

## **O URBACT E A GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL**

**Como a experiência europeia pode lançar luz sobre os desafios brasileiros de coesão territorial e de desenvolvimento urbano**

**Tássia Batista Cordeiro**

**Dissertação de Mestrado em Gestão do Território,  
Planeamento e Ordenamento do Território**

**Fevereiro, 2022**

Dissertação apresentada à Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território - Planeamento e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor João Seixas.

*Dedico esta Tese de Mestrado à minha família,  
por todo o carinho e apoio  
demonstrados ao longo deste percurso.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e antes de dar início ao presente trabalho, gostaria de externalizar a minha profunda gratidão e apreço a todos aqueles que, de forma directa ou indirecta, colaboraram para a conclusão desta etapa tão marcante na minha vida.

Ao Professor Doutor João Seixas, por todas as críticas, sugestões e sabedoria transmitida, que me deram motivação e inspiração para a conclusão deste trabalho;

A todos os entrevistados, que tomaram parte do seu tempo para contribuir com sua experiência e conhecimento, por tornarem possível a concretização deste trabalho.

Ao meu companheiro para essa e todas as aventuras da vida, Gustavo, pela parceira, pelas revisões e observações que contribuíram tanto para o desenvolvimento desta tese;

À Adriana, que com sua dedicação tornou meus dias mais leves;

Por fim, e não menos importante, à minha família, nomeadamente aos meus pais, Maria Emília e Paulo, meus irmãos, Guilherme e Henrique, e nosso mascote, Oddy, pelos gestos e palavras de estímulo e alento, que me incentivaram e conduziram ao longo deste caminho, por acreditarem em mim, impedindo-me de baixar os braços, mesmo quando algo não corria bem. A todos eles, o meu mais sincero e profundo agradecimento.

## **O URBACT E A GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL**

### **Como a experiência europeia pode lançar luz sobre os desafios brasileiros de coesão territorial e de desenvolvimento urbano**

**Tássia Batista Cordeiro**

#### **[RESUMO]**

**PALAVRAS-CHAVE:** Coesão territorial, URBACT, desigualdade regional, Brasil, Portugal, planeamento estratégico, cooperação, rede de cidades, desenvolvimento urbano.

O URBACT é uma ferramenta de gestão participada que promove a cooperação territorial entre cidades da União Europeia. Seu intuito principal é disseminar o planeamento estratégico em iniciativas ligadas a processos inovadores de gestão e de ordenamento de territórios urbanos. O URBACT já está prestes a ingressar em sua quarta edição. O objetivo deste trabalho é procurar entender de que maneira a cooperação territorial e urbana realizada por meio do URBACT fomenta a coesão territorial e urbana e avaliar seu potencial de replicabilidade na realidade administrativa descentralizada do Brasil. Para este propósito, analisaremos a experiência portuguesa com o programa a fim de perceber seus contributos, impactos e possíveis limitações. Quanto ao Brasil, procurou-se investigar a contribuição do planeamento estratégico para a coesão territorial através do uso de ferramentas de gestão participada, considerando as condições político-institucionais e territoriais do país. Embora o URBACT seja uma experiência europeia, este trabalho sugere que sua lógica pode inspirar e ser aproveitada na realidade brasileira, evidentemente com as devidas especificidades.

## **URBACT AND TERRITORIAL MANAGEMENT IN BRAZIL**

### **How the European experience can shed light on Brazilian territorial cohesion challenges and urban development**

**Tássia Batista Cordeiro**

#### **[ABSTRACT]**

**PALAVRAS-CHAVE:** Territorial cohesion, URBACT, regional inequality, Brazil, Portugal, strategic planning, cooperation, network of cities, urban development.

URBACT is a participatory management tool that promotes territorial cooperation between cities in the European Union. Its main purpose is to disseminate strategic planning in initiatives linked to innovative processes of management and planning of urban territories. URBACT is already about to enter its fourth edition. The objective of this work is to try to understand how the territorial and urban cooperation carried out through URBACT promotes territorial and urban cohesion and to evaluate its replicability potential in the decentralized administrative reality of Brazil. For this purpose, we will analyze the Portuguese experience with the program in order to understand its contributions, impacts and possible limitations. As for Brazil, we sought to investigate the contribution of strategic planning to territorial cohesion through the use of participatory management tools, considering the country's political-institutional and territorial conditions. Although URBACT is a European experience, this work suggests that its logic can inspire and be used in the Brazilian reality, evidently with the necessary specificities.

## ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO .....	1
I.1 Introdução ao tema.....	1
I.2. Questão principal .....	6
I.3.Objectivos .....	6
I.4. Estruturação proposta.....	7
II. CONCEPTUALIZAÇÃO.....	9
II.1. Planeamento Estratégico Territorial: da origem ao enfoque urbano .....	9
II.2. Coesão territorial: uma visão introdutória .....	13
II.2.1. A coesão urbana.....	17
II.3. O programa URBACT e seu enquadramento Europeu.....	20
III. ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	30
III.1. Paradigma de investigação .....	30
III.2. Análise documental e revisão bibliográfica .....	32
III.3. Entrevistas .....	33
III.4. Análise de dados.....	36
III.5. Resultados esperados.....	36
IV. O Programa URBACT em Portugal.....	37
IV.1. Considerações sobre Coesão Territorial em Portugal .....	37
IV.2. Alcance do Planeamento Estratégico em Portugal.....	40
IV.3. Balanço sobre a experiência portuguesa no URBACT .....	43
V. Gestão territorial e urbana no Brasil.....	50
V.1. Institucionalidade territorial brasileira .....	50
V.2. Legislação e a experiência brasileira no ordenamento territorial e planeamento estratégico .....	54
V.3. Planeamento Estratégico no Brasil na perspetiva territorial.....	54
V.4. Coesão territorial no Brasil.....	55
V.5. Experiências anteriores de cooperação.....	55
V.6. Considerações e perspectivas futuras na gestão territorial brasileira .....	61
VI. ANÁLISE CRÍTICA.....	64
VI.1. Breve análise comparada entre Brasil e Portugal.....	64
VII. Resultados e Análises das Entrevistas .....	68
VII.1. Experiências com Redes Colaborativas .....	69

VII.1.1. Redes colaborativas no Brasil.....	69
VII.1.2. Desafios à implementação do URBACT .....	76
VII.1.3. Aprendizado a partir de experiências alheias.....	79
VIII.1.4. Comentários.....	81
VII.2. Utilização e impactos do Planeamento Estratégico .....	82
VII.2.1. Planeamento Estratégico no Brasil .....	82
VII.2.2. Contributos do URBACT ao Planeamento Estratégico em Portugal.....	86
VII.2.3. Comentários.....	89
VII.3. Coesão territorial e possíveis avanços .....	90
VII.3.1. Contributos à Coesão Territorial – URBACT .....	90
VII.3.2. Possíveis melhorias ao programa.....	92
VII.3.3. Comentários .....	96
VII.4. Desafios na implementação de políticas públicas.....	97
VII.4.1. Principais desafios à implementação de políticas públicas – Brasil .....	97
VII.4.2. Principais desafios à implementação de políticas públicas - Portugal.....	102
VII.4.3. Comentários .....	105
VII.5. Quadro-síntese .....	105
VIII. CONCLUSÕES .....	109
BIBLIOGRAFIA .....	115
LISTA DE FIGURAS .....	132
LISTA DE TABELAS .....	132
ANEXOS.....	133



# I. INTRODUÇÃO

## I.1 Introdução ao tema

Nas últimas décadas acompanhamos a complexificação das relações territoriais, o avanço da globalização e a emergência de debates sobre os desafios que a realidade impõe ao planeamento territorial. A constatação da desigualdade crescente como obstáculo ao crescimento e a percepção da relação entre o território e o desenvolvimento sustentado tem colocado em maior destaque as questões relacionadas ao Ordenamento do Território (Carvalho, 2012). Neste contexto, é crescente a consolidação da coesão territorial como um objectivo a ser alcançado para contribuir na redução das disparidades e propiciar o desenvolvimento. De acordo com Nunes e Fonseca (2018, p. 288) o debate sobre coesão territorial *se inscreve em um contexto de redefinição das diretrizes para se pensar o planeamento e a gestão territorial*.

Na Europa este debate não é novo. Através do Ato Único Europeu (AUE) de 1986, a política de desenvolvimento regional passa a estar relacionada ao termo coesão (Castro, 2018). Atualmente, a política de coesão é a principal política de investimento da União Europeia (Kołodziejcki, 2021). E a dimensão territorial é um dos seus pilares. No âmbito das Políticas de Coesão existem uma série de programas e ferramentas que visam contribuir para os objectivos comunitários, o quais estão disponíveis para a participação dos Estados-Membros. Um destes programas é o URBACT - programa de cooperação territorial, de aprendizagem coletiva e de troca de experiências através da utilização de métodos estratégicos com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável e integrado (URBACT, [s.d.]), e portanto, em última análise, colaborar para a coesão territorial.

As alterações nos arranjos políticos territoriais provenientes das rápidas mudanças que o ritmo do mundo contemporâneo imprime são sentidas em maior ou menor grau em todas as partes ao redor do mundo. Paralelamente e influenciado por isto, soluções antigas que não se adaptam aos desafios atuais são paulatinamente deixadas de lado, e outras formas de gestão territorial são estudadas e testadas. Atualmente, para tentar responder a altura a estes desafios, estão em voga propostas como os instrumentos de governança, o uso de compartilhamento de informações ou o incentivo à participação do maior número de atores relacionados ao território. O planeamento estratégico territorial, que o programa URBACT dissemina, se insere exatamente neste quadro.

De acordo com Guerra (2000, p. 38) os apelos à utilização de mecanismos estratégicos respondem à uma dupla motivação: *a de questionar a inércia das políticas tradicionais e a de aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e flexibilidade exigível por estes processos de mudança.*

O URBACT é um instrumento da Política de Coesão da União Europeia criado em 2001. A finalidade deste programa é a promoção e o financiamento de redes de cidades que trabalhem conjuntamente no desenvolvimento de visões e estratégias para os desafios urbanos. Segundo Medeiros (p. 15, 2019, tradução nossa) o *Programa URBACT ajuda as cidades a desenvolver soluções pragmáticas inovadoras e sustentáveis e que integram temas econômicos, de inclusão social, de desenvolvimento urbano integrado e de governança ambiental.*

O programa adota um método de trabalho que utiliza o planeamento estratégico como ferramenta principal. De forma sucinta, ele consiste no emprego de recursos e know-how para fortalecer a capacidade das cidades em oferecer estratégias e ações urbanas integradas em temáticas relacionadas aos seus desafios. O programa está em sua terceira edição e possui grande adesão entre as cidades europeias. A primeira edição contabilizou 274 parceiros em 217 cidades (URBACT, 2007), a segunda edição contou com 519 parceiros provenientes de 26 Estados Membro e 2 Estados Parceiros (URBACT, 2014) e a terceira edição possui 678 parceiros em 399 cidades (URBACT, 2021).

O intuito deste trabalho é desenvolver uma análise sobre o programa de cooperação territorial URBACT como mecanismo de fomento à coesão territorial e seu potencial de replicabilidade na realidade administrativa descentralizada do Brasil.

Embora seja uma experiência europeia, é possível supor que sua lógica possa inspirar e ser aproveitada em outras realidades. Em primeiro lugar, muitos dos problemas urbanos europeus, como a tendência a níveis cada vez mais elevados de concentração urbana, desemprego, mudanças climáticas, desigualdade, escassez de recursos disponíveis e aumento da competitividade entre cidades, são preocupações comuns a outras cidades ao redor do globo.

Em segundo lugar, já existem iniciativas inspiradas no URBACT para contextos nacionais, como o caso da iniciativa polonesa *City Partnership Initiative* (The ‘Polish URBACT’ – the first national URBACT-style programme for cities!, 2021) de 2016 e mais recentemente a *Iniciativa Nacional Cidades Circulares – InC2* (A Iniciativa Nacional Cidades Circulares e o URBACT, 2020) lançada em 2020 por Portugal.

Em terceiro lugar, está o seu próprio formato, que recorre ao desenvolvimento urbano integrado e aos seus princípios de integração política tanto horizontal quanto vertical (Koutsomarkou, 2019). Ele não oferece soluções prontas, mas uma metodologia que possibilita a troca de experiências entre as cidades, a divulgação de boas práticas e ensinamentos, a transferência de know-how, a capacitação técnica e a definição de planos de ação para o desenvolvimento urbano sustentável. (Koutsomarkou, 2019; "What We Offer", n.d.) Além disso, para o caso específico do Brasil, de acordo com Rolim (p.7, 2015), *a experiência de política regional da União Europeia tem servido, explícita e implicitamente, como um grande espelho para as políticas praticadas na América Latina.*

Para o objetivo proposto, nos debruçaremos sobre os impactos do URBACT no contexto português, um dos países com maior número de participações no Programa (Lemos, 2018). Segundo Medeiros (2013), apesar de todas as incongruências ainda existentes dentro do território português, pode-se considerar que as políticas de coesão territorial tiveram impacto positivo.

Tendo estes elementos em consideração, neste trabalho nossa reflexão se volta ao potencial do planeamento estratégico para a coesão territorial através do uso de ferramentas de gestão participada, considerando as condições político-institucionais e territoriais do Brasil. Segundo Rodrigues e Fonseca (2018), no caso brasileiro a ideia de “coesão territorial” esteve atrelada a projetos de integração nacional e crescimento econômico que acabaram por acentuar disparidades regionais e as relações de dependência entre eixos centrais e periféricos.

A escolha deste tema deve-se à constatação de que o assunto ainda é pouco explorado e pela crença no contributo do planeamento estratégico para o ordenamento territorial e desenvolvimento da coesão territorial. O Brasil exhibe profunda desigualdade espacial e padece da falta de políticas de coesão territorial. Reforça este quadro a incipiente cultura de ordenamento do território (Rodrigues, 2016). O processo de planeamento territorial no Brasil, na escala nacional, é marcado por descontinuidades temporais, ocasionadas, entre outras razões, pelos diferentes regimes políticos e modelos de desenvolvimento adotados ao longo do tempo (Silveira e Pereira, 2018).

Dentro do Brasil coexistem vários Brasis. Apesar da existência de diferenças impostas pelo próprio meio físico, as desigualdades regionais mais impactantes são frutos principalmente

das características sociais e econômicas do desenvolvimento ao longo do tempo. Cabe salientar, no entanto, que a Constituição Federal brasileira de 1988 se preocupou com essa questão. Em seu artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais, lê-se o seguinte comando: *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.

A Constituição também atribuiu às municipalidades grande autonomia e poder decisório, o que inclui a responsabilidade sobre o desenvolvimento territorial. Entre os principais argumentos para a adoção desta estratégia está a maior proximidade do município com os atores sociais alvo das políticas públicas (Fornazier, 2015). O governo local, portanto, estaria mais bem posicionado para propor e conduzir, por meio da participação popular, políticas públicas mais eficazes e aderentes aos anseios das comunidades interessadas. Entretanto, esta atribuição além de esbarrar em algumas limitações, também produziu alguns efeitos. Destacamos aqui nomeadamente os relacionados ao desenvolvimento de estratégias e de uma boa gestão do território.

Em primeiro lugar, as questões territoriais não ficam circunscritas às fronteiras deste ou daquele município, razão pela qual devem ser tratadas de maneira abrangente e transversal, e não apenas setorial. Para Fornazier (2015) *“essa visão mais integradora de espaços por meio dos territórios esbarra na problemática do federalismo”*. De acordo com Vainer (2007), resta ausente um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça, simultaneamente, a autonomia de Estados e Municípios brasileiros e sua necessária solidariedade e complementaridade.

Também contribui para o distanciamento entre os entes, o que Vainer (2007) intitula de neolocalismo competitivo, um estado de intensa competição entre as cidades brasileiras por investimentos e melhor posicionamento dentro do cenário econômico, especialmente a partir de 1990 com o aprofundamento da globalização e adoção de políticas neoliberais, favorecendo uma lógica de cada um por si.

Além disso, cerca de 82% dos 5.570 municípios brasileiros possuem dependência de recursos externos (principalmente os provenientes da União) acima de 75% do total de suas receitas – segundo o boletim “Balanço do Setor Público Nacional” da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Exercício 2016 (Ministério da Economia, 2017). Este cenário de escassez de recursos interfere na capacidade técnica, administrativa e financeira da maior parte dos

municípios, condicionando de tal maneira a competência administrativa do município que afeta a habilidade de promover e executar políticas, mesmo possuindo recursos para tal.

A divisão administrativa brasileira, apesar de bastante descentralizada, possui um caráter de dependência verticalizado (especialmente acentuado entre os municípios e o governo federal), limitando trocas horizontais entre os entes federados. Importa ressaltar que existem muitos programas operacionais de repasses entre a União e as cidades brasileiras. Apesar de fazerem parte de políticas mais amplas, com propósitos alinhados às metas de governo (nas mais variadas áreas como saúde, habitação, desportos, etc.), em sua maioria reforça essa relação hierarquizada entre o governo central e os municípios.

Atualmente podemos identificar iniciativas visando quebrar essa lógica, como a criação em 2019 do Consórcio Nordeste, constituído pelos nove Estados da região, com o objetivo de compartilhar tecnologias e facilitar a integração em áreas como saúde e educação.

Guardadas as devidas particularidades, há similaridades entre a estrutura administrativa da União Europeia e a estrutura do Estado Brasileiro, nomeadamente no que diz respeito à relação do Governo Federal e as cidades brasileiras. O Estado Brasileiro faz uso de programas de repasse onde as cidades se aplicam para pleitear recursos de um determinado programa, numa lógica parecida àquela observada na aplicação do Programa URBACT e de outros instrumentos da política de Ordenamento Territorial.

Todos estes aspetos comentados acima tornam relevante buscar perceber o potencial de uma iniciativa pautada na disseminação do planeamento estratégico através de redes colaborativas entre cidades e territórios com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável no caso brasileiro. Neste trabalho será objeto de estudo a potencialidade de aplicação de um programa de aprendizagem e troca de experiências que dissemina o planeamento estratégico a partir do estabelecimento de redes colaborativas desde a esfera federal.

Acreditamos na pertinência do tema, uma vez que as redes de troca, a sistematização dos projetos, a possibilidade de aprendizado e a contribuição entre realidades distintas nos moldes do Programa URBACT, que dissemina a utilização do planeamento estratégico, possuem potencial para atingir a verdadeira inovação social. Portanto, podem contribuir para o desenvolvimento das políticas e cultura de coesão territorial no Brasil. Não através de um modelo ou fórmula a ser

copiada, mas como exemplo e inspiração no desenvolvimento de iniciativas próprias, que respeitem e atendam as especificidades brasileiras.

## I.2. Questão principal

Para a temática proposta, a pergunta fundamental que este trabalho busca responder será a seguinte:

Qual a viabilidade da adoção de um mecanismo de redes de cooperação urbana como a iniciativa do URBACT implementada na UE, que dissemina o planeamento estratégico, para o desenvolvimento da coesão territorial brasileira?

No seguimento desta primeira questão, uma segunda pergunta poderá ser formulada da seguinte forma:

Quais os contributos e obstáculos da transposição de uma iniciativa do género, considerando as realidades inerentes aos territórios urbanos bem como às estruturas de governação territorial do Brasil?

## I.3. Objectivos

Como acima já referido, este trabalho procura analisar os contributos do programa de cooperação territorial URBACT como mecanismo de fomento de coesão territorial e urbana. E, por conseguinte, à luz desta experiência e correspondente análise, explorar e projetar o seu potencial de replicabilidade, incluindo potencialidades e obstáculos, para as realidades administrativas descentralizadas das cidades brasileiras.

Nestes sentidos, os objetivos específicos são os seguintes:

- Desenvolver uma reflexão acerca da evolução e contributos do planeamento estratégico para a coesão territorial.
- Discutir a responsabilidade sobre a política territorial urbana designada aos municípios brasileiros e as dificuldades enfrentadas pelas cidades para implementação de políticas territoriais, acentuados por características estruturais, como a estrutura administrativa do Brasil. Assinalando a importância da capacitação técnica para implementação de políticas públicas no país.

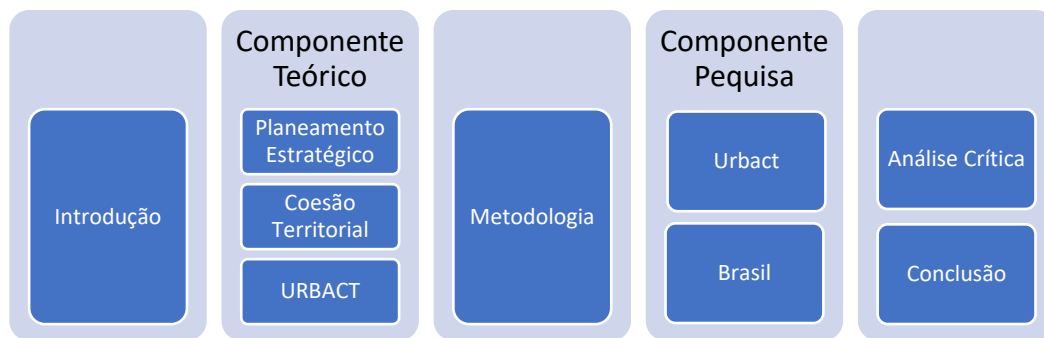
- Observar a estrutura federativa brasileira e a estrutura da UE, de modo a perceber a viabilidade de se adotar um programa de redes de disseminação de planeamento estratégico à realidade do Brasil (no nível federal, que é a escala que mais se adequa ao plano europeu).
- Perceber os impactos da participação no URBACT, através dos resultados gerados em algumas cidades portuguesas após a participação numa das Redes do programa.
- Reconhecer os mecanismos utilizados pela União Europeia dentro da Política de Coesão Territorial para incentivar/garantir a participação das cidades nas Redes do programa.
- Identificar os desafios e benefícios que um programa de cooperação nos moldes do URBACT pode proporcionar em realidades distintas, mais especificamente no caso brasileiro, objeto de estudo deste trabalho.

#### I.4. Estruturação proposta

A estruturação concebida encontra-se dividida em dois grandes blocos, aqui denominados, de forma simples, de componentes teóricos e empíricos. A organização adotada para esta dissertação assenta em 7 capítulos, que se dispõem conforme projetado na Figura 1.

No primeiro deles, I-Introdução, procuramos situar o propósito da pesquisa em contexto mais amplo e apresentamos seus objetivos específicos. A seguir, encontra-se o capítulo II – Conceptualização, segmento teórico abrangendo os conceitos e a revisão da literatura, divididos em três subcapítulos: Planeamento estratégico territorial: da origem ao enfoque urbano; Coesão territorial: uma visão introdutória; e o programa URBACT e o seu enquadramento europeu. Após este bloco teórico, são apresentadas no capítulo III – Metodologia – as escolhas metodológicas e suas justificativas.

Em seguida, são introduzidos os componentes de pesquisa sobre o URBACT e o Brasil nos capítulos IV e V, que versam sobre a experiência portuguesa com o URBACT e sobre a gestão territorial e urbana no Brasil, respetivamente. Estes capítulos oferecerão subsídios para os capítulos posteriores, VI – Análise Crítica e VII – Resultados e Análise das Entrevistas e V – Conclusões.



*Figura 1 - Esquematização da estrutura da dissertação*

## II. CONCEPTUALIZAÇÃO

A coesão territorial é o objectivo final do programa URBACT. Para tanto, o programa utiliza um método de trabalho que emprega o planeamento estratégico como ferramenta principal. Neste capítulo, além de buscarmos construir o referencial teórico sob o qual se assenta a presente pesquisa, também nos propomos a perceber os contributos da utilização do planeamento estratégico para a coesão territorial e a situar o URBACT na perspectiva europeia.

E para este fim, este capítulo se organiza do seguinte modo: primeiramente tentaremos caracterizar o planeamento estratégico, a partir da identificação de alguns de seus atributos e de suas dimensões sob a perspectiva territorial, evidenciados durante a pesquisa bibliográfica sobre o tema. No subcapítulo seguinte, apresentaremos a conceção e reflexões sobre o conceito de coesão territorial, com especial enfoque na dimensão urbana, além de algumas considerações sobre os resultados e desafios da política de coesão territorial na União Europeia. No último subcapítulo, oferecemos um breve panorama geral sobre o URBACT e seu enquadramento europeu, bem como sua importância global integrada à Política de Coesão Europeia.

### II.1. Planeamento Estratégico Territorial: da origem ao enfoque urbano

Antes de tentar reconhecer os contributos do planeamento estratégico para a coesão territorial, entendemos ser oportuno realizar um pequeno apanhado de reflexões acerca da conceção de planeamento estratégico e sua evolução no tempo.

A origem do planeamento estratégico remonta às estratégias militares (Oosterlynck et al., 2010; Albrechts, 2004; Guerra, 2000; Sartorio, 2005), em ocasiões que demandavam a necessidade de construção de táticas, estratégias e aprender a contar com a imprevisibilidade dos campos de batalha. Por esta razão, pode ser considerado que ali nascia o embrião do pensamento estratégico.

Nas décadas de 1950 e 1960 esta área se consolida como pensamento mais estruturado, através de estudos de diversos autores. Este novo movimento surge primeiramente no meio empresarial (Albrechts, 2004; Ribeiro e Andrade, 2012) e mais tarde migra para outras dimensões, designadamente para os campos do planeamento espacial. O seu desenvolvimento está intrinsecamente ligado às mudanças que foram ocorrendo no mundo, ruturas e crises que

colocaram em cheque o pensamento clássico e modernista de planejamento, se disseminando com mais força a partir da década de 70 (Albrechts, 2004). Na década de 80 e com o fomento das perspectivas mais neoliberais, os focos se dirigem para a realização de projetos mais específicos (Healey, 2004).

Segundo Walsh e Allin (2012) a partir dos anos 90 ocorre a emergência e institucionalização do planejamento estratégico espacial. Isto é coerente com as mudanças que foram ocorrendo, especialmente nas últimas décadas. Entre os fatores responsáveis estão as questões ambientais, o desenvolvimento descontrolado, a fragmentação, acentuação das desigualdades sociais e econômicas, a desmaterialização das fronteiras reais com o aprofundamento da globalização e todos os efeitos que isto produz.

Nos campos da investigação geográfica e territorial, existe um considerável consenso em que não haverá uma definição única para determinar o que é planejamento estratégico. Para Albrechts (2004) uma primeira característica é que o planejamento estratégico não se propõe a resolver tudo e sim a atuar em algumas áreas estratégicas. Ainda para o mesmo autor, tampouco pode ser considerado um conceito único, e sim um conjunto de procedimentos/ferramentas que devem ser ajustados de acordo com o objetivo acordado.

Já em Balducci et al. (2011), Hillier propõe que o planejamento estratégico é uma investigação de “virtualidades” não vistas até o momento, um exercício de especulação sobre o que pode ser. Para a autora essa definição reconhece a natureza especulativa do planejamento. Sob outra perspectiva, Steinberg (2005) defende que o processo de planejamento estratégico urbano permite a articulação de stakeholders privados e públicos que buscam sinergias com intuito de desenvolver a cidade.

Além disso, Oosterlynck et al. (2010) o considera um processo sócio espacial transformador e integrado, através de visões e ações coerentes, com foco naquilo que se imagina que o lugar pode ser, sendo liderado preferencialmente pelo setor público. Enquanto para Bryson (2004) o planejamento estratégico também pode ser definido como um esforço disciplinado.

Diante dessas considerações, sugerimos no quadro seguinte uma breve sistematização de características conceituais do planejamento estratégico espacial:

<b>Considerações sobre a conceção do planeamento estratégico espacial</b>	
Não se propõe a resolver tudo e sim a atuação em algumas áreas estratégicas.	Albrechts (2004)
Não pode ser considerado um conceito único.	Albrechts (2004)
Conjunto de procedimentos/ferramentas que devem ser ajustados de acordo com o objetivo acordado.	Albrechts (2004)
Investigação de “virtualidades” não vistas até o momento	Balducci et al. (2011)
Permite a <b>articulação</b> de stakeholders privados e públicos que buscam sinergias com intuito de desenvolver a cidade.	Steinberg (2005)
Processo sócio espacial transformador e integrado, através de visões e ações coerentes, com foco naquilo que se imagina que o lugar pode ser, sendo liderado preferencialmente pelo setor público.	Oosterlynck et al. (2010)
Preferencialmente liderado pelo setor público.	Oosterlynck et al. (2010)
Esforço disciplinado.	(Bryson, 2004)

Portanto, podemos apreender que uma abordagem estratégica de planeamento espacial é ter que fazer escolhas, elencar prioridades, numa visão integrada e não setorial. Considerando este aspeto, cabe relacionar um importante conceito dentro da lógica do planeamento estratégico: a prospectiva. Ambos caminham lado a lado (Perestrelo, 2002), uma vez que o exercício da prospectiva é uma reflexão sobre o presente e passado e futuro, buscando compreender a complexidade dos movimentos e forças que moldam o tempo presente para estar mais capacitado e preparado para o futuro. Além disso, é uma forma de capacitar os atores envolvidos, fortalecer sua capacidade de reflexão e tomada de ação mais consciente (Guerra, 2000).

A partir deste ponto, para esta tentativa de sistematização da abordagem do planeamento estratégico territorial e urbano é importante tentar compreender não só a sua aceção, mas também de que forma ele pode ser realizado. Mas, do mesmo modo que não existe uma definição única, também não existe um modo pré-estabelecido de como deve ser feito o planeamento estratégico. Posto isso, talvez a primeira coisa que deve-se ter em mente é que o planeamento estratégico não pressupõe um consenso amplo, mas sim identificar e propor soluções em áreas onde existir o consenso (Bryson, 2004). No quadro abaixo, reunimos as principais considerações sobre a aplicabilidade do planeamento estratégico espacial encontradas durante a pesquisa bibliográfica.

<b>Considerações sobre a aplicabilidade do planeamento estratégico espacial</b>	
<b>Identificação e proposição de soluções em áreas onde existe o consenso.</b>	Bryson (2004)
<b>Instrumento facilitador para a comunicação, participação e acomodação de interesses e valores divergentes.</b>	Bryson (2004)
<b>Gestão em governança, através da mobilização de diversos atores.</b>	Albrechts (2006)
<b>Ter em conta a natureza estática dos planos durante sua elaboração.</b>	Balducci et al. (2011)
<b>Levar em consideração a natureza política dos processos de decisão.</b>	Bryson (2004)
<b>Incentivo à participação de diversos atores.</b>	(Perestrelo, 2002)
<b>Não deve ter foco apenas em atingir números.</b>	(Bryson, 2004)
<b>Inovação social.</b>	Oosterlynck et al. (2010)
<b>Orientação para ação.</b>	(Bryson, 2004)

Tendo em vista essas características, podemos perceber que o planeamento espacial é um campo de experimentação, onde se fortalece as ferramentas de comunicação e o envolvimento de atores dos diversos níveis, numa linha de coordenação mais horizontal de formulação de objetivos e políticas (Balducci et al., 2011).

Na literatura existente são vários os argumentos de como o planeamento estratégico pode contribuir para o efetivo desenvolvimento territorial. Entretanto, este tipo de planeamento também sofre críticas, entre elas destacamos algumas realizadas por Guell a partir de sua experiência, como a inclinação da iniciativas de planificação estratégica em atender a necessidades de propaganda política de dirigentes municipais em detrimento de um esforço genuíno de implementação das estratégias e enxergou uma exagerado enfoque em competitividade económica em detrimento da via do desenvolvimento sustentado (Guell, 1997 apud Guerra, 2000, p. 54). Apesar disso, o autor também acredita que os benefícios superam as suas falhas, uma vez que entende que a utilização do planeamento estratégico propiciou uma atualização das maneiras de pensar e agir da administração local, estimulando a utilização de acções numa lógica integrada (Guell, 1997 apud Guerra, 2000, p. 54).

Por fim, cabe destacar que ele se constitui numa importante ferramenta que não substitui o planeamento tradicional, mas está mais preparado para os desafios contemporâneos de um mundo mais fragmentado e menos hierarquizado, ao considerar que o futuro é incerto, ao

contemplar cenários prospectivos e participação ativa dos atores envolvidos com flexibilidade e uma visão mais adaptável as mudanças de curso que certamente virão (Guerra, 2000).

Neste subcapítulo tivemos como perspectiva apresentar uma reflexão sobre o conceito do planejamento estratégico no âmbito espacial e urbano. Na próxima seção nos debruçaremos com maior detalhe na concepção de Coesão Territorial, sua repercussão no contexto europeu e potencialidades, com um enfoque especial na dimensão urbana.

Este subcapítulo será particularmente relevante, pois no caso brasileiro, a ideia de “coesão territorial” esteve atrelada a projetos de integração nacional e crescimento econômico que agudizaram disparidades regionais e as relações de dependência entre eixos centrais e periféricos (Rodrigues e Fonseca, 2018). Por isto, interessa-nos construir um referencial teórico de Coesão territorial que nos afaste dessa perspectiva e nos aproxime da coesão territorial *como um arranjo espacial derivado de práticas cooperativas entre atores e agentes, pautadas por um sistema de relações entre espaços articulados do ponto de vista econômico, político e simbólico*. (Nunes, 2016, p. 118).

## II.2. Coesão territorial: uma visão introdutória

O conceito de coesão territorial tal e qual compreendemos hoje tem sua origem na Europa e possui raízes francesas, a partir das escolas francesas surgidas em meados do século passado, de “aménagement du territoire” (Faludi, 2004). E mesmo tendo surgido como um conceito mais consistente a partir dos anos 2000, já aparecia como preocupação crescente nas últimas décadas em diversos documentos no contexto europeu (Medeiros, 2019). De acordo com Medeiros (2016), estimulado pela necessidade de tentar frear a tendência das forças de mercado em desenvolver primordialmente áreas mais competitivas e populosas, a dimensão territorial passou a ressoar na política de coesão da EU em relação as considerações sobre equidade.

Para situar o conceito de coesão territorial, é importante destacar alguns pontos da evolução do planejamento espacial dentro da lógica da União Europeia. Assim como os Estados sofreram mudanças em seus papéis ao longo do tempo, a concepção de ordenamento do território também mudou. De acordo com Ferrão (2011), o ordenamento territorial hoje possui caráter interdisciplinar, prospectivo e voltado para a ótima utilização do espaço. O modelo de ordenamento mais alinhado aos desafios atuais é o *spatial planning*, em contraposição ao *land*

*use planning*, pensado para um estado centralizado com amplos poderes, uma realidade mais estática e com foco em planos de zoneamento (Ferrão, 2011).

As complexidades do tempo presente demandaram mudanças, e isto mudou a forma como o homem enxergava o espaço, que também passou a ser visto como um construto social. O *spatial planning*, que vem adquirindo expressão desde a década de 90, é uma resposta a estes estímulos (Ferrão, 2011).

Paralelamente a isso, ao longo dos anos vem aumentando a influência das diretrizes da União Europeia nos processos nacionais de planeamento urbano no âmbito europeu. Além disso, paulatinamente a União Europeia foi instituindo o planeamento espacial como parte importante de sua agenda.

Essa contextualização realizada nos parágrafos anteriores é importante pois é dentro dessa conjuntura que o conceito de “Coesão Territorial” se consolida. Podemos apontar como marcos para a consolidação do conceito dentro da Europa a publicação da Agenda Territorial da União Europeia em 2007, o lançamento do Livro Verde sobre Coesão Territorial (Comissão Europeia, 2008) e principalmente o Tratado de Lisboa (Comissão Europeia, 2009), quando foi incluída a dimensão territorial como um dos três pilares da Política de Coesão (Santinha, 2012; Medeiros, 2019).

Para compreender a elevação da coesão territorial à uma posição central é necessário observar que o desenvolvimento económico não atinge da mesma forma todos os territórios e indivíduos. Além disso, existe quase um consenso que o desenvolvimento económico nas últimas décadas só fez acentuar a concentração de renda na mão de poucos países, não contribuindo para uma distribuição mais igualitária (Medeiros, 2016). Ou seja, restou claro que somente a dimensão económica não seria suficiente para resolver os problemas espaciais, que retroalimentam a dimensão económica, pois nada está desconectado. A partir da vigência do Tratado de Lisboa (EU, 2009), o conceito entra de vez nos programas e nas diretrizes europeias e passa a guiar várias políticas no âmbito da EU. Para dar dimensão da relevância que ela assume, segundo Bache (2015), a política de coesão passou a corresponder a 1/3 dos gastos da EU.

Assim como o planeamento estratégico, é difícil estabelecer um conceito único para Coesão Territorial, até mesmo por sua natureza ampla. (Faludi, 2005). Para Faludi (2009),

*A coesão territorial refere-se a uma situação em que as políticas de redução das disparidades, aumento da competitividade e promoção da sustentabilidade adquirem valor acrescentado, constituindo pacotes coerentes, tendo em conta onde se inserem, as oportunidades específicas e os constrangimentos aí existentes, agora e no futuro (Faludi, 2009, p. 24, tradução nossa).*

De acordo com Medeiros (2013, 2016) não é simples a tarefa de mensurar a conexão entre os resultados e as políticas de Coesão Territorial implementadas no âmbito da EU, devido a sua complexidade, escala de tempo e orçamentos reduzidos. Não existem consensos conclusivos dos impactos das políticas de coesão territorial da UE na literatura científica atual, entretanto a visão mais compartilhada é positiva, visto que as medidas ajudaram algumas regiões a diminuir as disparidades (Molle, 2007, p. 3 como citado em Medeiros, 2013).

Neste viés, interessa-nos aqui trazer alguns dados e resultados que, se a princípio não são capazes de se relacionar diretamente com a coesão territorial, eles oferecem insumos laterais, subsídios para a compreensão do contexto em que se insere e o desenvolvimento da Política de Coesão europeia (em todas as suas dimensões).

