

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

ANÁLISE DIRECIONADA //

URDICO

A Dimensão Urbana da Política de Coesão
e outros Programas da UE

Relatório Final // Janeiro 2026



Esta Análise Direcionada é realizada no âmbito do Programa de Cooperação ESPON 2030, parcialmente financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

O AECT ESPON é o beneficiário único do Programa de Cooperação ESPON 2030. A operação única no âmbito do programa é executada pelo AECT ESPON e cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelos Estados-Membros da UE e pelos Estados Parceiros, pela Islândia, pelo Liechtenstein, pela Noruega e pela Suíça.

O presente documento não reflete necessariamente as opiniões dos membros do Comité de Monitorização do ESPON 2030.

Coordenação:

Piera Petruzzi, Nicolas Rossignol, AECT ESPON Luxemburgo

Disseminação:

Nikos Lampropoulous e Sílvia Pierik, AECT ESPON, Luxemburgo

Autores

Erblin Berisha, Cemre Betül Ay, Donato Casavola, Giancarlo Cotella, Elisabetta Vitale Brovarone (Politecnico di Torino); Olga Müller, Iván Tosics (Instituto de Investigação Metropolitana); Judit Kálmán (Instituto de Investigação Metropolitana, Universidade Corvinus de Budapeste); Saúl Aliaga Sanfederico, Félix Fajardo Magraner, Joaquín Farinós Dasí, Carmen Zornoza Gallego, (Universidade de Valência); Christophe Demazière; Luděk Sýkora; Martijn De Bruijn (UTD Consulting); Mirosław Grochowski, Sylwia Dudek-Mańkowska (Universidade de Varsóvia); Tim Devos, Annelies Staessen (Universidade de Ghent).

Apoio técnico

Lorenzo Genna e Martin Gauk, AECT ESPON, Luxemburgo

Conselho consultivo

Eduardo Medeiros (Universidade de Lisboa, membro do painel consultivo científico do ESPON e do Conselho Consultivo da Comunidade de Práticas de Coesão para Transições da Comissão Europeia); Jan Olbrycht (ex-presidente do Intergroupo Urbano do Parlamento Europeu); Peter Schmitt (Universidade de Estocolmo, Departamento de Geografia Humana); Karsten Zimmermann (Universidade Tecnológica de Dortmund)

ESPON URDICO Atores e observadores

Benedek Jávör, Gizella Matyasi, György Nagyházi, Szabina Nagyvárad (Município de Budapeste, Hungria), Pietro Reviglio (EUROCITIES, Bélgica), Heidi Tency (Cidade de Gante, Bélgica), Delphine Bourdin e Régis Capo Chichi (França, Urbaine, França), Alessandra Barbieri (Município de Florença, Itália), Lidia Janicka, Monika Kryger, Paweł Sajnog, Agata Wolpe (Cidade de Varsóvia, Polónia), Ana Maria Pont Pérez (Câmara Municipal de Valência, Espanha), Rik van der laan e Hans Verdonk (Cidade de Roterdão, Países Baixos), Filip Hlavacek e Oldrich Hnátek (Cidade de Praga, República Checa), Michaël Mabic e Marion Perez-Laugel (Cidade de Estrasburgo, França), Jonas Scholze (Iniciativa Urbana Europeia, França), Ulrich Fikar e Lina Furch (Deutscher Städtetag/Associação das Cidades Alemãs, Alemanha), Massimo Allulli (Associazione Nazionale Comuni Italiani/Associação Nacional dos Municípios Italianos, ANCI, Itália), Pier Paolo Saraceno (JRC CE, Sevilha, Espanha), Merel Bentsink (Associação dos Municípios Neerlandeses, Países Baixos),

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer a todos os entrevistados e participantes dos Laboratórios Urbanos por partilharem os seus pontos de vista, experiência, tempo e esforço.

As informações sobre o ESPON e os seus projetos podem ser consultadas em www.espon.eu.

O sítio web oferece a possibilidade de descarregar e examinar os documentos mais recentes produzidos por projetos ESPON concluídos e em curso.

ISBN: 978-2-919839-42-1 (Original)

ISBN: 978-2-919839-67-4 (Versão Portuguesa)

Versão portuguesa traduzida: Direção-Geral do Território.

Revisão de texto: Cristina Cavaco, CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa

© ESPON 2030

Esquema e desenho gráfico por BGRAPHIC, Dinamarca

É autorizada a impressão, reprodução ou citação, desde que a fonte seja indicada e que uma cópia seja enviada ao AECT ESPON no Luxemburgo.

Contacto: info@espon.eu

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

ANÁLISE DIRECIONADA //

URDICO

A Dimensão Urbana da Política de Coesão
e outros Programas da UE

Relatório Final // Janeiro 2026

Declaração de responsabilidade

O presente documento constitui um relatório final.

As informações aqui contidas estão sujeitas a alterações e não comprometem o AECT ESPON nem os países participantes no Programa de Cooperação ESPON 2030.

A versão final do relatório será publicada logo que aprovada.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Abreviaturas | 9 |
| 1 Sumário Executivo | 11 |
| 1.1 Contexto | 11 |
| 1.2 Principais conclusões | 11 |
| 1.3 Recomendações de política | 13 |
| 2 Introdução | 14 |
| 2.1 Objetivos e questões de política | 14 |
| 2.2 Estrutura do relatório | 15 |
| 2.3 Anexos..... | 16 |
| 3 Âmbito, quadro conceptual e metodologia | 17 |
| 3.1 A dimensão urbana da Política de Coesão da UE | 17 |
| 3.2 Quadro conceptual do URDICO | 18 |
| 3.3 Metodologia da investigação..... | 20 |
| 3.3.1 Análise de Estudos de Caso | 20 |
| 3.3.2 Recolha de Dados | 21 |
| 3.3.3 Validação das recomendações de política | 22 |
| 4 Principais resultados | 25 |
| 4.1 Panorâmica nacional da Política de Coesão | 25 |
| 4.1.1 Dotação financeira, 2014-2020 e 2021-2027 | 25 |
| 4.1.2 Governação da Política de Coesão..... | 27 |
| 4.1.3 Principais instrumentos para a implementação da Política de Coesão | 29 |
| 4.1.4 Papel das cidades na implementação da Política de Coesão | 30 |
| 4.2 Estrutura urbana e governação da Política de Coesão | 30 |
| 4.2.1 Delimitações espaciais e configuração administrativa..... | 31 |
| 4.2.2 Governação da Política de Coesão a nível municipal | 33 |
| 4.2.3 Atividades de ligação em rede e representação de interesses | 34 |
| 4.3 Capacidade administrativa e inovações institucionais | 36 |
| 4.3.1 Capacidade administrativa e lacunas de gestão | 36 |
| 4.3.2 Governação multinível | 37 |
| 4.3.3 Inovações, boas práticas e valor acrescentado das experiências negativas..... | 38 |
| 4.4 Contributos da Política de Coesão para as agendas municipais a longo prazo | 40 |
| 4.4.1 Principais instrumentos de desenvolvimento | 40 |
| 4.4.2 Territorialização da Política de Coesão | 42 |
| 4.4.3 Domínios temáticos e áreas prioritárias de intervenção | 42 |
| 4.5 Mecanismos de financiamento e análise de dados..... | 43 |
| 4.5.1 Diversidade das necessidades socioeconómicas refletida nas dotações de financiamento | 44 |
| 4.5.2 FEDER, FSE e FC..... | 50 |
| 4.5.2.1 Período de programação 2014-2020..... | 52 |
| 4.5.2.2 Período de programação 2021-2027..... | 54 |
| 4.5.3 Outros fundos da UE | 57 |
| 4.5.3.1 Período de programação 2014-2020..... | 58 |
| 4.5.3.2 Período de programação 2021-2027..... | 59 |
| 4.5.4 Sinergias entre diferentes fontes de financiamento | 60 |
| 4.5.5 Orçamentos municipais e fundos da UE..... | 62 |
| 4.5.6 Objetivos temáticos dos desenvolvimentos financiados pela UE | 65 |
| 4.5.7 Cooperação à escala metropolitana/FUA em desenvolvimentos financiados pela UE | 67 |
| 4.6 O Mecanismo de Recuperação e Resiliência nos Estudos de Caso do URDICO | 68 |
| 5 Conclusões e recomendações de política | 71 |
| Referências | 73 |

| | |
|--|-----------|
| Anexos | 74 |
| Anexo 1: D6 - Relatório final dos Estudos de Caso | 74 |
| Anexo 2: Relatório sobre a Recolha de Dados | 74 |
| Anexo 3: Brochuras municipais..... | 74 |
| Anexo 4: Versões finais dos relatórios dos Estudos de Caso das 8 cidades | 74 |
| Anexo 5: Versão final do documento de Orientação D7 | 74 |
| Anexo 6: Versão final validada das Recomendações de Política | 74 |