Segundo o relatório *Convergence Of EU Regions Redux: Recent Trends In Regional Disparities* (Comissão Europeia, 2020), sob uma perspetiva geral utilizando o PIB regional per capita, as disparidades regionais dentro da União Europeia diminuíram entre 2000 e 2008, tendo ocorrido neste período de forma discreta entre os UE-15<sup>1</sup>(o coeficiente de variação caindo de 27,5% em 2000 para 26,0% em 2006) e de forma acentuada entre a UE-28 (coeficiente de variação caindo de 42,2% em 2000 para 35,2% em 2009.). Entretanto, após a crise de 2008 as disparidades regionais se equilibraram no grupo dos UE-28 e vem crescendo no grupo UE-15.

Os gráficos do anexo I e II ilustram estes movimentos. O gráfico do anexo I mostra o coeficiente de variação calculado em o PIB regional per capita (PPS) neste nível híbrido NUTS 2. E gráfico do anexo II, demonstra o coeficiente de variação dentro dos Estados Membros

---

<sup>1</sup> Os países que constituíam a UE-15: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

calculado através do PIB em 2000 e 2017. Nota-se que neste período Portugal obteve a queda mais acentuada de disparidades entre suas regiões NUTS 2.

As conclusões do artigo destacam que a crise de 2008 e seus efeitos interromperam o chamado processo de “convergência”, que agora se encontra estabilizado, e que a retomada económica pós-crise não foi suficiente para reiniciar um outro ciclo de redução das disparidades regionais, portanto um desafio ainda maior para as políticas de coesão territorial no presente.

O Sétimo Relatório sobre Coesão Económica, Social e Territorial (Comissão Europeia, 2017), o mais recente lançado até agora, também destaca que apesar a economia da Europa está a recuperar de dupla recessão em 2008 e 2011, ainda persistem disparidades entre e dentro dos Estados-Membros.

Os resultados baseados em PIB apesar de não nos oferecem respostas adequadas sobre a o aspeto da coesão territorial, podem nos ajudar com algumas percepções laterais. Nesta perspetiva, há o Índice de Progresso Social<sup>2</sup>, que se baseia num grande número de indicadores, como serviços básicos, acesso às tecnologias de informação, educação, ambientais, entre outros. Grande parte desses aspetos estão dentro do escopo da Política de Coesão Europeia.

Duas edições do índice estão disponíveis até o momento (2016 e 2020). Entretanto, a possibilidade de comparação temporal entre as duas edições é limitada, uma vez que a edição 2020 foi resultado de um refinamento do conjunto de indicadores e confiabilidade regional. Especificamente sobre Portugal, nota-se uma evolução dos coeficientes entre as duas edições (Anexos III e IV).

A princípio parece contraditório, mas a coesão territorial pode demandar um certo movimento de fortalecimento de um poder centralizador, capaz de organizar uma governança mais orquestrada, um estilo de governança pautada em novas redes associativas, mais aberto ao debate público (Alves, 2014). É necessário a compreensão das culturas de ordenamento do território locais para entender as dificuldades e poder implementar planos e modelos de gestão

---

<sup>2</sup> Disponível em: < [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/social\\_progress2020/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress2020/)>. Acesso em: 08/11/2021

(Alves, 2014). Aliado a isso, também pode-se ressaltar a relevância das culturas locais para interferir nas práticas de OT (Ferrão, 2011).

Entre os desafios enfrentados pelo bloco europeu na consecução da coesão territorial está as questões sobre competência e de soberania. A UE tem uma característica peculiar, apesar de não ter poderes para legislar como os parlamentos nacionais, exerce influência sobre o orçamento e uma parcela considerável de propostas necessitam de seu parecer favorável (Faludi, 2009). É importante destacar que o conceito de Coesão Territorial busca articular e valorizar as diferenças tirando partido das especificidades de cada local, portanto o seu intuito não é homogeneizar os territórios (Pinto, 2015).

A política de coesão territorial é considerada uma resposta à ausência de dimensão espacial nas políticas setoriais e demanda uma coordenação tanto horizontal quanto vertical flexível, e ao mesmo tempo que é um processo também pode ser considerada um resultado (Faludi, 2009). A coesão territorial busca a coerência, atenuar as tensões e tirar proveito das características de cada território.

Por essa razão, o planejamento estratégico é ferramenta importante para a coesão territorial. Deve-se lidar com as possibilidades de governação assim como elas são e poderão vir a ser, num mundo cada vez mais fragmentado. O planejamento estratégico auxilia as mudanças na cultura de ordenamento do território. E através da utilização das análises prospectivas e de sua natureza colaborativa, auxilia na formulação de consensos.

#### II.2.1. A coesão urbana

Até aqui tratamos sobre a coesão territorial numa perspectiva eminentemente regional, entretanto o conceito abrange várias dimensões e entre elas está a dimensão urbana, escala que se relaciona diretamente com a temática deste trabalho, pois conforme preconizado por Medeiros (2019, p. 48), *as cidades podem ser consideradas os veículos das políticas de territorialização*. Convém ressaltar que a dimensão urbana também é objeto de atenção das Nações Unidas que estipulou entre os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>3</sup> (ODS) o objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

---

<sup>3</sup>Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>. Acesso em: 22/08/2021.

É possível estabelecer que a escala urbana detém uma posição de destaque dentro do conceito alargado de Coesão Territorial, ao considerar que ela colabora para a superação das diferenças económicas, sociais e físicas (Pinto, 2015). Segundo Medeiros (2019), a coesão territorial interliga diferentes dimensões de desenvolvimento territorial e será beneficiada ao investir em estratégias de desenvolvimento urbano integrado e multinível, aliada à utilização do conceito de regiões funcionais.

De acordo com Medeiros (2019), cidades funcionais cooperam na definição das políticas de Coesão Territorial, pois o diagnóstico é facilitado quando há a identificação de áreas urbanas influentes e suas possíveis complementaridades funcionais, o que demonstra a relação do conceito de coesão territorial com a noção de cidades funcionais.

Pinto (2015, p. 63) estabelece quatro dimensões complementares que compõem o que denomina coesão urbana, ou seja, a correspondência da Coesão Territorial para o nível urbano: (1) continuidade formal, (2) mobilidade e acessibilidade, (3) atratividade (mix de usos e centralidade) e (4) identidade (sociabilidade e apropriação).

A dimensão urbana tem acentuada um aspeto mais prático - pois ela refere-se a uma escala mais específica - que engloba vias públicas, espaços públicos e privados e toda a sua tangibilidade, o que significa dizer que requer soluções distintas daquelas reservadas à dimensão regional (Pinto, 2015). Ela apresenta uma importância crescente devido ao desenvolvimento e complexificação dos desafios de desenvolvimento e globalização especialmente sentidos nas últimas décadas e que tiveram profundo impacto na cidade, deixando-a mais fragmentada e menos coesa (Rochefort, 2002; Medeiros, 2019). Essas mudanças alteraram as tendências espaciais.

Algumas características emergiram dessa nova configuração espacial: o processo de formulação e implementação das políticas incorporou o estilo de governança; o aumento da importância económica das atividades baseadas em habilidades e inovação; e o fato de as cidades passaram a competir entre si por recursos, investimentos e populações (Medeiros, 2019).

Medeiros (2019) atribui ao reconhecimento da relevância das cidades na UE e às intervenções urbanas aparentemente positivas as razões que influenciaram a Comissão Europeia a integrar o desenvolvimento urbano sustentável nas diretrizes da Política de Coesão da UE.

No Segundo Relatório de Coesão, foi introduzido o “elemento urbano” no debate sobre a coesão territorial, ao ressaltar as benesses de um desenvolvimento policêntrico como base para um equilíbrio maior na distribuição das atividades econômicas na UE (Medeiros, 2019). A questão urbana continuou a ser debatida em diversos aspetos no Livro Verde Sobre a Coesão Territorial, sobretudo associada à necessidade de diminuir as diferenças de densidade e corrigir tendências de expansão e degradação humana (CE, 2008).

Medeiros (2019) afirma que o estilo próprio das políticas de orientação urbana da eu foi sendo absorvido pelos Estados Membros no âmbito da programação da Política de Coesão 2014-2020, propiciando o surgimento de novos paradigmas de desenvolvimento das cidades, baseados em rede, com estímulo a iniciativas com participação de diversos atores para o desenvolvimento local e utilizando-se da disseminação cruzada (URBACT).

Como evidência da relevância dada à capacidade de adaptação e implementação do conceito de Coesão Territorial ao nível das cidades, tanto pela União Europeia quanto por Portugal, Pinto (2015) aponta, na escala regional, a definição trazida pelo Tratado de Lisboa (Comissão Europeia, 2009) que indica que depende da divisão das responsabilidades entre os Estados Membros e a União Europeia o futuro exitoso da Política de Coesão Europeia.

Esta alteração com foco à escala urbana não é simples. Pinto (2015) identifica que o insucesso de diversas iniciativas europeias com o objetivo de fomentar a coesão territorial é influenciado pela incapacidade de transpor o conceito de coesão territorial em escala mais alargada para a escala urbana.

Reforça este aspeto, o relatório “Driving Forces for Urban Cohesion”(URBACT, 2009), ao apontar que o êxito dos projectos urbanos depende da presença de uma clara orientação/preocupação com a coesão urbana desde o princípio dos trabalhos para o sucesso das iniciativas urbanas.

Sobre a relevância da coesão intra-cidades, este relatório oferece observações válidas sobre a relação entre cidades centrais e periféricas. É crucial a existência de estratégias de planeamento urbano em conjunto, uma vez que a lógica e os interesses podem colidir com frequência, o que revela a necessidade de um contínuo processo de negociação.

Além disso, a preocupação deve ir além de buscar maneiras de integrar cidades periféricas com as centrais, deve-se atentar ao fortalecimento da coesão dentro da própria cidade periférica e formular seu modelo de cidade no futuro, uma vez que geralmente ela tem sua infraestrutura constituída a partir das demandas das cidades centrais, fazendo com muitas vezes sua estrutura em si fique deficiente (URBACT, 2009).

Diante dessas considerações, resta claro a relevância da dimensão urbana para a coesão territorial. De acordo com Medeiros (2016), para o atingimento da coesão territorial não é suficiente a convergência dos elementos sociais, econômicos e ambientais. É necessária a promoção de uma rede urbana mais balanceada que objetive a melhoria da conectividade urbana, o crescimento mais compacto das cidades e que favoreça as cidades médias e pequenas na hierarquia do sistema urbano.

Portanto, isto demonstra a pertinência de iniciativas voltadas à dimensão urbana para a consecução da coesão territorial, como é a proposta do Programa URBACT que será tratado na secção seguinte.

Neste capítulo buscamos primeiramente caracterizar a concepção de coesão territorial e sua evolução no continente europeu. Em seguida sob uma perspectiva regional, apresentamos algumas considerações sobre resultados das políticas de coesão territorial na União Europeia bem como alguns desafios regionais detetados. Por fim, demos enfoque à dimensão urbana, ao apresentar a sua relevância e pertinência.

### II.3. O programa URBACT e seu enquadramento Europeu

O Programa URBACT foi criado em 2002, no prosseguimento do Programa europeu URBAN (URBAN II - URBACT, [s.d.]). Cabe ressaltar que à primeira vista, a União Europeia possui uma estrutura institucional aparentemente federativa, formada através de um poder legislativo, executivo e judiciário com relativa autonomia dos Estados-Membros, entretanto, com mais cuidado, percebe-se diferenças marcantes, como a dependência da participação dos Estados-Membros para a aprovação e implementação de medidas legislativas. (Neto e Lobato, 2013). Os Estados-membros da UE possuem o atributo da soberania, o que afasta a caracterização da UE

como federação, sendo preferido por autores a classificação em *confederação* ou *associação de Estados* (Catarino e Abraham, 2018). Com efeito, esta soberania torna ainda mais complexa a implementação de políticas de cunho territorial para o desenvolvimento urbano integrado.

A dimensão urbana como vista no capítulo anterior é de grande importância, especialmente ao se ter em conta que a estrutura urbana europeia é policêntrica e de acordo com o Relatório *Orientations for URBACT post-2020* (Urbact Managing Authority, 2018) aproximadamente 70% dos europeus moram em cidades. O programa URBACT possui como objetivo a promoção do desenvolvimento urbano integrado sustentável em cidades europeias. Ele é um instrumento da Política de Coesão europeia, assim como ESPON, INTERREG e INTERACT (todos programas inter-regionais). E é co-financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu (FEDER) (*Sobre o URBACT*, 2018).

O programa reforça a importância das cidades para o desenvolvimento em sentido amplo. Podemos considerar que o Programa surge na esteira da percepção da relevância da dimensão territorial para a Coesão Europeia. Ao mesmo tempo que se disseminou a convicção de que formas tradicionais de planeamento territorial já não conseguiriam ser capazes de resolver os problemas contemporâneos enfrentados pelas cidades, como desemprego, população em declínio, desigualdades regionais, entre outros. O programa almeja o desenvolvimento urbano integrado (Anexo V) e utiliza-se de princípios de integração política tanto horizontal quanto vertical (*URBACT, an opportunity for action and change*, 2019).

Vale dizer que nenhuma edição foi igual a anterior, cada uma delas teve suas próprias particularidades. Por exemplo, o URBACT I que vigorou entre 2002 e 2006, foi organizado para trocar experiências em regeneração sustentável, entre as cidades que participavam do programa URBAN 1 e 2. Já o URBACT II, que aconteceu entre 2007 e 2013, aumentou o seu leque de iniciativas focadas no desenvolvimento sustentável. Além disso, convém ressaltar que é durante este período que a coesão territorial se torna uma das dimensões da Política de Coesão, com a assinatura do Tratado de Lisboa em 2007. A introdução desta nova dimensão gerou reflexos no programa, que foi reforçado e ampliado.

Atualmente, o programa encontra-se na fase final de sua terceira edição (2014-2020) e nos preparativos para a sua quarta edição (URBACT IV). O URBACT III, continuou a promover

o desenvolvimento urbano integrado sustentável e a contribuir para a concretização da estratégia Europa 2020 através de redes de Planeamento de Ação, redes de Implementação e redes de Transferência (*URBACT - financiamento de redes europeias de cidades*, [s.d.]).

Para ter dimensão do alcance do programa, de acordo com o relatório final do Urbact II (URBACT, 2014), até 2013, 519 cidades já haviam participado do programa, e o número de planos de ação local total ou parcialmente implementados era de 83%, com 97 boas-práticas estruturadas. Já a lista de cidades beneficiárias do URBACT III conta com 399 cidades de acordo com o relatório emitido em março/2021 (URBACT, 2021).

Conforme indicado no Anexo VI, nas três edições realizadas até agora, as principais temáticas das Redes do URBACT se concentraram em desenvolvimento urbano, governança e cooperação (Briot et al., 2021).

Como observado anteriormente, atualmente o programa encontra-se num período de transição da terceira para a quarta edição. Apesar de algumas mudanças, a sua estrutura fundamentalmente permanecerá a mesma, continuará caracterizada pela oferta de especialista e suporte às cidades, pela abordagem territorial utilizando-se de cooperação vertical e horizontal, pela criação redes com intuito de compartilhamento de conhecimento e capacitação dos pares e pela disponibilidade a todas as cidades, entre outros aspetos.

Após essas considerações sobre a caracterização do Programa no contexto europeu e sua evolução histórica, nos parágrafos seguintes nos voltaremos à compreensão do programa em si, os instrumentos oferecidos e o seu método, para em seguida realizar uma reflexão integrada sobre a importância global do URBACT. Para tanto, antes de mais nada, é preciso ter destacar o propósito do Programa. Segundo o Manual do URBACT III (2021, p. 2, tradução nossa):

*“A missão do URBACT é permitir que as cidades trabalhem juntas e desenvolvam soluções integradas para desafios urbanos comuns, por meio de redes, aprendendo com as experiências uns dos outros, desenhando lições e identificação de boas práticas para melhorar as políticas urbanas.”*

O URBACT é uma plataforma de intercâmbio de conhecimento onde atores de diversos níveis podem trocar experiências, aprender e compartilhar ensinamentos para benefício mútuo

utilizando-se de uma metodologia de planeamento estratégico (método URBACT). Através dessa Plataforma de intercâmbio e aprendizado, redes são criadas com foco num tema específico que é desafio para aquelas cidades. Participam de cada rede de seis a doze cidades que possuem interesse no tema para aprender ou repassar o conhecimento e as redes são sempre diferentes entre si (URBACT, 2014). Cabe ressaltar que a questão a ser trabalhada na rede deve corresponder a algum dos objetivos relacionados na Política de Coesão da UE.

O conhecimento gerado durante o projeto é sistematizado para ficar disponível para que outras cidades possam se beneficiar deste conhecimento, ou seja, os efeitos não ficam circunscritos as cidades participantes. O público-alvo do programa são os operadores e formuladores de políticas públicas e outros atores que estão envolvidos de alguma forma na temática, na esfera pública ou privada (URBACT at glance, [s.d.]). Entre as formas de disseminação do conhecimento produzido pelo programa está o próprio site do URBACT (anexo VII) e eventos como o URBACT City Festival (anexo VIII), desenhado para ser um fórum de trocas e discussões interativas (URBACT, an opportunity for action and change, 2019).

Os recursos reservados ao programa são destinados a financiar as redes/plataformas de troca de disseminação do método URBACT, que nada mais é que um método de planeamento estratégico. Entretanto, os investimentos necessários para executar os planos de ação elaborados no âmbito da iniciativa não são feitos diretamente pelo programa.

O método URBACT é composto de processos e ferramentas. Ele é baseado em três princípios: Participação, Integração e Aprendizagem-ação (Conheça a nova URBACT Toolbox!, 2020).

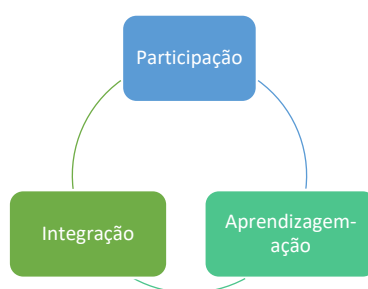


Figura 2 - Três conceitos chave do método URBACT. (Adaptado de Conheça a nova URBACT Toolbox!, 2020)

<p><b>Integração:</b> a abordagem integrada é composta por várias dimensões: a “cooperação vertical” entre todos os atores envolvidos, a “cooperação horizontal” entre áreas de intervenção política e os departamentos municipais, a “cooperação territorial” entre os lugares como bairros e municípios vizinhos, além do equilíbrio entre investimento material e o imaterial. O “material” atrelado ao investimento em infraestruturas e o “imaterial” está associado ao fator humano (URBACT, 2019).</p>
<p><b>Participação:</b> segundo este princípio deve-se dar voz a todos os envolvidos na cidade. Implica o envolvimento dos cidadãos, a cocriação e o diálogo multinível.</p>
<p><b>Aprendizagem-ação:</b> significa o acúmulo de conhecimento e capacitação técnica através do trabalho em conjunto. Busca gerir o ciclo político desde o planeamento, identificar recursos e atribuir ações a políticas de implementação e acompanhamento, avaliar o impacto e divulgar as lições aprendidas</p>

Além disso, os principais blocos de construção deste método são: *networking* entre cidades, abordagem participativa para o desenvolvimento urbano, produção e implementação de planos de ação integrados, suporte de especialistas para as cidades envolvidas numa rede URBACT, treinamento e capacitação de *stakeholders* para elaborar, implementar e replicar o conhecimento adquirido na rede, realização de um quadro de resultados para alinhamento de expectativas e parâmetros elencados no plano de ação, capitalização e divulgação do conhecimento e por fim, apoio da estrutura institucional do URBACT (*URBACT, an opportunity for action and change*, 2019).

No esquema abaixo (Figura 12) apresentamos os passos e fluxos estabelecidos para a elaboração, execução e acompanhamento proposto pela metodologia URBACT para o Planeamento de ação (Resende, 2020).

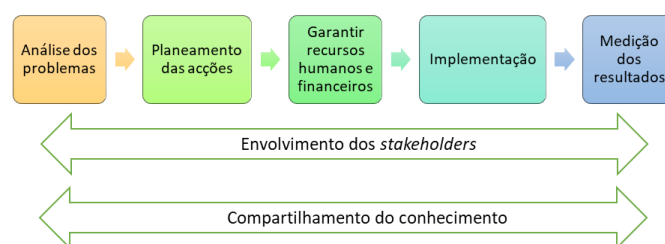


Figura 3 - Etapas de planeamento de ação. (Adaptado de Resende, 2020)

O URBACT se propõe a liderar o caminho na promoção do desenvolvimento urbano integrado. Para este propósito, o URBACT possibilita a colaboração entre cidades, que trocam experiências e partilham boas práticas, melhoram as suas competências e conhecimentos, além de disseminar as lições aprendidas por toda a Europa. O URBACT atua como um catalisador, desenvolvendo processos e ferramentas conhecidos como Método URBACT, através do qual decisores, agentes urbanos e cidadãos podem ajudar a conceber novos modelos de governança local (URBACT, 2019).

Por causa de suas características, como a disseminação do planeamento estratégico a partir do compartilhamento de informações através da estruturação em rede de cidades, o URBACT parece dialogar com dois conceitos trazidos por Balducci (2015), chamados de *Boundary Objects* e *Trading Zone*. O primeiro deles, "*Boundary Objects*", trazido da sociologia, pode ser definido como objetos que são plásticos o bastante para se moldar e adaptar as necessidades locais, mas com um conteúdo imutável suficiente para manter uma integridade entre as partes. Já o conceito de *Trading Zone* define um espaço onde questões complexas são reorganizadas e decompostas com objetivo de trocar informações num determinado contexto. Dessa forma, seria possível a colaboração com benefícios para todas as partes, mesmo que todas não possuam o mesmo nível de informações, torna-se viável trocar informações dentro de um contexto específico.

A percepção da presença destes atributos no programa URBACT demonstram o seu potencial, além de reforçar a visão que o planeamento estratégico propõe, de encontrar soluções que possam acomodar realidades diversas e perspectivas conflituosas entre os atores envolvidos, ao invés de buscar a solução ótima, que irá ter uma aceitação unânime, mas que possivelmente jamais será atingida (Balducci, 2015).

Ao longo de mais de duas décadas de vigência, a comunidade acadêmica, especialistas e atores interessados foram capazes de identificar potencialidades e fraquezas na implementação do URBACT.

Quanto às suas potencialidades, um artigo presente na publicação URBACT ' *CITIES IN ACTION STORIES OF CHANGE* ' (URBACT, 2018) aponta três maneiras pelas quais cidades de qualquer tamanho podem se beneficiar da participação no Programa: (i) através do próprio site do URBACT como uma fonte de conhecimento e experiência, com boas práticas, artigos, estudos

de caso, planos de ação integrados sobre diferentes tópicos que podem inspirar as administrações de pequenas ou grandes cidades, além de publicações digitais e em papel , (ii) através da organização de eventos abertos a todas as cidades da UE para partilhar conhecimentos, práticas e know-how, e (iii) através da possibilidade de qualquer cidade poder candidatar-se a um concurso de redes e se beneficiar de uma jornada de intercâmbio e aprendizagem com os seus pares da UE.

Para Briot et al. (2021), em artigo que oferece uma análise sobre as redes de cooperação dos programas Interreg C e URBACT, o nível de cooperação das redes no URBACT ultrapassa o escopo dos projetos específicos de cooperação, e os conhecimentos são partilhados de forma facilitada pela rede. Outro benefício trazido pelos autores é que a participação numa rede de cooperação pode propiciar a criação de conexões e relações alternativas capazes de tornar mais relevantes e mais influentes as cidades de menor expressão. Além disso, por mais frágeis que possam ser os vínculos criados por essas redes, eles exercem influência ao nível da política local e atuam como facilitadores para a troca de conhecimentos e boas práticas entre os agentes locais.

No relatório *Mid-term Evaluation of URBACT II* – (ECORYS, 2015), por meio de pesquisa realizada de forma remota em 2011, participantes de Redes URBACT II identificaram os maiores benefícios percebidos ao participar do programa: (1) o ganho de conhecimento técnico e conhecimento pessoal dos participantes diretamente envolvidos nos projetos, (2) aperfeiçoamento dos 'métodos' urbanos - ajudando a melhorar as questões de gestão, coordenação e governança ligadas à entrega e implementação de atividade de desenvolvimento urbano e (3) melhoria direta do processo de desenvolvimento de projectos e programas de matriz urbana.

Por outro lado, eles também apontaram algumas questões que afetam o desempenho do programa ou que podem ser encaradas como fragilidades: (1) a inexistência de financiamento para implementação do Plano de Ação, (2) a falta de interação e envolvimento das principais partes interessadas nos projetos.

Um ponto ambíguo, apontado no documento como fraqueza para alguns, mas que, ao mesmo tempo, se caracterizava como ponto forte para outros, é a natureza ampla dos parceiros envolvidos nos projetos. Enquanto uns afirmam que a diversidade de parceiros, embora culturalmente rica e interessante, limita a extensão em que este processo de transferibilidade pode ocorrer, outros consideram ser possível transferir 'abordagens' e 'princípios' de projetos de uma cultura e contexto institucional para outro.

Ainda segundo o relatório, aqueles projetos que tiveram uma ligação clara com uma autoridade de gestão eram os que exibiam maior potencial para garantir financiamento e de influenciar as políticas e práticas de desenvolvimento urbano, o que evidencia a importância do comprometimento político para a eficácia de qualquer iniciativa. De igual modo, as redes de cooperação podem funcionar como porta de entrada para a ascensão de cidades ao nível europeu, aproveitando mais oportunidades de programas comunitários e recursos (Briot et al., 2021).

Entretanto, outro aspeto que pode ser considerado um desafio é a construção de laços duradouros entre os participantes de redes. De acordo com Briot et al. (2021) os vínculos, em sua maioria, entre as cidades além de serem únicos, costumam existir apenas durante um período de programação.

Diante do exposto, para uma melhor compreensão global das potencialidades, forças, fraquezas e desafios do URBACT, no quadro esquemático abaixo sistematizamos os aspetos ressaltados acima. O quadro seguinte apresenta de forma sucinta uma análise valorativa da pertinência do Programa, especialmente ao considerarmos que *a cooperação entre cidades faz parte de um mundo globalizado onde conexões e redes são essenciais* (Briot et al., p.5, 2021, tradução nossa).

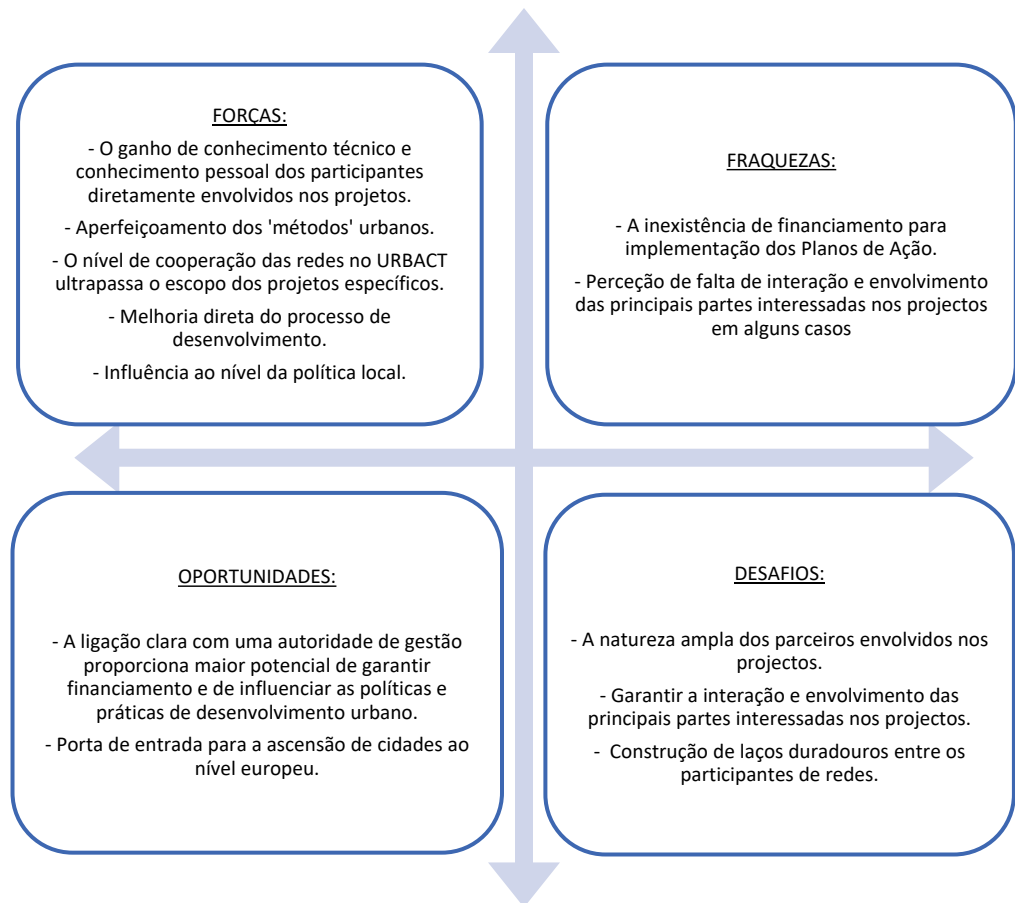


Figura 4 - Matriz de análise e avaliação do Programa URBACT (Própria autora, 2021)

Os pontos fortes identificados estão associados ao ganho de conhecimento técnico e conhecimento pessoal dos participantes diretamente envolvidos nos projetos, ao aperfeiçoamento dos 'métodos' urbanos, à constatação de que o nível de cooperação das redes no URBACT tende a ultrapassar o escopo dos projetos específicos e ao condão de exercer influência ao nível da política local. Além disso, foi percebida uma relação direta entre a participação e melhoria dos processos de desenvolvimento.

Por outro lado, a inexistência de financiamento para implementação dos Planos de Ação e a limitada interação e envolvimento das principais partes interessadas nos projectos observada em alguns casos, constituem fragilidades que merecem atenção.

Por causa deste último aspeto, é considerado um desafio assegurar a interação e comprometimento das principais partes interessadas nos projectos. Somado a este, também são

aspectos desafiadores a adequada articulação das redes em virtude da natureza ampla dos parceiros envolvidos nos projecto e a construção de laços duradouros entre os participantes de redes.

Em contrapartida, entre as principais oportunidades identificadas está o fato de que a ligação clara com uma autoridade de gestão aumenta as chances de garantir financiamentos e de influenciar as políticas e práticas de desenvolvimento urbano. Ademais, a participação numa das redes é vista como um possível caminho para a ascensão de cidades ao nível europeu.

Acrescente-se a isso o fato de que em complementaridade a Agenda Urbana europeia, o *Programa URBACT ajuda as cidades a desenvolver soluções pragmáticas inovadoras e sustentáveis e que integram temas econômicos, de inclusão social, de desenvolvimento urbano integrado e de governança ambiental* (Medeiros, p. 15, 2019, tradução nossa).

Isto significa dizer que o programa URBACT, em última instância, tem como principal objetivo contribuir com a política de Coesão Territorial da União Europeia. Considerando este fim, o *Relatório URBACT III Programme - IMPLEMENTATION EVALUATION – Final Report* (URBACT,2019b), aponta que os processos e procedimentos do URBACT III estão alinhados aos objetivos temáticos da política de coesão. Os resultados da pesquisa realizada no âmbito deste relatório, indicaram que a proporção dos planos de ações que já estavam sendo implantados nas cidades participantes à época era de 80%. Além disso, apontou que os resultados a nível das cidades mostraram que a participação no programa teve efeito direto na capacidade das cidades de desenvolverem soluções para suas questões urbanas.

Esta constatação revela outro grande potencial do programa: a capacidade do método URBACT de gerar novas ideias e novas soluções para o desenvolvimento de planos de ação mais equilibrados e integrados, alinhados aos objetivos da Política de Coesão.

Nesta seção abordamos as principais questões trabalhadas no URBACT, suas raízes históricas e o seu desenvolvimento e sua importância global integrada à Política de Coesão Europeia. No capítulo seguinte, detalharemos o caminho metodológico adotado e sua justificativa para a pesquisa deste trabalho.

### III. ABORDAGEM METODOLÓGICA

O delineamento metodológico proposto para esta dissertação define o seu percurso investigativo, e de forma mais específica as técnicas de recolha de dados e de consequente tratamento e análise das informações.

Esta dissertação assume-se como de natureza qualitativa e exploratória, pois pretende realizar - a partir da análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas realizadas – à luz da experiência europeia através do URBACT, uma estrutura reflexiva sobre as potencialidades e obstáculos à implementação dentro da estrutura federativa do Brasil de um programa cooperativo de disseminação de planeamento estratégico com objetivo de contribuir para a coesão territorial.

Neste capítulo, estruturamos nosso percurso metodológico em cinco seções: primeiramente apresentamos o paradigma de investigação (III.1), depois discorremos sobre as técnicas e instrumentos de recolha de dados utilizados (III.2 e III.3), em seguida descrevemos os procedimentos adotados na análise de dados (III.4) e por fim, comentamos sobre os resultados esperados (III.5).

#### III.1. Paradigma de investigação

A pesquisa é um conjunto de ações baseadas em procedimentos racionais e sistemáticos com objetivo de encontrar respostas para uma questão (Prodanov e Freitas, 2013). Para um trabalho de base científica, faz-se necessário realizar o delineamento da pesquisa para obter as respostas ao problema apresentado, e é o que faremos nesta seção. Entretanto cabe ressaltar que a busca por respostas é um processo cíclico, capaz de sofrer alterações no decorrer da pesquisa. Novos problemas e respostas podem surgir e se modificar de acordo com as escolhas metodológicas, conforme preconizado por Raupp e Beuren (2006). Por isto, é pertinente assumir que este delineamento não se encerra aqui, podendo sofrer alterações no decorrer do projeto.

No quadro abaixo estão apresentadas as várias componentes metodológicas de investigação adotadas para este trabalho, que serão detalhadas nos parágrafos seguintes.

Componentes metodológicas	Tipo
Objetivos	Caráter exploratório

<b>Abordagem</b>	<b>Pesquisa qualitativa</b>
<b>Métodos de recolha de dados</b>	Técnicas de recolha de informação diretas (análise documental e revisão bibliográfica) e indiretas (entrevistas semi-estruturadas)

Em termos de classificação quanto aos objetivos (Gil, 1995), este trabalho possui caráter exploratório, pois pretende examinar um tema que ainda não foi muito investigado e contém potencial para aprofundamentos futuros. De acordo com o mesmo autor “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”, o que consideramos se enquadrar neste caso.

Quanto à forma de abordagem para obter os resultados e respostas acerca da problematização apresentada, optou-se por realizar pesquisas utilizando métodos qualitativos (Raupp e Beuren, 2006). A pesquisa qualitativa atenta-se aos elementos da realidade que não podem ser quantificados, tendo como foco a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (Fonseca, 2002).

Para embasamento deste estudo, este trabalho utilizou algumas obras de referência como o livro “Pesquisa qualitativa do início ao fim” do Robert Yin (2006). Entre as principais características da pesquisa qualitativa indicadas pelo autor neste livro, podemos destacar o empenho por utilizar múltiplas fontes de evidência ao invés de se basear em uma única fonte, abarcar as condições contextuais em que as pessoas vivem e a representação de opiniões e perspectivas das pessoas de um estudo. Além disto, para Bauer e Gaskell (2008) o propósito verdadeiro da pesquisa qualitativa não é a mera contagem de opiniões ou pessoas sobre determinado assunto, mas exatamente o oposto, que o universo de representações e opiniões colhidos seja explorado.

Em relação aos métodos de recolha de dados, pretendemos utilizar tanto técnicas de recolha de informação diretas quanto indiretas. Entre as indiretas está a ênfase na análise documental e revisão bibliográfica, fontes primárias e secundárias respetivamente, segundo classificação proposta por Lakatos e Marconi (2003). A pesquisa qualitativa permite que se combinem diversas formas de recolha de dados, o que acaba por enriquecer os dados obtidos e a pesquisa mais consistente.

### III.2. Análise documental e revisão bibliográfica

Parte essencial da pesquisa recorrerá à análise documental e bibliográfica sobre os conceitos de planeamento estratégico e coesão territorial, e sobre as políticas de cooperação na União Europeia e Portugal no que concerne ao ordenamento do território e ao desenvolvimento e resultados do programa URBACT. Além disso, aplicaremos análise semelhante às políticas públicas de ordenamento do território brasileiro.

No que tange especificamente ao programa URBACT, buscar-se-á compreender as dificuldades enfrentadas ao longo dos processos de transplantação de experiências entre territórios diferentes, em termos de transmissão de conhecimentos, mobilização de agentes e participação popular. Quanto à realidade brasileira, procuraremos oferecer um panorama do planeamento estratégico no Brasil na esfera federal, identificar os principais desafios impostos pela organização federativa do país ao fomento de iniciativas em rede que tenham como objetivo a promoção da coesão territorial e identificar os possíveis apoios para construção de estratégias urbanas no Brasil.

Para o desenvolvimento do presente bloco, utilizaremos essencialmente a análise documental e bibliográfica. Consultaremos, assim, documentos oficiais e legislações portuguesas e europeias como a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1998), o Tratado de Lisboa (2007) e o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (2008). Do mesmo modo no caso do Brasil, em que nos debruçaremos sobre documentos e leis brasileiros, como o decreto nº 9.810/2019 – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a lei nº 10257/2001 – Estatuto da Cidade. Ressaltamos que também serão consultados manuais e relatórios URBACT, documentos elaborados pela Direção Geral do Território (DGT) – Autoridade Nacional portuguesa de gestão do programa URBACT, estatísticas e mapas fornecidos pela ESPON, estatísticas e mapas fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e estudos empíricos disponibilizados em bibliografias científicas.

### III.3. Entrevistas

A técnica de recolha direta escolhida foi a realização de entrevistas, classificada como observação direta intensiva por Lakatos e Marconi (2003). Para Bauer e Gaskell (2008), a entrevista enquanto dado social é categorizada como comunicação informal. A entrevista é uma técnica eficaz para se obter dados que não estão disponíveis em outros meios e recolher informações de pessoas com experiências relacionadas ao campo em estudo. A tipologia escolhida foi a entrevista semiestruturada. Neste modelo é exigido que se estruture um roteiro com tópicos selecionados. De acordo com Rosa e Arnoldi (2008) “As questões, nesse caso, deverão ser formuladas de forma a permitir que o sujeito discorra e verbalize seus pensamentos, tendências e reflexões sobre os temas apresentados.” Este tipo foi escolhido porque entendemos que oferece uma certa objetividade, mas também está flexível e aberto à contribuição de cada entrevistado, especialmente levando em consideração o contexto e propósito de cada entrevista. No caso deste estudo, dois espectros bem distintos.

Neste trabalho realizamos entrevistas com representantes da administração pública da União Europeia, Portugal e Brasil. Foram seis entrevistados, dois responsáveis pela implementação de redes URBACT em cidades portuguesas e um representante do Programa à nível europeu e três representantes da Administração Pública Brasileira (um a nível federal e dois na esfera municipal).

Entrevistados no Brasil	Entrevistados em Portugal
Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador -BA	Chefe da Divisão de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo da Câmara Municipal de Aveiro.
Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro. Trabalhou anteriormente como Secretária Municipal de Habitação e Planejamento nos municípios de Magé, Belford Roxo, Nova Iguaçu e São João de Meriti – RJ.	Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local da Câmara Municipal de Loulé.
Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU. Trabalhou anteriormente como Analista de Infraestrutura no Ministério das Cidades	Técnico Superior da DGT (Direção Geral do Território) Atua na Divisão de Desenvolvimento Territorial e Política de Cidades. Em questões relacionadas à Cooperação Internacional nos temas do Desenvolvimento Urbano e da Coesão

	Territorial da EU, à OCDE, ao URBACT e à Iniciativa Nacional Cidades Circulares.
--	--

*Tabela 1 - Tabela síntese da relação de entrevistados*

Este formato foi concebido com a intenção de colher informações sobre o maior número possível de instâncias envolvidas na implementação do programa (no caso europeu) e implementação de políticas de ordenamento territorial (no caso brasileiro). As perguntas foram específicas para cada um dos grupos. Todas as entrevistas serão feitas com um guião de perguntas previamente estruturadas, mas com o formato de respostas em aberto, como é característica das entrevistas semiestruturadas.

A seguir apresentamos os blocos temáticos das perguntas presentes nos guiões de entrevista, destinados aos entrevistados brasileiros e portugueses, respetivamente (Anexo XVII e XVIII).

### *III.3.1. Blocos Temáticos da Entrevista Semiestruturada – Brasil*

Os blocos se relacionam à experiência de implementação das políticas de ordenamento do território e planeamento estratégico, bem como os desafios, os entraves e as perspetivas futuras.

<p><b>Bloco A – Legitimação da Entrevista</b> - O nosso intuito foi esclarecer os fundamentos e objectivos da entrevista, além de motivar o entrevistado.</p> <p><b>Bloco B – Redes Colaborativas no Brasil</b> - O intuito foi aproveitar a experiência dos entrevistados para identificar iniciativas que utilizassem Redes Colaborativas no Brasil, bem como os seus resultados, positivos ou não, além dos desafios e benefícios que estes profissionais vislumbram para a implementação de uma rede colaborativa.</p> <p><b>Bloco C – Planeamento Estratégico</b> - Neste bloco, pretendemos identificar iniciativas que empregassem o Planeamento Estratégico no Brasil, opinião sobre os resultados, positivos ou não, e os benefícios que estes profissionais consideram na utilização de Planeamento Estratégico.</p> <p><b>Bloco D – Principais desafios à implementação de políticas públicas</b> - Neste bloco pretendemos identificar, na perspetiva dos técnicos da área, quais eram os maiores desafios para a implementação de políticas públicas territoriais no Brasil a partir de sua ótica. De modo</p>
---

geral, o intuito é buscar perceber os efeitos que estes especialistas da área perceberam na sua experiência com o Programa.

### *III.3.2. Blocos Temáticos da Entrevista Semiestruturada – Portugal*

**Bloco A – Legitimação da Entrevista** - O nosso intuito foi esclarecer os fundamentos e objetivos da entrevista, além de motivar o entrevistado.

**Bloco B – URBACT** - Neste bloco, o objetivo foi identificar os motivos que levam uma cidade a participar de uma Rede URBACT, além dos principais desafios e se houve necessidade de adaptação de normas locais para a participação.

**Bloco C – Contributos ao Planeamento Estratégico – URBACT** - Neste bloco, pretendemos identificar, através da experiência e perspetiva dos técnicos da área, os maiores contributos do Programa em relação à disseminação do planeamento estratégico.

**Bloco D – Aprendizado a partir de experiências alheias** - Propusemo-nos conhecer de que forma e se era possível aprender com a experiência de outras cidades.

**Bloco E – Contributos à Coesão Territorial – URBACT** - Buscamos identificar, através da experiência e perspetiva dos técnicos da área, os maiores contributos do Programa para a Coesão Territorial.

**Bloco F – Oportunidades de aprimoramento** - Buscamos identificar em que aspetos o programa URBACT poderia ser melhorado.

**Bloco G – Principais desafios à implementação de políticas públicas** - Neste bloco buscou-se conhecer, através da perspetiva dos técnicos da área, quais eram os maiores desafios para a implementação de políticas públicas territoriais em Portugal.

### *Procedimentos*

Uma das etapas mais importantes durante a conceção deste instrumento de pesquisa foi definir exatamente a informação que queríamos obter sobre cada grupo de entrevistados, pois as entrevistas nestes dois conjuntos possuíam objetivos diferentes. Para este propósito, contámos com a colaboração do orientador, que forneceu elementos e ajudou na formulação das perguntas. Todos os entrevistados bem como os resultados e análises serão detalhados no Capítulo VII.

### III.4. Análise de dados

E por fim, quanto ao tratamento analítico de dados, recorreremos à clássica e reconhecida análise de conteúdo. É intuito deste estudo realizar uma análise interdisciplinar que possa aproveitar da forma mais abrangente possível os contributos dos dados coletados em variadas fontes. O tratamento destes dados seguiu a metodologia proposta por Yin (2006) em cinco passos para analisar dados qualitativos.

As três primeiras fases, de cariz analítico, foi compilar, decompor e recompor os dados. Compilar para constituir uma base de dados formal e ordenada com todo o material colhido, em seguida decompor estas informações em unidades menores, para possibilitar que sejam reorganizados na fase seguinte de recomposição, momento oportuno para que todas essas informações possam ser testadas sob diversos rótulos ou códigos de organização mais adequados ao propósito da pesquisa. As duas últimas fases foram interpretar os dados e a conclusão.

Após realizarmos as entrevistas, organizamos os conteúdos obtidos para depois procedermos à sua análise global, com o propósito de organizar e ordenar os dados em categorias que consigam responder à questão inicial posta pela investigação.

### III.5. Resultados esperados

Ao final, espera-se que este trabalho possa não só contribuir para a discussão presente e futura da temática do planeamento estratégico enquanto instrumento profícuo para a construção de territórios coesos, ao indicar os contributos desta abordagem para o desenvolvimento de políticas de coesão, mas também fazer uma reflexão acerca do modelo de ordenamento territorial vigente no Brasil, ressaltando a perspetiva das cidades sob a ótica da administração descentralizada e os obstáculos impostos por uma certa lógica de fragmentação que rege as relações entre cidades. Além disso, pretende-se reunir elementos sobre a possibilidade de adoção de um instrumento de cooperação territorial entre a esfera federal e as cidades brasileiras, nos moldes do programa europeu URBACT e salientar que a aplicação de um programa de intercâmbio como o URBACT pode representar uma oportunidade ao contribuir para a disseminação do planeamento estratégico como ferramenta de ordenamento territorial.

## IV. O Programa URBACT em Portugal

Na primeira parte deste trabalho oferecemos um panorama geral do URBACT sob a perspetiva europeia. A partir deste momento nos debruçaremos sobre a experiência portuguesa com o programa. De início interessa-nos aprofundar na realidade específica portuguesa, considerando que a implementação do programa é singular para cada contexto. Por esta razão, acreditamos ser necessária breve reconstituição da evolução institucional ligada ao planeamento e à coesão territorial em Portugal, a fim de que possamos ter clareza sobre as particularidades da experiência do URBACT no país.

Além disso, para sondar as contribuições de um programa baseado em cooperação para disseminação de planeamento estratégico na realidade nacional, é preciso antes dar um passo atrás e situar em que bases foram fundadas o planeamento territorial português, em que medida a União Europeia o influencia e em que patamar de desenvolvimento encontra-se a gestão territorial. Antes de efetuar qualquer análise é recomendado realizar o diagnóstico.

A título de exemplo, saber que o peso atribuído aos fundos estruturais europeus no investimento público português saltou de 52% em 1994-99 para 80% no ciclo de programação 2007-2013 (Fernández-Prado et al., 2020) é uma informação relevante quando se tenta apreender as razões que levam a uma alta procura dos municípios em participar do URBACT, pois mesmo que o Programa diretamente não tenha linhas de crédito, a participação pode oferecer maiores perspetivas de acesso a elas.

E por fim, este capítulo pretende oferecer subsídios para compreensão do panorama das políticas territoriais entre Portugal e Brasil e de que maneira as temáticas da coesão territorial e planeamento estratégicos são abordadas em ambos os Estados atualmente.

### IV.1. Considerações sobre Coesão Territorial em Portugal

Apesar de a Constituição da República Portuguesa de 1976 indicar que o Estado é responsável pela promoção do ordenamento do território e de já ter sido observado evoluções no sentido da implementação do conceito desde meados do século XIX (Cunha et al., 2020), este compromisso se consolidou com a integração de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 (Silveira e Pereira, 2018).

No tocante à temática do desenvolvimento regional em Portugal, cabem destacar dois Órgãos da Política Regional: (1) as CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que possui entre suas atribuições a participação na definição e construção da política regional e no cumprimento dos compromissos tomados por Portugal na política de coesão, na coordenação inter-setorial e inter-regional, além de ser executora das políticas relacionadas ao ambiente (Rolim, 2015); e (2) a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P (Agência, I.P.), que possui como propósito facilitar a coordenação da Política Estrutural e de Desenvolvimento Regional cofinanciada pelos fundos europeus. De acordo com Rolim (2015), a agência tem sob sua responsabilidade tudo relacionado à política regional de Portugal e ao relacionamento com os fundos europeus, além de funcionar praticamente como um desdobramento operacional da Comissão Europeia dentro do país, devido à importância que os fundos europeus possuem para Portugal. Para dar real dimensão desta relevância, a participação dos fundos estruturais europeus no investimento público português saltou de 52% no período de 1994 a 1999 para 80% no ciclo de programação entre 2007 e 2013 (Fernández-Prado et al., 2020).

Especificadamente sobre instrumentos normativos que abordam a coesão territorial, vale apontar que em 2014 entrou em vigor a Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo e foram revogados dois dispositivos anteriores, nomeadamente a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) de 1998 e a Lei dos Solos de 1976. Um dos motivos que levaram à reforma do quadro jurídico da política de ordenamento do território e urbanismo foi a imprescindibilidade de adequação aos desafios de coesão territorial (Ramos, 2017). Nesta nova Lei de Bases, apesar de a coesão nacional ser indicada como um fim e a coesão territorial configurar um princípio geral, não foram indicadas formas concretas para a sua consecução, o que de acordo com Ramos (2017) deixou a cargo do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) assegurar, em consonância com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a coesão territorial portuguesa.

Além disso, em 2016 foi criado o Programa Nacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros no 72/2016) com o objectivo de enfrentar o esvaziamento e declínio econômico dos territórios do interior, bem como a tendência de envelhecimento e a crescente concentração litorânea (Ramos, 2017).

Santinha e Marques (2012), em artigo onde se propuseram a analisar a integração do princípio da coesão territorial na agenda política portuguesa, relacionou três elementos que caracterizam a interpretação que as instituições públicas e outros atores-chave integrantes dos processos de tomada de decisão têm sobre o princípio da coesão territorial: (1) o desenvolvimento territorial integrado e em rede, (2) a promoção da igualdade de oportunidades no acesso a serviços, e (3) a articulação de atores e políticas.

De acordo com Medeiros (2013), apesar de todas as incongruências ainda existentes dentro do território português, as políticas de coesão territorial impactaram positivamente em aspetos sociais e económicos, facilitaram a implementação de cooperação territorial à escala europeia, além de trazer um foco em gestão e procedimentos de controlo e auditoria.

Entretanto, Medeiros (2013) também pontua que muitos projetos aprovados sofreram de falta de eficiência e eficácia devido à ausência de estratégia de desenvolvimento territorial mais integrado e inteligente, focado num pequeno número de prioridades de desenvolvimento, considerando os pontos fortes territoriais. A ausência de planeamento espacial na implementação de muitas infraestruturas-chave apoiadas pelos Fundos de Coesão, especialmente no domínio das acessibilidades, também comprometeu o propósito de se alcançar um equilíbrio regional. Desta forma, concentrou-se o maior volume dos investimentos nas duas maiores aglomerações (Lisboa e Porto).

O Relatório do Desenvolvimento & Coesão, produzido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), 2018 aponta que *as associações de municípios, das quais se destacam as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autarquias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas.*

De acordo com o relatório, desde 1986, quando Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia, a política doméstica em diversos setores vem sendo alterada por força da influência das instituições europeias. Ele também aponta que este modelo de governação pública apresenta disfuncionalidades, como a persistência de modelos territoriais de desconcentração diferenciados e estratégias de desenvolvimento circunscritas ao financiamento comunitário, delimitadas geralmente pelos períodos de programação de fundos europeus. Nota-se que este trabalho não se

baseou em níveis de bem-estar ou de coesão económica, social e territorial, mas nas trajetórias de convergência e divergência das regiões baseado no PIB per capita.

O relatório aponta que o período de maior coesão interna coincidiu com o período de maior divergência do país em relação à média da união europeia, o que significa dizer que, na realidade regional portuguesa, foi o empobrecimento e menor dinamismo da região com maior desenvolvimento que proporcionou uma maior coesão, e não o enriquecimento das regiões menos desenvolvidas.

De forma geral, Medeiros e Van Der Zwet (2019) consideram que Portugal se beneficiou bastante com a criação das Políticas de Coesão europeias. E aponta como impactos positivos a europeização das políticas portuguesas de gestão territorial e o maciço aporte de recursos recebido para financiar processos de modernização.

Não é demais lembrar que a interpretação da coesão territorial vai além da abordagem da busca de convergência entre regiões, engloba também a importância de *se tirar partido da diversidade e da identidade territoriais, a favor de dinâmicas de desenvolvimento que valorizem as especificidades de cada território* (Santinha, 2014 apud Monteiro, 2019).

## IV.2. Alcance do Planeamento Estratégico em Portugal

Os processos estratégicos visam, em larga medida, simplificar e homogeneizar os sistemas de ação, isolando os subsistemas de ação pertinentes ou as variáveis motrizes, de forma que a complexidade seja administrável. (Guerra, 2000)

De acordo com o “Estudo Desenvolvimento Urbano Sustentável Em Portugal: Uma Abordagem Integrada” realizado pela *ECORYS UK limited* para a Comissão Europeia (2011), faz 20 anos que o planeamento estratégico faz parte do discurso e das práticas de planeamento. Segundo Ramos e Fonseca (2004), a regulamentação do instituto do Planeamento Estratégico ocorreu em Portugal em 1994, e no mesmo ano já ganhou mais força, com a publicação do despacho 6/94 do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, que condicionava à apresentação de um PDM e um Plano Estratégico o acesso a determinados fundos. Desde então, o país passou a contar com inúmeros instrumentos estratégicos. Entre eles está os Planos Estratégicos de Cidade, criados no âmbito do Programa PROSIURB (Programa de Consolidação

do Sistema Urbano Nacional). Os principais objectivos destes Planos estão descritos no fluxograma do Anexo IX.

Além deste exemplo, podemos destacar outros de amplo alcance e impacto, como a Estratégia Portugal 2020, previsto para ser realizado entre 2014 e 2020 (foi prolongado até 2023). Este documento foi o resultado da materialização do acordo de parceria estabelecida entre Portugal e a Comissão Europeia, alinhado à Estratégia Europa 2020, onde foi definido os grandes objectivos estratégicos norteadores da política de desenvolvimento económico, social e territorial para o período (PT2020, [s.d.]). Segundo dados de dezembro, Portugal 2020 atingiu no quarto trimestre de 2021 uma taxa de compromisso de 114% e uma taxa de execução de 71% do projectado.

Nomeadamente em relação à dimensão territorial, a abordagem territorial da Estratégia está assentada em três eixos de políticas/instrumentos: em (i) Políticas integradas de base territorial – com intuito de operacionalizar um rol de políticas a partir do território, que estão ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional, (ii) em Políticas sectoriais territorializadas - operacionalizadas por meio de uma governação multinível de instrumentos de programação e (iii) Medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade.

Entre as conclusões apresentadas na *Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, no Contexto da Convergência e Coesão Territorial* (AD&C, 2019, p.2), podemos destacar:

*(I) Pulverização de instrumentos nos territórios, limitando o seu impacte potencial, aumentando os custos de transação e dificultando a governança multinível. (II) Aprofundamento dos processos de planeamento estratégico territorial, promovendo a participação dos atores territoriais, capacitando as organizações, legitimando lideranças e responsabilizando parceiros com resultados. (III) Estímulo da articulação e do encadeamento lógico dos instrumentos promovendo a articulação vertical (regional – sub-regional – local), embora com insuficiências de coordenação multinível. (IV) Reforço da governação/governança territorial, mas insuficiente na distribuição de competências de condução territorial dos instrumentos.*

Além disso, de acordo com relatório, o aprofundamento dos processos de planeamento estratégico territorial nas escalas regional e sub-regional motivados pelo Portugal 2020, teve um papel fundamental na promoção do engajamento dos atores territoriais para trabalharem em

conjunto na identificação de oportunidades e problemas, bem como validar lideranças e promover o comprometimento dos envolvidos para a consecução das metas estipuladas.

No relatório alguns aspetos foram levantados como fatores que impediram o melhor aproveitamento da Estratégia até o momento, no nosso entendimento, estas questões representam obstáculos para qualquer plano estratégico de cunho territorial, como fragilidades de organização e de funcionamento do Estado e problemas na passagem do processo de planeamento para a operacionalização e programação financeira.

Medeiros (2020) afirma em seu artigo que Portugal 2020 tem colaborado para o desenvolvimento territorial sustentável, especialmente nas áreas de proteção ambiental e consciência sócio-ambiental. Entretanto, indicou também que as metas estipuladas para este pilar estão longe de ser alcançadas, entre outros motivos, destacou uma distribuição financeira não eficiente dos recursos.

Em consonância com os dois dispositivos citados (Estratégia Portugal 2020 e Europa 2020), e visando reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades, em 2015 foi aprovada a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” (*Aprovada a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”*, 2015) - quadro de referência estratégico para o desenvolvimento urbano sustentável em Portugal, que identifica os desafios, a visão, os princípios e os eixos estratégicos para as cidades. Ela possui como instrumentos de implementação o Fórum das Cidades e a Iniciativa Nacional Cidades Circulares (*Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 | DGT, [s.d.]*) – iniciativa esta que se inspirou na metodologia URBACT (*A Iniciativa Nacional Cidades Circulares e o URBACT, 2020*).

Mais recentemente foi elaborada a Estratégia Portugal 2030. Aprovada em 2020, a nova edição delinea a visão do governo para os próximos dez anos, no seguimento da Portugal 2020 e serve de referência para os vários instrumentos de política, como o quadro comunitário de apoio 2021-27 - Portugal 2030 (Gabinete do Ministro do Planeamento, 2020). A estratégia Portugal 2030 está alinhada com a nova agenda Estratégica da União Europeia (EU) para o período de 2019 a 2024. Entre os seus quatro objetivos, está a Agenda 4 - Um país competitivo externamente e coeso internamente

Este quadro evidencia a influência decisiva das diretrizes da União Europeia sobre o alargamento do uso de iniciativas estratégicas no país, que pelos resultados apresentados vem contribuindo para uma governança articulada e participada (AD&C, 2019, p.2).

Além disso, o estudo conduzido pela *ECORYS UK limited* apontou que há uma boa quantidade de planos, entretanto o que ainda falta é uma melhor integração dos planos existentes, pois a maior parte das áreas urbanas possuem um conjunto de projectos e estratégias desconectados entre si. Perceção semelhante foi apontada nos resultados da *Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020*, o que parece confirmar este ponto de vista. Porém cabe ressaltar, que é inegável o avanço em termos de execução de planeamento estratégico na realidade portuguesa desde a sua regulamentação na década de 90.

### IV.3. Balanço sobre a experiência portuguesa no URBACT

Desde o início Portugal é um dos países com maior participação em Redes do Programa URBACT (Lemos, 2018). Cidades portuguesas marcaram presença em Redes nas três edições realizadas até agora, e esta participação só foi aumentando ao longo do tempo, como veremos nos dados trazidos a seguir. Neste capítulo primeiramente abordaremos a estruturação do programa dentro do território português e depois discorreremos sobre o programa em Portugal, bem como sua evolução histórica e características dessa participação.

Atualmente a autoridade nacional responsável pela gestão do Programa URBACT é a Direção Geral do Território (DGT), é ela que representa Portugal no Comité de Monitorização europeu, em grupos de trabalho relacionados ao tema e em seminários<sup>4</sup>. A DGT também foi responsável por designar os componentes dos Sistemas de Controlo Financeiro de 1º e 2º nível, no primeiro nível a responsabilidade sobre a monitorização do trabalho dos auditores externos compete a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e no segundo nível o contacto direto com a Autoridade de Auditoria do Programa URBACT cabe à Inspeção-Geral das Finanças (IGF)<sup>5</sup>.

Para garantir a melhor internalização do programa, um Grupo de Ligação (GL) entre a DGT e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) foi constituído em 2008 para acompanhar os projetos e seu enquadramento regional no campo de ação dos

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/urbact-0>. Acesso em: 09/02/2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://urbact.eu/o-programa-operacional-urbact-ii-e-participa%C3%A7%C3%A3o-de-parceiros-portugueses>. Acesso em: 03/02/2021.

Programas Operacionais Regionais (POR), neste grupo a responsabilidade sobre a dinamização e disseminação do Programa em Portugal pertence ao Ponto URBACT Nacional (NUP).

A DGT no âmbito de suas atribuições designou a Divisão de Desenvolvimento Territorial e Política de Cidades como Ponto URBACT Nacional (NUP). O acompanhamento dos parceiros e projetos nacionais são realizados pelo Ponto URBACT Nacional com auxílio das CCDR. Entre as responsabilidades do NUP está: acompanhar os parceiros nacionais que participam em redes URBACT, disseminar os resultados URBACT, divulgação e comunicação sobre o Programa, apoiar as ações de capacitação realizadas pelo Secretariado URBACT, coordenar as atividades com o Secretariado URBACT<sup>6</sup> e suporte ao diálogo entre as autoridades locais, regionais e nacionais no que for relacionado ao desenvolvimento urbano sustentável integrado. Ao se firmar parcerias com instâncias regionalizadas para aumentar o alcance e a aderência ao território português, fica clara a percepção de que houve uma preocupação em garantir a internalização mais efetiva do programa.

Como mencionado antes, a participação portuguesa no URBACT é considerada expressiva e crescente. Para entender melhor como ela se desenvolveu ao longo do tempo, a partir deste momento procuraremos caracterizar essa participação com bases em dados do Programa e oferecer breves reflexões sobre o tema.

O quadro abaixo (Gráfico 1) revela a aceitação das cidades portuguesas ao Programa. Se nas duas primeiras edições Portugal manteve um índice de presença em aproximadamente 35% das redes implementadas, no programa URBACT III este número saltou para quase 70%.

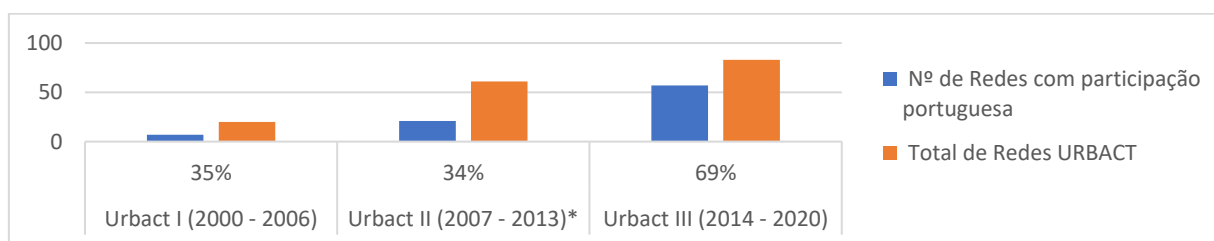


Gráfico 1 - Redes com participação portuguesa x Total de Redes URBACT (Próprio autor, 2021).

A tabela abaixo (tabela 2) consolida as principais informações sobre a participação portuguesa no âmbito do programa durante estas três edições:

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.dgterritorio.gov.pt/node/824>. Acesso em: 14/10/2021.

Portugal							
Fase do Programa	Nº de Cidades	Nº de Redes com participação portuguesa	Nº de Parceiros	Nº de Parceiros Líder portugueses	Total de Redes URBACT	% de Parceiros Líder portugueses	% de Participação em Redes
Urbact I (2000 - 2006)	6	7	9	0	20	0%	35%
Urbact II (2007 - 2013)*	15	21	25	2	61	3%	34%
Urbact III (2014 - 2020)	32	57	57	8	83	9,6%	69%

Tabela 2 - Participação portuguesa no URBACT I, II e III (Próprio autor, 2021).

Durante o URBACT I que se sucedeu entre 2001 e 2006, com o intuito de operacionalizar as lições e recomendações dos Programas de Iniciativa Comunitária Urban I e Urban II e da Iniciativa Projeto Piloto Urbano desenvolvidos anteriormente, foram implementadas 20 redes temáticas. Dentre essas, houve representantes portugueses em 7 delas (Tabela - Anexo XII).

Na segunda edição, entre 2006 e 2013, o país esteve presente em cerca de 30% do total de redes, com participação em 21 projetos (Tabela no Anexo XIII). Em três deles (*JOB TOWN, Creative Clusters e EVUE*), contou-se com dois parceiros nacionais. E no projeto *CTUR*, os 2 parceiros portugueses (Matosinhos e Autoridade do Porto de Leixões) estavam situados na mesma cidade. Segundo dados fornecidos pelo Ponto Nacional Urbact<sup>7</sup>, a participação no URBACT II foi considerada um sucesso. Entre os principais motivos apontados para o relativo êxito estão: (i) o verdadeiro envolvimento das cidades nas redes transnacionais, o que lhes possibilitou tirar proveito dos conhecimentos e experiências dos outros participantes, (ii) a comunicação de qualidade entre os participantes das redes e as autoridades regionais e locais, (iii) o estabelecimento de estratégias urbanas sustentáveis com calendário e objetivos bem definidos e (iv) a realização de workshops locais, oportunidade onde os problemas puderam ser debatidos com a participação dos parceiros e experts da área.

No programa URBACT III ainda em curso, porém em fase de finalização, Portugal participou de 13 de um total de 20 Redes de Planeamento de Ação, na 1ª edição, e 19 de um total de 23 Redes de Planeamento de Ação, na 2ª edição (Tabela no Anexo XIV). Nas Redes de Implementação, participou de 4 de um total de 7; nas Redes de Transferência, de 17 de um total

<sup>7</sup> Disponível em: < <https://urbact.eu/o-programa-operacional-urbact-ii-e-participa%C3%A7%C3%A3o-de-parceiros-portugueses>>. Acesso em: 10.10.2021.

de 23; e nas Redes de Planeamento de Ação, em 19 de um total de 23 Redes. A presença portuguesa nas Redes chegou a quase 70%. Em artigo lançado em 2018 pelo Ponto URBACT nacional<sup>8</sup>, sobre os primeiros resultados de projectos URBACT III, destacou-se dois aspetos relevantes para o êxito das redes implantadas até aquele momento: (i) o suporte recebido por intermédio dos seus Grupos de Ação Local (GAL), elemento transversal às redes URBACT e (ii) o estreito apoio fornecido pelos peritos temáticos às equipas dos projetos.

Com base nas informações apresentadas acima, a seguir apresentamos algumas reflexões acerca do padrão de distribuição territorial, do tipo de entidade participante, da temática, e sobre a posição do representante português dentro de uma Rede Urbact.

Em relação ao padrão de distribuição territorial, enquanto no URBACT I as redes se concentraram basicamente dentro das zonas metropolitanas de Lisboa e Porto, de acordo com análise acerca das localizações de redes URBACT empreendida por Lemos (2018), no URBACT II e no URBACT III verificou-se um maior número de projetos das regiões Norte e Centro, além de uma maior ocorrência de projetos nas zonas litorâneas e nas zonas metropolitanas (Anexo X). Além disso, é possível identificar a ampla variedade de territórios de atuação nas redes em análise, o que segundo Resende (2016) corrobora a perceção do carácter flexível e amplo do Programa face às áreas objeto de intervenção, que podem ser centros históricos, áreas portuárias, áreas do interior, cidades, etc.

Outro aspeto relevante acerca do padrão de distribuição diz respeito à localização e tamanho das cidades com maior número de parcerias ao longo das edições do Programa (Anexo XV). No caso português, a exceção do Porto que lidera no número de participações, podemos perceber a grande adesão de pequenas e médias cidades portuguesas, com Aveiro e Braga à frente de Lisboa, por exemplo. Esta constatação coaduna-se ao preconizado por Briot et al. (2021), quando em seu artigo constatou que não necessariamente as maiores cidades são as que mais participam, pelo contrário, verificou que a maior participação em redes vem de cidades de média dimensão localizadas nas zonas periféricas europeias.

Já sobre os tipos de entidades participantes, percebemos que há uma grande diversidade entre os parceiros, estão presentes câmaras municipais, universidades, Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU), Administração Portuária, Empresas Públicas, União de Freguesias, Fundações,

---

<sup>8</sup> <https://urbact.eu/primeiros-resultados-de-projetos-urbact-iii>

entre outros. Entretanto cabe ressaltar que a grande maioria são municipalidades, o que vai ao encontro dos objetivos do programa, pois as cidades são os principais alvos do URBACT (URBACT BILAN, 2007).

No que diz respeito à temática, percebemos que desde a primeira edição é amplo o escopo de temas urbanos trabalhados pelas redes com participação portuguesa, inclusão social e emprego, mobilidade elétrica, inclusão ativa, patrimônio histórico, educação e empreendedorismo e apoio das universidades aos *clusters* são algumas das temáticas abordadas.

Analisando os dados do programa, podemos perceber que houve um crescimento na participação de cidades portuguesas como parceiro líder nas Redes URBACT. Enquanto na primeira edição não houve nenhuma cidade com esta atribuição, na segunda edição as cidades de Óbidos e Paços de Ferreira atuaram como líderes nas redes *Creative Clusters in low density urban areas* e *Wood Footprint*. Já na terceira edição este número cresce para oito, tendo Amadora, Lisboa, Coimbra, Fundão, Amarante, Leiria e Loulé atuando como cidades líderes respetivamente nas redes *ARRIVAL CITIES*, *RUMOURLESS CITIES*, *Com.unity.lab*, *FOOD CORRIDORS*, *IoTExchange*, *Iplace*, *UrbSecurity* e *VITAL CITIES*. Isto posto, nota-se que o aumento ocorreu tanto em números absolutos quanto em relação ao total de Redes URBACT, partindo de 0% na primeira edição para 3% na segunda edição, e alcançando 9,6% de função de liderança na terceira edição (Anexo XI).

Diante dessas considerações, é seguro afirmar que o programa tem tido boa aceitação por parte das cidades portuguesas. Reforça esta percepção o fato de que Portugal é um dos países com maior participação no Programa e que recentemente, a metodologia URBACT foi utilizada para construção da Iniciativa das Cidades Circulares (InC2). A esse respeito, em artigo publicado no site URBACT (*Portugal launches national URBACT-style initiative for networks of 'circular cities'*, 2021), o ponto de contacto nacional (NUP) português atribuiu a utilização da metodologia URBACT para a criação da Iniciativa ao motivo de que o impacto do URBACT já era muito forte e visível em Portugal em 2018, e também à grande adesão das cidades portuguesas ao programa.

Apesar de Briot et al. (2021) considerar que os programas de cooperação são relativamente recentes e só poderíamos ver efetivamente os seus efeitos mais ao longo prazo, Medeiros & Van Der Zwet, (2019) utilizando-se do modelo *TARGET TIA MODEL* para avaliar os impactos das políticas de coesão em Portugal, considera que os resultados obtidos dos impactos territoriais das Políticas de Coesão devem ser considerados satisfatórios.

Para tentar ilustrar concretamente essa percepção, trazemos primeiramente o caso do Matosinhos. Após a participação da cidade na Rede SUDEST (URBACT I), que identificou o turismo de cruzeiros como uma das grandes apostas para as cidades portuárias, a cidade passou a integrar a rede CTUR no ciclo seguinte (URBACT II). Esta rede tinha entre os objectivos principais a regeneração urbana da área portuária e o desenvolvimento de turismo de cruzeiros. Durante sua participação, a cidade buscou aprender através das experiências de outras cidades europeias, e como resultado, o seu Plano de Ação Local definiu como pontos principais a criação de um novo terminal de cruzeiros e a revitalização do património existente.

O Porto de Leixões foi inaugurado em 2015. Fruto da parceria entre Matosinhos e a Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo S.A. (APDL)<sup>9</sup>. Lemos (2018) em seu estudo de caso sobre o Terminal de Leixões, o classificou como uma iniciativa com impactos positivos para a região. E observou uma relação direta entre o êxito da iniciativa e a adoção de premissas do Programa para a *o desenvolvimento urbano integrado, nomeadamente a participação em redes de partilha, o uso de ferramentas de cooperação e o envolvimento e colaboração entre stakeholders* (Lemos, 2018, p. 67).

Além disso, Lemos (2018) identificou quatro grandes impactos no desenvolvimento urbano relacionados a esta iniciativa:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• O estabelecimento do Porto de Leixões como porto de cruzeiros.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referência de equipamento cultural e lazer pelos cidadãos locais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização do Porto pela Universidade do Porto e a Escola Superior de Artes e Design, o espaço como pólo educacional, científico e de empreendedorismo passou a oferecer estímulos a inovação com impactos locais e nacionais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efeito positivo na atividade turística da cidade de Matosinhos e na região norte (CCDRN), trazendo benefícios também para as áreas de hotelaria e gastronomia – no caso da Associação de restaurantes “O Peixe à Mesa”.</li> </ul>

Podemos avançar nas constatações trazidas por Lemos (2018) e ressaltar que a participação da cidade numa rede do URBACT I foi essencial para o engajamento do município

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://urbact.eu/matosinhos-cidade-em-que-o-passado-e-o-futuro-se-entrecruzam-no-mesmo-territ%C3%B3rio>>. Acesso em: 08/02/2022.

no ciclo seguinte, na Rede CTUR. Isto reforça a percepção trazida por Briot et al. (2021) que o programa se apresenta como uma porta de entrada à novas oportunidades no âmbito comunitário.

Outro exemplo interessante do impacto trazido pela participação no programa é o caso de Óbidos. A cidade a partir de 2001 começou a pensar em estratégias de desenvolvimento aspirando a transformar a economia predominantemente rural através da cultura e criatividade, criou uma estratégia de desenvolvimento chamada “Creative Óbidos”. Durante o URBACT II, Óbidos liderou a rede “Creative Clusters in Low Density Urban Areas” entre 2008 e 2011. A participação na Rede levou ao conceito de “Óbidos, Vila literária”, um projeto de parceria público-privada que se baseia no uso da literatura como chamariz para talentos, espaços criativos e desenvolvimento de indústrias criativas, com intuito de propiciar o desenvolvimento da cidade (Richards & Duif, 2018).

Como efeitos diretos desta iniciativa, novas plataformas digitais, galerias de arte e 11 livrarias abriram na cidade. O número de visitantes cresceu e atingiu 135.000 em 2014, sendo 80% estrangeiros (Centeno, 2016 apud Richards & Duif, 2018). Além disso, Óbidos recebeu a classificação de Cidade Literária pela Unesco em 2015, o que a elevou à um patamar de visibilidade internacional (Almeida, 2018), ampliando seu horizonte de possibilidades, como sediar festivais e outros eventos culturais. De acordo com Almeida (2018, p.80), o Projecto Óbidos Vila Literária, tem assumido cada vez mais, *uma posição de destaque enquanto catalizador de talentos, negócios, actividades e coesão social local*.

Portanto, a crescente procura por participação em Redes URBACT pelas cidades portuguesas pode ser explicada também pelo fato de que a participação em redes de cooperação possibilita o acesso de cidades a conhecimentos, recursos e experiências, que as fazem extrapolar o âmbito local, além de representar uma oportunidade para tornar cidades menos importantes em mais relevantes ou influentes à escala nacional ou europeia (Briot et al., 2021).

Face ao exposto, ao partirmos da premissa que *a cooperação entre cidades faz parte de um mundo globalizado onde conexões e redes são essenciais* (Briot et al., p.5, 2021), uma iniciativa de rede colaborativas como o URBACT contém um potencial que está longe de ser esgotado, como nos mostra a experiência portuguesa. Especialmente pela constatação de que as redes formadas pelo programa URBACT ao interligar parceiros que não compartilham fronteiras físicas põem em xeque as noções tradicionais de distância e proximidade (Briot et al., 2021).