Lista de mapas, figuras, gráficos e quadros

Lista de mapas

| | | |
|----------|---|----|
| Mapa 4.1 | Elegibilidade dos Fundos Estruturais para 2014-2020 (à esquerda) e Elegibilidade para o Objetivo Investimento no Emprego e no Crescimento para 2021-2027 (à direita)..... | 26 |
| Mapa 4.2 | PIB <i>per capita</i> em PPC ao nível NUTS 3, em 2014, e financiamento da UE para os Estudos de Caso, 2014-2020 | 47 |
| Mapa 4.3 | PIB <i>per capita</i> em PPC ao nível NUTS 3, em 2021, e financiamento da UE para os Estudos de Caso, 2021-2027 | 48 |

Lista de figuras

| | | |
|-------------|---|----|
| Figura 3.1 | A evolução do papel das áreas urbanas na Política de Coesão | 18 |
| Figura 3.2 | O mecanismo de dupla filtragem..... | 19 |
| Figura 3.3 | Estrutura do modelo de estudo de caso..... | 20 |
| Figura 3.4 | Recomendações de política e formulação (conceção) e ciclo de validação (método Delphi) | 23 |
| Figura 4.2 | Alteração dos padrões de governação da Política de Coesão nacional: centralização <i>versus</i> descentralização..... | 28 |
| Figura 4.3 | Principais instrumentos utilizados pelos países para a implementação da Política de Coesão..... | 29 |
| Figura 4.4 | Participação das cidades na programação da Política de Coesão da UE | 30 |
| Figura 4.5 | Visão geral das configurações espaciais dos estudos de caso do URDICO | 32 |
| Figura 4.6 | Mapeamento das redes transnacionais dos estudos de caso..... | 35 |
| Figura 4.7 | Principais instrumentos a nível nacional, regional e local nos diferentes países..... | 41 |
| Figura 4.8 | Percentagem da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos com ensino superior concluído..... | 46 |
| Figura 4.9 | Consumo individual efetivo <i>per capita</i> em PPC..... | 49 |
| Figura 4.10 | Rendimento disponível das famílias por habitante em PPC, em % da média da UE, por regiões NUTS 2, 2022..... | 50 |
| Figura 4.11 | Financiamento <i>per capita</i> dos FEEI (em PPC) às entidades municipais e PIB <i>per capita</i> nos oito Estudos de Caso, 2014-2020..... | 54 |
| Figura 4.12 | Financiamento dos FEEI <i>per capita</i> (em PPC) às entidades municipais e PIB <i>per capita</i> nos oito Estudos de Caso, 2021-2025..... | 56 |
| Figura 4.13 | Rácio entre os fundos da UE distribuídos a nível nacional e regional e outros fundos e programas em ambos os períodos de programação (em % em relação ao Financiamento total da UE) (*) | 62 |
| Figura 4.14 | Peso do financiamento da UE nos orçamentos municipais: 2014-2020 e 2021-2027 (dados orçamentais apenas para 2021-2024)..... | 63 |
| Figura 4.15 | Objetivos temáticos dos projetos financiados por fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional em ambos os períodos (em % do total dos FEEI dos EC)..... | 66 |
| Figura 4.16 | Objetivos temáticos dos projetos financiados por outros fundos da UE em ambos os períodos (em % do total de fundos dos EC)..... | 67 |
| Figura 4.17 | O peso relativo do financiamento da UE nas cidades e FUA/AM/ITI dos 8 EC (financiamento total da UE em cada EC = 100) | 68 |

Lista dos quadros

| | | |
|------------|--|----|
| Quadro 3.1 | Lista de temas para a caracterização dos projetos financiados pela UE | 22 |
| Quadro 4.1 | Visão geral dos modelos de governação e das capacidades de integração..... | 34 |
| Quadro 4.2 | Inovações e boas práticas..... | 39 |
| Quadro 4.3 | Objetivos comuns das cidades nos dois períodos de programação, 2014-2020 e 2021-2027 | 43 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Quadro 4.4 | Caracterização demográfica das cidades Estudo de Caso | 44 |
| Quadro 4.5 | Caracterização da riqueza, competitividade e bem-estar das cidades Estudo de Caso | 45 |
| Quadro 4.6 | Fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional durante o período de programação 2014-2020 para as autoridades locais dos Estudos de Caso e respetivas entidades beneficiárias (financiamento da UE) | 52 |
| Quadro 4.7 | Distribuição de fundos da UE a nível nacional ou regional durante o período de programação 2021-2027, tendo as autoridades locais dos Estudos de Caso e as respetivas entidades como beneficiárias (financiamento da UE) | 54 |
| Quadro 4.8 | Outros fundos da UE durante o período de programação de 2014-2020, tendo as autoridades locais dos EC e as respetivas entidades como beneficiárias (financiamento da UE) | 58 |
| Quadro 4.9 | Outros fundos da UE durante o período de programação 2021-2027 tendo as autoridades locais dos EC como beneficiários (financiamento da UE) | 59 |
| Quadro 4.10 | Financiamento per capita da UE, tendo as autoridades locais e as respetivas entidades como beneficiárias, durante 2014-2020 e 2021-2027 (em EUR) | 61 |
| Quadro 4.11 | Taxas médias de cofinanciamento dos fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional em ambos os períodos de programação..... | 64 |

Abreviaturas

| | |
|---------------|---|
| AG | Autoridade de Gestão |
| BEI | Banco Europeu de Investimento |
| BGK | Banco Gospodarstwa Krajowego (Banco Polaco de Desenvolvimento) |
| CCI | Centro Comum de Investigação (<i>Joint Research Center</i>) |
| CE | Comissão Europeia |
| CIE | Consumo Individual Efetivo |
| DLBC | Desenvolvimento Local de Base Comunitária |
| DUS | Desenvolvimento Urbano Sustentável |
| EC | Estudo de Caso |
| EDIL | Estratégias Integradas de Desenvolvimento Urbano Local (<i>Estrategias de Desarrollo Urbano Integrado Local</i>) |
| EMS | Eurometrópole de Estrasburgo (<i>Eurométropole de Strasbourg</i>) |
| EUI | Iniciativa Urbana Europeia (<i>European Urban Initiative</i>) |
| FC | Fundo de Coesão |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| FEEI | Fundos Europeus Estruturais e de Investimento |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| FUA | Área urbana funcional (<i>Functional urban area</i>) |
| GVA | Governo Regional de Valência (<i>Generalitat Valenciana</i>) |
| ISUDS | Estratégias Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável |
| ITI | Investimento Territorial Integrado |
| ITP | Planeamento Territorial Integrado (<i>Integrated Territorial Planning</i>) |
| JTF | Fundo para uma Transição Justa (<i>Just Transition Fund</i>) |
| LAU | Unidades Administrativas Locais (<i>Local Administrative Units</i>) |
| MRI | Instituto Metropolitano de Investigação (<i>Metropolitan Research Institute</i>) |
| MRR | Mecanismo de Recuperação e Resiliência |
| NRPPs | Planos de Parceria Nacionais e Regionais |
| NUTS | Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas |
| OI | Organismo Intermédio |
| OP | Objetivo de Política |
| PAESC | Plano de Ação para a Energia Sustentável e o Clima |
| PC | Política de Coesão |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PINQUA | Programa Nacional para a Qualidade de Vida (<i>Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare</i> em italiano) |
| PMA | Área Metropolitana de Praga (<i>Praga Metropolitan Area</i>) |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| PMUS | Plano de Mobilidade Urbana Sustentável |
| PN Metro Plus | Metro Plus e cidades médias meridionais |
| PNRR | Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i> em italiano) |
| PO | Programa Operacional |
| POLITO | Universidade Politécnica de Turim |
| PON Metro | Programa Operacional Nacional para as Cidades Metropolitanas (<i>PON Metro</i> em italiano) |

| | |
|-------|---|
| POR | Programa Operacional Regional |
| PPC | Paridade do Poder de Compra |
| PRR | Plano de Recuperação e Resiliência |
| PUI | Projetos Urbanos Integrados (<i>Piani Urbani Integrati</i> em italiano) |
| QFP | Quadro Financeiro Plurianual |
| SNAI | Estratégia Nacional para as Zonas Interiores (<i>Strategia Nazionale delle Aree interne</i> em italiano) |
| TIC | Tecnologias da Informação e Comunicação |
| TUE | Tratado da União Europeia |
| UE | União Europeia |
| UIA | Ações Urbanas Inovadoras (<i>Urban Innovative Actions</i>) |
| VLAIO | Agência da Flandres para a Inovação e o Empreendedorismo (<i>Vlaanderen Innovieren & Ondernemen / Flanders Innovation & Entrepreneurship</i>) |