## V. Gestão territorial e urbana no Brasil

### V.1. Institucionalidade territorial brasileira

Não é um objetivo deste trabalho fazer um histórico completo do desenvolvimento territorial brasileiro, entretanto entendemos ser necessário apresentar alguns pontos capazes de fornecer chaves de compreensão que permitam situar as características atuais, desafios e oportunidades futuras em termos de redes colaborativas, coesão territorial, planejamento estratégico e desenvolvimento urbano.

Nesta seção, num primeiro momento contextualizaremos de maneira sintetizada a gênese e o processo de desenvolvimento da atual política urbana federal do Brasil. Em seguida, discorreremos sobre as principais legislações territoriais e faremos considerações sobre elas sob o viés do planejamento estratégico e da coesão territorial.

Na última parte do capítulo, traremos experiências brasileiras que utilizaram o instituto de cooperação, onde trataremos com maior profundidade das seguintes iniciativas: Consórcios Públicos, PTC – Programa Territórios da Cidadania, URB – AL e Orçamento Participativo. E por fim, breves considerações sobre o cenário atual e perspectivas futuras.

De início, convém destacar que a partir da década de 30, iniciou-se no Brasil um período com predominância de um estado de cariz desenvolvimentista, ao longo do qual foram fortalecidas políticas de ocupação e desenvolvimento do território.

Sob este aspeto, para fazer um pequeno histórico da aplicação de esforços de cunho espacial visando diminuir as desigualdades regionais, cabe destacar alguns esforços importantes. Entre eles, a criação da SUDENE em 1959, com objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste. Considerada a experiência regional mais significativa, desempenhou um papel relevante quanto à introdução da estratégia de pólos de desenvolvimento no Brasil (Brito et al., 2017). Como é típico de um estado desenvolvimentista, este assumiu o papel de principal agente na construção da nação. De uma maneira ou de outra, essas características se prolongaram até os anos 80.

A partir do golpe de 1964, foi instituída uma ditadura militar que ao seu modo deu continuidade à proposta desenvolvimentista. Consolidou-se o uso do fomento estatal às regiões

menos desenvolvidas como estratégia de desenvolvimento nacional. A desigualdade e a inclusão territorial também entram dentro das preocupações do período. Em termos de planeamento territorial, o período trazia ao destaque o tema de integração nacional, que se traduzia em proposta e execução de grandes projetos. É um período marcado pela ação do estado, com massivos investimentos em infraestrutura, especialmente grandes infraestruturas.

Foi intensificada uma política de integração nacional, entretanto, como assinalado por Silva (2013), o grande problema desse modelo de planejamento residiu no fato de que ele foi executado de acordo com os interesses dos grupos dominantes, sem nenhuma participação popular.

A crise do petróleo na década de 70 e a evolução do sistema financeiro internacional levaram à crise desse modelo desenvolvimentista (Silva, 2013). É então adotado o modelo de políticas baseados no desenvolvimento/crescimento através dos pólos económicos, com uma crescente preocupação com a cidade. Todos os olhares se voltam à cidade e ao crescimento que viria a partir dela. Portanto, o eixo de visão passa de uma visão mais holística entre cidade e campo para a região polarizada, onde a cidade seria a responsável por criação de novas centralidades, com predomínio de enfoque nos centros urbanos (Peres e Chiquito, 2012).

Neste novo cenário é predominante a corrente que possui uma visão negativa do Estado, o que fez prevalecer um padrão de crescimento orientado pelo mercado, e por causa disto o planeamento e execução de políticas mais abrangentes ficaram bem limitadas (Silva, 2013).

Essa corrente ganha ainda mais força a partir dos anos 1980 com a crise económica e a redução do papel do Estado, o que faz com que as políticas públicas passem a estar mais fragmentadas e desarticuladas (Peres e Chiquito, 2012).

Com o fim da ditadura militar em 1985 e a promulgação da nova Constituição Federal (CF) em 1988, um novo período em termos de desenvolvimento urbano se inicia. Villaça (1999) dividiu a história da urbanização brasileira em cinco fases, acrescentamos a esta análise uma pequena reflexão sobre os dias atuais:

1ª fase	2ª fase	3ª fase
1875-1930	1930-1965	1965-1971
Planos de embelezamento	Planos de Conjunto	Planos de Conjunto
Planos baseados na tradição europeia, tinham como objetivo o “embelezamento” das cidades. Incluíam ruas mais largas e a população de baixa renda sendo empurrada para áreas distantes do centro, onde normalmente se concentravam as intervenções.	Planos mais amplos, com diretrizes válidas para todo o território urbano. Entram aqui os zoneamentos, a legislação sobre uso e ocupação do solo e a articulação dos bairros com o centro a partir de sistemas de transporte.	Os planos começam a incorporar outros aspectos, como os econômicos e sociais, questões metropolitanas e o planeamento para além do município. No entanto, tornam-se documentos longos e complexos, descolados da realidade.
4ª fase	5ª fase	Dias atuais
1971-1992	1988 - 2001	2001 - ????
Planos sem mapas	Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade	Estatuto da Metrópole em 2015
Como resposta à fase anterior, os planos passam a abrir mão de diagnósticos muito extensos e até mesmo dos mapas que ilustravam as medidas propostas. Apresentam apenas diretrizes e objectivos gerais e acabam reduzidos quase a cartas de intenções.	A democratização do país faz com que o planeamento urbano comece a ser visto como um processo político de participação social. A constituição de 1988 reconhece os Planos Diretores como principal instrumento de planeamento. E o Estatuto da Cidade (2001) estabelece o “direito à cidade sustentável”, elencando princípios e diretrizes que devem ser adotados nos Planos Diretores.	Período de implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como os Planos Diretores municipais, ainda que aquém do potencial previsto. Instituição do Estatuto da Metrópole em 2015, com objectivo de criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que compreendam mais de um município.

Tabela 2 - Fases do desenvolvimento urbano brasileiro. (Adaptação a partir de Villaça, 1999 apud WRI BRASIL, 2018)

É importante destacar que este novo arranjo constitucional (CF de 1988) reduziu o papel da União, ao conferir mais importância ao papel dos estados e especialmente à figura dos municípios, ao transformá-los em entes da Federação. Cabe dizer que os municípios possuem poder de auto-organização, auto-governo, poder normativo próprio e o poder de administração (Coutinho, 2018).

A partir da CF de 1988 há um aumento expressivo no número de municípios no Brasil. Podemos elencar várias razões para isto, como a possibilidade de criação de uma nova estrutura burocrática, o recebimento de parcela do Fundo de Participação de Municípios - FPM e a capacidade de recolher de impostos municipais (Coutinho, 2018).

É seguro dizer que essa descentralização partiu do anseio de construção de um regime democrático, mais próximo dos cidadãos, visando quebrar a ordem anterior, caracterizada por uma rede de poder muito hierarquizada, centralizada e rígida (Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 71). Todavia, este modelo apresentou problemas, entre os quais a falta de preparo das unidades subnacionais em assumir estas novas atribuições, o desequilíbrio entre o aumento de

poder de comando do ente público sobre os seus gastos e a sua capacidade financeira (Silva, 2013), e, especialmente relevante para este trabalho, a dificuldade para articular a descentralização com políticas inter-regionais.

Mas o processo de redemocratização também trouxe possibilidades, de acordo com Ruckert (2007), abriu-se maiores perspectivas para os atores civis das comunidades locais e regionais desenvolverem experiências associativas comunitárias, onde o Estado figura como ordenador jurídico e político, porém não é ele que possui a palavra final em relação ao destino das populações. Ou seja, a própria Constituição Federal reconhece e estimula modelos não hierarquizados, e iniciativas de redes colaborativas entre cidades encontra um terreno propício para implementação.

Foi estabelecido o ordenamento territorial como um instrumento de planeamento previsto na Constituição Federal no artigo 21, inciso IX, onde se lê “*competete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”. Entretanto, o Brasil ainda não possui um sistema nacional que possibilite a ação conjunta em diversas escalas e entes no território nacional (Poletto, 2008). As políticas de ordenamento territorial existentes por vezes entram em conflito, pois as próprias dinâmicas que atuam sob um determinado território possuem efeitos difusos e cruzados (Peres e Chiquito, 2012).

Na década de 90, iniciou-se de forma muito tímida um pequeno retorno à discussão do planeamento e às iniciativas de ordenamento do território, porém muito ligada ainda a uma lógica económica. Durante este período, além de observar-se no Brasil uma ausência de programas de desenvolvimento territorial explícitos do governo federal, o desejo de crescimento económico baseado nos interesses de mercado (Cunha et al., 2020) e inserção do Brasil na lógica de competição global, fomentou a denominada guerra fiscal entre Estados e aprofundamento de desigualdades regionais (Feitosa e Aranha, 2020).

De acordo com Alves e Lima (2018), ao levarmos em consideração a tendência de fragmentação das políticas públicas territoriais, conjugado ao movimento de descentralização política, o ordenamento do território surge como uma possibilidade de ser o instrumento com potencial para minimizar desigualdades espaciais, uma vez que possui capacidade de ordenar o espaço e propor movimentos territoriais.

## V.2. Legislação e a experiência brasileira no ordenamento territorial e planejamento estratégico

O modelo atual de política urbana no Brasil tem como pilares os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem as bases da nova ordem jurídico-urbana brasileira. É importante destacar que a Constituição Federal explicita que a responsabilidade sobre a política de ordenamento do território é do poder municipal. O pacto federativo no Brasil é caracterizado atualmente como um Federalismo de Cooperação (Zardin, 2016), onde duas unidades regionais diferentes estão sobrepostas e há apenas um pacto produzindo a união de todas as unidades.

Entre as principais leis brasileiras no campo do Ordenamento Territorial estão a Lei nº. 6.766 de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que propõe diretrizes gerais da Política Urbana (Estatuto da Cidade) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, regulamentada pelo Decreto nº 6.047 de 2007 atualizada pelo Decreto nº 9.810, de 2019.

O Estatuto da Cidade, instrumento criado para regulamentar o capítulo "Política urbana" da atual Constituição brasileira, contém as medidas legais que regem as políticas públicas urbanas dos poderes municipais. A motivação principal para Criação do Estatuto das Cidades foi o fato de a Constituição não ter tornado autoaplicável a política urbana prevista, principalmente em relação à função social da propriedade. Entretanto, apesar de o Estatuto das Cidades trazer os instrumentos, não trouxe um sistema de planejamento (Peres e Chiquito, 2012) e gestão para uma política urbana brasileira e para um sistema nacional das cidades.

## V.3. Planejamento Estratégico no Brasil na perspectiva territorial

Por ainda não possuir um sistema nacional integrado de ordenamento do território, a partir de 2002 iniciou-se um processo para criação de duas leis, a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDR), que viria ser promulgada em 2005, e a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que acabou não indo para frente.

O principal resultado desse esforço foi um documento formulado durante um seminário, com intuito de colaborar com algumas reflexões importantes para compreender aquele momento e algumas das fragilidades e potencialidades do sistema brasileiro. Neste documento, chamado "*Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*", pouco se falou sobre

planeamento estratégico. Em duas ocasiões o conceito de planeamento estratégico foi abordado, num primeiro momento por Moraes (Ministério da Integração Nacional, 2003, p. 44), que defendeu a adoção de uma visão geoestratégica do território, pela necessidade de articulação de políticas, tendo em conta as restrições orçamentárias, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e estimular o crescimento econômico. E depois por Becker (Ministério da Integração Nacional, 2003, p.75) que afirmou que caberia à União o papel de responsável por alterar e liderar a ordem existente através do planeamento estratégico e da gestão, de acordo com as metas do projeto nacional.

#### V.4. Coesão territorial no Brasil

Já a PNDR, que está atualmente em vigor, foi criada com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais e promover a ocupação no território nacional (Peres e Chiquito, 2012), através de soluções que buscavam conectar lugares que estavam apartados do resto da realidade brasileira. As desigualdades regionais passaram a ser consideradas uma questão nacional que não poderia ser separada da estratégia de desenvolvimento (Silva, 2013).

Entretanto, com a prática ao longo dos anos foi percebida uma diferença muito grande entre o tamanho das desigualdades e o fluxo de recursos disponíveis. Silva (2013) identifica que a estrutura fiscal do pacto federativo, que acarreta uma alta dependência de recursos da União, acabou por limitar a atuação dos governos estaduais e municipais, o que fez a PNDR ficar muito dependente do governo federal.

Até o momento atual, não há nenhuma legislação que aborde explicitamente o conceito de coesão territorial. Indiretamente, no entanto, o conceito está presente em temas como desenvolvimento regional e desenvolvimento local, que figuram há algum tempo entre as políticas no campo do ordenamento territorial no Brasil.

#### V.5. Experiências anteriores de cooperação

Nesta seção traremos algumas experiências recentes de planeamento territorial no Brasil, consideradas estratégias governamentais ou políticas, que objetivaram construir redes e estruturas cooperativas de base territorial, que facilitassem a implementação de um federalismo mais colaborativo e de aprendizagem entre os agentes locais e estatais. Ao apresentar estas experiências

e seus reflexos, o intuito é buscar indícios que evidenciem o potencial de programas de cooperação na realidade brasileira.

### *Consórcios Públicos*

Um programa de disseminação de planejamento estratégico não seria uma tentativa inédita de cooperação. Um exemplo de cooperação que vem sendo utilizado são os consórcios intermunicipais, criados a partir da lei 11.107/2005, que regulamentou a criação dos Consórcios Públicos entre os entes federados. Foi criada com intuito de facilitar a coordenação federativa na operacionalização de políticas e serviços públicos no Brasil.

Em linhas gerais, a lei dos Consórcios forneceu o embasamento legal para cooperação intermunicipal ou interfederativa, ao abrir a possibilidade de institucionalização de meios de resoluções de problemas, bem como mobilização e articulação de diversos atores (Strelec e Fonseca, 2012). Entre as principais críticas ao modelo trazido por esta Lei estão as fortes exigências de responsabilidade fiscal, desigualdade na capacidade de arrecadação entre os municípios (Silva, 2013), dependência do voluntarismo municipal ou do estímulo do governo federal ou estadual (Castro, 2017).

Atualmente, existem consórcios com atuação em diversas áreas como administração de bacias hidrográficas, transportes e resíduos sólidos, porém nota-se um número maior de consórcios relacionados a área da saúde, e estes, em sua maioria são compostos por municípios pequenos, enquanto os demais geralmente são formados pelos grandes municípios. (Cunha e Linhares, 2010).

O consórcio brasileiro de maior notoriedade é o Consórcio Intermunicipal do ABC (formado pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, todas no Estado de São Paulo). Ele foi criado com foco inicial na administração de recursos hídricos, mas depois teve seu escopo ampliado (Peres e Chiquito, 2012).

Entretanto essa não é a realidade da maior parte dos consórcios, que acabaram por reproduzir um pouco a lógica setorial e geralmente limitados a um determinado tema, como lixo ou transporte público. Apesar de a implementação desse modelo ser um avanço, ainda há um

longo caminho a ser percorrido até que os consórcios se configurem como um instrumento estratégico disseminado e efetivo de promoção ao desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Para Peres e Chiquito (2012), no âmbito nacional, os principais entraves à implementação de iniciativas integradas é a perpetuação de um quadro político administrativo que atua de maneira setorial em suas políticas públicas e a conjuntura econômica que aumenta a exclusão. Portanto, a multiplicidade de políticas e a sua aparente falta de ordenação contribuem para um desenvolvimento desconectado.

#### *Programa Territórios da Cidadania (PTC)*

Um outro exemplo de política visando um olhar mais integrativo foi o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e disseminar programas básicos de cidadania através de um desenvolvimento territorial sustentável, com ações integradas entre governo federal, estados e municípios utilizando mecanismos de participação social (Silva, 2013).

Uma importante inovação trazida pelo PTC foi o estabelecimento de um Sistema de Gestão Estratégica, entretanto o conceito de “estratégia” aqui assume outra concepção. Esse sistema propunha articular um arranjo entre universidades, territórios rurais e a administração federal para coleta, registro, acompanhamento e análise de dados sobre os territórios com o objetivo de auxiliar no planejamento estratégico e na tomada de decisões.

O modo de aplicação do programa se dava a partir da indicação pelos Ministérios de programas/ações que poderiam ser executados em algum dos territórios definidos como prioritários. Portanto, não se tratava de propor projetos, mas sim de redirecionar recursos dos programas que já existiam para os territórios indicados (Silva, 2013). Neste aspecto se assemelha com o URBACT, pois também não possui estrutura burocrática, fundos ou orçamento próprios sob sua gestão.

Entre os principais problemas enfrentados pelo programa está também a tendência de setorialização nos Ministérios. De acordo com Silva (2013), os gestores do PTC não enxergavam o caráter estratégico do programa. Outro ponto de dificuldade detectado foi a dependência do ambiente político para a implementação do programa. Entretanto, cabe destacar que reunir diferentes atores locais, mesmo que provenientes de realidades distintas, num mesmo espaço de

debate e formulação de políticas, através de câmaras temáticas, também permite melhorar o relacionamento entre eles, ampliando o fluxo de informações (Silva, 2013).

### *URB-AL*

Uma experiência que trabalhou a cooperação entre a União Europeia e a América Latina foi o Programa URB-AL. Criado em 1995 pela Comissão Europeia, foi um programa descentralizado de cooperação através da criação de redes temáticas com o objetivo de desenvolver relações entre cidades e autoridades europeias e latino-americanas através da difusão, aquisição e aplicação das melhores práticas no âmbito das políticas urbanas em temas de interesse mútuo. Foram realizadas três edições: 1996-2000, 2001-2005 e 2009-2013. Em sua primeira edição, as três principais atividades desenvolvidas foram realização de encontros bienais, formação de redes temáticas e desenvolvimento de projetos em comum (Kleiman, 2004 apud Prado, 2009).

As redes temáticas compreendiam quadros permanentes de cooperação englobando várias atividades, onde os participantes se agrupavam de acordo com suas afinidades e interesses, com o intuito de desenvolver relações de parceria, que poderiam levar à implementação de projetos conjuntos. As redes deveriam reunir representantes de pelo menos 4 países, com 5 a 15 participantes, obrigatoriamente sendo 3 participantes da América Latina e 2 participantes da União Europeia. Membros externos também poderiam participar (no máximo 5 para cada grupo). E o seu funcionamento se dava a partir da apresentação de propostas por parte dos governos locais participantes ao programa e em caso de aceite e seleção pela Comissão Europeia, assinava-se um contrato entre as partes (Prado, 2009). Assim como no URBACT, uma cidade não poderia assumir a coordenação de mais de uma rede temática.

A terceira edição, que se desenrolou entre 2009 e 2013, foi composta por 20 projetos de cooperação, implementados em mais de 500 municípios de 74 territórios latino-americanos e por um Escritório de Coordenação e Orientação (OCO)<sup>10</sup>. O relatório final<sup>11</sup> afirma que o programa ajudou a criar uma linguagem comum entre os participantes, com lições e experiências coletivas e benchmarks em políticas públicas locais para fortalecer a coesão social. E entre os desafios

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.observ-ocd.org/en/programme-urb-al-iii>. Acesso em: 12/10/2021.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/final-report-scope-and-lessons-of-the-urb-al-iii-programme.pdf>. Acesso em: 12/10/2021.

futuros após o fim do programa está a garantia de continuidade e a sustentabilidade dos resultados alcançados, o uso de suas experiências a fim de divulgar as conquistas de cada intervenção para incentivar a replicação das experiências e novos acordos entre territórios, e também encontrar novas fórmulas para apoiar a continuidade da cooperação descentralizada com programas focados em influenciar políticas públicas e, portanto, com impacto de médio e longo prazo.

O programa era baseado na cooperação descentralizada, mecanismo de atuação internacional entre governos locais de países distintos com o intuito de promover um intercâmbio horizontal de experiências, com benefícios para ambas as partes (Ferreira, 2014).

### *Orçamento Participativo*

Podemos indicar que o Orçamento Participativo é um modelo de política de participação popular realizado no Brasil. Foi implantado pela primeira vez em Porto Alegre, em 1989, e desde então a experiência foi replicada em várias cidades no Brasil e ao redor do mundo.

O orçamento participativo foi definido por Costa (2010) como *o processo de elaboração da proposta orçamentária (que) é discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.*

Entre os principais benefícios trazidos pelo programa, está o aumento da autoridade dos cidadãos para decidir questões relevantes em relação às políticas públicas, ao combinar elementos de democracia direta e de democracia representativa. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos adquiriram autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas (Wampler, 2008).

Costa (2010) observou que o programa apresentou em cada lugar características peculiares condicionadas pelo local em que foram implantados. E constatou em seu artigo que as localidades onde a iniciativa obteve mais êxito reuniam os seguintes atributos:

*a combinação entre vontade política e cooperação entre os membros da prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias; coesão entre planejamento, técnica, administração e OP; e a credibilidade do processo.*

Entretanto, nos lugares onde o orçamento participativo foi implementado, percebeu-se que houve, ao longo do tempo, um esvaziamento do interesse em participar do Orçamento, uma desmobilização, comportamento semelhante que ocorre em movimentos políticos sociais quando a bandeira em pauta é esvaziada<sup>12</sup>, à medida que as demandas mais urgentes da população eram atendidas. Além disso, configura-se como desafios a pouca experiência democrática da população, a metodologia inadequada de capacitação para a estruturação do Orçamento, o desalinhamento de expectativas entre os participantes, a capacidade orçamentária do município, entre outros.<sup>13</sup>

Ao observar as características das quatro experiências apresentadas acima, foi possível compor o quadro abaixo (Tabela 6) que sintetiza aspectos importantes dessas iniciativas. É possível perceber que todas essas iniciativas tiveram um nível de regionalização relevante, exceto o Orçamento participativo que se caracteriza por ser uma cooperação intra-urbana, entretanto sob o aspecto local é muito significativo.

### Quadro síntese das principais características das iniciativas colaborativas

	<b>Consórcios Públicos</b>	<b>Programa Territórios da Cidadania (PTC)</b>	<b>URB-AL</b>	<b>Orçamento participativo</b>
<b>Tipo de cooperação</b>	Multilateral	Multilateral	Multilateral	Intra-urbana
<b>Duração</b>	Ilimitado	-	5 anos	Até 4 anos
<b>Escala</b>	Escala Nacional	Escala Nacional	Escala Global	Escala municipal
<b>Número de Parcerias</b>	Ilimitado	Ilimitado	5 a 15 participantes	-
<b>Categoria de atores</b>	Cidades, Estados e União	Representantes da sociedade civil e dos governos federal, estadual e municipal.	Cidades, territórios e membros externos.	Atores locais
<b>Nível de regionalização</b>	Relevante	Relevante	Relevante	Limitado

Tabela 3 - Principais características das iniciativas estudadas. (Próprio autor).

<sup>12</sup>Disponível em: <https://jornalggn.com.br/historia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular/>. Acesso em: 23/10/2021.

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.paulofreire.org/Livro\\_OP\\_guarulhos\\_final.pdf](https://www.paulofreire.org/Livro_OP_guarulhos_final.pdf). Acesso em: 24/10/2021.

Sob esta perspectiva podemos apreender também que a utilização da cooperação, em especial entre cidades, não se constitui em nenhuma inovação no caso brasileiro. Com iniciativas abrangendo todo o tipo de escalas e com envolvimento dos mais diversos atores. Embora algumas não tenham relação direta com o ordenamento territorial, é possível identificar várias iniciativas que buscam superar as lacunas da gestão do território através do trabalho em rede.

## V.6. Considerações e perspectivas futuras na gestão territorial brasileira

Até aqui discorremos sobre a gênese e o processo de desenvolvimento da atual política urbana federal do Brasil, sobre as principais legislações territoriais à luz do planejamento estratégico e perspectiva de coesão territorial, além de apresentar experiências brasileiras que utilizaram o instituto de cooperação e/ou participação popular.

Posto isso, finalmente nos interessa realizar algumas considerações sobre o cenário atual e perspectivas futuras que contribuem para a reflexão proposta neste trabalho.

No campo do ordenamento territorial o Brasil possui leis, projetos e planos que possuem grande probabilidade de colidir entre si, uma vez que ainda não possui um sistema integrado de ordenamento territorial. Além disso, muitos programas e iniciativas são criados sem que exista a previsão de instrumentos de monitorização adequados (Ramos e Schabbach, 2012).

De acordo com Nunes e Fonseca (2018), no caso brasileiro a ideia de “coesão territorial” esteve relacionada a projetos de integração nacional e crescimento econômico que acabaram por aprofundar disparidades regionais e as relações de dependência entre eixos centrais e periféricos.

Apesar de a Constituição Federal brasileira de 1988 ter se preocupado com isto e também atribuído às municipalidades grande autonomia e poder decisório, cerca de 82% dos 5.570 municípios brasileiros possuem dependência de recursos externos (principalmente os provenientes da União) acima de 75% do total de suas receitas – segundo o boletim “Balanço do Setor Público Nacional” da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Exercício 2016 (Ministério da Economia, 2017).

Este cenário de escassez de recursos influencia na capacidade técnica, administrativa e financeira da maior parte dos municípios, restringindo de tal maneira a competência administrativa do município que afeta a capacidade de promover e executar políticas, mesmo detendo os recursos necessários. Relacionado a isto, podemos pontuar que a falta de capacidade técnica é um grande obstáculo na implementação de políticas públicas no país (Lisboa et al., 2013).

Acrescenta-se a este desafio o fato de que apesar de o Brasil ter experimentado nas últimas décadas uma redução da desigualdade, o ambiente urbano brasileiro manteve uma posição de exclusão para uma expressiva parcela da população e as distâncias entre classes sociais também se mantiveram (Zechin e Holanda, 2018). E se o planejamento territorial nas décadas de 50 e 60 era baseado a partir do desenvolvimento social e econômico regional, já a partir dos anos 90 as políticas passam a ser regidas pela exploração das vantagens comparativas locais com objetivo de competir globalmente, o que ocasionou o aprofundamento das desigualdades regionais (Arruda, 2017).

Além disso, temos que ter em mente que o desenvolvimento brasileiro sempre esteve atrelado à exclusão social. Mesmo em momentos de grande crescimento econômico, essa característica nunca foi modificada (Zechin e Holanda, 2018).

Entre as razões para não superação desse quadro de profunda desigualdade está o fato de que o desenvolvimento brasileiro nunca abandonou os traços que forjaram toda a estrutura da sociedade brasileira desde o período colonial, que sempre aliou uma profunda desigualdade à alta concentração de renda em pequenos círculos (Zechin e Holanda, 2018). Isto se reflete na segregação do território urbano, o que retroalimenta essa dinâmica. Para Zechin e Holanda (2018), a segregação espacial é a maior manifestação espacial da desigualdade de renda.

Por isto acreditamos no potencial do planejamento estratégico para a coesão territorial e o desenvolvimento urbano sustentável, através do uso de ferramentas de gestão participada e levando em conta as condições político-institucionais e territoriais do Brasil – sobretudo se considerarmos que as questões territoriais não ficam circunscritas às fronteiras deste ou daquele município, razão pela qual devem ser tratadas de maneira abrangente e transversal, e não apenas setorial. Pois, segundo Diniz (p. 2, 2017)

*Embora o país acumule uma longa história de estudos e políticas regionais, os avanços teóricos e instrumentais recentes e as experiências de planejamento e políticas regionais contemporâneas indicam a necessidade de novos padrões de intervenção pública e de sua articulação com os demais agentes sociais, sejam do setor empresarial, sejam das diferentes organizações e segmentos da sociedade civil. (Diniz, p.2, 2017).*

## VI. ANÁLISE CRÍTICA

### VI.1. Breve análise comparada entre Brasil e Portugal

Entre as principais diferenças das políticas de ordenamento do território e planeamento regional do Brasil e de Portugal está o sistema político administrativo de cada país. Enquanto Portugal possui uma estrutura fundamentalmente centralizada, com um estado unitário constituído de municípios e governo central, o Brasil, por outro lado, e com maior intensidade a partir de 1988, possui uma estrutura descentralizada, com a União, Estados e Municípios como entes da federação.

Outra diferença marcante são as próprias dimensões territoriais. Entretanto, ambos apresentam uma clara desigualdade na distribuição populacional e atividades pelo território. Mesmo que não seja possível traçar paralelos concretos, uma vez que a diversidade e complexidade territorial são muito particulares, de acordo com Rolim (2015), conhecer a experiência de Portugal em relação às políticas regionais é interessante também para conhecer em certa medida a prática da política regional da União Europeia, uma vez que o tamanho do país facilita a compreensão das várias etapas de montagem das políticas e a relevância dos fundos europeus nos investimentos realizados.

Outra diferença marcante entre as políticas territoriais de Brasil e Portugal é que, enquanto no caso português a política de ordenamento territorial é formulada em paralelo ao planeamento de desenvolvimento urbano local, no caso brasileiro a gestão territorial tem como intuito fazer a articulação entre uma política de ordenamento territorial com uma política de desenvolvimento regional (Ruckert, 2007).

Entretanto, Portugal compartilha com o Brasil algumas dificuldades, como debilidades na articulação inter-sectorial e entre diferentes níveis, dificuldades advindas da alternância de gestões de governo em decorrência dos ciclos eleitorais e a sobreposição de orientações de esferas diferentes incidindo num mesmo território (Silveira e Pereira, 2018).

E para Cunha et al. (2020), ambos passaram por grandes mudanças em virtude do processo acelerado de urbanização a partir da segunda metade do século XX, e os dois também possuem uma legislação nacional avançada, que busca a eficácia na execução dos seus

instrumentos urbanísticos. No anexo XVI trazemos uma linha do tempo com a Evolução comparada da Política Urbana Portugal/Brasil formulada por Cunha et al. (2020, p. 194).

Mesmo assim, Portugal possui um sistema de ordenamento territorial relativamente mais avançado que o brasileiro. Entre as várias razões para isso, está o fato de que o Brasil ainda não possui um sistema propriamente dito de ordenamento territorial. Portugal, por sua vez, já possui um sistema estruturado de ordenamento territorial, com vários instrumentos que foram se aperfeiçoando ao longo das últimas décadas.

Apesar de ambos possuírem a previsão de planos Diretores Municipais (PDM) em seu arcabouço constitucional, quase metade dos municípios brasileiros (48,5%) não contam com Plano Diretor<sup>14</sup>, ao passo que 100% das cidades portuguesas já possuem Planos Diretores. Entretanto, é importante destacar que, no caso brasileiro, cidades até 20.000 habitantes não são obrigadas de possuírem um Plano. No caso português, a força de uma normativa e de medidas condicionantes ao acesso de recursos europeus, ocasionou um verdadeiro “boom” nos anos 90 para realização desses instrumentos. Além disso, Cunha et al. (2020) destacam que apesar da tendência centralizadora, a profusão de planos e programas existentes em Portugal são baseadas na conceção da gestão integrada do território, como incentivado pelo projeto europeu.

Posto isso, é pertinente situar a evolução do instrumento Plano Diretor em solo português. Primeiramente, dividem-se em três as gerações de PDM (Agenda Urbana, 2018; Monteiro e Névoa, 2020; Cardoso, 2021). Os primeiros instrumentos foram elaborados há mais de 30 anos durante a primeira geração, com início a partir de 1982 em decorrência da adesão portuguesa à Comunidade Económica Europeia. Na década de 90 deu-se início à segunda geração, após a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 69/90, e com a posterior regulamentação da ocupação do solo, programação de investimento e exigência da sua realização por todos os municípios (Gonçalves, 2011; Monteiro e Névoa, 2020).

Atualmente está a ocorrer novo processo de revisão, motivado pela atual legislação em vigor que operou uma ampla reforma do modelo de classificação e gestão do uso do solo (Névoa, 2020): a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 80/2015). Esta última vaga é denominada 3ª Geração de Planos Diretores Municipais, e para além

---

<sup>14</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais –Munic (IBGE, 2019)

da motivação normativa apresentada acima, também se atribui a esta revisão a necessidade de correção dos problemas identificados nas versões anteriores, ajustes nas metodologias, aderência aos problemas mais atuais, além de hoje em dia ser possível ter acesso a dados de qualidade, tanto cartográficos como informações gerais (Gonçalves, 2011). De acordo (Avelino, 2005, p. 5) *a nova geração de PDM atribui uma ênfase relevante à dimensão estratégica do processo de planeamento/ ordenamento do território, uma vez que esta deve constituir uma vertente inicial e central de todo o plano, a partir do qual os estudos e diagnósticos sectoriais deverão ser elaborados*. Posto isso, é seguro afirmar que todo o desenvolvimento do instrumento do Plano Diretor português sofreu influência em menor ou maior grau das diretivas europeias.

Neste sentido, Ferrão (2011) preconiza que é reconhecido por todos a existência de uma tendência de convergência de características de concepção de ordenamento do território baseada no “spatial planning” nos países europeus, e entre as principais hipóteses está a influência exercida pela União Europeia, a partir da estruturação de diretrizes territoriais para fortalecer a coesão territorial dos Estados-membros.

De acordo com Rolim (2015), que se propôs a efectuar uma comparação entre políticas regionais, a similaridade entre as políticas regionais europeias e as realizadas na América Latina se revela nos objetivos macros: centrada na importância do conhecimento, da inovação e da competitividade regional, na elaboração e gestão conjunta da política, além de financeiramente dependerem de fundos estruturais. Todos colocam entre os objetivos de sua política de ordenamento o aumento da competitividade regional, consideram essenciais as inovações, buscam responsabilidades na elaboração das políticas regionais e possuem fundos financeiros semelhantes. Entretanto, segundo o autor, a firmeza de propósitos acompanhada de recursos financeiros adequados e a coordenação e parceria entre os atores, denominado por ele de sistema de governança, não estão presentes nas experiências relatadas na América Latina.

Diante dessas considerações, é importante notar que a desigualdade da questão regional brasileira é estrutural. Portanto, políticas que busquem minimizar essas disparidades apenas com rebatimento sobre o território são insuficientes para enfrentar esse problema, ou pelo menos insuficientes para alterar esse quadro. De acordo com Silva (2013), em momentos específicos a questão territorial esteve com mais destaque nas agendas governamentais, mas nunca foi colocada com força suficiente para assumir um papel prioritário, que propiciasse a obtenção de recursos e a estruturação de uma governança necessária à implementação de programas e ações.

Consequentemente, modelos sociais e sistemas de ordenamento do território diferentes também condicionam culturas de ordenamento do território distintas. E esta cultura de ordenamento sofre influência de aspetos diversos relacionados à sociedade, como valores culturais e hábitos, extrapolando as matérias e comunidades técnico-profissionais relacionadas ao território (Ferrão, 2011).

Cunha et al. (2020) apontam a necessidade de estimular uma cultura coletiva de política de administração do território, através da capacitação técnica de gestores e cidadãos em geral para que consigam fazer uso adequado e explorar todo o potencial dos instrumentos existentes. É necessária a adoção de uma metodologia que traga o território para o centro do debate, além de utilizar as informações do território advindas da implementação de políticas públicas para também propiciar a formação de uma base de conhecimentos sólida, capaz de orientar novas políticas públicas que agregue as demandas de diversos setores (Feitosa e Aranha, 2020).

As denominações político administrativas do território são fixas, entretanto o fluxo de pessoas, serviços e bens não possuem essa rigidez e não seguem a lógica de fronteiras geográficas. Se considerarmos que o território não é um objeto passivo, que ele é o próprio protagonista do seu processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, de outras escalas territoriais, faz-se necessária a completa articulação entre diferentes níveis do governo e a superação da visão clássica de governo *top down bottom up*.

Como visto até aqui, percebemos que, em termos materiais são grandes as dissemelhanças entre Portugal e o Brasil, como a dimensão, estrutura administrativa ou estágio do desenvolvimento territorial. Entretanto, é possível perceber que alguns dos problemas relacionados ao ordenamento do território são comuns aos dois países. A premência de articulação entre diferentes níveis do governo e a superação da visão clássica de governação governo *top down bottom up* são algumas das questões que permearam o debate territorial em ambos os países ao longo dos últimos anos.

E por que isto é importante? Porque neste trabalho, que busca perceber o potencial de um programa de redes colaborativas de disseminação de planeamento estratégico a partir da experiência portuguesa, é necessário realizar esta análise que identifique as limitações e possíveis ganhos de tais redes. Acrescenta-se a isso, o fato de que Portugal e suas políticas territoriais estão inseridas dentro do contexto da União Europeia. Guardadas as devidas particularidades, há similaridades entre a estrutura administrativa da União Europeia e a estrutura do Estado

Brasileiro, nomeadamente no que diz respeito à relação do Governo Federal e as cidades brasileiras. O Estado Brasileiro faz uso de programas de repasse onde as cidades submetem projetos para pleitear recursos de um determinado programa, numa lógica parecida àquela observada na aplicação do Programa URBACT e de outros instrumentos da política de Ordenamento Territorial dos quais Portugal toma parte.

## VII. Resultados e Análises das Entrevistas

Neste bloco serão apresentadas as análises feitas a partir do conteúdo obtido nas entrevistas e na pesquisa exploratória. Para tanto, é pertinente relembrar as metodologias empregadas.

Conforme explicitado no capítulo de metodologia, o percurso metodológico proposto para este trabalho conjuga a análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas realizadas com seis entrevistados: três representantes da administração pública brasileira e três integrantes da administração pública portuguesa. Dispusemos a apresentação dos dados de forma sequencial, confrontando e discutindo as ideias expressas pelos entrevistados com referências bibliográficas obtidas através da pesquisa documental. Abaixo identificamos esquematicamente como agrupamos em categorias os dados dos blocos temáticos definidos para as entrevistas na metodologia.

Categoria	Origem	Bloco Temático
Experiências com Redes Colaborativas	Brasil	Bloco B - Redes colaborativas no Brasil
	Portugal	Bloco B - Urbact
		Bloco D - Aprendizado a partir de experiências alheias
Planeamento Estratégico	Brasil	Bloco C - Planeamento Estratégico no Brasil
	Portugal	Bloco C - Contributos do URBACT ao Planeamento Estratégico em Portugal
URBACT - Coesão territorial e avanços	Portugal	Bloco E - Contributos à Coesão Territorial
		Bloco F - Possíveis Melhorias
Desafios na implementação de políticas públicas	Brasil	Bloco D - Principais desafios implementação políticas públicas no Brasil

	Portugal	Bloco G - Principais desafios implementação políticas públicas em Portugal
--	----------	--

Recordamos também que as entrevistas foram feitas com dois responsáveis pela implementação de redes URBACT em cidades portuguesas e um representante do Programa à nível nacional e três representantes da Administração Pública Brasileira (um a nível federal e dois na esfera municipal) com intuito de coletar impressões e dados entre as principais esferas envolvidas na implementação do programa (no plano português) e na implementação de políticas de ordenamento territorial (no plano brasileiro).

## VII.1. Experiências com Redes Colaborativas

Esta seção propõe a reflexão sobre o potencial das Redes Colaborativas para a gestão territorial urbana em dois contextos específicos, que são objectos de pesquisa neste trabalho. O Primeiro Bloco trata sobre as experiências brasileiras de redes colaborativas e o segundo bloco sobre a experiência portuguesa com as redes colaborativas mantidas pelo URBACT. No fim da seção é realizado alguns comentários considerando os dois blocos de perguntas.

### VII.1.1. Redes colaborativas no Brasil

Nas últimas décadas o protagonismo das cidades vem aumentando. As cidades tornaram-se figuras centrais em diversos campos – político, económico, social (Castells e Borja, 1996). Junto com esse protagonismo, os desafios que passaram a enfrentar se tornaram mais complexos. Segundo Guerra (2000), os planeadores e gestores urbanos são obrigados a rever criticamente as concepções e os instrumentos urbanísticos vigentes, pois essa nova conjuntura exige uma série de mudanças. Por isso, é natural ocorrer mudanças de paradigma, debate entre visões e ideias, ou surgimento de novas compreensões sobre a gestão política e territorial. Neste sentido vemos cada dia mais a disseminação de novas formas de organização dos poderes e relações, como é o caso da predisposição para transição de modelos verticalizados (*top down, bottom up*) para modelos horizontalizados de gestão.

Dentro desse contexto, as redes de colaboração se apresentam como uma interessante e atrativa alternativa de instrumento para gestão territorial, pelo seu carácter horizontal e participativo (Boullosa e Peres, 2020). De acordo com Boullosa e Peres (2020, p. 54) “*as redes de colaboração constituem, também, uma forma de associação entre atores territoriais, públicos*

*ou privados, de natureza policêntrica, voltada à governança coletiva e multiescalar do território”.*

Isto posto, pretendemos neste bloco conhecer a percepção dos entrevistados sobre a existência de Redes Colaborativas no Brasil. Em caso positivo, descobrir qual era a sua opinião sobre seus efeitos. E em caso negativo, quais as razões que contribuíam para isso.

Além disso, também procurou-se sondar os aspectos mais desafiadores e os maiores contributos que estes profissionais com experiência na gestão pública vislumbravam na adoção de redes colaborativas.

#### *VII.1.1.1. Identificação do uso de redes colaborativas entre cidades*

<b>Pergunta</b>	<input type="radio"/> Você identifica algum programa/política que faz/fez uso de redes colaborativas entre cidades no Brasil?
-----------------	---

Todas as entrevistadas foram unânimes em reconhecer a existência de iniciativas que utilizam redes colaborativas entre cidades no Brasil. Tal fato não se constitui em nenhuma novidade, existem algumas iniciativas que alcançaram certo reconhecimento nacional e possuem farta bibliografia sobre elas, a pesquisa exploratória realizada no âmbito do capítulo V, identificou algumas delas.

Um ponto a ser ressaltado é que não necessariamente foram dados exemplos de redes entre cidades diferentes, alguns dos exemplos foram de redes colaborativas *intra-urbanas*. Além disso, foi observado nas respostas que os exemplos oferecidos tenderam a ser daqueles mais próximos a sua realidade e experiência.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>Como exemplo tem o projeto de aprimoramento de serviços sociais e políticas de gênero, o Salvador Social, que fez uso de redes colaborativas. Em um dos programas dentro do Projeto com caráter multissetorial, houve discussões políticas sobre assistência social, com outras entidades e municípios.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>Existem, mas ainda não decolaram. Entre os exemplos estão o Programa Meu Rio, o Programa Reviver Centro e a revisão do Plano Diretor da cidade. Além destes, o MODELAR A METRÓPOLE, um Plano realizado no âmbito da Câmara Metropolitana, proposto pelo Governo Estadual do Rio de</i>

*Janeiro com a participação de várias cidades, o plano foi entregue, entretanto o projecto foi um pouco abandonado com as mudanças políticas.*

Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:

*Alguns municípios com até 50 mil habitantes assinaram um termo de cooperação para executarem estações de tratamento por meio de uma empresa (COPASA-MG), e os municípios entram como intervenientes executores. O Minha Casa Minha Vida Entidades – programa de Habitação de Interesse Social, teve a participação de algumas cooperativas habitacionais que entregaram as unidades habitacionais conforme planejado as plantas de acordo com cada família de morador e o acompanhamento social foi executado em sua totalidade. Exemplo: Colônia Juliano Moreira – Comunidade Esperança.*

Sobre este aspeto, cabe destacar que apesar de serem constatações feitas a partir de uma realidade regional específica, de acordo com Nunes e Fonseca (2018, p.300) “*constituem recortes empíricos passíveis de serem explorados em termos da qualidade e da efetividade das interações colaborativas em pactos político-territoriais que se difundem no Brasil contemporâneo.*”

Isto posto, no artigo “*Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro*” Nunes e Fonseca (2018) nos oferecem valiosas informações para compreender os exemplos e potenciais de colaboração nestes dois Estados, que são justamente aqueles das duas entrevistadas ao nível municipal.

Para o caso do Rio de Janeiro, a maior parte dos consórcios em funcionamento são da área da saúde e o restante das experiências foram espaçadas e de prazo curto (Nunes e Fonseca, 2018). Além disso, os autores identificam as seguintes dificuldades encontradas no município para a implementação de abordagens colaborativas e ou participativas: em primeiro lugar no Estado há o predomínio de uma relação centro-periferia que é reproduzida nas estruturas existentes de cooperação intermunicipal, e em segundo lugar, há um desencontro entre o escopo do consórcios e o seu alcance, que variam de acordo com o setor onde se insere aquele tema, ou seja, a reprodução de uma lógica setorializada, o que dificulta a coordenação e relação entre os municípios. E por fim, Nunes e Fonseca (2018) identificaram um subaproveitamento do instituto dos consórcios no caso do Rio de Janeiro pela gestão municipal.

Já para o Estado da Bahia, os autores identificaram que novas abordagens político-territoriais foram implantadas no Estado a partir de 2007, com o objetivo de trazer uma forma

mais horizontalizada de negociação e decisão política. Uma dessas iniciativas foi a criação dos Territórios da Identidade, inspirados no programa do Governo Federal, o Territórios da Cidadania, citado como um exemplo de Rede Colaborativa no Capítulo V. Segundo Nunes e Fonseca (2018), o objetivo do programa era promover o desenvolvimento global dos municípios participantes de um mesmo território da identidade, através da descentralização do processo de decisão e regionalização de ações. Esta iniciativa ofereceu alternativas ao caminho já consolidado de gestão tradicional verticalizada que era largamente utilizado na Bahia, ao estimular estratégias cooperativas visando uma coesão territorial (Nunes e Fonseca, 2018).

Houve na Bahia também um estímulo à criação de consórcios públicos intermunicipais (CPIMs), voltado majoritariamente para políticas rurais e gestão dos recursos hídricos. Para Nunes e Fonseca (2018) esses avanços ofereceram novas perspectivas para relações mais horizontalizadas e descentralizadas, com base na cooperação e com intuito de atenuar as desigualdades territoriais.

Apesar de um sistema mais avançado em termos de arranjos colaborativos, também podem ser identificados gargalos, como uma gradativa diminuição dos territórios da identidade como agentes de debate. Além disso, há uma redução da relevância do papel dos mediadores nos colegiados territoriais, uma diminuição da participação da sociedade nos processos decisórios e ações, e ainda foi percebida uma inclinação à não participação de municípios de portes muito diferentes dentro do mesmo consórcio (uma explicação provável é a recusa de municípios mais ricos entrarem em rateios onde precisariam contribuir mais que os demais). E, por fim, a insuficiência de verbas, resultado da inadimplência de algumas prefeituras em relação as cotas de rateio dos custos de administração do consórcio (Nunes e Fonseca, 2018).

#### *VII.1.1.2. Resultados identificados das experiências colaborativas*

A partir da resposta anterior, as entrevistadas foram instadas a responder uma das seguintes perguntas:

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se sim, você considera que essa iniciativa ofereceu bons resultados? Quais foram os resultados obtidos com esse programa?</li> <li>○ Se não, por que você acha que iniciativas neste sentido ainda não se desenvolveram? E que soluções poderiam ser adotadas e o que elas exigiriam dos atores envolvidos?</li> </ul>
-----------------	---

A diferença de estágio na gestão territorial e experiência com instrumentos colaborativos entre Salvador e Rio de Janeiro se revelou na fala das entrevistadas. Enquanto a entrevistada técnica do Rio de Janeiro afirmava que as experiências que conhecia ainda não tinham decolado, a técnica de Salvador discorreu com facilidade sobre os exemplos e os resultados positivos que enxergava nas iniciativas, como o apoio durante o processo de construção de estratégias e colaborar para o acesso à investimentos. Não obstante, a entrevistada técnica do Rio de Janeiro apontou a intensa troca de informações como um aspecto positivo das iniciativas que já havia experienciado.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>Os resultados permitiram realizar diversas possibilidades de análises, não se deve desconsiderar a identidade do território, mas possibilita o intercâmbio. Apoio na elaboração de planejamento estratégico. Ele possibilitou a titulação do banco mundial, ele permitiu trocar experiências e avaliar em que medida poderiam usar as ideias. Iminência de contratar planejamento para educação.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Existem alguns instrumentos de políticas públicas normatizados por lei que poderiam funcionar como REDE como: Consórcios entre municípios, Parcerias Público Privada e o Minha Casa Minha Vida Entidades.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>Identifico que houve uma intensa troca de informações dos participantes durante esse projeto. Entretanto, enxergo que existe a necessidade de construção de uma boa vontade política para mais projetos assim se desenvolverem.</i>

### VII.1.1.3. Desafios na implantação de redes colaborativas

Apesar de já ser identificada que a utilização de redes colaborativas no Brasil ocorre em diferentes formatos, é necessário entender as razões que levam esse modelo de gestão a não ser mais difundido. Sob esta perspectiva, as entrevistadas identificaram aquelas que seriam os maiores desafios para a efetivação de redes colaborativas entre cidades brasileiras.

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A partir da sua experiência, quais seriam os maiores desafios para implementar uma rede colaborativa entre cidades para troca de conhecimentos e disseminação de planejamento estratégico? E quais seriam os maiores contributos?</li> </ul>
-----------------	---

Entre os principais desafios indicados está a questão político-partidária que afeta a capacidade de diálogo entre municípios que possuem administração por grupos políticos adversários, por exemplo. Outra questão recorrente foi a percepção de uma baixa capacidade técnica dos quadros municipais. Acrescente-se a isso, a necessidade de superação da concepção de redes determinadas por limites geográficos e a acentuada desigualdade regional.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>O maior desafio é a questão político-partidária, pois interfere muito na possibilidade de trocas entre cidades. Afeta bastante a possibilidade de troca.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Os maiores desafios seriam a sensibilização de atores políticos, a pouca formação técnica, a estrutura que se organizam os municípios, muitas vezes o corpo municipal tem que atender a demandas de vereadores, já que a cada dois anos tem eleições, também valorizar o concursado seria interessante.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>Entre os desafios, está a capacitação da gestão técnica dos municípios.</i>
<i>Outro grande desafio a considerar é a desigualdade regional. Antes da formação da “formação dessa rede colaborativa”, requer um estudo para formação desses grupos.</i>
<i>Ajustar uma base pautada em atributos compatíveis para a formatação de uma rede eficaz e não uma rede dividida por limites geográficos e regiões metropolitanas, pois essa divisão não identifica os recortes para a formação de rede, isso já seria uma grande contribuição e ajuda para o planejamento estratégico. Acrescento ainda a facilitação de parcerias entre consórcios, parceria público privada, parceria com as universidades e a sociedade civil.</i>

#### VII.1.1.4. Contributos na implantação de redes colaborativas

<b>Pergunta</b>	○ E quais seriam os maiores contributos?
-----------------	--

Já entre os principais contributos identificados pelas entrevistadas estão a qualificação dos serviços ofertados, a possível redução de custos, o incentivo à utilização de soluções inovadoras, o aumento da integração física, econômica e social, a ampliação da eficiência das operações urbanas, o estímulo a superação de um viés setorial e pontual de intervenções, além estimular uma possível reação em cadeia de intervenções.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
---

<i>Entre os contributos, a cidade de Salvador avançou no seu planeamento, investindo na esfera pública, com a qualificação dos serviços. Percebeu que por causa da pandemia houve um alinhamento maior entre as cidades do entorno com Salvador.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>O maior contributo seria o aumento da eficiência, como no caso trazido da escola bairro em Nova Iguaçu, onde uma política voltada para a educação, puxou outras políticas relacionadas a infraestrutura: reforma do caminho da escola, aí depois vieram melhorias dos meios de transporte para chegar a escola.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Essa visão estruturada acarretaria uma diminuição de custos, perspectivas de soluções inovadoras, integração física, convergência econômica e social.</i>

### Breve síntese

Para facilitar a compreensão, no quadro abaixo estão resumidas as principais questões apontadas pelas entrevistadas:

<b>Exemplos de redes Colaborativas no Brasil</b>	<b>Resultados</b>
Salvador Social - BA Modelar a Metrópole - RJ Termo de Cooperação entre cidades mineiras e COPASA-MG para Saneamento Básico Consórcios Públicos	Oportunidade de intensa troca de informações entre os participantes Apoio na elaboração de planeamento estratégico Possibilidade de acesso a novos recursos Permitiu trocas de experiências e avaliar em que medida poderiam usar as ideias
<b>Desafios Futuros</b>	<b>Contributos</b>
Questão político-partidária (continuidade da gestão) Sensibilização de atores políticos Formação técnica insuficiente Estrutura organizativa dos municípios Capacitação da gestão técnica dos municípios Desigualdade regional	Qualificação dos serviços ofertados Diminuição de custos, Perspetivas de soluções inovadoras Integração física Convergência econômica e social Potencializar a utilização de soluções inovadoras

Cabe destacar que a implementação de fato de práticas colaborativas não surge de forma automática após a estipulação de alguma determinação legal, é necessário tempo para a

aprendizagem e seu desenvolvimento a partir das experiências, construção de relacionamento entre as partes.

É seguro afirmar que existem muitas formas possíveis de cooperação, pois atualmente o Brasil já conta com diversos modelos de cooperação subnacional, horizontais e verticais, entre esferas distintas – muitas dessas possibilidades graças às previsões legais trazidas pela Lei dos Consórcios. (Rodrigues, 2016, p. 126)

Rodrigues (2016, p. 126) afirma que é uma possibilidade para um Estado mais democrático *a utilização de pactos políticos territoriais mais colaborativos e participativos constituem uma alternativa às clássicas políticas territoriais estabelecidas “de cima para baixo”, em um modelo de Estado federativo mais democrático*.

Além disso, as possibilidades de gestão territorial compartilhada se caracterizam como oportunidades para fazer frente à escassez de recursos financeiros, técnicos e infra estruturais que se repetem a exaustão nas escalas subnacionais (Nunes e Fonseca, 2018).

### VII.1.2. Desafios à implementação do URBACT

Neste bloco buscamos refletir sobre o impacto do URBACT em Portugal sob a perspectiva dos obstáculos encontrados para a adaptação das esferas nacionais aos requisitos do programa e durante a implementação do Programa. Busca-se com isto, identificar os maiores desafios oferecidos aos territórios portugueses neste tipo de iniciativa.

#### VII.1.2.1. Necessidade de adaptação institucional nacional para participação no URBACT

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Houve necessidade de revisão de normas internas existentes e de elaboração de novas normas, com vistas à implementação do programa Urbact?</li></ul>
-----------------	--

Primeiramente, cabe destacar que os entrevistados não identificaram a necessidade de criação ou revisão de normas internas existentes para se adaptar ao URBACT, o que pode significar que em termos formais o programa não oferece maiores obstáculos a sua implementação tendo em conta a organização administrativa nacional.

Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé

*Não houve necessidade de revisão das normas, estava muito bem estruturado, não houve grande desafio na fase final.*

Entretanto, houve a necessidade de criação de uma estrutura dentro da DGT – Direção Geral do Território, um organismo público nacional ligado ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, que foi instituída como a Autoridade nacional do URBACT e também concentra o ponto de contato nacional.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:

*Não houve necessidade de revisão de normas internas. Entretanto, foi criado o NUP – Ponto de Contacto Nacional. É a DGT que é responsável por divulgar e dinamizar o URBACT, e o faz através de recursos próprios.*

Outro ponto que mereceu atenção durante a mesma entrevista foi a necessidade de adaptação institucional que a DGT realizou, pois recebeu a responsabilidade de preparar-se a cada 7 anos para apresentar os resultados do ciclo anterior e realizar diálogo político com intuito de garantir recursos para a contrapartida necessária para participar do Programa no próximo ciclo. Isto significa dizer que, a monitorização e a sistematização dos resultados por parte do URBACT Nacional servem a dois objetivos: tanto acompanhar os resultados no âmbito das Redes em si para a coesão territorial portuguesa, quanto apropriar-se das informações necessárias para o processo burocrático e político de manutenção do programa.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:

*Do ponto de vista da adaptação em termos de financiamento URBACT, de sete em sete anos nós temos que assegurar financiamento pro URBACT, ou seja, cada país tem um volume financeiro que tem que ser pago para poder participar no URBACT, e portanto é evidente que do ponto de vista monitorização e do acompanhamento urbano, nosso papel também é assegurar de sete em sete anos a demonstração de resultados, ou seja, demonstração de que este investimento que nós estamos a fazer tem resultados, têm adesão das cidades portuguesas, e está a produzir efeitos que se pretendia e portanto, assim justificar a renovação desse investimento.*

#### *VII.1.2.2. Principais desafios encontrados durante a implementação de Rede URBACT*

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A partir da sua experiência, quais foram os maiores desafios enfrentados na implementação da/s rede/s?</li> </ul>
-----------------	--

Já entre os principais desafios apontados durante a implementação de uma Rede URBACT destacamos aqui três deles: em primeiro lugar é a questão linguística, que foi apontada por dois entrevistados como um entrave. Como o Programa utiliza o inglês como seu idioma, isto torna-se um problema para aqueles que não dominam a língua. Em segundo lugar, constitui-se num desafio ter o apoio dos atores locais e engajá-los a participar, muitos podem não quererem participar por causa de experiências passadas ou desconfianças, por isso é importante conscientizar dos benefícios que podem ter ao participar.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo - Aveiro
<p><i>Para o entrevistado, um dos maiores desafios é ter o apoio do poder executivo local para o processo de cocriação de propostas, além de mantê-lo engajado na estratégia integrada.</i></p> <p><i>O outro grande desafio é o envolvimento dos parceiros locais, perceber de que forma pode-se atrair e incentivar a participação desses atores, apresentar os benefícios que podem ter ao participar.</i></p> <p><i>Uma tática adotada pela cidade de Aveiro para garantir a participação de autoridades e parceiros locais, foi o envolvimento desde o início da Managing Authority no projeto (neste caso a CCDD-Centro).</i></p>
Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé
<p><i>A tarefa obrigatória de traduzir os relatórios produzidos foi difícil. Constituiu um desafio conjugar a lógica dos diferentes projectos envolvidos na Rede, porque possuíam distintas escalas, setorialidades e enfoques (materiais x imateriais). Além disso, os municípios são muito fechados, há várias divisões orgânicas, às vezes dentro da própria Câmara não há diálogo, percebe acontecer isso em Portugal.</i></p>
Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<p><i>O URBACT é uma metodologia muito própria. O próprio processo de candidatura tu te integras uma rede, familiarizares com os outros membros da rede e prepararem uma candidatura juntamente com um potencial perito para que eventualmente venham ser selecionados, esse processo em si já é um processo bastante desafiante. As pequenas cidades têm em particular as maiores dificuldades, porque obviamente não têm o mesmo volume de recursos humanos, de recursos técnicos, disponíveis para afetar desde o início ao processo de candidatura. Outro obstáculo sentido é a barreira linguística. Além disso, outro problema transversal de todo o URBACT, em todas as cidades, todos os países: um plano de ação é só isso mesmo.</i></p>

Além desses, foi considerado um desafio fazer os envolvidos compreenderem que o resultado final do Programa é constituir um Plano de Ação, muitas vezes os envolvidos estão esperando algo mais concreto, com uma obra, mas o produto do Programa é um Plano de Ação que guiará aquele tema abordado. Ou seja, o plano de ação é uma programação de um conjunto de ações que foram reconhecidas como fundamentais para responder àquele desafio que foi inicialmente elencado.

### VII.1.3. Aprendizado a partir de experiências alheias

Pretendemos clarificar as concepções que os entrevistados portugueses têm acerca da possibilidade de aprender a partir de experiências alheias, bem como de que maneira isto acontece, dentro ou fora da perspectiva do URBACT. As reflexões conduzidas neste bloco se estruturaram a partir da seguinte pergunta:

<b>Pergunta</b>	○ Você avalia ser possível aprender com a experiência de cidades com realidades tão distintas? Como?
-----------------	--

Todas as respostas dadas foram enfáticas de que sim, é possível construir relações de aprendizado entre cidades que apresentam características, objetivos e desafios diferentes. Mas para tanto, é preciso compreender as realidades dos parceiros e onde elas se aproximam ou se afastam da sua própria, também é necessário ter a mente aberta para conhecer novas experiências e buscar pontos em comum. Além de estar na base da metodologia URBACT, a diversidade pode ser vista como um ativo.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo - Aveiro
<i>Sim, o entrevistado acredita ser possível, mas que é necessário entender bem seus parceiros locais, compreender a sua realidade, que a realidade de Aveiro, por exemplo, não é a mesma de Coimbra, é essencial perceber as características locais.</i>
Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé
<i>Sim, apesar das escalas serem muito diferentes, o que de facto se caracteriza como um desafio, mas sempre é possível encontrar pontos comum, questões semelhantes, além de abrir mentes ao conhecer novas experiências.</i>
Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>A metodologia URBACT demonstra que sim. É a convergência das realidades distintas para encontrar aquilo que poderiam ser considerados os desafios comuns e as melhores respostas para esses</i>

*desafios comuns que é a base da metodologia URBACT. E, portanto, nessa lógica a aprendizagem é possível e é a diversidade realidades que torna a aprendizagem mais rica.*

A princípio, é relevante compreender a diferença entre redes territoriais e redes temáticas, o URBACT tem uma proposta de construção de redes temáticas, ou seja, modelo de rede diferente das chamadas redes territoriais.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território

*Numa rede territorial há uma afinidade maior entre os membros da rede, o facto de pertencerem todos a uma realidade relativamente semelhante, por exemplo, a uma comunidade intermunicipal e, portanto, podem explorar as complementaridades territoriais imediatas que têm relativamente á aquele tema.*

Para contribuir com o debate sobre como seria possível aprender com cidades diferentes, abordaremos alguns achados do estudo *TRANSFER STUDY - FINAL REPORT*<sup>15</sup> elaborado por Baqueriza-Jackson (2020), que faz uma análise da primeira geração de Redes de Transferência do URBACT. Ele apresenta um conjunto de condições que possibilitam tornar o processo de transferência mais significativo, pragmático e exitoso (Adams, 2015). É oportuno trazer os achados desse estudo, pois ele trata sobre o que, talvez, seja a forma mais complexa e delicada de intercâmbio entre cidades, através da transferência de práticas.

Cabe recordar que o URBACT desde o início utiliza Redes de Planeamento de Ações. Entretanto, em 2016 lançou as Redes de Transferência do URBACT, onde pela primeira vez já existiria uma cidade participante com uma solução já testada. O estudo citado acima relacionou os seguintes fatores para possibilitar uma bem-sucedida transferência de práticas entre cidades:

Aprendizados sobre Transferência de Práticas entre cidades - URBACT

- A relevância de **modularizar iniciativas estratégicas complexas**, ou seja, dividir as suas partes em módulos - para facilitar a compreensão da prática em si e entender verdadeiramente o que pode ou interessa ser adaptado e reaplicado.
- A utilização do mandamento na seguinte ordem “**Compreender - Adaptar - Reutilizar**”, pois é preciso gastar um tempo para efetivamente compreender aquilo que está sendo proposto antes de dar andamento ao processo de transferência.
- Envolvimento das partes interessadas locais nos Grupo Locais URBACT, utilizando uma **abordagem de baixo para cima**, além da vontade política e da conexão da prática com a estratégia maior do território.
- **Intercâmbio e aprendizagem transnacional** dentro do URBACT

<sup>15</sup> Disponível em: <https://urbact.eu/sites/default/files/tstudy-finalversion.pdf>. Acesso em: 12/11/2021.

- |   |
|---|
| → A <b>simplicidade das práticas</b> facilita a sua transferência, em todos os aspetos, especialmente para o processo de compreensão da proposta. |
| → As transferências ocorrem em <b>ritmos diferentes</b> , a velocidade depende do tipo de prática.  |

Além disso, outro ponto relevante trazido pelo estudo foi a identificação de duas maneiras pelas quais as Cidades Líderes se beneficiam por compartilhar suas boas práticas: a primeira delas é que a partir das críticas recebidas pelos parceiros da Rede podem detetar pontos a serem melhorados e a segunda é pela elevação do seu perfil perante a comunidade europeia (Baqueriza-Jackson, 2020).

Neste mesmo sentido, a ideia de aprender através da experiência do outro torna-se atrativa num contexto de recursos cada vez mais escassos, por poupar tempo e recursos. Por outro lado, Bason (2013) identifica que muitos gestores locais podem resistir à esta colaboração, preferindo ter ideias próprias. Mas ele enxerga também que os gestores e funcionários públicos estão cada vez mais abertos a aprender com as experiências dos outros quando eles próprios estão em processo de mudança. E este é, talvez, um dos pontos fortes do programa URBACT, a capacitação técnica, ao colocar estas pessoas para trabalhar juntas, como bem colocado pelo Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local da Câmara Municipal de Loulé., *abrir mentes ao conhecer novas experiências*.

Diante dessas considerações, a pesquisa documental e a percepção dos entrevistados parecem apontar ser possível aprender com a experiência de cidades com realidades muito distintas.

#### VIII.1.4. Comentários

Primariamente, constitui-se um bom sinal de que não foram necessárias grandes adaptações internas em Portugal para que as cidades pudessem participar do programa URBACT. Outro fator positivo é que todos os entrevistados foram enfáticos ao responder que é possível aprender com cidades com realidades distintas, o que atribuímos, talvez, ao fato de o programa realizar os agrupamentos nas Redes por tema.

Além disso, fazendo um paralelo entre os principais desafios na implementação do URBACT em Portugal e o contexto brasileiro, de pronto percebemos que a questão linguística que se constitui num desafio no contexto europeu, por motivos óbvios, é uma questão que não se aplica à realidade brasileira.

Entretanto, obter o apoio dos atores locais e engajar a participação é um desafio também na realidade brasileira, assim como obter a compreensão que o resultado daquele esforço é um plano de acção e não a acção em si, uma vez que no país ainda persiste a mentalidade de que é preciso sempre estar fazendo obras, inaugurando coisas para “mostrar serviço”.

## VII.2. Utilização e impactos do Planeamento Estratégico

Como visto anteriormente neste trabalho, o planeamento estratégico na gestão pública encontra-se em maior ou menor medida difundido ao redor do globo. Nesta seção procuramos observar o estágio em que se encontra a utilização do Planeamento estratégico e os benefícios considerando a realidade brasileira, para em seguida observar os contributos do URBACT para o planeamento estratégico em Portugal, além de tentar perceber se ele fomentou a utilização desse planeamento para além do Programa. No fim da seção é realizada uma breve análise considerando os dois blocos de perguntas.

### VII.2.1. Planeamento Estratégico no Brasil

Neste bloco nos interessava tentar perceber a partir das opiniões de pessoas com experiência dentro da administração pública brasileira ao nível federal e ao nível municipal, qual a percepção que elas possuem sobre a utilização do planeamento estratégico no Brasil e àqueles aspetos beneficiados com sua aplicação.

#### VII.2.1.1. Identificação de iniciativas de planeamento estratégico na gestão territorial

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Você identifica um ou mais programas/políticas que fazem uso do planeamento estratégico no Brasil?</li></ul>
-----------------	--

Em relação a primeira pergunta, as entrevistadas foram capazes de identificar vários exemplos de iniciativas que utilizam ou utilizaram o planeamento estratégico na gestão pública brasileira, embora nem todos fossem diretamente relacionados à gestão territorial brasileira.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:

<i>Identifica vários projectos (Plano Estratégico de Salvador e Programa Salvador Social, por exemplo) dentro da sua própria realidade. Indicou temáticas abordadas por estes programas como o processo de qualificação de espaços públicos, ocupação dos espaços públicos, violência urbana, investimentos, meios de transporte de alternativos e mobilidade urbana.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>Sim, vários programas em diversas cidades no Brasil: Curitiba com a IPUC, em Belo Horizonte e em João Pessoa.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>O programa Territórios da Cidadania, a gestão era feita pela Casa Civil, além deste, os Programas Minha Casa Minha Vida e o PAC (Programa de Aceleração ao Crescimento).</i>

As respostas trouxeram muitos exemplos de planos estratégicos de cidades. Entretanto, sob este aspeto cabe aqui fazer algumas considerações sobre o tipo de planeamento estratégico que muitos desses planos adotam. De acordo com Silva (p.57, 2012), o planeamento estratégico de cidades desembarcou na América Latina na década de 1990, porém em muitos casos o modelo implementado não correspondeu exatamente ao padrão adotado internacionalmente, o que ele classifica como um tipo de “*planeamento estratégico sem plano*” ou “*empreendedorismo periférico*”, que busca na verdade melhorar sua colocação para disputar espaços na economia regional e global, em outras palavras, gerar as condições necessária para atração de capitais. E para isso, muitas vezes são propostos e conduzidos sem planos em si, mas através de investimentos, como a construção de grandes ícones urbanos, na tentativa de melhorar sua imagem e competitividade (Silva, 2012). Apesar dessa realidade (que obviamente não é absoluta em todos os casos), as entrevistadas identificaram bons resultados a partir de sua experiência, conforme veremos a seguir.

#### *VII.2.1.2. Resultados obtidos nas experiências de Planeamento Estratégico*

<b>Pergunta</b>	○ Em sua opinião, quais foram os resultados obtidos?
-----------------	--

Pelas respostas dadas podemos constatar que as entrevistadas identificaram alguns resultados mais genéricos e outros mais concretos. Um viés de compreensão possível para isto pode estar relacionado aos próprios objetivos elencados nestes Planos, alguns mais palpáveis outros mais abstratos.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>O Plano Estratégico de Salvador, possibilitou a organização das finanças da casa, o que era desejo do município por ter interesse em pegar financiamentos, antes existia um passivo de dívidas, e a situação só conseguiu ser regularizada depois do Plano.</i>
<i>No âmbito da assistência social, o projeto Salvador Social buscou dar uma resposta melhor a população com o uso de planejamento estratégico. E existia déficit de pessoal, mas foi minimizado, e houve efetivamente investimentos em serviços públicos.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
Os resultados proporcionam uma cidade planejada em eixos, organizada e mais eficiente. Lembrou o caso do PAC, (Programa de Aceleração do Crescimento, programa federal que focava o desenvolvimento brasileiro com foco em investimentos em Infraestruturas, lançado em 2007), onde houve um ano intenso de planejamento antes, e que por isso pôde atender a maior parte das metas, pois esse período de planejamento prolongado permitiu isso.
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Como implantação de programas existem pontos positivos e negativos, mas com a mudança de governo, houve uma descontinuidade, sendo prejudicial inclusive para a análise dos programas.</i>

Além disso, uma das entrevistadas apontou ser difícil avaliar os resultados por causa da descontinuidade causada pela mudança de gestão. Esta observação nos remete à questão do ciclo eleitoral como dificultador na condução da gestão pública, que aqui também se configura como um obstáculo a ser superado. Mas entendemos que isto não deve ser interpretado como um fator decisivo para a adoção ou não da utilização do planejamento estratégico, pois, como veremos adiante, os benefícios apontados pelas entrevistadas foram superiores.

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>O Plano Estratégico de Salvador, possibilitou a organização das finanças da casa, o que era desejo do município por ter interesse em pegar financiamentos, antes existia um passivo de dívidas, e a situação só conseguiu ser regularizada depois do Plano.</i>
<i>No âmbito da assistência social, o projeto Salvador Social buscou dar uma resposta melhor a população com o uso de planejamento estratégico. E existia déficit de pessoal, mas foi minimizado, e houve efetivamente investimentos em serviços públicos.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
Os resultados proporcionam uma cidade planejada em eixos, organizada e mais eficiente. Lembrou o caso do PAC, (Programa de Aceleração do Crescimento, programa federal que focava o

<i>desenvolvimento brasileiro com foco em investimentos em Infraestruturas, lançado em 2007), onde houve um ano intenso de planejamento antes, e que por isso pôde atender a maior parte das metas, pois esse período de planejamento prolongado permitiu isso.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Como implantação de programas existem pontos positivos e negativos, mas com a mudança de governo, houve uma descontinuidade, sendo prejudicial inclusive para a análise dos programas.</i>

### VII.2.1.3. Principais benefícios da utilização do planejamento estratégico

<b>Pergunta</b>	○ Quais aspetos você considera que seriam beneficiados com a utilização do planejamento estratégico?
-----------------	--

No tocante às vantagens, todas as entrevistadas enxergaram benefícios na adoção do planejamento estratégico. Entre as principais vantagens apontadas estavam a oportunidade de pensar de forma global a cidade, perceber o que precisa ser feito e estar planejado financeiramente para isto, além de possibilitar pensar os territórios para além das divisões tradicionais, sugerir formas mais inteligentes e aderentes à realidade dos lugares, o que proporcionaria otimização de recursos humanos, físicos, sociais e econômicos.

Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>Possibilita pensar globalizado na estratégia da cidade, com todas as políticas integradas, saber o que está fazendo e se tem recursos para isso.</i>
Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador
<i>O Planejamento para funcionar de verdade o gestor tem que querer, estabelecer meta, o gestor cobrar de verdade. É necessário que os gestores comprem a ideia.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU:
<i>Faria toda a diferença, no sentido de maior eficácia nas Políticas Públicas. Ao organizar um recorte de regiões com base na avaliação de territórios que se complementassem no sentido de haver uma contribuição de recursos humanos capacitados tecnicamente, físicos, sociais e econômicos, com certeza chegaria para evolução do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida.</i>

Conforme podemos perceber, a opinião das entrevistadas quanto aos resultados e benefícios da utilização do Planejamento Estratégico no Brasil, apesar de algumas ressalvas,

tenderam a ser positivas. Neste mesmo sentido, Pfeiffer (p.27, 2000) considera que *se a filosofia básica do Planeamento Estratégico — conduzir o processo de desenvolvimento, em vez de correr atrás dele — for aplicada nos municípios, haverá novas oportunidades para aproveitar melhor os recursos e potenciais existentes.*

## VII.2.2. Contributos do URBACT ao Planeamento Estratégico em Portugal

Neste bloco procuramos não só identificar os principais contributos do Programa ao desenvolvimento do planeamento estratégico em Portugal, como também perceber o estímulo ao uso do Planeamento Estratégico como ferramenta de gestão territorial para além da utilização no URBACT. Cabral e Marques (1996, p. 109) estabelecem quatro principais potencialidades da adoção do planeamento estratégico urbano: *(i) a promoção da construção de uma visão para cidade que utiliza a prospetiva e o horizonte de longo prazo, (ii) a possibilidade de detecção das interações internas e externas, o que facilita a identificação dos pontos críticos de mudanças e as interdependências, (iii) o estímulo a adoção do planeamento participado, numa arena descentralizada que conjuga o público e o privado na gestão das decisões, e, por fim, (iv) transformar o plano num ponto central do processo de gestão, onde estão reunidos tanto o planeamento, a tomada de decisão e a implementação, com o estabelecimento de metas e objectivos.* Nos próximos parágrafos, utilizaremos esta definição dada por Cabral e Marques (1996) para analisar as respostas dadas pelos Entrevistados às seguintes perguntas:

### VII.2.2.1. Fomento à utilização do planeamento estratégico para além da Rede URBACT

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Você considera que a participação numa Rede Urbact fomentou a utilização do planeamento estratégico ou o seu uso ficou restrito ao âmbito da execução do que foi proposto pela Rede?</li> </ul>
-----------------	--

Sob esta perspetiva, todos os entrevistados foram unânimes em apontar que consideram que a metodologia proposta pelo Programa contribui para a disseminação do Planeamento estratégico.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Económico e Empreendedorismo - Aveiro
<i>Sim, o Entrevistado considera que primeiramente a sua implementação é facilitada pois as cidades conhecem as potencialidades e os benefícios que o planeamento estratégico pode gerar. Embora</i>

*pudessem ficar em dúvida, num primeiro momento, sobre se a iniciativa valia a pena, a prática do planeamento estratégico acabava confirmando seus benefícios.”*

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:

*Entende que sem dúvidas a participação fomenta a utilização de planeamento estratégico. Indicou existir várias experiências semelhantes ao URBACT em termos de exercícios planeamento participado e planeamento estratégico participado, considera o URBACT é o ex libris da metodologia europeia, portanto, quase como uma circunstância iniciática. O que significa dizer que as cidades que se envolvem no URBACT pela primeira vez aprendem uma metodologia de trabalho, uma metodologia de cooperação, não só com outras cidades, mas também para uso interno na sua própria realidade.*

#### VII.2.2.2. Legado da participação em Rede URBACT

<b>Pergunta</b>	○ A partir da sua experiência, qual foi o legado dessa participação?
-----------------	--

Acrescente-se a isso, o reconhecimento feito aos benefícios complementares diversos daqueles que resultam diretamente das redes. Este aspeto é particularmente relevante, pois é capaz de revelar se o propósito disseminador da Metodologia URBACT têm encontrado recetividade e aplicabilidade.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Económico e Empreendedorismo - Aveiro

*Como exemplo, citou a expertise adquirida por ele durante anos de experiência de participação e coordenação, a qual foi útil na elaboração de um projeto posterior que resultou na captação de 5 milhões de Euros.*

Entrevistado - Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé

*O grande legado foi o aumento do conhecimento por parte dos técnicos, além do facto de Loulé ter ficado com o reconhecimento por ter participado, e isso pode dar validade a coisas que estão a desenvolver. Além disso, pode abrir a perspetiva à outros projetos, pois no seguimento da primeira participação vieram a surgir contactos com outros municípios e Loulé veio a integrar outras redes.*

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:

*O facto de esta experiência ser conduzida e depois ter sucesso faz com que no futuro independentemente de haver essa referência URBACT ou não, sejam reproduzidas estas metodologias, Além disso, não só fomentou, como permitiu a persistência desta prática, ou seja, não só resultou no quadro dos projetos das redes URBACT de como resulta num quadro mais alargado de sensibilização para abordagens mais estratégicas. Ademais, também facilita compreender que há uma multidimensionalidade dos processos políticos.*

*E que as cidades possuem uma visão limitada de si própria e suas capacidades, e quando finalmente têm oportunidade de perceber as realidades diferentes que existem, percebem também dimensões dos problemas que eles próprios não enfrentam. Isto também pode funcionar como motivador, pois ao comparar outras realidades, percebem que não são assim tão atrasados ou subdesenvolvidos. Por exemplo, muitas participam primeiro sem serem líderes e depois à segunda já vão como líderes. E ainda, a participação cria uma rede a nível nacional, ou seja, uma rede de cidades urbanas composta por todas aquelas que atravessaram essa experiência.*

Entretanto, também foi alvo de observação por um dos entrevistados o fato de que a estrutura política administrativa Portuguesa ainda não está adequada para a utilização do planeamento estratégico. Esta perceção demonstra a importância de se garantir uma estrutura formal e quadros técnicos próprios com capacidade para gerir o processo de planeamento territorial:

Entrevistado - Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé

*Criticou os municípios porque não possuem Gabinete de Planeamento Estratégico, o planeamento estratégico ainda não foi assumido de forma estruturante, só quando há um novo quadro comunitário, aí as Câmaras são obrigadas a fazer algum trabalho para receber o financiamento, mas aí a seguir tudo fica muito esquecido depois disso. Uma parte dos municípios não estão estruturados para pensar de forma estratégica. Indicou que ainda são raros os municípios que fazem gestão das suas próprias figuras de planeamento, e que a monitorização muitas vezes não é feita.*

Cabe ressaltar que as críticas feitas se referem às condições insuficientes para o processo de planeamento estratégico, e não sobre a utilização do planeamento estratégico em si como ferramenta de gestão urbana. Isto, entre os entrevistados, em nenhum momento foi posto em causa.