1 Sumário Executivo

1.1 Contexto

A necessidade da investigação URDICO baseou-se em duas razões fundamentais suscitadas pelas cidades que apresentaram uma proposta para uma análise direcionada ESPON: **1) Preocupações das cidades quanto aos riscos potenciais associados à centralização da Política de Coesão (PC)** a nível nacional ou regional, que poderiam comprometer o princípio da subsidiariedade; 2) lacunas nos conhecimento/informação e dados/evidência comparáveis sobre **como os recursos da Política de Coesão são utilizados e geridos a nível local**.

A **subsidiariedade** é um princípio fundacional da governação da UE, segundo o qual as decisões devem ser tomadas ao nível local mais próximo possível das pessoas, e não por uma autoridade central, a menos que uma instância superior possa agir de forma mais eficaz. Este princípio visa capacitar os governos locais e os cidadãos nos processos de tomada de decisão, reforçando a participação democrática a todos os níveis de governação (governação multinível). No entanto, em alguns países da UE, as **tensões entre os diferentes níveis de governo conduziram a uma centralização gradual da Política de Coesão da UE (PC da UE) a nível nacional ou regional**, em detrimento da participação dos governos locais no planeamento, na programação e na execução. Isto é contrário ao princípio da subsidiariedade, com a ameaça de marginalizar as cidades.

Todas as cidades envolvidas no URDICO beneficiam de apoio da Política de Coesão, em conformidade com os mecanismos de governação propostos pelos respetivos governos nacionais. No entanto, **não existem dados fiáveis e comparáveis disponíveis sobre a forma como as cidades e as zonas urbanas utilizam os fundos da UE para promover os objetivos locais e da UE** – as fontes de dados pertinentes da UE não são mais detalhadas do que o nível territorial NUTS 2 (ou NUTS 3).

O projeto ESPON URDICO examinou a forma como oito cidades europeias – Budapeste, Florença, Gante, Praga, Roterdão, Estrasburgo, Valência e Varsóvia – participam e contribuem para a configuração da Política de Coesão da UE nos períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027. O estudo analisou **a forma como a dimensão urbana da Política de Coesão da UE é aplicada na prática**, como as cidades interagem com as autoridades nacionais e regionais e como os fundos da UE estão alinhados com as estratégias locais de desenvolvimento a longo prazo. No decurso do trabalho, foi realizado um trabalho de campo detalhado em todas as cidades, com base na **análise documental e em entrevistas, em laboratórios de política pública com as principais partes interessadas**, recolhendo os seus pontos de vista sobre todos os aspetos do planeamento nacional e local e da implementação da Política de Coesão. Além disso, foram envidados grandes esforços para **recolher dados** sobre a mobilização e utilização dos recursos da UE através dos diferentes canais de financiamento.

Durante a investigação do URDICO, **as partes interessadas das cidades foram regularmente envolvidas** para discutir os resultados emergentes do projeto. Além disso, o trabalho foi apoiado por um **Conselho Consultivo de alto nível**, que incluiu profissionais que lidam com a Política de Coesão da UE desde há décadas, e de diferentes ângulos, como políticos ou académicos. Os momentos importantes dos debates durante o projeto foram a **reunião do Comité Diretor** em Gante (setembro de 2025), a **sessão realizada durante a Semana Europeia das Regiões e das Cidades**, em Bruxelas, em outubro de 2025, e a **conferência final em Roma**, em janeiro de 2026.

Os resultados do URDICO, que fornecem uma avaliação dos períodos de planeamento de 2014-2020 e 2021-2027, podem servir de contributo importante para o debate sobre o **desenvolvimento do quadro da Política de Coesão da UE, de forma a alinhar melhor com as necessidades das cidades**, podendo também ser utilizados no âmbito da nova **Agenda da UE para as Cidades**.

1.2 Principais conclusões

A Política de Coesão é a principal política de investimento da UE para reduzir as disparidades territoriais. Desde a década de 1990, **a dimensão urbana evoluiu de uma preocupação residual para uma componente estruturante da Política de Coesão da UE**. O papel fundamental das cidades e das zonas urbanas na concretização dos objetivos da Política de Coesão em matéria de inovação, inclusão, resiliência e transição ecológica foi particularmente reconhecido aquando da **reforma da Política de Coesão de 2013**, através da introdução de abordagens integradas e de base-local, inspiradas no programa URBAN. No período 2014-2020, a consignação formal de, pelo menos, 5 % do FEDER para **Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS)**, bem como a introdução de

Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e dos Desenvolvimentos Local de Base Comunitária (DLBC), dotaram as cidades de novos instrumentos e formas de acesso. Estes instrumentos apoiaram o desenvolvimento de base-local, estratégias integradas nas cidades e para territórios funcionais e mecanismos de governação multinível. Em 2021-2027, a **dotação para DUS aumentou para 8 % do FEDER** e um **novo objetivo de política** («Uma Europa mais próxima dos cidadãos»), principalmente em cidades e zonas funcionais com mais de 20 000 habitantes, reforçou ainda mais o papel das cidades e das abordagens territoriais, especialmente no que diz respeito à neutralidade climática, à digitalização e à resiliência social.

As conclusões do URDICO mostram que as cidades contribuíram significativamente para a execução da Política de Coesão nos dois últimos períodos de programação, mas a sua influência, autonomia e acesso aos recursos diferem consideravelmente entre os Estados-Membros, que têm sistemas de governação muito diferentes. No âmbito dos oito estudos de caso, **os modelos de governação variam entre estruturas altamente centralizadas e estruturas mais descentralizadas e regionalizadas**. Na Hungria e na República Checa, os governos centrais atuam como fortes atores com papel de intermediação decisiva, limitando Budapeste e Praga, em grande medida, a funções de beneficiários e registando uma influência reduzida na conceção dos programas em comparação com períodos anteriores. Em contrapartida, a Itália, a Espanha, a Bélgica e a França apresentam uma governação mais regionalizada ou multinível, em que as regiões ou as autoridades metropolitanas atuam frequentemente como **Organismos Intermédios (OI)** e, em alguns casos, gerem diretamente os fundos afetos às dotações urbanas. Roterdão representa um caso excecional, tendo o estatuto de **Autoridade de Gestão (AG)** para o FEDER, enquanto cidades como Florença, Estrasburgo e Varsóvia desempenharam funções de OI, o que lhes permite influenciar a seleção de projetos e as prioridades territoriais. De um modo geral, o URDICO identifica um espectro de papéis das cidades na Política de Coesão – desde a consulta (por exemplo, Budapeste, que tem um acesso limitado ao financiamento dos principais programas operacionais durante o período 2021-2027) através da tomada de decisões e da execução conjuntas, até à plena responsabilidade de gestão (Roterdão para o FEDER).

Os padrões de financiamento também diferem significativamente. O FEDER é a principal fonte de financiamento para a maioria das cidades, em especial para as infraestruturas, a regeneração e a inovação, enquanto o **FSE** se centra no emprego, nas competências e na inclusão social. O **Fundo de Coesão (FC)** tem uma influência significativa nas capitais da Europa Central e Oriental, em especial em Budapeste e Varsóvia, onde as suas dotações excedem frequentemente as do FEDER e do FSE. A utilização dos **ITI** varia: em Roterdão, Estrasburgo, Gante e Varsóvia, os ITI funcionam como um instrumento estratégico integrado, alinhado com as visões das cidades, enquanto em Praga funcionaram mais como mecanismos de financiamento com limitada profundidade estratégica. Alguns países (Itália, Espanha, Hungria) recorrem, em vez dos ITI, a instrumentos nacionais ou regionais (por exemplo, NOP Metro, SNAI, ISUDS, ITP) para estruturar os investimentos urbanos em torno das prioridades da UE. No entanto, os Programas Operacionais nacionais/regionais nem sempre reconhecem o papel das cidades – o PON Metro italiano surgiu como uma boa prática excecional. O acesso a **outros programas da UE** (Interreg, Horizonte, LIFE, UIA/EUI) é desigual e está estreitamente ligado à capacidade institucional, técnica e científica; cidades como Roterdão, Florença, Gante, Valência e Estrasburgo são particularmente ativas nestes regimes competitivos.

A implementação fica condicionada por um conjunto de desafios recorrentes. Muitas cidades enfrentam limites de capacidade administrativa, procedimentos complexos, responsabilidades fragmentadas e rotação de pessoal, o que dificulta a utilização estratégica dos fundos e a inovação. **Os requisitos de cofinanciamento** colocam dificuldades, especialmente para projetos com grande intensidade de capital e em contextos com restrições orçamentais. Algumas cidades alcançaram uma boa **integração com as prioridades da UE** (por exemplo, o Metro Plus de Florença, as Missões de Valência 2030 e os ITI metropolitanos de Varsóvia). Nestes casos, os fundos da UE reforçam as prioridades locais. Noutros casos, é frequente a falta de alinhamento entre estruturas de financiamento rígidas da UE e estratégias locais de natureza integrada: as abordagens integradas de vizinhança ou as agendas urbanas intersectoriais nem sempre são facilmente acomodadas por eixos temáticos e regras de elegibilidade. **A dinâmica política e a centralização** – mais visíveis em Budapeste e, em certa medida, em Varsóvia e Valência – podem reduzir ainda mais o acesso efetivo das cidades aos fundos e a influência sobre as prioridades. Por esta razão, a **cooperação em redes internacionais** pode assumir particular relevância: as cidades compensam os constrangimentos internos (Budapeste) ou reforçam a influência (Varsóvia, Roterdão) através das redes europeias e dos gabinetes de Bruxelas.

O **Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)**, introduzido em resposta à COVID-19, acrescenta um nível importante a este panorama. O seu montante financeiro significativo foi, em geral, programado segundo um modelo **altamente centralizado e baseado no desempenho, sem envolver suficientemente as cidades** no planeamento e na redução das possibilidades de adaptação de base territorial. Embora a Itália e, em menor

medida, a Espanha tenham utilizado o MRR para experimentar modelos multinível, baseados em parcerias, na maioria dos outros países o **envolvimento das cidades foi muito limitado**, principalmente como executantes de prioridades definidas a nível nacional. O MRR já está a influenciar os debates sobre o orçamento da UE pós-2027 e muitas partes interessadas manifestam preocupações quanto ao facto de uma arquitetura mais centralizada poder diluir a dimensão urbana e territorial da Política de Coesão (a Itália é uma exceção devido à experiência positiva com o MRR).

De um modo geral, o **URDICO mostra que, quando as cidades dispõem de papéis claros e instrumentos adequados** – como os ITI, as funções delegadas de AG/OI ou os programas metropolitanos específicos – **as intervenções da Política de Coesão tendem a ser mais integradas, territorialmente sensíveis e alinhadas com as necessidades locais**. Em contrapartida, a centralização excessiva, a governação fragmentada e as lacunas de capacidade limitam a eficácia e a visibilidade dos investimentos da Política de Coesão da UE no terreno. Para preservar os efeitos positivos da Política de Coesão, **é necessário salvaguardar e reforçar a dimensão urbana**, o que exigiria uma governação multinível robusta, mandatos e recursos estáveis para as cidades, o reforço das capacidades a longo prazo e uma maior transparência e flexibilidade na afetação e definição do financiamento.

1.3 Recomendações de política

As recomendações de política aqui apresentadas apelam a um **reforço efetivo da governação multinível e a um compromisso renovado com o princípio da subsidiariedade** enquanto pilares da **Política de Coesão da UE**. O objetivo é promover uma abordagem verdadeiramente territorial e assente nas especificidades dos territórios, em que as cidades, as áreas metropolitanas e as regiões atuem como parceiros estratégicos e coprotagonistas na conceção, gestão e execução das políticas europeias.

Para as instituições da UE

- Operacionalizar os princípios da subsidiariedade e da parceria, reforçando o papel das cidades na conceção da Política de Coesão da UE.
- Promover uma governação multinível funcional e integrada.
- Fortalecer o compromisso em abordagens de base territorial e a flexibilidade na gestão da Política de Coesão da UE.
- Reforçar a descentralização, promover uma cooperação política construtiva e assegurar financiamento direto para as cidades através da manutenção de uma consignação urbana específica.
- Proporcionar acesso a uma estrutura de financiamento dedicada, mais robusta, e a instrumentos estáveis e adequados aos objetivos.

Para os governos nacionais/regionais

- Traduzir o princípio europeu da parceria numa parceria multinível eficaz a escala nacional. Reforçar a confiança entre os níveis territoriais.
- Introduzir um Programa Nacional explicitamente orientado para as cidades e áreas metropolitanas.
- Incorporar de forma transversal os princípios da multiprogramação e do multifinanciamento nos vários Programas Operacionais nacionais e regionais (PO).
- Ajudar as cidades na superação de constrangimentos de cofinanciamento.
- Permitir e apoiar a afetação de recursos da UE às áreas urbanas funcionais (FUA).
- Melhorar as abordagens territoriais integradas e reforçar o reconhecimento dos ecossistemas de atores, estimulando os diálogos locais e as iniciativas de base territorial.
- Estabelecer parcerias com autoridades locais com vista à construção de um quadro regional multinível mais integrado.

Para as cidades

- As cidades e as áreas metropolitanas devem posicionar-se como atores de primeira linha no quadro de investimento da UE, atuando no âmbito de associações e organismos nacionais para afirmar o seu papel crucial.
- Reforçar a governação existente das áreas urbanas funcionais e apoiar o surgimento de iniciativas à escala das áreas funcionais, sempre que estas sejam consideradas estratégicas pelos territórios.
- Melhorar a gestão estratégica dos fundos da UE dedicados à agenda urbana.
- Reforçar a capacidade institucional e a aprendizagem.

2 Introdução

O projeto ESPON URDICO analisou e comparou a implementação da **dimensão urbana da Política de Coesão Europeia e de outros programas da UE no período de programação 2014-2020 e no período atual 2021-2027**, a partir do exemplo de oito cidades selecionadas: **Budapeste, Florença, Gante, Praga, Roterdão, Estrasburgo, Valência e Varsóvia**, com o objetivo de **avaliar os efeitos efetivos da Política de Coesão da UE**.

A análise explorou a **eficácia dos diferentes modelos e instrumentos de governação** para a implementação da dimensão urbana da Política de Coesão, sistematizou importantes **inovações institucionais**, examinou a **ligação entre a Política de Coesão e as agendas e estratégias de longo prazo das cidades** e analisou **os volumes de financiamento e as sinergias** entre vários fundos e programas da UE.

Para esse efeito, o consórcio aplicou **métodos quantitativos e qualitativos** para recolher informação e evidência abrangentes **para fundamentar as Recomendações de Política**. Os métodos quantitativos incluíram a **recolha e análise de dados** à escala municipal e metropolitana (quando aplicável) para vários fundos e programas da UE; os métodos qualitativos incluíram **entrevistas** com os atores nos diferentes níveis de governação da Política de Coesão e a realização de **laboratórios urbanos**. Estes métodos, no seu conjunto, permitiram estabelecer um quadro analítico para a análise da dimensão urbana da Política de Coesão e de outros programas da UE, que poderá servir de referência para futuras análises semelhantes.