Para contribuir com a reflexão, fizemos uma análise das respostas recebidas durante as entrevistas e a visão partilhada por Cabral e Marques (1996), e chegamos ao seguinte quadro-síntese que reforça a perceção da utilidade do URBACT para a disseminação do planeamento estratégico e contributos à gestão territorial portuguesa:

Potencialidades do Planeamento Estratégico (Cabral e Marques, 1996)	Contributos do URBACT ao Planeamento Estratégico segundo os Entrevistados
---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• A promoção de uma conceção de cidade baseada na utilização da perspectiva e a gestão com horizonte de longo prazo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A expertise adquirida pode abrir a perspectiva à outros projetos, é útil na elaboração projectos posteriores e conseguir recursos;</li> <li>• Aumento do conhecimento por parte dos técnicos;</li> <li>• Gera reconhecimento por ter participado, as cidades ficam com essa marca;</li> <li>• Conferem validade aos projectos que estão a desenvolver;</li> <li>• URBACT como o ex libris da metodologia europeia, portanto, quase uma circunstância iniciática;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A possibilidade de detecção das interações internas e externas, o que facilita a identificação dos pontos críticos de mudanças e as interdependências;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferece oportunidade de perceber as realidades diferentes que existem;</li> <li>• Criação de uma rede a nível nacional, ou seja, uma rede de cidades urbanas composta por todas aquelas que atravessaram essa experiência.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O estímulo a adoção do planeamento participado numa arena descentralizada que conjuga o público e o privado na gestão das decisões;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita compreender que há uma multidimensionalidade dos processos políticos;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformar o plano num ponto central do processo de gestão, onde estão reunidos tanto o planeamento, a tomada de decisão e a implementação, com o estabelecimento de metas e objectivos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resulta num quadro mais alargado de sensibilização para abordagens mais estratégicas;</li> <li>• O facto de esta experiência ser conduzida e depois ter sucesso faz com que no futuro, sejam reproduzidas estas metodologias, ou seja, quando surgir um novo desafio vão fazer como foi feito o projeto URBACT;</li> </ul>

Com base neste quadro, algumas observações podem ser feitas. A primeira delas é que é possível identificar paralelos entre os aspetos ressaltados pelos Entrevistados e as potencialidades propostas por Cabral e Marques (1996).

Além disso, o Técnico Superior da Direção Geral do Território, ao indicar que o URBACT tem funcionado quase como uma circunstância iniciática – ou seja, quando surgir um novo desafio vão fazer como foi feito o projeto URBACT –, sugere que o Programa de facto fomenta utilização do planeamento estratégico.

### VII.2.3. Comentários

Em primeiro lugar, podemos observar que o potencial disseminador de planeamento estratégico do Programa URBACT é confirmado pelos entrevistados, neste sentido a utilização

da metodologia para a estruturação do programa português InC2 – Iniciativa para Cidades Circulares parece confirmar esse potencial.

No caso brasileiro, as entrevistadas foram capazes de listar uma série de iniciativas que utilizam o planeamento estratégico, e assim como os entrevistados portugueses enxergam uma série de benefícios na utilização. Entretanto, cabe salientar que muitas das iniciativas não corresponde aos moldes da conceção inicial de planeamento estratégico, e sim o que Silva (p.57, 2012) denomina de “*planeamento estratégico sem plano*”.

### VII.3. Coesão territorial e possíveis avanços

Nesta seção, o primeiro bloco objetiva identificar os contributos do programa URBACT à Coesão Territorial portuguesa e o segundo bloco procura evidenciar os pontos onde os entrevistados acreditam que o Programa URBACT ainda precisa ser aperfeiçoado. No fim da seção é realizado alguns comentários considerando os dois blocos de perguntas.

#### VII.3.1. Contributos à Coesão Territorial – URBACT

Portugal apresenta forte assimetria entre sua população e seus rendimentos. Enquanto na última década a concentração populacional cresceu, especialmente ao redor de Lisboa e Porto, atualmente estima-se que 70% da população portuguesa vive na faixa litorânea. Enquanto nessa faixa a densidade populacional alcança 350 habitantes por km<sup>2</sup>, no interior este número cai muito, para 90 habitantes por km<sup>2</sup>. Em termos percentuais, a população média do país diminuiu 0,5% durante o século XXI, esta perda foi mais sentida no interior (NUTS III), com queda de 10,9%, enquanto a área Metropolitana de Lisboa cresceu 5,7% (Fernández-Prado et al., 2020).

Para Fernández-Prado et al. (2020) o desafio português é exatamente este, promover uma política de desenvolvimento regional capaz de equilibrar as disparidades entre os territórios nacionais, favorecendo a coesão territorial e a competitividade entre os territórios. Levando isto em consideração, os entrevistados foram instados a responder o seguinte questionamento:

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ O programa URBACT tem o intuito de contribuir para a coesão territorial europeia. Você considera que o programa cumpre este objetivo? De que forma?</li></ul>
-----------------	---

Acerca deste tema, os entrevistados foram unânimes em reconhecer os contributos do Programa URBACT dentro de Portugal para a consecução do objetivo europeu de fortalecer a coesão territorial. Entre os principais argumentos levantados, destacamos:

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Económico e Empreendedorismo - Aveiro
<i>O entrevistado considera que sim, entretanto ele entende que esta contribuição não é solta nem absoluta, pois depende de vários outputs e inputs. Apesar disso, ele acredita que o programa contribui para esse propósito, especialmente ao fomentar a produção de planos locais estratégicos que possibilitam o desenvolvimento local.</i>
Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé
<i>Entende que sim, o conhecimento do programa introduz nas pessoas a vontade de conhecer mais, de aprender mais. É grande a diferença de quando se vive fechado para quando você tem conhecimento. Por causa da participação nas redes do Programa.</i>
Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>O URBACT é particularmente relevante nessa leitura de fazer convergir realidades completamente diferentes, ou seja, a compreensão da diferença é a melhor forma de gerar a coesão.</i> <i>A realidade de dimensão dos municípios ou de organização supramunicipal em termos de como é que os municípios entre si se coordenam a nível regional ou a nível intermunicipal, a própria forma como o financiamento é distribuído entre o nível nacional e o nível municipal, todas essas coisas são realidades completamente distintas em cada país da Europa e, portanto, quando tu juntas países diferentes da Europa numa rede de cooperação tu estás a fazer confrontar essas realidades.</i> <i>Não há uma harmonização da abordagem europeia, pois não é possível fazê-la uma vez que não está entre suas competências, mas o programa URBACT auxilia na compreensão de que existem ainda assim, independentemente das diferenças, um conjunto de valores comuns, um conjunto de respostas que podem ser replicadas.</i>

O alargamento de horizontes proporcionado pelo programa parece ser um consenso. Este mesmo aspeto foi reforçado pelo entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:

Além disso, fica claro o papel do programa não só para os objetivos propostos para a

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>O URBACT contribui desde o início no processo de compreensão da realidade territorial, para perceber o potencial de soluções que existem, para perceber do ponto de vista de apoio, do ponto de vista de financiamento da política de coesão quais é que são as áreas onde efetivamente esse apoio poderá trazer mais benefício trazer mais coesão também mais desenvolvimento.</i>

Rede, mas para a formação de um *know-how*, de apropriação de conhecimento e mobilização

territorial que possibilite construir uma base sólida de conhecimento que pode vir a ser muito útil na elaboração de políticas públicas, na assertividade e eficiência dessas propostas.

O contributo vai além, pois além desse arcabouço, a metodologia pode oferecer chaves de compreensão que, aos poucos, vão sensibilizando as cidades sobre determinadas questões, além de indicar possíveis rumos dos futuros investimentos.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>O caso da economia circular é um bom exemplo disso, ou seja, é uma agenda emergente que foi crescendo ao longo dos últimos dez anos e que agora tem previsto um volume de financiamento muito significativo da Política de Coesão.</i>

Ademais, para Fernández-Prado et al. (2020), apesar de a Política Urbana ser um dos maiores recursos da Política de Coesão para o desenvolvimento mais harmonioso do território europeu, ela não deve ser entendida como algo que fique restrito a grandes cidades e áreas metropolitanas. Sob este aspeto, o programa URBACT contribui para a superação dessa visão ao reforçar a relevância da participação de cidades de diversos tamanhos.

### VII.3.2. Possíveis melhorias ao programa

O programa URBACT se prepara para entrar em sua quarta edição. Pode-se considerar que nenhuma edição foi igual a anterior. No entanto, algumas mudanças foram ocasionadas por alterações na própria estrutura do programa, enquanto outras foram realizadas por causa de pontos detetados que necessitavam ser melhorados.

Sobre este tema, faremos nesta seção uma reflexão dos principais aspetos pontuados pelos entrevistados quando responderam a seguinte pergunta:

<b>Pergunta</b>	○ Você tem alguma sugestão sobre como o programa poderia ser aperfeiçoado?
-----------------	--

De início, cabe destacar que neste momento começa a ser apresentado o formato do URBACT IV e sobre este prisma, o entrevistado da DGT indicou as melhorias que estão sendo trabalhadas para o próximo ciclo.

Primeiramente, o entrevistado nos chama atenção para um trabalho de manutenção e aperfeiçoamento que deve ser constante, considerando o papel multiplicador e disseminador de

aprendizagem a que o Programa se propõe: a melhoria contínua da base de dados, acervo técnico e documentos que são disponibilizados e constituem um dos pilares do programa.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>O URBACT também tem uma dimensão de capacitação, ou seja, possui um conjunto de informação e conhecimento que vai sendo acumulado pelas redes, e esse é um acervo que deve ser sempre atualizado e aprimorado. Isto é um processo em curso contínuo que o URBACT faz e que este ciclo está a ser melhorado, até porque há outras iniciativas europeias, nomeadamente a Iniciativa Urbana Europeia com o qual o URBACT agora tem que se complementar, e, portanto, há toda esta dimensão.</i>

Além disso, indica que as redes de transferência para implementação terão seus modelos aprimorados e que o papel dos Ponto Nacionais será reformulado e seu escopo será alargado para englobar outras Agendas, o que vai propiciar um maior diálogo com o terreno, enxergar com mais definição os problemas e os potenciais, e dessa forma facilitar o acesso das cidades a um conjunto de oportunidades que podem vir a surgir no nível europeu em termos de financiamento:

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<i>Os modelos de redes de transferência de implementação foram introduzidos no último ciclo e estão a ser revistos, estão a ser melhorados, mas fundamentalmente sobretudo as transferências tiveram um enorme sucesso, e, portanto, é mais no sentido de melhorar e aumentar o impacto do que necessariamente pôr em causa ou questionar o sucesso.</i>
<i>Outro aspeto que está em processo de revisão, de equação de como é que se pode melhorar, são os pontos de contacto nacional.</i>
<i>Uma vez que a política urbana a nível europeu não se restringe ao URBACT, há as novas iniciativas, portanto pretende-se ter quase como um ponto de contacto nacional integrado tanto para o URBACT, quanto para todas as outras iniciativas.</i>

A versão “draft” da quarta edição já está disponível para consulta, com expectativa de lançamento oficial do programa em junho de 2022<sup>16</sup>. Os aspetos apontados pelo Entrevistado 3 são confirmados pelo relatório *Overview of EU funding programmes 2021-2027*<sup>17</sup>, desenvolvido em 2020 pelo EUROCITIES, o qual aponta que entre as principais mudanças trazidas por esta

<sup>16</sup> Disponível em: <https://urbact.eu/new-urbact-programme-drafted>. Acesso em: 10/01/2022.

<sup>17</sup> Overview of EU funding programmes 2021-2027 – Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Funding\\_Overview\\_2021-2027 - Eurocities.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Funding_Overview_2021-2027_-_Eurocities.pdf). Acesso em: 10/01/2022.

nova versão está (1) um envolvimento ampliado de cidades pequenas e médias; (2) mais foco nas prioridades ‘verdes’ e ‘digitais’, bem como nos desafios de governança; (3) redes com suporte aprimorado para soluções de teste e com metodologia de transferência aprimorada; (4) mecanismo de Transferência Específico para Ações Urbanas Inovadoras; e (5) ligações reforçadas entre os Pontos Nacionais com a Política de Coesão para obter maior impacto.

Algumas dessas alterações surgem a partir dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa, através de inquéritos ou pesquisas de opinião entre participantes das redes. É um aspeto que recebe bastante atenção e há diversos relatórios produzidos pelo URBACT que tentam mensurar os impactos e resultados do programa utilizando os resultados de inquéritos realizados. Como exemplo, no relatório *URBACT III Programme IMPLEMENTATION EVALUATION - FINAL REPORT*, 2019<sup>18</sup> a partir da pesquisa realizada com participantes da Edição, foi detetada a necessidade de aprimoramento do papel do Pontos URBACT Nacionais, o que está sendo proposto nesta nova Edição.

Este ponto revela que a monitorização, que possui grande importância para os processos estratégicos, está sendo utilizada para o contínuo aprimoramento do programa, pois, conforme dito por Guerra (2000, p.46), *a necessidade de produzir resultados e de vigiar os seus efeitos é inerente ao planeamento estratégico*.

Todavia, para além do que já está a ser feito, nos interessa sondar o que ainda pode ser melhorado. Para tanto, nada melhor que oferecer a visão de pessoas que participaram ativamente em alguma rede do programa. Pois, além do sentido óbvio que podemos extrair das perguntas, ela nos revela também pontos sensíveis do programa e que podem ser obstáculos numa eventual reprodução inspirada desse modelo. Sob esta perspectiva, foi perguntado aos técnicos portugueses nas cidades o que era aquilo que enxergavam como pontos que pudessem ser melhorados.

Os entrevistados que trabalham nos municípios identificaram especialmente questões relacionadas à continuidade do que foi realizado pelo programa.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Económico e Empreendedorismo - Aveiro

<sup>18</sup> Disponível em:

[https://urbact.eu/sites/default/files/final\\_report\\_urbact\\_iii\\_implement\\_evaluation.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/final_report_urbact_iii_implement_evaluation.pdf). Acesso em: 10/01/2022

*Como ideia para aperfeiçoamento do programa, o entrevistado sugeriu criação de alguma linha de financiamento em paralelo ao URBACT, de forma a possibilitar que alguns dos projetos do Programa possam ser contemplados neste financiamento, como mais uma forma de incentivar a participação. Uma vez que incentivar a participação é algo que o próprio programa sempre está em busca.*

Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé

*Acredita que as redes deveriam continuar existindo após o término do programa. Apesar de não saber por quanto tempo o programa continuará existindo, seria interessante ficar o networking. Outra coisa interessante seria ampliar o espectro temático do programa, para temas como desafios no Sul da Europa, alterações climáticas, eficiência climática, hídrica, a habitação, mobilidade urbana sustentável ou desenvolvimento de territórios de baixa densidade.*

Primeiramente, o comentário sobre o universo de temáticas abarcadas pelo URBACT oferece duas leituras possíveis. Se, por um lado, pode-se supor que em tempos cada vez mais complexos e acelerados, onde novas questões são postas diariamente, a velocidade em que os temas são trabalhados nas redes estejam aquém da velocidade de surgimento de novos temas relevantes, por outro lado, a existência de um universo restrito de temas não necessariamente configura um problema. Isto pode ser uma escolha intencional, portanto válida. É um caminho válido o Programa delimitar o seu raio de atuação de acordo com sua estratégia. Não há aqui certo ou errado, mas esta observação gera uma provocação sobre as possibilidades de abrangência que um programa que objetiva a coesão territorial pode ter.

Também é preciso ser ressaltado que a aparente falta de conexão entre linhas de financiamento e o programa em si constitui uma fragilidade. De facto, este tipo de possibilidade tornaria o programa mais atrativo aos olhos das cidades, especialmente sob a ótica da busca por recursos. O que está posto não é nenhuma novidade, e acontece em realidades distintas como Brasil e Portugal. A adesão é facilitada quando há ofertas de investimentos. Podemos tomar como exemplo a grande procura pelas cidades portuguesas em participar da Iniciativa de Cidades Circulares. Conforme o relato do Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território, esta grande procura se deu pela percepção já partilhada que a temática vai receber atenção e, conseqüentemente, mais fundos, no próximo ciclo de programação europeu.

Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território

*Houve uma grande resposta por parte das cidades portuguesas, com dezessete candidaturas para quatro redes, mas esta receptividade, esta vontade de participar, ocorre especialmente porque os*

*municípios já perceberam que o financiamento comunitário vai incidir muito sobre estas matérias da economia circular, matérias sobre as quais eles se calhar não têm familiaridade, e, portanto, encontraram aqui o veículo ideal para se preparar para poderem absorver financiamento comunitário.*

Por fim, a percepção de que as redes não deveriam terminar ao final do término do Ciclo explicita o potencial que a manutenção das redes pode ter para o desenvolvimento territorial. Este aspeto é reforçado por Fernandez-Prado et al. (2020), ao afirmar que as políticas de Coesão Territorial devem objetivar a promoção de redes articuladas entre pequenas e médias cidades, pois esta malha que confere resiliência e dinâmica social e econômica aos territórios.

Levando em consideração os pontos abordados neste tópico esquematizados no quadro

Sugestões para aprimoramento do Programa
→ Linha de financiamento em paralelo ao URBACT
→ Manutenção das Redes após o término do programa
→ Ampliação do espectro temático

acima, é possível identificar aspetos do Programa que merecem ser aprimorados. Apesar disso, também identificamos que o programa sofre constante monitorização e está em constante reformulação, o que entendemos ser condizente com o próprio objetivo do programa de disseminar o planeamento estratégico. Seria curioso que um Programa que o tenha como meta não utilizasse os preceitos estratégicos.

### VII.3.3. Comentários

Entre os principais contributos à coesão territorial apontados pelos entrevistados portugueses estão o incentivo ao desenvolvimento local, o alargamento de horizontes, a formação de um *know-how* e o oferecimento de chaves de compreensão sobre determinados temas, que podem vir a ser muito úteis na elaboração de políticas públicas e construção de consensos. Estes contributos revelam o carácter promissor desse tipo de iniciativa para além da UE. No caso brasileiro, ainda que haja a necessidade de se observar as diretrizes federais nas políticas de ordenamento urbano, a competência sobre o ordenamento territorial é atribuída em grande parte aos municípios (Dias, 2012). Portanto, alternativas que propiciem a disseminação de conceitos e entendimentos partilhados podem ser interessantes para a construção de políticas mais coesas.

Este argumento é reforçado por Ferrão (2011, p. 95) ao tratar sobre estruturas organizadas em redes, afirma que

*essas várias redes tendem a funcionar numa lógica integrativa, favorável ao estabelecimento de entendimentos técnicos partilhados e à criação de ambientes de confiança. A persuasão (traduzida, por exemplo, na emulação de bons exemplos), a formação de consensos e outras formas de soft power, podem acelerar a intensidade dos processos de aprendizagem colectiva e, como consequência, o ritmo dos mecanismos de transferência e a profundidade e durabilidade dos seus efeitos. (Ferrão, 2011, p.95)*

Além disso, o intuito deste bloco também foi identificar pontos a serem melhorados, com intuito de entender também sobre as possíveis fraquezas num quadro futuro de replicação da metodologia URBACT em outros contextos, nomeadamente o brasileiro. A partida, nada parece apontar para criar obstáculos a isso.

## VII.4. Desafios na implementação de políticas públicas

Não é nenhuma novidade que os desafios na implementação de políticas públicas variam de lugar para lugar. Nesta seção serão apresentados os principais aspetos destes desafios coletados nas entrevistas. Alguns comentários acerca dos desafios brasileiros e portugueses serão feitos ao final da seção.

### VII.4.1. Principais desafios à implementação de políticas públicas – Brasil

É importante notar que a desigualdade da questão regional brasileira é estrutural. Portanto, políticas que busquem minimizar essas disparidades apenas com rebatimento sobre o território são insuficientes para enfrentar esse problema, ou pelo menos insuficientes para alterar esse quadro. De acordo com Silva (2013), em momentos específicos a questão territorial esteve com mais destaque nas agendas governamentais, mas nunca se configurou com força suficiente para assumir um papel prioritário que propiciasse obter recursos e estruturação de uma institucionalidade necessária e de implementação de programas e ações.

Acerca desta questão, estão descritos abaixo os principais aspetos pontuados pelas entrevistadas brasileiras, a partir das duas perguntas elencadas a seguir.

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Considerando que a implementação de políticas públicas no Brasil é realizada num cenário político marcado por descontinuidades administrativas, quais são os maiores obstáculos que você já observou para implementação de políticas/programas com abordagem territorial?</li> </ul>
<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Quais são os maiores problemas encontrados atualmente pelos gestores públicos, e demais atores envolvidos com a gestão territorial no Brasil no âmbito da implementação de políticas públicas?</li> </ul>

Todas as três entrevistadas indicaram a descontinuidade administrativa e os interesses políticos dos ciclos eleitorais como um dos principais entraves à implementação de políticas públicas territoriais. De acordo com Silva (2013), um fator que impede a consolidação de abordagens territoriais é o próprio ciclo eleitoral do país. Isto difere dos projetos comunitários na União Europeia e se reflete diretamente na ausência de instrumentos estáveis de financiamento para projetos inovadores, que não dependam tanto do ciclo político.

Além destes aspetos, a ausência de um sistema de monitorização e controle, a dificuldade de formação de uma boa equipa técnica e a continentalidade do Brasil foram apontados como obstáculos. Estas observações coadunam-se com os achados encontrados durante a revisão bibliográfica (Lisboa et al., 2013; Ramos e Schabbach, 2012)

Gerente de monitoramento na Casa Civil da Prefeitura Municipal do Salvador:
<i>Entre os maiores obstáculos está a capacidade de enxergar os resultados, a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação, associado a isso o fato de cada gestor quer deixar sua marca própria, muitas vezes interrompendo iniciativas por perspectivas políticas. Além disso, há a dificuldade de mensurar os resultados. Poderia ajudar a implantação de um sistema efetivo de monitoramento e avaliação, uma vez que a sociedade demanda quando vê os resultados, pois pressionam os políticos.</i>
Entrevistada – Superintendente da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras - Rio de Janeiro:
<i>A necessidade de satisfazer alguns interesses políticos, além de existir uma certa necessidade de não aproveitar os programas e sim criar os próprios, sem contar a descontinuidade administrativa. Além disso, considera não é fácil encontrar uma boa equipe técnica capacitada, formada com profissionais diversos, com vontade, conhecimento e disposição para atuar naquele programa, quando é desmobilizada difícil montar uma outra, o que torna mais grave ainda essas desmobilizações. E ainda existe a questão temporal também, leva-se geralmente um ano até se formar toda uma proposta.</i>
Entrevistada – Analista de Infraestrutura na Superintendência do Patrimônio da União – SPU

*Primeiramente, as discontinuidades são prejudiciais ao prosseguimento das intervenções territoriais, já que essas ações são executadas em etapas que não se encerram com o final do mandato governamental. Intervenções essas que requer acompanhamento permanentemente pelo ente público.*

*Outro ponto é que no Brasil, o grande executor das Políticas Públicas nos territórios são os Municípios (artigo 183º da Constituição Federal do Brasil). Em que pese o Governo Federal ser o responsável pelas diretrizes e em grande parte pelo repasse de recursos, o município é o executor.*

*A falta de capacitação da gestão Municipal é um entrave. Os técnicos muitas vezes não são ouvidos e os “secretários” que deveriam ser os gestores, não tem o conhecimento técnico necessário para conduzir as ações de intervenções sociais.*

A definição de escalas espaciais e a busca de um desenvolvimento menos desequilibrado sempre esteve presente nas intenções do planejamento estatal, entretanto, as formas e os instrumentos recentes utilizados mudaram bastante, especialmente por causa do processo de descentralização e desconcentração do poder político central nas últimas décadas (Silva, 2013).

Um aspeto válido a ser ressaltado é a ideia de que o espaço social contemporâneo não pode ser analisado somente sob o viés de “métricas” logicamente estruturadas, como malhas, áreas, redes e nós. Essas lentes não abrangem toda a formação territorial (Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 23).

Peres e Chiquito (2012) destacam que além de uma articulação integrada dos planos e instrumentos para o ordenamento territorial, também é necessário fomentar arranjos institucionais, especialmente a gestão participativa. Uma vez que planos não solucionam os problemas per se, é necessário que eles sejam incorporados, que haja construção de um pacto social, que os atores públicos possuam capacidade e estejam articulados. Estes fatores aumentam a relevância de um programa com a participação de vários *stakeholders* para a gestão territorial integrada.

Um ponto negativo é que não há atualmente um debate nacional, fora do meio acadêmico, sobre as políticas territoriais. Este é um dificultador para o desenvolvimento do tema (Peres e Chiquito, 2012).

É importante ressaltar que não é suficiente que existam os recursos financeiros a nível federal para execução de determinado projeto, mas que também haja condições técnicas e humanas das instâncias responsáveis pela aplicação da ação diretamente no território para realizar o que foi proposto.

Neste sentido, Silva (2013) sugere que os ministérios deveriam levar essa realidade em consideração e inserir na estrutura normativa de seus programas a previsão de recursos e ferramentas para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e consolidação de projetos. A evolução da abordagem territorial acontece numa velocidade maior do que as atualizações no regime jurídico brasileiro, portanto este descompasso impacta na efetividade e capacidade de implementação dos projetos (Silva, 2013).

Apesar de o modelo federalista ajudar a garantir a unidade territorial do país, ele não possui a mesma efetividade para criar consensos em termos de desenvolvimento integrado nacional (Silva, 2013). Neste sentido, a competição entre os Estados por recursos é um dificultador, junto com a competição dos interesses económicos que não possuem entre suas principais preocupações o desenvolvimento nacional integrado. As políticas no Brasil possuem um viés setorial muito acentuado.

A Lei dos Consórcios é uma tentativa de romper com esta lógica, ao prever os consórcios intermunicipais, que fornecem maior legitimidade jurídica para atuar em conjunto. Entretanto, o que se vê na prática são consórcios com arranjos bem setorializados, geralmente restritos a um determinado tema. Recentemente, um consórcio criado com um propósito mais amplo foi o Consórcio do Nordeste.

Uma questão sensível, mas que não deve ser descartada, foi a proliferação de novos municípios entre 1988 e 1996, período onde muitos municípios foram criados, o que acentua a dificuldade de administrar políticas para cidades muito grandes ou muito pequenas.

Além disso, fomentar a participação dentro do contexto de planeamento não deve ser uma questão opcional, mas sim uma necessidade, uma vez que para a execução satisfatória de qualquer processo de planeamento é preciso o envolvimento dos diversos atores, bem como dos seus recursos para colocar em prática o que foi planeado (Perestrelo, 2007).

Há uma competitividade na operação de políticas públicas no Brasil, ao invés de uma cooperação, com políticas geralmente celebradas através de compromissos e reuniões, mas com operacionalização fragmentada, sofrendo interferência de diversos interesses e grupos políticos (Feitosa e Aranha, 2020). Esta ideia é reforçada por Costa e Antonello (2018) ao afirmar que a dimensão territorial não é ainda levada verdadeiramente em consideração, porque as políticas públicas no Brasil são extremamente generalizadas na sua elaboração, e seletivas e fragmentadas na execução. Para Becker (Ministério da Integração Nacional, 2005) existe a necessidade de

construção de um espaço dinâmico, que reconheça a atuação em múltiplas escalas e em redes. Mais importante que apenas considerar um determinado território através de seus limites oficiais, é necessário também analisar como aquele lugar se situa, seus múltiplos fluxos e como ele se conecta com outros territórios.

Entre os principais desafios que vislumbramos para a implementação de um programa de cooperação para disseminação do planejamento estratégico está a necessidade de refinamento das bases de informação sobre o território, a regionalização oficial vigente, que ignora os novos recortes territoriais, a atualização e organização das bases de dados e os programas do Governo Federal sobre os territórios nacionais sob o domínio, o controle ou a coordenação da União.

Todos estes aspetos demonstram o potencial de programas voltados para a colaboração entre cidades, com distribuição de conhecimento para fortalecer a coesão territorial.

Apesar de o território não ser transformado única e exclusivamente sob a égide do Estado, ele ainda possui o papel estratégico da manutenção da unidade da federação ao conciliar as demandas dos Estados e municípios, através de articulação política, como o interlocutor das negociações entre os outros entes federados (Ministério da ação Nacional, 2005). A realidade do Brasil é que há muitos planos, leis e instrumentos isolados de intervenção, formulados pela União, pelos Estados ou Municípios, que são conflitantes entre si, carentes de diálogos ou interlocuções (Peres e Chiquito, 2012).

De acordo com Feitosa e Aranha (2020) a “cegueira geográfica” – falta de entendimento do que se considera os territórios - em relação às políticas públicas planejadas e aplicadas seria um dos motivos para o insucesso de políticas públicas do território, mesmo com grandes projetos e aportes financeiros realizados nas últimas duas décadas, pois o Governo Federal não se aprofundou na escala do lugar para verdadeiramente entender as demandas do território, o que continua a interferir na qualidade dos projetos e agendas públicas. Esta cegueira é responsável pela descon sideração das escalas intermediárias e das distintas combinações de formas e normas que fazem o espaço geográfico.

Diante do exposto, os principais desafios apontados durante as entrevistas e discutidos nessa seção estão relacionados na tabela abaixo:

Principais desafios apontados
→ Descontinuidade administrativa;
→ Ausência de um sistema de monitorização e controle,
→ Quadros técnicos capacitados;

- Continentalidade.
- “Cegueira geográfica
- Refinamento das bases de informação sobre o território,
- A regionalização oficial vigente - que ignora os novos recortes territoriais.

#### VII.4.2. Principais desafios à implementação de políticas públicas - Portugal

Apesar dos grandes avanços em termos de desenvolvimento econômico, social e de infraestrutura ocorrido nos últimos trinta anos, especialmente a partir da entrada do país no bloco europeu, quando o país experimentou uma massiva entrada de investimentos estruturantes, Portugal ainda enfrenta problemas de desequilíbrio territorial. Por exemplo, nas últimas décadas ocorreu um grande avanço em infraestrutura, especialmente de transporte rodoviário, entretanto as soluções de mobilidade coletiva ficaram muito centradas nas áreas mais populosas (Fernández-Prado et al., 2020).

Estes dados reforçam que o modelo de desenvolvimento português ainda não foi capaz de promover um processo de convergência interna, o que torna ainda mais relevante a aplicação de políticas de coesão territorial (Fernández-Prado et al., 2020). Além disso, o interior de Portugal enfrenta fortes tendências de envelhecimento populacional, esvaziamento da atividade econômica e decréscimo populacional (Fernández-Prado et al., 2020).

Com as mudanças da malha viária, ocorreu um grande avanço em infraestrutura nas últimas décadas, especialmente de transporte rodoviário. Entretanto as soluções de mobilidade coletiva ficaram muito centradas nas áreas mais populosas. Essa tendência afetou a distribuição territorial dos negócios e habitantes que buscam serviços públicos, o que fez acentuar as desigualdades territoriais, contribuindo para a desertificação do interior e o aumento da demanda por serviços, infraestrutura nas áreas de maior densidade (Fernández-Prado et al., 2020). Considerando este contexto, esta seção desenvolve-se a partir das respostas dadas pelos entrevistados portugueses à seguinte pergunta:

<b>Pergunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Quais são os maiores problemas encontrados atualmente pelos gestores públicos e demais atores envolvidos com a gestão territorial em Portugal no âmbito da implementação de políticas públicas?</li> </ul>
-----------------	---

As respostas dadas relacionaram uma série de questões dentro de um espectro amplo. Chama a atenção o fato de que todos os entrevistados indicaram a falta de integração entre políticas e instituições como um dos principais desafios ainda a serem superados.

Entrevistado - Chefe da Divisão de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo - Aveiro
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>O entrevistado considera que o desafio é uma maior integração. Neste sentido, enfatizou a necessidade de se pensar a gestão territorial e a implementação de políticas públicas de forma holística, uma vez que todas os lugares são interligados, portanto os diversos setores devem conversar e os projetos elaborados e executados com um viés mais integrativo.</i></li> </ul>
Entrevistado – Geógrafo do Gabinete de Estratégia Habitacional Local - Loulé
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Em primeiro lugar o próprio modelo de ordenamento do território, pois estão num momento em que uma parte dos municípios estão revendo os planos diretores, em trabalhos que podem demorar 10 ou 15 anos para serem concluídos, muitas vezes com bases em modelos que são antigos, e isto logicamente condiciona os instrumentos, pois eles ficam datados em relação ao momento presente.</i></li> <li>• <i>Em segundo lugar, a nível regional, os municípios não dialogam o quanto deveriam, através de redes participativas e integradas, já existem bons exemplos em Portugal.</i></li> <li>• <i>No nível do planeamento estratégico, entende que no momento da criação de planos não há o acompanhamento adequado, para tanto tem que haver gabinetes para acompanhamentos diários.</i></li> <li>• <i>E ainda destaca que há um conjunto muito significativa de programas planos e instrumentos, necessário haver esforço para elaboração de programas de leitura mais fácil.</i></li> <li>• <i>Existem muitos programas e pode ser difícil entender a lógica entre eles.</i></li> </ul>
Entrevistado - Técnico Superior da Direção Geral do Território:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aponta a questão da alternância política, aquilo que se chama o ciclo eleitoral como uma determinante do processo político.</i></li> <li>• <i>Além disso, tem-se um problema grande de financiamento público. Outro obstáculo que também vem dessa questão é a superação da lógica da escassez de recursos;</i></li> <li>• <i>Outra questão é o fato de que apesar de terem sido feitos trezentos e vinte planos diretores municipais, um para cada município, mas eles na prática têm todos os mesmos objetivos.</i></li> <li>• <i>Há alguns défices do ponto de vista de conseguir dar resposta do ponto de vista técnico a problemas, ou seja, às vezes não há recursos, mas nem é só uma questão de dinheiro, é mesmo ter pessoas especializadas em número suficiente que permita essas respostas.</i></li> <li>• <i>A questão da delegação das competências, neste momento existe uma dispersão enorme de qual é o quadro objetivo de competência que tem o município em Portugal.</i></li> </ul>

Outra questão interessante é que dois entrevistados apontaram desafios relacionados aos PDMs. O entrevistado da Câmara de Loulé identifica uma certa lacuna entre o momento que um plano diretor começa a ser produzido/atualizado, e o momento de sua implantação, e o Entrevistado Técnico da DGT percebe uma similaridade nos objetivos os PDMs, o que não faz muito sentido no quesito da sustentabilidade e da coesão do território, ao terem todos os mesmos objectivos e, portanto, passam a competir entre si.

A questão da lógica de escassez dos recursos se refere à necessidade de direcionar-se para questões às quais é preciso dar resposta imediata, a exemplo de despesas obrigatórias. Por essa razão, acaba-se por se afastar das questões que dizem respeito a investimento, inovação, ou desenvolvimento a longo prazo.

A inexistência de regiões administrativas, de acordo com o entrevistado da DGT, faz com que as regiões sejam um poder fraco. O facto de as intermunicipais serem na prática associações de municípios voluntários também faz com que seja um poder fraco, ou seja, não têm capacidade de se impor a nenhum município. As regiões só têm capacidade de se impor quando pagam, só quando são veículos de financiamento, situação que caracteriza um problema de governação.

Além disso, outras questões importantes vieram à tona: a dificuldade de compreensão dos manuais dos programas, ausência de maior acompanhamento durante o processo de formulação do planeamento estratégico; a defasagem entre o momento que um plano diretor começa a ser produzido/atualizado e o momento de sua implantação. Foi apontando um sombreamento das competências entre os municípios, resultado de um processo de tentativa de descentralização assimétrica (Castro, 2015).

Na diferença entre litoral e interior se concentra um dos principais pontos de tensão no debate sobre o desenvolvimento territorial (Castro, 2015), pois claramente ambas possuem demandas e necessidades diferentes e conciliá-las de forma nenhuma é simples.

Os principais desafios apontados durante as entrevistas e discutidos nessa seção foram relacionados na tabela abaixo:

Principais desafios apontados
→ Ausência de maior integração entre as políticas;
→ Lapso temporal alargado entre o início de elaboração do PDM e sua conclusão;
→ Falta de diálogo entre municípios;
→ Acompanhamento inadequado no momento da criação dos planos;
→ Editais de programas de difícil leitura;
→ Questão da alternância política;

- Questão do financiamento público, dependência dos investimentos comunitários;
- Superação da lógica da escassez de recursos;
- Planos diretores com os mesmos objectivos;
- Falta de capacidade técnica;
- Sombreamento das competências dos municípios;
- Problemas de agenciamento.

### VII.4.3. Comentários

Analisando a resposta dada pelos dois grupos, elas divergem significativamente, o que era esperado considerando as realidades distintas. Entretanto possuem alguns aspetos em comum como a questão do ciclo eleitoral. Porém, um aspeto digno de nota é que, apesar de o poder central em Portugal ter sofrido alternâncias políticas, Castro (2015) afirma que sempre houve um consenso sobre o caminho de inserção internacional via o projeto europeu, constituindo-se este um verdadeiro projeto de Estado. E a implementação das Políticas de Coesão acabaram sendo marcadas mais por um senso de continuidade do que mudanças entre governos.

Entretanto cabe destacar que apesar de não ter sido expressamente citada, no caso brasileiro a falta de integração foi tratada lateralmente pois se relaciona com as questões dos ciclos eleitorais e a “continentalidade” descrita como obstáculo.

### VII.5. Quadro-síntese

Para contribuir com a análise crítica, no quadro abaixo relacionamos as principais considerações trazidas durante as entrevistas.

Experiências com Redes Colaborativas	
Brasil	Portugal
<b>Redes colaborativas no Brasil – Principais desafios para implementação</b>	<b>Principais desafios no Urbact</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questão político-partidária (continuidade da gestão)</li> <li>• Sensibilização de atores políticos</li> <li>• Formação técnica insuficiente</li> <li>• Estrutura organizativa dos municípios</li> <li>• Capacitação da gestão técnica dos municípios</li> <li>• Desigualdade regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreira linguística</li> <li>• Ter o apoio dos atores locais e engajá-los a participar</li> <li>• Fazer os envolvidos compreenderem que o produto do Programa é um Plano de Ação</li> </ul>
	<b>Aprendizado a partir de experiências alheias</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessária compreensão das realidades dos parceiros</li> <li>• Perceção das semelhanças e diferenças entre os parceiros</li> <li>• Necessário ter a mente aberta para conhecer novas experiências e buscar pontos em comum</li> </ul>
<b>Planeamento Estratégico</b>	
Brasil	Portugal
<b>Planeamento Estratégico no Brasil – Possíveis contributos</b>	<b>Contributos do URBACT ao Planeamento Estratégico em Portugal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensar de forma global a cidade;</li> <li>• Perceber o que precisa ser feito e estar preparado financeiramente para isto;</li> <li>• Possibilitar pensar os territórios para além das divisões tradicionais, sugerir formas mais inteligentes e aderentes à realidade dos lugares, proporcionaria otimização de recursos humanos, físicos, sociais e económicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A expertise adquirida pode abrir a perspetiva à outros projetos;</li> <li>• Aumento do conhecimento por parte dos técnicos;</li> <li>• Gera reconhecimento por ter participado, as cidades ficam com essa marca;</li> <li>• Confere validade aos projectos que estão a desenvolver;</li> <li>• Oferece oportunidade de perceber as realidades diferentes que existem;</li> <li>• Criação de uma rede a nível nacional composta por todas aquelas que atravessaram essa experiência;</li> <li>• Facilita compreender que há uma multidimensionalidade dos processos políticos;</li> <li>• Resulta num quadro mais alargado de sensibilização para abordagens mais estratégicas;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O facto de esta experiência ser conduzida e depois ter sucesso faz com que no futuro, sejam reproduzidas estas metodologias;</li> </ul>
URBACT - Coesão territorial e avanços	
Portugal	
<b>Bloco E - Contributos à Coesão Territorial</b>	<b>Bloco F - Possíveis Melhorias</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O alargamento de horizontes proporcionado pelo programa;</li> <li>• Formação de um know-how e mobilização territorial que possibilita construir uma base sólida de conhecimento útil na elaboração de políticas públicas;</li> <li>• Oferecer chaves de compreensão que, aos poucos, vão sensibilizando as cidades sobre determinadas questões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linha de financiamento em paralelo ao URBACT;</li> <li>• Manutenção das Redes após o término do programa;</li> <li>• Ampliação do espectro temático.</li> </ul>
Desafios na implementação de políticas públicas	
Brasil	Portugal
<b>Principais desafios implementação políticas públicas no Brasil</b>	<b>Principais desafios implementação políticas públicas em Portugal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontinuidade administrativa;</li> <li>• Ausência de um sistema de monitorização e controle;</li> <li>• Quadros técnicos capacitados;</li> <li>• Continentalidade;</li> <li>• Cegueira geográfica;</li> <li>• Refinamento das bases de informação sobre o território;</li> <li>• A regionalização oficial vigente - que ignora os novos recortes territoriais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de maior integração entre as políticas;</li> <li>• Lapso temporal alargado entre o início de elaboração do PDM e sua conclusão;</li> <li>• Falta de diálogo entre municípios;</li> <li>• Acompanhamento inadequado no momento da criação dos planos;</li> <li>• Editais de programas de difícil leitura;</li> <li>• Questão da alternância política;</li> <li>• Questão do financiamento público, dependência dos investimentos comunitários;</li> <li>• Superação da lógica da escassez de recursos;</li> <li>• Planos diretores com os mesmos objectivos;</li> <li>• Falta de capacidade técnica;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sombreamento das competências dos municípios;</li><li>• Problemas de agenciamento.</li></ul>
--	--

## VIII. CONCLUSÕES

Este trabalho procurou responder a duas questões que estão intimamente relacionadas. A primeira delas foi perceber a viabilidade da adoção de um mecanismo de redes de troca como a iniciativa do URBACT, implementada na UE, que dissemina o planeamento estratégico, para o desenvolvimento da coesão territorial brasileira. E a segunda foi identificar os contributos e obstáculos de tal iniciativa considerando a realidade da gestão territorial no Brasil.

Para este propósito, foi definido que a pesquisa qualitativa de carácter exploratório seria feita através de análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas à representantes da administração Brasileira e Portuguesa. Esta diversidade de métodos, serviu para enriquecer os dados obtidos e deixar a pesquisa mais consistente.

Para esta pesquisa, optou-se por estudar o potencial de um programa de redes colaborativas de disseminação de planeamento estratégico a partir da experiência portuguesa com o programa. Para além do fato de que Portugal e suas políticas territoriais estão inseridas dentro do contexto de influência da União Europeia, e guardadas as devidas particularidades, há similaridades entre a estrutura administrativa da União Europeia e a estrutura do Estado Brasileiro, nomeadamente no que diz respeito à relação do Governo Federal e as cidades brasileiras. Entretanto, como sublinhado no capítulo introdutório, não se pretendeu estudá-lo como um modelo ou fórmula a ser copiada, e sim como exemplo e inspiração no desenvolvimento de iniciativas próprias, atendendo e respeitando as especificidades brasileiras.

Como ponto de partida, fizemos uma reflexão acerca da evolução e contributos do planeamento estratégico para a coesão territorial e urbana em sentido amplo. Pelo aprofundamento da globalização e da integração económica, de bens, mercados e de pessoas, se aceleraram os níveis de competitividade e interdependência entre empresas e lugares (Pereira e Silveira, 2018). Por consequência, aumenta a urgência para que as políticas públicas de ordenamento do território prevejam instrumentos institucionais que visem garantir a integração e coesão territorial, ou seja, que não estejam apenas adequados ao estímulo à competitividade. Neste sentido, o planeamento estratégico aparece como uma alternativa neste processo, não como substituto do planeamento tradicional, mas como um aliado.

Vimos também que atualmente a política de coesão é um dos pilares da União Europeia. Entretanto, apesar de não existir consensos conclusivos dos impactos das políticas de coesão territorial da UE na literatura científica atual, a visão mais compartilhada é positiva (Medeiros,

2013), e os achados deste trabalho parecem confirmar isso. Especificadamente sobre Portugal, Medeiros (2019), utilizando-se de um modelo de sua autoria (*TARGET TIA MODEL*), para avaliar os impactos das políticas de coesão, considera que os resultados obtidos dos impactos territoriais das Políticas de Coesão em Portugal devem ser considerados satisfatórios.

A coesão territorial é uma das dimensões da Política de Coesão, e como visto no capítulo II, é dentro desse contexto que surge o programa URBACT, iniciativa que utiliza redes de cidades para disseminação de planeamento estratégico visando a construção de soluções para desafios urbanos, a partir das experiências, acúmulo de conhecimento e práticas partilhadas. Segundo Briot et al. (2021), podemos considerar a cooperação interurbana como um objetivo final na construção da União Europeia.

Em termos materiais, são grandes as dissemelhanças entre Portugal e o Brasil, como a dimensão geográfica, estrutura administrativa ou estágio do desenvolvimento territorial. Entretanto, foi possível perceber que alguns dos problemas relacionados ao ordenamento do território são comuns aos dois países. A necessidade de uma melhor articulação entre diferentes níveis do governo, dificuldades provenientes da alternância de gestões em decorrência dos ciclos eleitorais e a superação da visão clássica de governação *top down bottom up* são algumas das questões que permearam o debate territorial em ambos os países ao longo dos últimos anos.

Porém, o Brasil ainda não possui um sistema integrado de ordenamento do território (Poletto, 2008). E também não existe até o momento nenhuma norma ou lei que cite explicitamente a coesão territorial. No entanto, o conceito está presente em temas como desenvolvimento regional e desenvolvimento local, os quais norteiam há algum tempo as políticas de ordenamento territorial no Brasil.

As entrevistas possibilitaram aproximar as questões aqui trabalhadas da realidade estudada. Sobre o impacto do URBACT na realidade portuguesa, tanto a pesquisa bibliográfica quanto documental e as entrevistas apontaram para a efetividade da iniciativa no país. A este respeito, os achados indicaram que o programa tem tido boa aceitação por parte das cidades portuguesas. Reforça esta percepção o fato de que Portugal é um dos países com maior participação no Programa e que, recentemente, a metodologia URBACT foi utilizada para a construção da Iniciativa das Cidades Circulares (InC2). O URBACT, ao interligar parceiros que não compartilham fronteiras físicas, põe em xeque as noções tradicionais de distância e proximidade (Briot et al., 2021). Além disso, a escassez de recursos face aos desafios cada vez maiores e mais complexos enfrentados pelas cidades, tem estimulado os municípios portugueses a buscarem estes

recursos fora do âmbito nacional. Segundo Briot et al. (2021), a participação no Programa pode servir como uma porta de entrada ao nível europeu tanto em termos de visibilidade como oportunidades de atração de recursos.

Durante as entrevistas, verificou-se que não houve a necessidade de adaptação das leis portuguesas para que o país pudesse participar do programa URBACT. Entretanto, foram identificados alguns desafios como a questão linguística, o incentivo ao engajamento dos atores locais e a necessidade de fazer que os atores envolvidos no processo compreendam que o resultado do programa é um Plano de Ação e não a ação em si.

Apesar disso, é importante ressaltar que todos os achados apontaram ser possível construir relações de aprendizado entre cidades que apresentam características, objetivos e desafios diferentes. Mas para isso, é necessário compreender as realidades dos parceiros e onde elas se aproximam ou se afastam da sua própria. A União Europeia conta com vinte e seis modelos diferentes de organização política e territorial. No caso português, a ausência de regiões administrativas e uma consolidada tradição municipalista são traços marcantes (Fernandes, 2006). Convém ressaltar, ainda, que o programa URBACT não trata de redes territoriais, e sim redes temáticas, ou seja, o agrupamento se desenvolve a partir do tema.

Outras constatações importantes no estudo bibliográfico foram confirmadas pelas entrevistas, como o fato de a metodologia proposta pelo Programa contribuir para a disseminação do Planejamento estratégico e de ser considerado uma circunstância iniciática. Além disso, a formação de um *know-how*, de apropriação de conhecimento e mobilização territorial possibilitam a construção de base sólida de conhecimento que pode vir a ser muito útil na elaboração de políticas públicas.

Com base nas respostas dadas, identificamos dois pontos passíveis de aperfeiçoamento no Programa. O primeiro deles relaciona-se com a possibilidade de as redes continuarem após o término do Ciclo, o que em geral ainda não acontece de forma consistente. O segundo é que poderia existir uma conexão direta entre linhas de financiamento e o programa. Conexão interessante, pois tornaria o programa mais atrativo aos olhos das cidades, como revelam as experiências no Brasil e Portugal, nas quais a adesão se mostrou facilitada quando houve ofertas de recursos.

Voltando à realidade brasileira, embora o modelo federalista ajude a garantir a unidade territorial, ele não possui a mesma efetividade para criar consensos em termos de

desenvolvimento integrado nacional (Silva, 2013). Neste sentido, a competição entre os Estados por recursos é um dificultador, junto com a competição dos interesses económicos que não possuem entre suas principais preocupações o desenvolvimento nacional integrado. As políticas no Brasil possuem um viés setorial muito acentuado. Ademais, apesar dos esforços contínuos de descentralização (como a atribuição dada aos municípios pela Constituição de 1988), o país ainda conta com uma estrutura altamente centralizada (Benavides e Loureiro, 2019).

Quanto às questões de responsabilidade sobre a política territorial urbana designada aos municípios brasileiros e às dificuldades enfrentadas pelas cidades para implementação de políticas territoriais, as pesquisas apontaram que, apesar de a Constituição Federal brasileira de 1988 ter atribuído às municipalidades grande autonomia e poder decisório, a maioria dos municípios brasileiros possuem dependência de recursos externos (principalmente os provenientes da União). Este quadro de escassez de recursos influi na capacidade técnica, administrativa e financeira da maior parte dos municípios, restringindo de tal maneira a competência administrativa do município que afeta a capacidade de promover e executar políticas, mesmo quando há recursos para isso.

A falta de capacidade técnica é um sério obstáculo para uma devida implementação de políticas públicas (Melo, 1996; Oliveira, 2006), e conseqüentemente para estratégias de base territorial no país. Esta suposição inicial foi confirmada através da pesquisa e a partir das respostas dos entrevistados.

Entretanto, foram identificadas determinadas iniciativas que utilizam redes colaborativas no Brasil, como os consórcios públicos, o Programa Territórios da cidadania, URB-AL e o Orçamento Participativo. Também podemos identificar um número crescente de iniciativas que utilizam o Planeamento Estratégico. Porém, muitas destas iniciativas atendem ao tipo que Silva (2012) chamou de um tipo de “planeamento estratégico sem plano” ou “empreendedorismo periférico”, que na sua forma corresponde a um planeamento estratégico, mas seu conteúdo revela apenas uma preocupação em gerar as condições necessárias para competir e atrair investimentos.

Podemos assim perceber que a utilização da cooperação, em especial entre cidades, não se constitui em nenhuma inovação no caso brasileiro. Embora algumas não tenham relação direta com o ordenamento territorial, é possível identificar várias iniciativas que buscam superar as lacunas da gestão do território através do trabalho em rede.

Apesar disso, é fundamental compreender as razões que levam esse modelo de gestão a não ser mais disseminado. Entre os principais desafios identificados está a necessidade de refinamento das bases de informação sobre o território, a regionalização oficial vigente - que ignora os novos recortes territoriais, descontinuidade administrativa e os interesses políticos dos ciclos eleitorais, a ausência de um sistema de monitorização e controle, a continentalidade do Brasil e a acentuada desigualdade regional.

Por estas razões interessava-nos perceber o potencial do planeamento estratégico para a coesão territorial através do uso de ferramentas de gestão participada, considerando as condições político-institucionais e territoriais do Brasil. O planeamento tradicional não é capaz de produzir respostas adequadas num novo contexto de escassez de recursos, competição entre territórios e demanda por democratização das sociedades, que amplia e complexifica as demandas e características territoriais.

Em última análise, o planeamento estratégico, desponta como uma possibilidade de pensar de forma global a cidade, perceber o que precisa ser feito e estar planeado financeiramente para isto, além de possibilitar pensar os territórios para além das divisões tradicionais, sugerir formas mais inteligentes e aderentes à realidade dos lugares, o que proporcionaria otimização de recursos humanos, físicos, sociais e económicos.

Para Poletto (2008), o desenvolvimento territorial se traduz na constituição de um ambiente produtivo inovador, que propicia a criação e a institucionalização de formas de cooperação e integração das redes económicas e sociais com cadeias produtivas, de tal forma que amplie as oportunidades locais de emprego, novos negócios e possibilitem um desenvolvimento humano sustentável.

Também não é possível apostar na simples reprodução de boas práticas, uma vez que a diversidade dos sistemas de ordenamento do território precisa ser compreendida sob o prisma dos contextos particulares nacionais ou regionais onde estão inseridos (Ferrão, 2011, p. 36).

Os recursos imateriais, como o conhecimento específico sobre determinado lugar, aliado aos seus recursos naturais e humanos constituem-se em elementos de grande valia para o desenvolvimento. Um possível contributo de uma experiência ao molde URBACT para o desenvolvimento local no Brasil é o incentivo a um pacto territorial que potencialize as capacidades dos atores locais e facilite a compatibilização de interesses entre diversos atores regionais para o enfrentamento de desafios comuns.

Além disso, como visto no caso português, a aprendizagem em rede pode propiciar a construção de entendimentos técnicos partilhados, facilitar a apropriação de conhecimento e a construção de um *know-how*, consolidando uma bagagem sólida que pode vir a ser muito útil na elaboração e gestão de políticas territoriais. O envolvimento do maior número possível de atores, tanto público quanto privados, é fundamental para isto. Conforme preconizado por Ferrão (2011, p.94) “*A eficiência das políticas públicas depende da capacidade de aprendizagem dos diversos actores envolvidos na sua formulação e realização, e essa capacidade será tanto mais significativa quanto maior for a integração de várias formas de inteligência.*”.

Ao mesmo tempo, o planeamento estratégico, ao estimular a adoção do planeamento participado numa arena descentralizada, pode ajudar a romper uma lógica verticalizada de gestão, promovendo novos meios de aprendizagem pautados em tipos de *soft power*, que contribuem para a transferência de políticas entre diferentes organizações e sistemas políticos, e por isso podem impactar positivamente na aproximação de culturas territoriais e construção de sistemas de planeamento mais convergentes (Ferrão, 2011). Se isto é muito interessante no caso europeu, por não existir competências formais da União Europeia no âmbito dos sistemas nacionais de ordenamento do território, também é particularmente interessante no caso brasileiro, pois são limitadas as possibilidades normativas do Estado brasileiro em matéria de ordenamento territorial, especialmente em termos de desenvolvimento urbano. tema que fica predominantemente à cargo dos municípios. Por isso, a utilização de dispositivos de disseminação e apropriação voluntária de concepções, ideias e valores pode contribuir para a concertação de novos modos de governação e políticas que participem para a coesão territorial.

Em última análise, a possibilidade de emprego de um programa de intercâmbio nos moldes do URBACT representa uma potencialidade. Oportunidade de refletir sobre o território urbano como espaço de construção coletiva nacional, construir alianças que não sejam guiadas eminentemente pelo aspeto econômico e contribuir para enfraquecer o caráter verticalizado da gestão pública predominante na realidade brasileira, ao incentivar a adoção de preceitos estratégicos, contribuindo para a autonomia dos entes locais e fomentando a interlocução entre cidades que enfrentam problemas similares ou que desejam unir esforços em torno de uma temática em comum.

## BIBLIOGRAFIA

*A engrenagem urbana brasileira*. WRI Brasil. (2018). Consultado a 10 Fevereiro 2022, disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/engrenagem-urbana-brasileira>.

*A Iniciativa Nacional Cidades Circulares e o URBACT*. URBACT. (2020). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/iniciativa-nacional-cidades-circulares-e-o-urbact>.

AD&C. (2018). *Relatório do Desenvolvimento & Coesão*. Consultado a disponível em: [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/relatorio\\_desenvolvimento\\_coesao\\_adc\\_2018.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/relatorio_desenvolvimento_coesao_adc_2018.pdf)

AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2019). *Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, no Contexto da Convergência e Coesão Territorial*. AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Adams, E. (2015). *Cities and good practice: lessons disponível em: the URBACT transfer pilots*. Medium. Consultado a 31 Agosto 2020, disponível em: <https://medium.com/@edmundoadams/cities-and-good-practice-lessons-disponível-em:-the-urbact-transfer-pilots-40959b44c205>.

Agenda Urbana. (2018). *REVISÃO DE PDM - Rumo à 3ª Geração de Planos Diretores Municipais*.

Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment And Planning B: Planning And Design*, 31(5), 743-758. <https://doi.org/10.1068/b3065>

Albrechts, L. (2006). Bridge the Gap: Disponível em: Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500. <https://doi.org/10.1080/09654310600852464>

Almeida, B. (2018). *As cidades criativas e a sua importância no desenvolvimento local: Óbidos, uma estratégia de desenvolvimento criativo*. FCSH - Universidade Nova de Lisboa.

Alves, L. (2014). planning culture: concepts and perspectives historical-analytical. *Mercator*, 13(03), 63-73. <https://doi.org/10.4215/rm2014.1303.0005>

*Aprovada a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”*. beira.pt. (2015). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://beira.pt/portal/noticias/sociedade/aprovada-a-estrategia-cidades-sustentaveis-2020/>.

Arruda, C. (2017). Território e planeamento contemporâneo: análise sobre a abordagem territorial dos PPAs. *GOT - Journal Of Geography And Spatial Planning*, (12), 23-47. <https://doi.org/10.17127/got/2017.12.002>

Avelino, J. (2005). A SEGUNDA GERAÇÃO DE PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS : Desafios e Oportunidades para os Concelhos e Cidades de Média Dimensão. O Exemplo de Santarém., 5. Consultado a 23 Outubro 2021, disponível em: [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/046.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/046.pdf).

Bache, I. (2014). Cohesion Policy: A New Direction for New Times?. *Policy-Making In The European Union*, (7th edition). Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/263845717\\_Cohesion\\_Policy\\_A\\_New\\_Direction\\_for\\_New\\_Times](https://www.researchgate.net/publication/263845717_Cohesion_Policy_A_New_Direction_for_New_Times).

Balducci, A. (2015). Strategic planning as the intentional production of a “Trading Zone”. *City, Territory And Architecture*, 2(1). <https://doi.org/10.1186/s40410-014-0021-2>

Balducci, A., Boelens, L., Hillier, J., Nyseth, T., & Wilkinson, C. (2011). Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *Town Planning Review*, 82(5), 481-501. <https://doi.org/10.3828/tpr.2011.29>

Baqueriza-Jackson, M. (2020). *Transfer study - Final Report*. URBACT.

Bason, C. (2013). *Drop best practice – spred processen*. MandagMorgen. Consultado a 20 Outubro 2021, disponível em: <https://www.mm.dk/artikel/drop-best-practice-spred-processen>.

- Bauer, M., & Gaskell, G. (2013). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Vozes.
- Boullosa, R., & Peres, J. (2019). *Análise, elaboração e gestão de programas e projetos*. UFBA, Escola de Administração.
- Briot, N., Boulineau, E., Coudroy de Lille, L., & Vaudor, L. (2021). Mapping International Cooperation between European Cities: A Network Analysis of the Interreg C and Urbact Programs. *Cybergeo*. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.37538>
- Brito, V., Mattedi, M., & Santos, G. (2017). O uso de múltiplas escalas geográficas no planeamento do desenvolvimento regional. *Revista Política E Planeamento Regional*, 4(1), 1-30. Consultado a 30 Maio 2021.
- Bryson, J. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons.
- Cabral, J., & Marques, T. (1996). Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável : experiência em Portugal. *Inforgeo*, 107-116. Consultado a 31 Janeiro 2022.
- Caniello, M. (2016). Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. *Sociologias*, 18(43), 300-334. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004313>
- Cardoso, J. (2021). *A Terceira Vaga de PDM'S*. Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: <https://www.pra.pt/pt/communication/news/a-terceira-vaga-de-pdm-s/>.
- Carvalho, P. (2012). *Ordenamento e desenvolvimento territorial*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Castells, M., & Borja, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, (45), 152-166. Consultado a 31 Janeiro 2022.
- Castro, A. (2015). O processo de implementação da política de coesão europeia em Portugal: o avanço do diálogo político-democrático e as nuances da governação multinível assimétrica. *Debater A Europa*, (12), 45-73. [https://doi.org/10.14195/1647-6336\\_12\\_3](https://doi.org/10.14195/1647-6336_12_3)

Castro, A. (2018). A RATIONALE DA POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – FOCO REDISTRIBUTIVO, CONTORNOS DIFUSOS E PRESSÕES NEOLIBERAIS. *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 14(3), 243-267. Consultado a 29 Janeiro 2022.

Castro, H. (2017). *Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea*. Universidade Católica de Campinas.

Catarino, J., & Abraham, M. (2018). O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 4(1), 186-210. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.263>

Comissão Europeia. (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*.

Comissão Europeia. (2009). *Tratado de Lisboa*.

Comissão Europeia. (2011). *DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL EM PORTUGAL: UMA ABORDAGEM INTEGRADA*. Consultado a disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/42714/1/FinaReport\\_PT\\_Urban%20%281%29.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/42714/1/FinaReport_PT_Urban%20%281%29.pdf)

Comissão Europeia. (2017). *Sétimo Relatório sobre Coesão Económica, Social e Territorial*.

Comissão Europeia. (2020). *relatório Convergence Of EU Regions Redux: Recent Trends In Regional Disparities*.

*Conheça a nova URBACT Toolbox!*. URBACT. (2020). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/conhe%C3%A7a-nova-urbact-toolbox>.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasil.

Costa, D. (2010). 20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos Municípios Brasileiros. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 15(56). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>

Costa, E., & Antonello, I. (2018). Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil. *Sociedade & Natureza*, 30(1), 29-52. <https://doi.org/10.14393/sn-v30n1-2018-2>

Coutinho, S. (2018). *Ordenamento territorial no Brasil: um estudo das ocupações e vocações do território sob o enfoque dos ODS*.

Cunha, E., Julião, R., & Oliveira, F. (2020). A política urbana no Brasil e em Portugal: contexto e evolução histórica. *Cidades, Comunidades E Territórios*, (40), 184-199. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Deák, C., & Schiffer, S. (1999). *O processo de urbanização no Brasil* (pp. 169-243). EdUSP.

Dias, D. (2012). Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. *Revista De Informação Legislativa*, 49(194), 109. Consultado a 3 Fevereiro 2022.

Diniz, C. (2017). Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades. *Revista Catarinense De Economia – RCE*, 1(1), 1-27. Consultado a 30 Novembro 2021.

Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. *Planning Practice And Research*, 22(3), 291-307. <https://doi.org/10.1080/02697450701688245>

Ecorys. (2015). *Mid-term Evaluation of URBACT I - Final Report*. Ecorys. Consultado a disponível em: [https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/473/files/2015/08/urbact\\_ii\\_final\\_report\\_3\\_june.pdf](https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/473/files/2015/08/urbact_ii_final_report_3_june.pdf)

Estatuto da Cidade - Lei 10257 (2001). Brasil.

*Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 / DGT*. Dgterritorio.gov.pt. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://www.dgterritorio.gov.pt/cidades/projetos/cidades-sustentaveis-2020>.

Faludi, A. (2004). Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?. *Urban Studies*, 41(7), 1349-1365. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214833>

Faludi, A. (2005). Territorial cohesion: an unidentified political objective: Introduction to the special issue. *Town Planning Review*, 76(1), 1-13. <https://doi.org/10.3828/tpr.76.1.1>

Faludi, A. (2009). Territorial cohesion under the looking glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion. Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/15dd2ed8-9d76-49f2-994e-775b77f0d40a/language-en>.

Feitosa, L., & Aranha, P. (2020). A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202018>

Fernandes, J. (2006). Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. *Revista Da Xeografia, Territorio E Medio Ambiente*, 6, 95-113. Consultado a 11 Fevereiro 2022.

Fernández-Prado, M., Soeiro, J., Bandeira, M., & Mera, A. (2020). *The New Leipzig Charter. A chance to rethink urban policy in the European Union - Contributions disponível em: the Eixo Atlântico del Noroeste Peninsular*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Ferrão, J. (2014). *O ordenamento do território como política pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Fonseca, J. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. UEC.

Fonseca, F., & Ramos, R. (2004). O Planeamento Estratégico na busca de potenciar o território. *XI Jornadas Da Associação Dos Urbanistas Portugueses Territórios E Desenvolvimento*

Fornazier, A. (2015). O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. *Revista Em Gestão, Inovação E Sustentabilidade*, 1(1), 148-168. Consultado a 29 Janeiro 2022, disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231246925.pdf>.

Gabinete do Ministro do Planeamento. (2020). *ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030*. Consultado a disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDC3NAUABiRb0wUAAAA%3D>

Gil, A. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas.

Gonçalves, J. (2011). PDM no século XX. *CADERNOS CURSO DE DOUTORAMENTO EM GEOGRAFIA FLUP*, 10-30. Consultado a 31 Janeiro 2022.

Guerra, I. (2000). O Planeamento Estratégico das Cidades: Organização do Espaço e Acção Colectiva. *Cidades - Comunidades E Territórios*, (1), 37-55. <https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.dez2000.001.art02>

Kołodziejcki, M. (2021). *Coesão económica, social e territorial / Fichas temáticas sobre a União Europeia / Parlamento Europeu*. [Europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu). Consultado a 19 Dezembro 2021, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/93/coesao-economica-social-e-territorial>.

Koutsomarkou, J. (2019). *URBACT, an opportunity for action and change*. URBACT. Consultado a 19 Janeiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>.

Lakatos, E., & Marconi, M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (3rd ed.). Atlas.

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (2014). Portugal.

Lemos, C. (2018). *A visão integrada das cidades inteligentes : o Programa URBACT e o caso do Terminal de Leixões* (Mestre). Universidade Católica Portuguesa.

Lenschow, A. (2006). Europeanisation of public policy. In J. Richardson & S. Mazey, *European Union: power and policy-making*. Routledge. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Lima, L., & Alves, L. (2018). Desenvolvimento regional no Brasil: um contexto histórico e atual. *Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional*, 6(1), 05. <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2018v6n1p05-30>

Linhares, P., & Santos, A. (2010). Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Lisboa, S., Heller, L., & Silveira, R. (2013). Desafios do planeamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitaria E Ambiental*, 18(4), 341-348. <https://doi.org/10.1590/s1413-41522013000400006>

Loureiro, E., & Benavides, Z. (2019). Rede social de cidades: articulações, boa governança e participação cidadã a partir do Instituto Nossa Ilhéus. *Revista Contribuciones A Las Ciencias Sociales*. Consultado a 31 Janeiro 2022.

Marques, T., Saraiva, M., Santinha, G., & Guerra, P. (2018). Re-Thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context. *International Journal Of Urban And Regional Research*, 42(4), 547-572. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12608>

Medeiros, E. (2013). Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case. *European Planning Studies*, 22(9), 1960-1988. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.813910>

Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal Of Spatial Development*, (60). Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: <https://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf>.

Medeiros, E. (2019). *Territorial Cohesion: The urban dimension*. Springer International Publishing.

Medeiros E. Portugal 2020: An Effective Policy Platform to Promote Sustainable Territorial Development? *Sustainability*. 2020; 12(3):1126. <https://doi.org/10.3390/su12031126>

Medeiros, E., & Van Der Zwet, A. (2019). Evaluating Integrated Sustainable Urban Development Strategies: a methodological framework applied in Portugal. *European Planning Studies*, 28(3), 563-582. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1606898>

Melo, M. (1996). CRISE FEDERATIVA, GUERRA FISCAL E “HOBBIANISMO MUNICIPAL” efeitos perversos da descentralização?. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 10(3), 14. Consultado a 10 Fevereiro 2022.

Ministério da Economia. (2017). *Transferências correspondem a mais de 75% da receita orçamentária em 82% dos municípios brasileiros*. Ministério da Economia. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2017/agosto/transferencias-correspondem-a-mais-de-75-da-receita-orcamentaria-em-82-dos-municipios-brasileiros>.

Ministério da Integração Nacional. (2005). *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília.

Monteiro, A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: A propósito do programa nacional para a coesão territorial. *SOCIOLOGIA ON LINE*, (19), 127-151. <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.6>

Monteiro, F., & Névoa, F. (2020). *Novo prazo para a revisão dos planos diretores municipais*. Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados, Portugal. Consultado a 30 Outubro 2021,

disponível em: <https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Novo-prazo-para-a-revisao-dos-planos-diretores-municipais/7288/>.

Mourato, J. (2011). A dimensão cultural da avaliação da política pública do Ordenamento do Território. *Plataforma Barómetro Social*. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Neto, A., & Lobato, C. (2013). A construção do federalismo na Europa Integrada e no Brasil: a evolução do pacto federativo de seu conceito teórico à versão internacional e sua potencial importação pelo o sistema brasileiro. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Nunes, J., & Fonseca, A. (2018). Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. In A. Ruckert, A. Silva & G. Silva, *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E REGIÕES PERIFÉRICAS* (pp. 287-304). Letra1. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Oliveira, J. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista De Administração Pública*, 40(2), 273-287. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000200006>

Oliveira, O. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2), 219-249. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>

Oosterlynck, S., Moulaert, F., Verhetsel, A., Albrechts, L., & Van den Broeck, J. (2011). *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change*. Routledge.

Peres, R., & Chiquito, E. (2012). Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, 14(2), 71. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p71>

Perestrelo, M. (2002). Planeamento Estratégico e Avaliação: Metodologias de Análise Prospectiva. *CIDADES, Comunidades E Territórios*, (4).

<https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.jun2002.004.art03>

Perestrelo, M. (2007). Prospectiva e Democracia Participativa: Potencialidades e constrangimentos. *CIDADES, Comunidades E Territórios*, (14).

<https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.jun2007.014.art05>

Pfeiffer, P. (2000). Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *ENAP*, 27. Consultado a 31 Janeiro 2022.

Pinto, A. (2015). *Coesão urbana: o papel das redes de espaço público*. Universitat de Barcelona.

Poletto, E. (2008). Ordenamento territorial no Brasil e a promoção do desenvolvimento local: uma aproximação geográfica. *Ágora*, 14(1), 49-72. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2019). Brasil.

*Ponto URBACT Nacional | DGT*. Dgterritorio.gov.pt. Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: <https://www.dgterritorio.gov.pt/node/824>.

*Portugal launches national URBACT-style initiative for networks of 'circular cities'*. URBACT. (2021). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/portugal-launches-national-urbact-style-initiative-networks-circular-cities>.

Prado, D. (2009). *A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS VIA REDE: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. Unicamp.

Prodanov, C., & Freitas, E. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico* (2nd ed.). Universidade Feevale.

*PT2020*. Portugal2020.pt. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://portugal2020.pt/portugal-2020/o-que-e-o-portugal-2020>.

Ramos, I. (2017). Novas Leis, Antigos Problemas - 50 anos de Política Pública de Ordenamento do Território. *UMPP Policy Papers, Universidade De Évora*, (2). Consultado a 9 Fevereiro 2022, disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/21590>.

Ramos, M., & Schabbach, L. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 46(5), 1271-1294. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122012000500005>

Raupen, F., & Beuren, I. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In I. Beuren, *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática* (3rd ed., pp. 76-97). Atlas. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Resende, A. (2020). *Conheça a nova URBACT Toolbox!*. URBACT. Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/conhe%C3%A7a-nova-urbact-toolbox>.

Ribeiro, H., & Andrade, M. (2012). A Importância do Planejamento Estratégico nas Organizações Atuais. *Revista Brasileira De Gestão E Engenharia*, (V), 15-31. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Richards, G., & Duif, L. (2018). *Small cities with big dreams - Creative Placemaking and Branding Strategies*. Taylor & Francis.

Rocheftort, M. (2002). CIDADES E GLOBALIZAÇÃO. *Mercator - Revista De Geografia Da UFC*, 1(2), 7-11. <https://doi.org/https://doi.org/10.4215/rm.v1i2.177>

Rodrigues, J. (2016). Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, 6(12), 112-132. Consultado a 29 Janeiro 2022.

Rodrigues, J., & Fonseca, A. (2018). Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. *Geografia Política, Geopolítica E Gestão Do Território:*

*A Integração Sul-Americana E A Inserção Das Regiões Periféricas*, 287-304.