2.1 Objetivos e questões de política

Nos últimos anos, a UE deparou-se com uma série de desafios que têm afetado a Política de Coesão, uma tensão entre a europeização e a deseuropeização acentuou os contrastes políticos entre os governos centrais, regionais e locais, comprometendo o princípio da subsidiariedade consagrado no Tratado da União Europeia (TEU, 2008).

A investigação realizada para o URDICO apresenta, em vários países, uma **centralização ou recentralização gradual dos fundos estruturais a nível nacional ou regional**, em detrimento do envolvimento dos governos locais no planeamento e na execução. Esta mudança levanta questões quanto ao seu alinhamento com o princípio da subsidiariedade e mesmo com o princípio da proporcionalidade, e compromete a capacidade das cidades e das zonas urbanas para desempenharem um papel ativo na Política de Coesão da UE. Nos últimos anos, o **MRR** serviu de **exemplo da tendência de centralização**. A marginalização das zonas urbanas é particularmente problemática, dada a sua importância e o seu papel fundamental para o bem-estar económico e social da UE. **As zonas urbanas** não são apenas centros populacionais, mas também **motores de inovação e crescimento económico**, gerando uma proporção significativa do PIB nacional e assegurando a prestação de serviços. Os seus contributos económicos, sociais e ambientais tornam-nas indispensáveis para alcançar os objetivos mais vastos e a coesão territorial da UE.

As cidades e as zonas urbanas diferem significativamente em termos de arranjos administrativos, modelos de governação e capacidades para gerir iniciativas de grande escala. Estas diferenças dificultam a criação de uma Política de Coesão da UE que satisfaça as necessidades de todas as zonas urbanas, promovendo simultaneamente os objetivos da UE. Para fazer face a esta heterogeneidade e proporcionar uma maior flexibilidade na afetação de recursos dos FEEI com base nas necessidades territoriais, foram introduzidos novos mecanismos de execução, como o **ITI** e o **DLBC**. Além disso, o **Objetivo de Política 5** («A Europa mais próxima dos cidadãos») visa aproximar a Europa dos seus cidadãos, promovendo o desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios.

Embora a dimensão urbana da Política de Coesão tenha sido reforçada no último e no atual período de programação, a Política de Coesão da UE funciona no âmbito do modelo de gestão partilhada entre a UE e os Estados-Membros. Isto significa que a UE cria o quadro estratégico para as políticas, que, no entanto, são aplicadas de acordo com as decisões dos governos nacionais dos Estados-Membros. Este **«papel de guardião» dos governos nacionais (e regionais)** foi tido em conta na avaliação dos efeitos da Política de Coesão nas oito cidades selecionadas e nos seus países, com sistemas de governação central/regional e circunstâncias financeiras muito diferentes.

Uma das principais hipóteses do projeto é que a dimensão urbana da Política de Coesão da UE só poderá tornar-se substantiva se o papel de intermediação do nível nacional for menos dominante e o papel do nível local for reforçado na definição da afetação dos recursos financeiros.

O projeto centrou-se nas seguintes questões de investigação, estruturadas em torno de necessidades fundamentais de política:

1. Qual dos diferentes modelos de governação que operacionalizam a dimensão urbana da Política de Coesão se revelou mais eficaz no apoio aos investimentos públicos nas cidades?

O objetivo foi comparar os diferentes modelos de governação que operacionalizam a dimensão urbana da Política de Coesão, avaliando a sua eficácia no apoio ao investimento público nas cidades. Isto incluiu a análise dos modelos de governação das oito cidades e a sua evolução entre os dois períodos. Para compreender como funciona a Política de Coesão nestas cidades, foram também analisados os enquadramentos nacionais, e não apenas os modelos de governação local.

2. Que padrões de inovação institucional podem ser encontrados nas cidades participantes que conduzam a uma maior capacidade administrativa e a um melhor alinhamento ao nível municipal, e entre os níveis de governo, na implementação da dimensão urbana da Política de Coesão?

O objetivo foi avaliar as relações entre a dimensão urbana da Política de Coesão e as inovações institucionais, o reforço da capacidade administrativa, bem como o alinhamento a nível municipal e entre os níveis de governo em matérias urbanas. O projeto analisou igualmente os potenciais obstáculos à implementação da Política de Coesão.

3. De que forma a dimensão urbana da Política de Coesão contribui para as agendas de longo prazo das cidades e para a territorialização das prioridades da UE?

O objetivo foi investigar como a dimensão urbana da Política de Coesão contribui para as agendas de longo prazo das cidades (coerência estratégica) e para a territorialização das prioridades da UE e a forma como esta pode evoluir para responder a novas necessidades. O projeto analisou a articulação entre os investimentos financiados pela Política de Coesão e a estratégia de longo prazo das cidades, bem como a incorporação dos objetivos temáticos e políticos da UE nos documentos de desenvolvimento urbano das cidades.

4. Quão fortes são as sinergias de financiamento, a interação entre a dimensão urbana da Política de Coesão, outros programas de financiamento da UE e os enquadramentos nacionais e da UE para os investimentos públicos?

O objetivo foi desenvolver uma visão de conjunto da interação entre a dimensão urbana da Política de Coesão, outros programas de financiamento da UE e os enquadramentos nacionais e da UE para os investimentos públicos. Para o efeito, a recolha e a análise de dados abrangeram o orçamento municipal das oito áreas de estudo de caso, o orçamento total elegível e o financiamento da UE dos respetivos projetos em gestão partilhada e direta, bem como as relações entre estes.

2.2 Estrutura do relatório

O presente documento constitui o **principal entregável final do URDICO**, que apresenta, de forma concisa, o **contexto**, a **metodologia** e **as principais conclusões** dos projetos. Os resultados são ilustrados por várias figuras, gráficos, mapas e tabelas.

Na sequência do **Sumário Executivo** e da **Introdução**, o **Capítulo 3**, apresenta o **âmbito**, o **enquadramento conceptual** e a **metodologia do projeto**. Em primeiro lugar, este capítulo inclui um resumo da evolução da dimensão urbana da Política de Coesão à escala da UE. Em seguida, é apresentado o quadro conceptual do projeto URDICO, incluindo o conceito de «mecanismo de dupla filtragem» (*double filtering*). Segue-se a apresentação da metodologia de análise, incluindo a metodologia dos Estudos de Caso, a recolha e análise de dados, os vários métodos de envolvimento dos atores e os métodos utilizados para formular e validar as Recomendações de Política.

O **Capítulo 4** resume as **principais conclusões** do projeto URDICO, começando pela **panorâmica nacional sobre a Política de Coesão** nos oito países. Em seguida, explicam-se **as delimitações espaciais e a configuração administrativa** dos oito Estudos de Caso. Em seguida, apresenta-se e compara-se a **governança local da Política de Coesão** nos oito casos, discutindo-se também as **dinâmicas de articulação em rede (*networking*) e de representação de interesses (*lobbying*)** das oito cidades. Segue-se a análise da **capacidade administrativa e das inovações institucionais** nos oito casos, incluindo um olhar sobre os potenciais obstáculos que podem dificultar a implementação da Política de Coesão, bem como das inovações e boas práticas que contribuem

para ultrapassar esses obstáculos e apoiam o planeamento e a implementação da Política de Coesão. Segue-se a **análise dos contributos da Política de Coesão para as agendas de longo prazo das cidades**, incluindo os principais instrumentos de desenvolvimento utilizados pelas cidades e as suas articulações com a Política de Coesão e as principais áreas de investimento das cidades em ambos os períodos. Os principais resultados da análise dos dados são apresentados no capítulo sobre os **modelos de financiamento e as sinergias** nos oito casos. Por último, são apresentados os dados das oito cidades e dos seus países relativos ao **MRR**.

O **Capítulo 5** apresenta as principais **conclusões e Recomendações de Política** do projeto.

2.3 Anexos

O presente relatório está suportado em vários anexos científicos que fornecem informação adicional sobre o trabalho desenvolvido no âmbito do URDICO.

O primeiro anexo é o **Relatório final dos Estudos de Caso comparativos**, D6, baseado nos relatórios dos Estudos de Caso das cidades, e que inclui igualmente informação geral sobre a Política de Coesão da UE e a sua dimensão urbana, bem como reflexões sobre a mais recente proposta para o próximo QFP.

O segundo é o **Relatório de Recolha de Dados**. O presente relatório resume a metodologia de recolha e análise de dados, apresenta todos os dados recolhidos de forma sintética e as fontes dos dados recolhidos para cada cidade e indicador. A recolha inclui dados sobre projetos e financiamento da UE, bem como informação relativa aos principais indicadores socioeconómicos para contextualização. Os resultados da recolha de dados são apresentados em tabelas e representados em gráficos e mapas, quando não integrados no texto principal deste D4.

No âmbito do terceiro anexo, **foram preparadas brochuras urbanas separadas de duas páginas** para as oito cidades como parte do entregável final, principalmente para efeitos de disseminação. Estas brochuras incluem informação geral sobre as cidades, resumem o seu papel na implementação da Política de Coesão, incluem um mapa dos limites espaciais do Estudo de Caso e um gráfico relativo ao financiamento da UE recebido pela cidade, bem como os desafios mais importantes e os principais resultados alcançados pela cidade.

O quarto anexo inclui os **Relatórios de Estudo de Caso** individuais das oito cidades, que foram elaborados pelos peritos locais através de entrevistas, recolha de dados, em laboratório urbano (workshop colaborativo), análise documental e investigação documental. Os Estudos de Caso abrangeram os seguintes temas: panorâmica nacional sobre a Política de Coesão; estrutura urbana e de governação da Política de Coesão; capacidade administrativa e inovações institucionais; contributos da Política de Coesão para as agendas de longo prazo das cidades; modelos de financiamento e sinergias; MRR; desafios e Recomendações de Política.

O quinto anexo é a versão final D7, Documento **Síntese de Política**. Este apresenta também o contexto e os principais resultados do projeto URDICO, ainda que de forma sintética. Este documento inclui também uma versão breve das Recomendações de Política mais importantes, pelo que pode ser utilizado para disseminar os resultados do projeto.

O sexto anexo é a versão final detalhada e validada das **Recomendações de Política**. O presente anexo apresenta a metodologia seguida na elaboração das Recomendações de Política: primeiro, para cada cidade separadamente; depois, a versão conjunta para todo o projeto e a validação em duas rondas de validação tipo Delphi para formar as recomendações finais. As Recomendações de Política detalhadas são apresentadas separadamente aos níveis local, regional, nacional e europeu. Antes das recomendações, existem os principais desafios e oportunidades recolhidos para cada nível com base nos resultados dos projetos, refletidos nas recomendações. Cada recomendação tem um título sucinto, sendo depois desenvolvida de forma mais pormenorizada, incluindo a apresentação de evidências que justificam e explicam a recomendação e uma secção sobre o seu modo de operacionalização.

3 Âmbito, quadro conceptual e metodologia

3.1 A dimensão urbana da Política de Coesão da UE

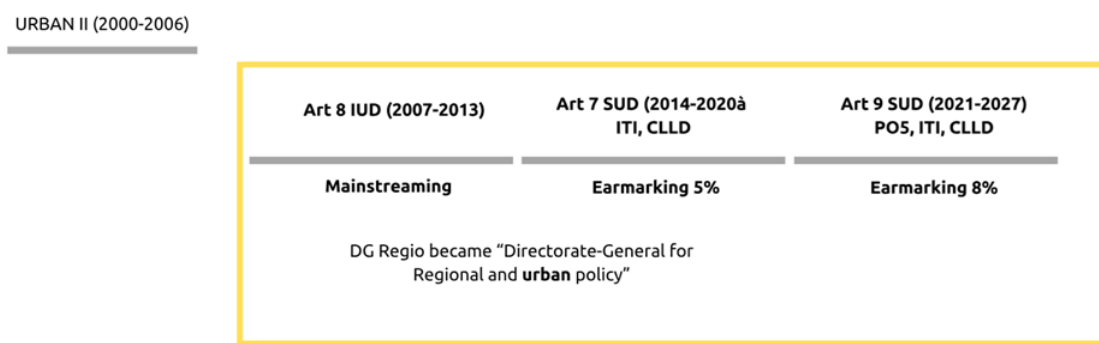
Há muito que a UE reconhece a necessidade de **promover um desenvolvimento territorial equilibrado** e de **reduzir as disparidades** entre as suas regiões. A **Política de Coesão é o principal instrumento da UE para atingir este objetivo**, representando **quase um terço do orçamento total da União** e visando, em diferentes graus, todas as **regiões e cidades**. Com **investimentos em infraestruturas, inovação, emprego e inclusão social**, a Política de Coesão desempenha um papel crucial na **promoção do crescimento e da resiliência** em toda a União. As regiões e as cidades, motores da atividade económica e da mudança social, são centrais para o sucesso desta política, em particular nas áreas com atraso de desenvolvimento.

A reforma Delors de 1988 introduziu quatro princípios fundamentais, a saber: **a «Concentração»**, deslocando o foco para as regiões mais pobres; **a «Parceria»**, assente no envolvimento dos parceiros regionais e locais; **a «Programação»**, assente num quadro de programação plurianual; e **a «Adicionalidade»**, no sentido em que a despesa da UE não deve substituir as despesas nacionais. Esta reforma abriu caminho à adoção do regulamento de integração dos Fundos Estruturais, adotado pelo Conselho Europeu, e à introdução do Quadro Financeiro Plurianual. Em 1993, foi criado o **Fundo de Coesão**, que apoia os Estados-Membros com um rendimento nacional bruto per capita inferior a 90% da média da UE.

Desde o período 2000-2006, a Política de Coesão da UE está estruturada em **ciclos de sete anos** e é implementada por meio dos **Acordos de Parceria**, que estabelecem as prioridades de investimento e a afetação de recursos aos **Programas Operacionais Nacionais e Regionais**, elaborados pelos Estados-Membros (e, em alguns países, pelas suas regiões). As prioridades, os objetivos específicos e as dotações financeiras têm de ser aprovados pela Comissão Europeia.

A **dimensão urbana da Política de Coesão da UE** evoluiu progressivamente de uma preocupação marginal e implícita para uma componente central do desenvolvimento territorial europeu (Cotella, 2019). Enquanto nos anos setenta e oitenta os Fundos Estruturais visavam sobretudo as regiões em atraso com uma forte incidência rural, nos anos noventa teve início uma mudança decisiva com a introdução de programas urbanos específicos no âmbito da **Iniciativa Comunitária URBAN**. Os programas **URBAN I** (1994-1999) e **URBAN II** (2000-2006) marcaram um ponto de viragem conceptual e operacional, visando explicitamente os bairros urbanos desfavorecidos e promovendo abordagens integradas e participativas de regeneração urbana. Estas iniciativas inspiraram-se na ideia de que os desafios urbanos — como a exclusão social, a segregação espacial e a reestruturação económica — exigiam respostas adaptadas ao contexto e de base territorial que as políticas setoriais tradicionais não conseguiam assegurar adequadamente (Couch et al., 2011).

Um quadro institucional claro para a dimensão urbana consolidou-se com o período 2014-2020, quando foi introduzida a **afetação obrigatória de, pelo menos, 5 % dos recursos do FEDER ao desenvolvimento urbano sustentável integrado** (Figura 3.1). Tal foi acompanhado pela introdução de novos instrumentos — como **os Investimentos Territoriais Integrados (ITI)** e **o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)** — destinados a capacitar as autoridades locais na conceção e execução de estratégias específicas adaptadas ao contexto. Estas inovações representaram uma **descentralização** gradual da tomada de decisão e do controlo financeiro em favor dos atores, embora o grau real de autonomia variasse significativamente entre os Estados-Membros (Mendez, 2020; Piskorek & Mendez, 2020). A consolidação da dimensão urbana foi ainda apoiada por documentos estratégicos, como a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (2007) e a Agenda Urbana para a UE (2016), que, em conjunto, conferiram legitimidade normativa e política ao papel das cidades no desenvolvimento europeu. Estes quadros salientaram a necessidade de uma governação integrada, multinível e de base territorial.

Figura 3.1**A evolução do papel das áreas urbanas na Política de Coesão**

Fonte: elaboração própria.