<https://doi.org/10.21826/9788563800367-18>

Rolim, C. (2015). *Política Regional na União Europeia e na América Latina*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Consultado a disponível em:

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/7.-Politica-Regional-na-Unio-Europeia-e-na-Amrica-Latina.pdf>

Rosa, M., & Arnoldi, M. (2008). *A entrevista na pesquisa qualitativa*. Autêntica.

RÜCKERT, A. (2007). A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, XI(245). Consultado a 15 Setembro 2021, disponível em:

<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>.

Rückert, A., & Albanus, A. (2016). A política de coesão territorial da União Europeia: tendências recentes em cenário de crise e desemprego. *Confins*, (28).

<https://doi.org/10.4000/confins.11098>

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE (Santiago)*, 40(119), 75-97. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612014000100004>

Santinha, G., & Marques, T. (2012). *A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português*. Consultado a 30 Janeiro 2022.

Sartorio, F. (2005). Strategic Spatial Planning. *Disp - The Planning Review*, 41(162), 26-40.

<https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556930>

Silva, E. (2012). *O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SEM PLANO: ícones urbanos e dinâmica imobiliária em Natal*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Silva, S. (2013). Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil. *Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*. Consultado a 30 Janeiro 2022, disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1898.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1898.pdf).

Silveira, R., & Pereira, M. (2018). Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: características, semelhanças e particularidades. *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 5(14), 220-236. Consultado a 29 Janeiro 2022, disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4101>.

Silveira, R., & Pereira, M. (2018). Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: características , semelhanças e particularidades. *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 14(5), 220-236. Consultado a 30 Janeiro 2022.

*Sobre o URBACT*. URBACT. (2018). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/sobre-o-urbact>.

Steinberg, F. (2005). Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future. *Habitat International*, 29(1), 69-93. [https://doi.org/10.1016/s0197-3975\(03\)00063-8](https://doi.org/10.1016/s0197-3975(03)00063-8)

Strelec, T., & Fonseca, F. (2012). Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *CADERNOS ADENAUER XII*. Consultado a 30 Janeiro 2022.

*The 'Polish URBACT' – the first national URBACT-style programme for cities!*. URBACT. (2021). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/%E2%80%98polish-urbact%E2%80%99-%E2%80%93-first-national-urbact-style-programme-cities>.

URBACT. (2007). *The URBACT programme 2002-2006 - BILAN*. URBACT.

URBACT. (2009). *DRIVING FORCES OF URBAN COHESION*. Sesto San Giovanni.

Consultado a disponível em:

[https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Net\\_TOPIC/outputs\\_media/Thematic\\_Publication\\_1\\_-\\_Sesto\\_SG\\_FINAL.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Net_TOPIC/outputs_media/Thematic_Publication_1_-_Sesto_SG_FINAL.pdf)

URBACT. (2014). *THE URBACT II PROGRAMME - FINAL Implementation Report*.

URBACT. Consultado a disponível em: [https://urbact.eu/sites/default/files/fir\\_final\\_draft.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/fir_final_draft.pdf)

URBACT. (2014). *URBACT III Programme Manual*. Consultado a disponível em:

[https://urbact.eu/sites/default/files/urbactiii\\_programmemanual\\_factsheet1\\_0.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/urbactiii_programmemanual_factsheet1_0.pdf)

URBACT. (2018). *CITIES IN ACTION STORIES OF CHANGE*.

URBACT. (2019). *Learn all about the URBACT Method!* [Video]. Consultado a 11 Janeiro

2022, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=poeMVmO9K-A>.

URBACT. (2019). *URBACT III Programme IMPLEMENTATION EVALUATION - FINAL REPORT*. Consultado a disponível em:

[https://urbact.eu/sites/default/files/final\\_report\\_urbact\\_iii\\_implement\\_evaluation.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/final_report_urbact_iii_implement_evaluation.pdf)

URBACT. (2021). *List of URBACT III beneficiaries*. URBACT. Consultado a disponível em:

<https://urbact.eu/files/list-urbact-iii-beneficiaries>

URBACT. (2021). *THE URBACT III PROGRAMME - PROGRAMME MANUAL - 12th Version*. Consultado a disponível em:

[https://urbact.eu/sites/default/files/pm\\_v12\\_march\\_2021.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/pm_v12_march_2021.pdf)

*URBACT - financiamento de redes europeias de cidades*. Fórum das Cidades. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/urbact-financiamento-de-redes-europeias-de-cidades>.

*URBACT at glance*. URBACT. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em:

<https://urbact.eu/urbact-glance>.

*URBACT III - Programa Europeu de Apoio a Redes Temáticas de Cidades*. CCDR-N.PT. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/pagina/investimento/urbact-iii-programa-europeu-de-apoio-a-redes-tematicas-de-cidades>.

URBACT Managing Authority. (2018). *Orientations for URBACT post-2020*.

*URBACT, an opportunity for action and change*. URBACT. (2019). Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>.

URBACT. Fórum das Cidades. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/urbact-0>.

*URBAN II - URBACT*. European Commission. Consultado a 11 Fevereiro 2022, disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-urbact](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-urbact).

Vainer, C. (2007). Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, 9(1), 9. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p9>

Villaça, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In C. Déak & S. Schiffer, *O processo de urbanização do Brasil* (pp. 169 - 243). EdUSP. Consultado a 9 Fevereiro 2022.

Walsh, C., & Allin, S. (2012). Strategic Spatial Planning: Responding to Diverse Territorial Development Challenges: Towards an Inductive Comparative Approach. *International Planning Studies*, 17(4), 377-395. <https://doi.org/10.1080/13563475.2012.726852>

Wampler, B. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. *Opinião Pública*, 14(1), 65-95. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100003>

*What We Offer*. URBACT. Consultado a 29 Janeiro 2022, disponível em: <https://urbact.eu/what-we-offer>.

Yin, R. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Penso.

Zardin, D. (2016). *Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil: uma leitura a partir das competências constitucionais materiais comuns*. Universidade Federal de Santa Maria.

Zechin, P., & Holanda, F. (2018). *A dimensão espacial da desigualdade socioeconômica*.

Cegot. Consultado a 30 Novembro 2021, disponível em:

<http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2018.13.020>.

## LISTA DE FIGURAS

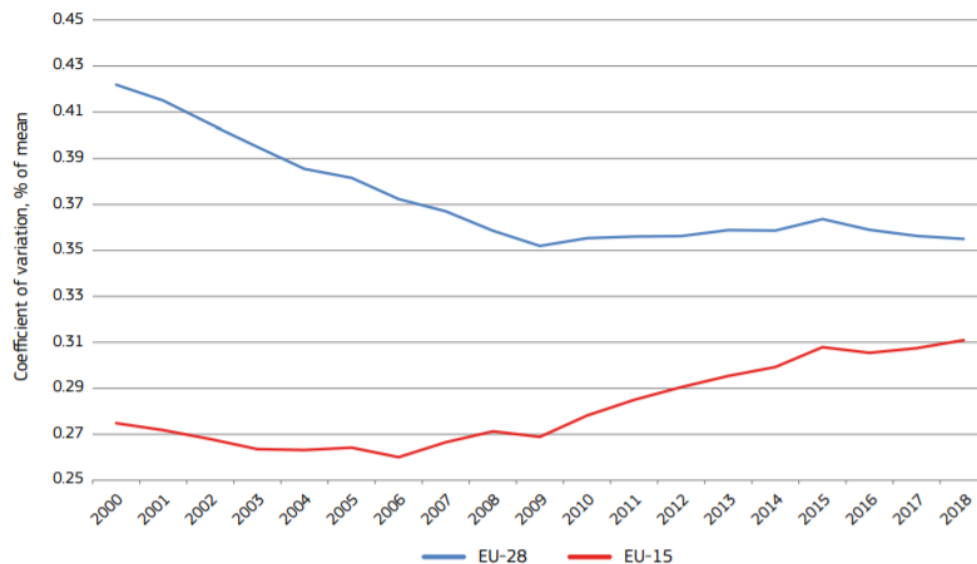
Figura 1 - Esquematização da estrutura da dissertação .....	8
Figura 11 - Três conceitos chave do método URBACT. (Adaptado de Conheça a nova URBACT Toolbox!, 2020) .....	23
Figura 12 - Etapas de planeamento de ação. (Adaptado de Resende, 2020).....	24
Figura 13 - Matriz de análise e avaliação do Programa URBACT (Própria autora, 2021).....	28

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tabela síntese da relação de entrevistados .....	34
Tabela 2 - Participação portuguesa no URBACT I, II e III (Próprio autor, 2021).....	45
Tabela 3 - Fases do desenvolvimento urbano brasileiro. (Adaptado de Villaça, 1999 apud WRI BRASIL, 2018) .....	52
Tabela 4 - Principais características das iniciativas estudadas. (Próprio autor). .....	60

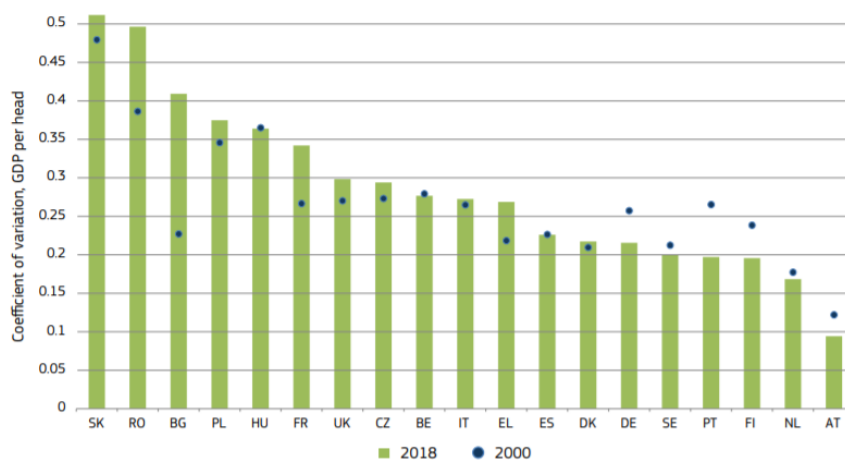
## ANEXOS

Anexo I - Coeficiente de variação calculado em o PIB regional per capita (PPS)  
(Comissão Europeia, 2020)



Source: EUROSTAT and DG REGIO calculations.

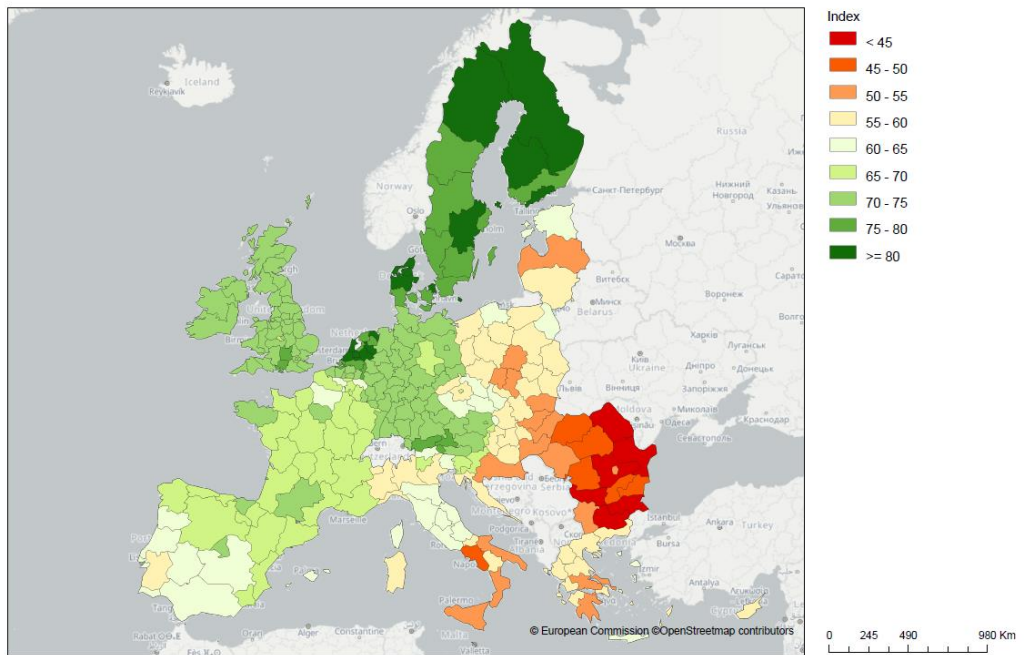
Anexo II - Coeficiente de variação dentro dos Estados Membros calculado através do PIB em 2000 e 2017. (Comissão Europeia, 2020)



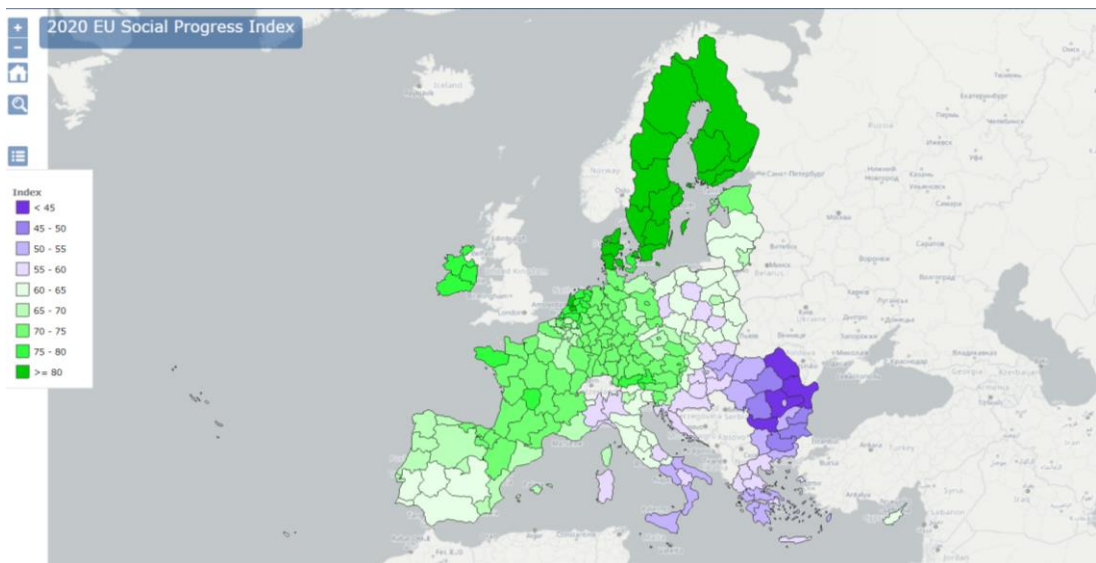
Source: EUROSTAT and REGIO calculations.

Anexo III - Índice de Progresso Social, 2016 (Comissão Europeia, 2016)

EU Social Progress Index, 2016



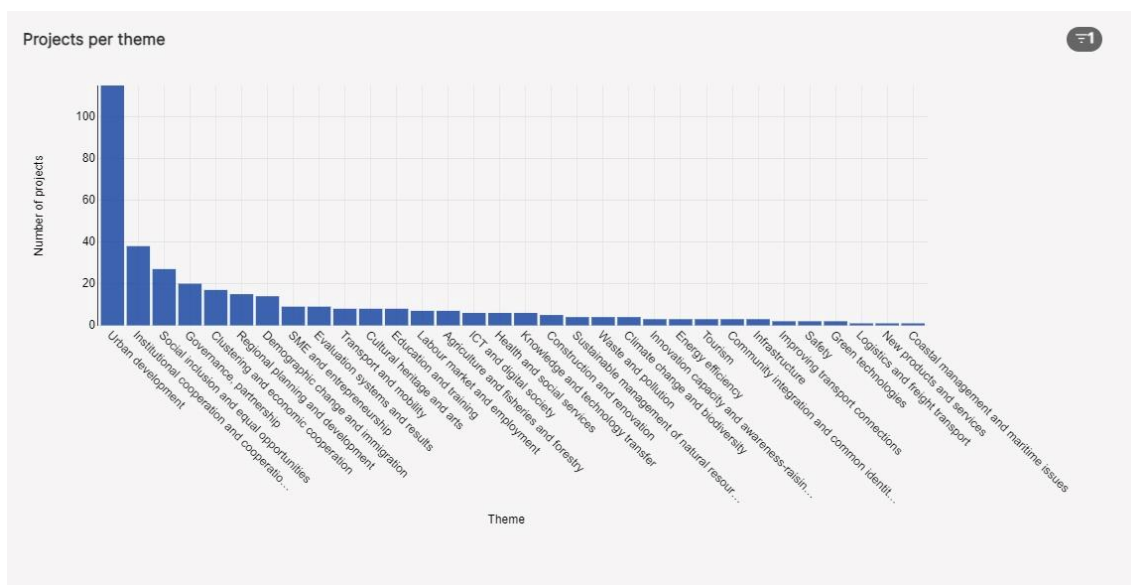
Anexo IV - Índice de Progresso Social, 2020 (Comissão Europeia, 2020)



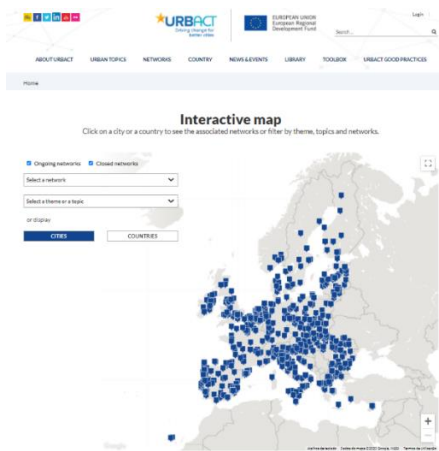
Anexo V - Esquema de cooperação para o Desenvolvimento urbano integrado dentro do URBACT. (URBACT, 2019)



Anexo VI - Número de projetos agrupados por tema presentes no URBACT I, II, III. (Keep.eu, 2021)



Anexo VII - Mapa Interativo disponível no site oficial do programa com informações sobre as Redes.



Anexo VIII - URBACT City Festival Lisboa em 2018. (Cartonlab, 2018)



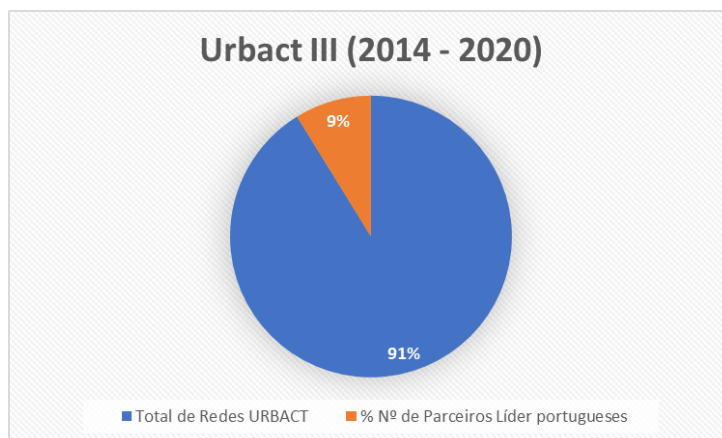
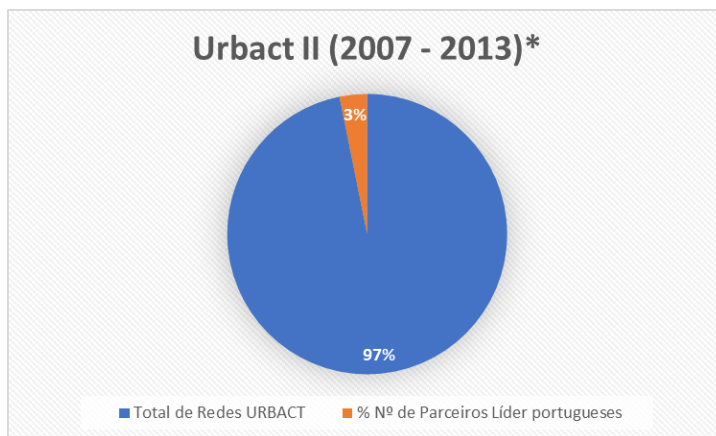
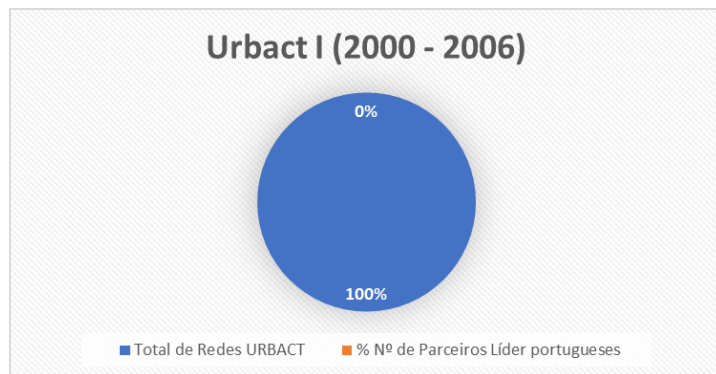
Anexo IX - Esquematização dos planos estratégicos em Portugal. (Avelino, p.4, 2005)

**OS PLANOS ESTRATÉGICOS EM PORTUGAL (Desp. 7/94 MPAT)**





Anexo XI - Presença portuguesa entre os parceiros líder URBACT. (Próprio autor, 2021)



*Anexo 1 - Redes com participação portuguesa URBACT I*

<b>URBACT I</b>	
<b>Rede Urbact</b>	<b>Parceiro</b>
CHORUS	Vila do Conde
PARTNERS4ACTION	Porto
UDIEX – ALEP	Odivelas
MILE MANAGING MIGRATION AND INTEGRATION AT LOCAL LEVEL/CITIES AND REGIONS	Amadora + Managing Authority (Portugal)
EUROPEAN URBAN KNOWLEDGE NETWORK-EUKN	Ministério para Meio Ambiente e Planeamento Espacial (Portugal)
SKILLS FOR SUSTAINABLE COMMUNITIES	Ministério do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Portugal)
SUDEST	Porto
	Câmara Municipal de Matosinhos (Portugal)

*Anexo 2 - Redes com participação portuguesa URBACT II*

<b>URBACT II</b>	
<b>Rede Urbact</b>	<b>Parceiro</b>
CityLogo	Coimbra
Creative SpIN	Óbidos
CSI Europe	Porto
ENTER.HUB	Porto
EUniverCities	Aveiro
JOBTOWN	Gondomar
	Aveiro
My Generation at Work	Braga
USER	Lisboa
Wood Footprint	<b>Paços De Ferreira</b>
EVUE	Beja
	Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa (PT)

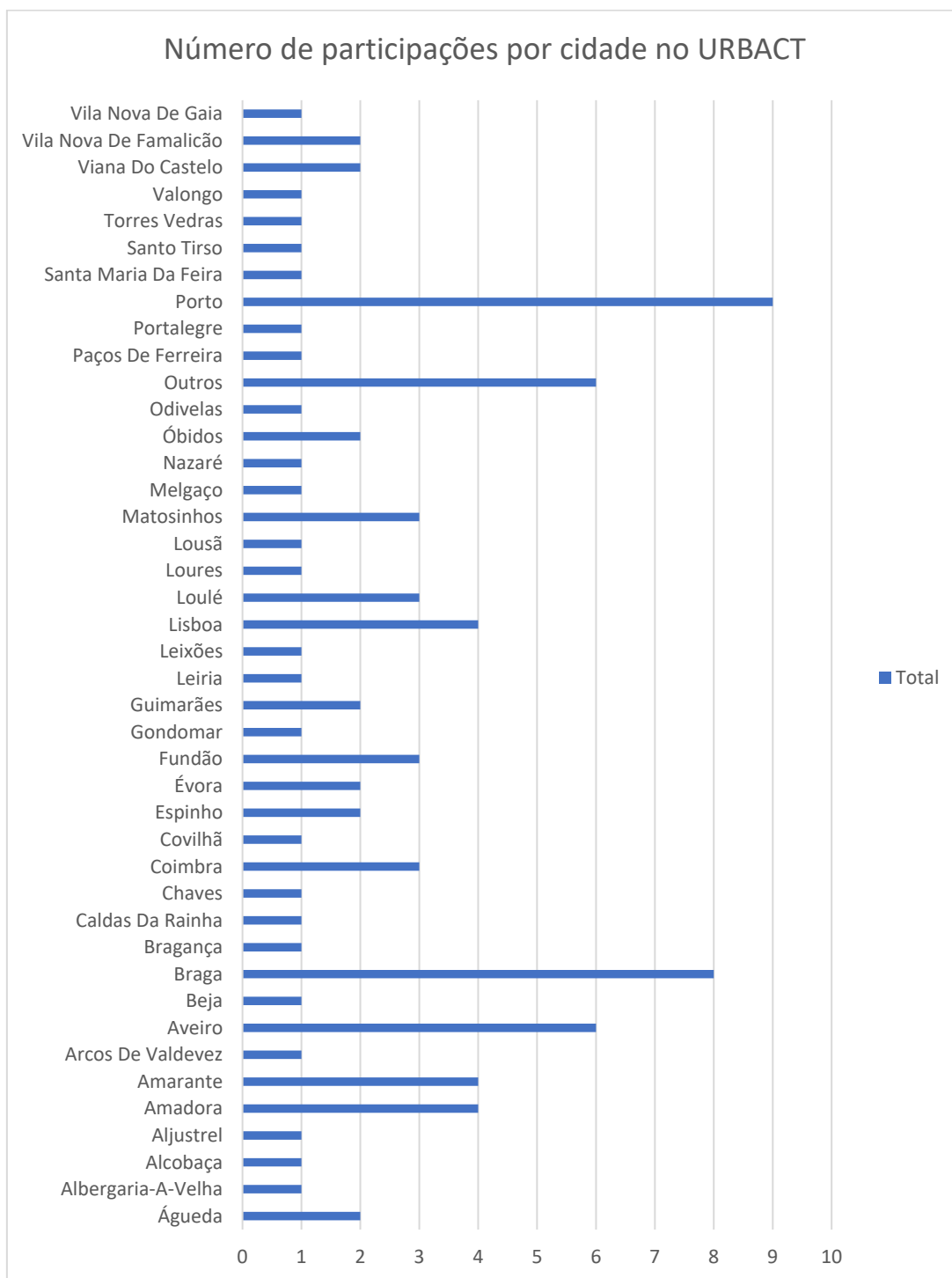
Links	Évora - apenas entre 19/08/2010 até 22/10/2010 (PT)
TOGETHER	Covilhã
EGTC	Chaves
Hopus	Universidade do Minho - Braga
JESSICA4CITIES	Porto Vivo - SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, S.A
Creative Clusters in low density urban areas	<b>Óbidos</b>
	INTELI (PT)
C.T.U.R.	Matosinhos
	Autoridade Portuária de Leixões
FIN-URB-ACT	Aveiro
RunUp	Agueda
UNIC (Fast Track Network)	Aveiro
URBAN N.O.S.E	Alcobaça
MILE	Amadora

Anexo XIV - Redes com participação portuguesa URBACT III

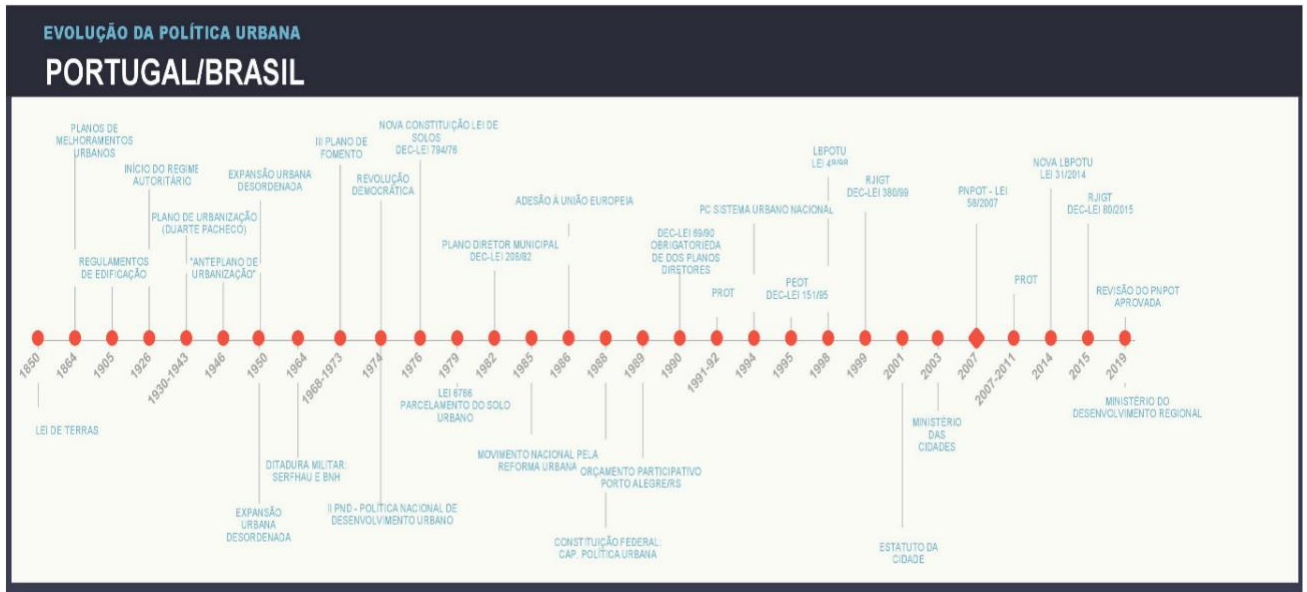
URBACT III			
Rede Urbact	Parceiro	Cidade	Objectivo Temático
2nd Chance	Porto Vivo, SRU da Baixa Portuense, S.A.	Porto	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
ACCESS to Culture for all Citizens	Municipality of Lisbon	Lisboa	9. Inclusão Social
ACTIVE CITIZENS	Santa Maria da Feira	Santa Maria Da Feira	9. Inclusão Social
AGRI-URBAN	Fundão	Fundão	8. Emprego e mobilidade laboral
ARRIVAL CITIES	<b>Amadora</b>	Amadora	9. Inclusão Social
BeePathNet	Amarante	Amarante	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
BioCanteens	Município de Torres Vedras	Torres Vedras	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
BioCanteens#2	Município de Évora	Évora	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
BLUACT	Município de Matosinhos	Matosinhos	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
BoostINNO	Braga	Braga	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
CARD4ALL	Município de Aveiro	Aveiro	2. Acesso e uso de ICT
C-CHANGE (formerly ACTING)	Município de Águeda	Águeda	4. Economia de baixo carbono em todos os setores
Change!	Amarante	Amarante	9. Inclusão Social
CITIES4CSR	Câmara Municipal de Guimarães	Guimarães	10. Educação, habilidades e aprendizagem ao longo da vida
City Centre Doctor	Amarante	Amarante	3. Competitividade de SMEs
CityMobilNet	Braga	Braga	7. Transporte Sustentável
com.unity.lab	<b>Município de Lisbon</b>	Lisboa	9. Inclusão Social
CREATIVE SPIRITS	Câmara Municipal de Loulé	Loulé	3. Competitividade de SMEs
DigiPlace	Portalegre	Portalegre	2. Acesso e uso de ICT
FIND YOUR GREATNESS	Bragança	Bragança	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
FOOD CORRIDORS	<b>Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra</b>	Coimbra	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
Gen-Y City	Coimbra	Coimbra	3. Competitividade de SMEs
Global Goals for Cities	Braga	Braga	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
HEALTHY CITIES	Câmara Municipal de Loulé	Loulé	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
IN FOCUS	Porto	Porto	8. Emprego e mobilidade laboral
Innovato-R	Município do Porto	Porto	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.

INTERACTIVE CITIES	Community Led Local Development of Lisbon	Lisboa	2. Acesso e uso de ICT
INT-HERIT	Espinho	Espinho	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
IoTXchange	<b>Fundão</b>	Fundão	2. Acesso e uso de ICT
iPlace	<b>Amarante</b>	Amarante	3. Competitiveness of SMEs
Making Spend Matter	Vila Nova de Famalicão	Vila Nova De Famalicão	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
MAPS	Espinho	Espinho	9. Inclusão Social
NEXTAGRI	Município de Vila Nova de Gaia	Vila Nova De Gaia	8. Emprego e mobilidade laboral
ON BOARD	Albergaria-a-velha	Albergaria-A-Velha	10. Educação, habilidades e aprendizagem ao longo da vida
ONSTAGE	Valongo	Valongo	9. Inclusão Social
PLAYFUL PARADIGM II	Lousã	Lousã	9. Inclusão Social
Re-growCity	Melgaço	Melgaço	9. Inclusão Social
Resourceful Cities	Vila Nova de Famalicão	Vila Nova De Famalicão	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
RiConnect	Porto Metropolitan Area	Porto	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
ROOF	Braga	Braga	9. Inclusão Social
RU:RBAN	Município de Loures	Loures	5. Adaptação às mudanças climáticas, prevenção e gestão de riscos
RUMOURLESS CITIES	<b>Amadora</b>	Amadora	9. Inclusão Social
SIBdev	Fundão	Fundão	8. Emprego e mobilidade laboral
SmartImpact	Porto	Porto	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
Space4People	Nazaré	Nazaré	7. Transporte Sustentável
Stay Tuned!	Município de Aveiro	Aveiro	10. Educação, habilidades e aprendizagem ao longo da vida
The Playful Paradigm	Município de Viana do Castelo	Viana Do Castelo	9. Inclusão Social
Thriving Streets	Município de Santo Tirso	Santo Tirso	7. Transporte Sustentável
Tourism-Friendly Cities	Braga	Braga	3. Competitividade de SMEs
Tropa Verde	Câmara Municipal de Guimarães	Guimarães	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
URBAN-REGENERATION-MIX	Braga	Braga	9. Inclusão Social
Urb-En Pact	CIM Alto Minho	Viana Do Castelo	4. Economia de baixo carbono em todos os setores
UrbSecurity	<b>Leiria</b>	Leiria	1. Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
URGE	Comunidade Intermunicipal do Oeste	Caldas Da Rainha	6. Proteção ambiental e eficiência de recursos
VITAL CITIES	<b>Câmara Municipal de Loulé</b>	Loulé	9. Inclusão Social
Volunteering Cities	Município de Arcos de Valdevez	Arcos De Valdevez	9. Inclusão Social
Volunteering Cities +	Município de Aljustrel	Aljustrel	9. Inclusão Social

Anexo XV - Número de participações em redes por cidade no URBACT (Próprio autor, 2021)



Anexo XVI - Linha do tempo da evolução da política urbana do Brasil e Portugal  
(Retirado de Cunha et al. 2020,p. 194)



## **Guião das entrevistas à representantes da Administração Pública Brasileira**

Para a temática proposta, a pergunta fundamental que este trabalho busca responder é a viabilidade e os contributos da adoção de um mecanismo de redes de troca como a iniciativa do URBACT implementada na UE, que dissemina o planeamento estratégico, para o desenvolvimento da coesão territorial brasileira.

### **1. Dados Básicos**

- 1.1. Nome
- 1.2. Local de trabalho
- 1.3. Função
- 1.4. Tempo de experiência
- 1.5. Breve descrição das atividades desempenhadas

### **2. Questões**

2.1. Considerando que a implementação de políticas públicas no Brasil é realizada num cenário político marcado por descontinuidades administrativas, quais são os maiores obstáculos que você já observou para implementação de políticas/programas com abordagem territorial?

2.2. Você identifica algum programa/política que faz/fez uso de redes colaborativas entre cidades no Brasil?

a. Se sim, você considera que essa iniciativa ofereceu bons resultados? Quais foram os resultados obtidos com esse programa?

b. Se não, por que você acha que iniciativas neste sentido ainda não se desenvolveram? E que soluções poderiam ser adotadas e o que elas exigiriam dos atores envolvidos?

2.3. A partir da sua experiência, quais seriam os maiores desafios para implementar uma rede colaborativa entre cidades para troca de conhecimentos? E quais seriam os maiores contributos?

2.4. Você identifica um ou mais programas/políticas que fazem uso do planejamento estratégico no Brasil? Em sua opinião, quais foram os resultados obtidos?

2.5. Quais aspectos você considera que seriam beneficiados com a utilização do planejamento estratégico?

2.6. Quais são os maiores problemas encontrados atualmente pelos gestores públicos e demais atores envolvidos com a gestão territorial no Brasil no âmbito da implementação de políticas públicas?

## **Guião das entrevistas à responsáveis pela implantação de redes URBACT em cidades portuguesas**

Para a temática proposta, a pergunta fundamental que este trabalho busca responder é a viabilidade e os contributos da adoção de um mecanismo de redes de troca como a iniciativa do URBACT implementada na UE, que dissemina o planeamento estratégico, para o desenvolvimento da coesão territorial brasileira.

### **1. Dados Básicos**

- 1.1. Nome
- 1.2. Local de trabalho
- 1.3. Função
- 1.4. Tempo de experiência
- 1.5. Descrição das atividades desempenhadas

### **2. Questões**

2.1. Quais os principais motivos que levam uma cidade a participar de uma rede URBACT?

2.2. A partir da sua experiência, quais foram os maiores desafios enfrentados na implementação da/s rede/s? Houve necessidade de revisão de normas internas existentes e elaboração de novas normas com vistas à implementação do programa Urbact?

2.3. Você considera que a participação numa Rede Urbact fomentou a utilização do planeamento estratégico ou o seu uso ficou restrito ao âmbito da execução do que foi proposto pela Rede? A partir da sua experiência, qual foi o legado dessa participação?

2.4. Você avalia ser possível aprender com a experiência de cidades com realidades tão distintas? Como?

2.5. O programa URBACT tem o intuito de contribuir para a coesão territorial europeia. Você considera que o programa cumpre este objetivo? De que forma?

2.6. Você tem alguma sugestão sobre como o programa poderia ser aperfeiçoado?

2.7. Quais são os maiores problemas encontrados atualmente pelos gestores públicos, e demais atores envolvidos com a gestão territorial em Portugal no âmbito da implementação de políticas públicas?