O **período de programação 2021-2027** assenta nestes fundamentos, reforçando ainda mais o papel das cidades através de um **objetivo de política específico para «uma Europa mais próxima dos cidadãos»** e alargando o âmbito do desenvolvimento territorial integrado. No entanto, apesar destes progressos, a dimensão urbana continua a enfrentar **desafios relacionados com a capacidade administrativa, a coordenação interinstitucional e a capacitação desigual das autoridades urbanas**. Além disso, a **heterogeneidade das condições nacionais** que regulam a participação dos atores locais, de diferentes países, nas oportunidades oferecidas pela Política de Coesão da UE constitui uma **restrição importante**. A magnitude efetiva do financiamento a que as cidades de diferentes países têm acesso varia consideravelmente, tal como os requisitos relativos à concentração temática e à afetação mínima ao Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS). De um modo geral, como salientam Tosics (2016) e Medeiros (2017), o potencial das estratégias de coesão centradas nas zonas urbanas só poderá ser plenamente explorado através do reforço de **parcerias de governação multinível** em cada Estado-Membro, com uma integração mais robusta e sistemática das cidades na governação dos fundos da UE, assente em mandatos claros e no reforço das capacidades institucionais a longo prazo.

3.2 Quadro conceptual do URDICO

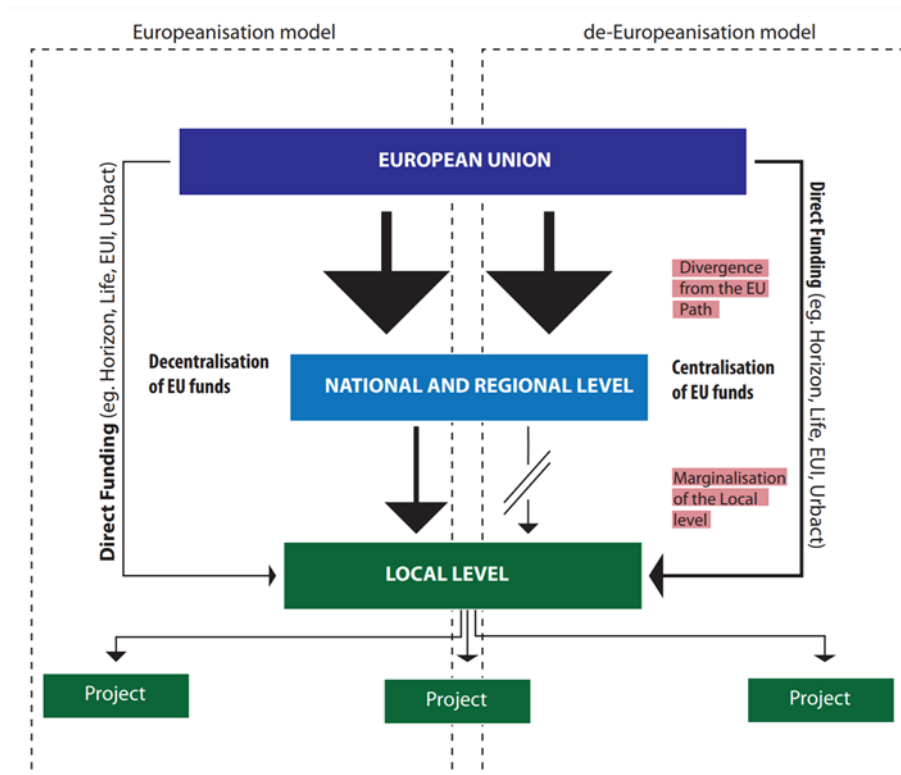
A **subsidiariedade garante** que as decisões de governação da UE são tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos, tal como referido no artigo 10.º, parágrafo 3, do Tratado da União Europeia (TUE), salientando a participação democrática. Este princípio visa capacitar os governos locais e os cidadãos nos processos de tomada de decisão, reforçando a governação multinível. O **Objetivo de Política 5** «Uma Europa mais próxima dos cidadãos», que promove o desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios, está em consonância com este objetivo, incentivando a promoção do desenvolvimento sustentável na Política de Coesão da UE para 2021-2027.

No entanto, **as tendências crescentes de centralização** devido à crise financeira, às medidas de austeridade e **à pandemia, colocam um desafio a este princípio**. A centralização dos fundos estruturais a nível nacional ou regional, em detrimento do envolvimento dos governos locais no planeamento e implementação, é contrária ao princípio da subsidiariedade e, mesmo, ao da proporcionalidade. Esta mudança, como ilustra a experiência com o Fundo de Recuperação e Resiliência (FRR), pode ter implicações para o princípio da subsidiariedade. Tudo isto é problemático, uma vez que as cidades, enquanto elementos cruciais para o bem-estar económico e social da União, devem assumir um papel mais proeminente na definição e implementação da Política de Coesão da UE, assegurando que a UE atinge os seus objetivos em matéria de sustentabilidade, crescimento económico e inclusão social.

A grande maioria das políticas da UE, incluindo a Política de Coesão, funciona no modelo de **gestão partilhada entre a UE e os Estados-Membros**: a UE define o quadro estratégico das políticas, que são executadas de acordo com as decisões dos governos nacionais dos Estados-Membros. Assim, os governos nacionais (e, com intensidade variada entre os países, os governos subnacionais, por exemplo, as regiões) desempenham um **papel de intermediação decisiva**, determinando, em larga medida, os efeitos derradeiros que a Política de Coesão produz no terreno e sobre as cidades.

A base conceptual do URDICO é o «**mecanismo de dupla filtragem**» (*double filtering*): os resultados das políticas da UE no terreno são condicionados, em primeiro lugar, pelas políticas do governo central/regional e pelas circunstâncias financeiras (outro filtro) das cidades em causa. No nível superior do mecanismo de dupla filtragem estão os governos nacionais/regionais, que diferem substancialmente nas suas políticas e práticas quanto à execução das políticas da UE. No nível inferior do mecanismo de dupla filtragem estão as próprias cidades. Embora tenham de trabalhar no âmbito do quadro nacional, também diferem no que diz respeito às suas próprias agendas políticas, competências e capacidades. Além disso, há diferenças no seu nível de conhecimento e na sua capacidade para desenvolver a governança metropolitana e mecanismos institucionais multiescalares.

Figura 3.2
O mecanismo de dupla filtragem



Fonte: elaboração própria.

Este modelo evoluiu dinamicamente ao longo do tempo. O recorte temporal do projeto (análise dos períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027) permite explorar eventuais alterações na política da UE e nos mecanismos de filtragem. A política dos governos nacionais cria o quadro estrutural de execução dos fundos da Política de Coesão num determinado país, e esta política pode sofrer alterações ao longo do tempo, refletindo mudanças na orientação política dos governos nacionais. Além disso, os governos locais, responsáveis pela implementação das políticas da UE no quadro determinado pelo seu governo nacional/regional, são também influenciados por mudanças políticas, que condicionam a sua orientação e eficácia na utilização dos fundos da Política de Coesão.

A nossa hipótese é que, na realidade, o fluxo descendente de **financiamento da UE para o nível local é influenciado e controlado pelo nível nacional/regional**. Este controlo permanece, na maioria dos países, dentro de uma relação «normal» de governação multinível. No entanto, em alguns países, o papel de intermediação do nível nacional/regional pode tornar-se demasiado forte, afastando-se da versão «ideal» da dimensão urbana da Política de Coesão da UE, limitando o espaço de atuação do nível local para receber a sua quota parte de financiamento e decidir sobre a afetação dos recursos financeiros.

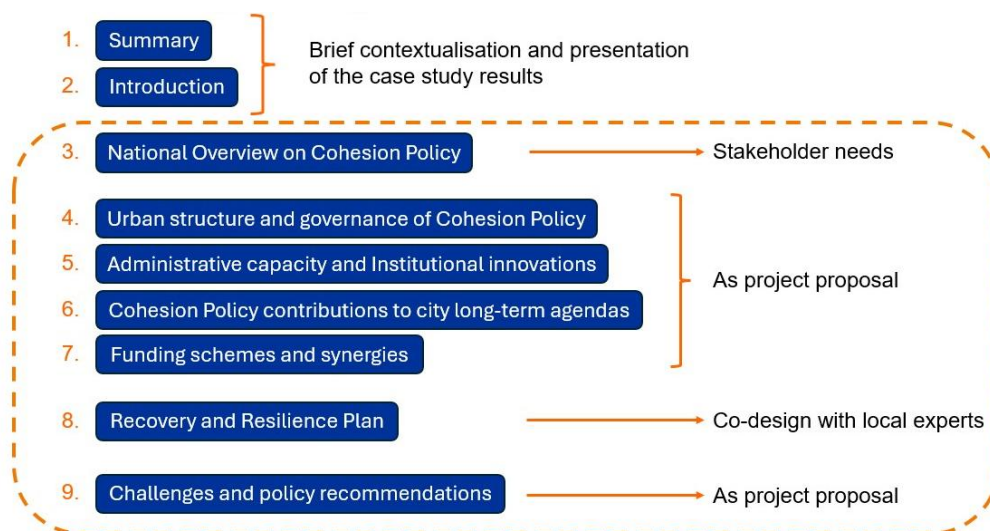
3.3 Metodologia da investigação

Este capítulo apresenta a abordagem metodológica e as principais atividades desenvolvidas no projeto URDICO. Combinando **perspetivas qualitativas e quantitativas**, a investigação desenvolvida **entre fevereiro e novembro de 2025** examinou **a forma como a Política de Coesão foi implementada em oito cidades** e elaborou **recomendações baseadas em evidência para o período pós-2027**. A investigação estruturou-se em torno de quatro componentes principais: **Estudos de Caso, Recolha de Dados, Recomendações de Política e Participação dos atores** (*stakeholders*). Em conjunto, estas componentes constituem um amplo embasamento para compreender a dimensão urbana da Política de Coesão, demonstrando que os resultados do projeto são empiricamente fundamentados, cientificamente sólidos, e refletem e consideram a diversidade do contexto urbano europeu.

3.3.1 Análise de Estudos de Caso

A análise de Estudos de Caso visa explorar e comparar, numa perspetiva **qualitativa e quantitativa**, **a implementação da dimensão urbana da Política de Coesão nos oito territórios participantes entre 2014 e 2020 e desde o início de 2021 até 2027**. Nesta parte da investigação, o objetivo consiste em desenvolver quatro atividades de investigação separadamente, embora interrelacionadas, conforme refletido na estrutura do modelo de estudo de caso (Figura 3.3), que foi validada pelo consórcio ESPON e pelos atores envolvidos.

Figura 3.3
Estrutura do modelo de estudo de caso



Fonte: elaboração própria.

À data de dezembro de 2025, com a finalização do entregável Final D4, foram concluídas as seguintes atividades:

- **Sessão de *brainstorming* (fevereiro de 2025):** uma primeira ronda de entrevistas entre peritos locais (incluindo MRI, POLITO e UVEG) e atores locais. Foram organizadas 11 entrevistas, com o objetivo de definir um terreno comum para o projeto e, nessa base, preparar o modelo de estudo de caso.
- **Implementação dos estudos de caso (meados de março a início de junho de 2025):** Com base numa colaboração constante entre os peritos locais e os atores, e na recolha de dados de cada estudo de caso, foi desenvolvida uma compreensão fundamentada e específica de cada contexto, combinando abordagens qualitativas e quantitativas. Para cada estudo de caso, foram realizadas entrevistas com intervenientes nacionais, regionais e locais de uma vasta gama de domínios de especialização, como a política da UE, o ordenamento do território, a gestão de dados, as TIC, as autoridades de financiamento, os presidentes de câmara, os diretores-gerais, etc. No total, foram entrevistados 57 funcionários

públicos ¹ nas oito cidades dos estudos de caso e as conclusões dessas entrevistas foram incorporadas nos relatórios dos estudos de caso individuais e no relatório comparativo.

- **Controlo de qualidade e aperfeiçoamento (junho-julho de 2025):** após a conclusão da recolha de dados e dos relatórios iniciais dos estudos de caso, as primeiras versões foram revistas pelo POLITICO para garantir uma qualidade consistente e um grau de detalhe comparável em todos os estudos de caso. Sempre que necessário, foram solicitados ajustamentos.
- **Recomendações de Política (julho-novembro de 2025):** na sequência da análise comparativa, foram elaboradas recomendações de política para potenciar as oportunidades e dar resposta aos desafios identificados em todos os casos. Os resultados preliminares foram revistos e validados durante a reunião de cocriação realizada em Gante, de 4 a 5 de setembro. Com a troca contínua de informação, as recomendações de política foram concluídas em novembro.

Paralelamente à análise qualitativa dos oito casos, foi conduzida uma recolha intensiva de dados (tanto numa lógica *top-down* como *bottom-up*), explicada na secção seguinte.

3.3.2 Recolha de Dados

Em março de 2025, a equipa da Universidade de Valência (UVEG) desenvolveu a metodologia, **os modelos** e outras ferramentas complementares, como **guias gerais e específicos para recolha de dados quantitativos**. O Estudo de Caso (EC) de Valência foi o projeto-piloto para verificar a proposta metodológica em concertação com o Consórcio e atores dos Estudos de Caso (EC), bem como triangulado com os membros do Comité Diretor e outros membros, como o Centro Comum de Investigação (CCI) (*Joint Research Center* - JRC). Consequentemente, a Equipa UVEG propôs dividir a recolha de dados por cada perito responsável pelos EC, em dois modelos separados:

1. Um para a recolha **de dados socioeconómicos a nível local, ou ao nível geográfico mais baixo possível, quando estes dados não estivessem disponíveis ao nível LAU 2**, pelos peritos dos EC. **Os dados NUTS 2 ou NUTS 3 do Eurostat foram utilizados como proxy** para o nível local, quando fossem os únicos disponíveis. A lista destes indicadores socioeconómicos está disponível na tabela A.3.1 do «Relatório sobre a Recolha de Dados», Anexo 2. Este modelo inclui igualmente um campo em que os peritos dos EC recolhem dados sobre o orçamento anual da instituição local responsável pela governação do seu território.
2. E o segundo para a recolha da **lista de projetos financiados pelo FEDER, FSE, FC, Horizonte, LIFE, bem como pelo Interreg, JTF e pelas Ações Urbanas Inovadoras/Iniciativa Urbana Europeia** (estas três últimas integram o FEDER, mas foram consideradas separadamente porque, tal como no Horizonte e LIFE, as cidades podem candidatar-se diretamente aos convites para apresentação de propostas da UE, sem intermediação de qualquer administração nacional ou regional) no período de programação de 2014-2020 e nos primeiros anos do período de programação de 2021-2027.

Considerando que o URDICO se centra no **nível local de governação**, os peritos em EC apenas mantêm os projetos cujo beneficiário final é a instituição que exerce funções no respetivo território, bem como as entidades/organismos delegados dependentes desta instituição para esse financiamento (ver quadros A.2.1 e A.2.2 no anexo 2 do «Relatório sobre a Recolha de Dados»). Assim, durante a recolha e análise de dados do URDICO, **a equipa de peritos centrou-se em projetos financiados pela UE em que o beneficiário ou um dos beneficiários é o município, uma entidade municipal** (instituição, empresa) ou uma **entidade inframunicipal** (quando aplicável) e **respetivos organismos**. Assim, os **dados recolhidos e apresentados referem-se apenas aos projetos municipais** e não a todos os projetos financiados pela UE dentro dos limites administrativos dos Estudos de Caso. Por um lado, esta decisão resulta do facto de serem projetos relativamente aos quais os atores têm influência, informação e acesso a dados detalhados e fiáveis. Por outro lado, a maioria das bases de dados de projetos nacionais e da UE não contém a localização do projeto executado, baseando-se apenas na sede do beneficiário,

¹ A lista de funcionários públicos inclui: políticos (a vários níveis e responsabilidades), departamento da UE ou serviço correspondente que trata dos assuntos da UE (incluindo projetos, relações institucionais, etc.), peritos em desenvolvimento urbano que tratam da execução de projetos/subvenções, peritos em desenvolvimento estratégico, departamento dos assuntos sociais ou equivalente, peritos financeiros/orçamentais/responsáveis e peritos em dados/TIC.

que é frequentemente diferente do local de execução do projeto. Esta situação é especialmente problemática nas capitais, onde os projetos dos ministérios e de outras organizações nacionais também são indicados na capital, mesmo que a realização ocorra noutros locais. Por conseguinte, é muito **difícil determinar o montante real do financiamento da UE destinado ao território de uma determinada cidade**, pelo que, no URDICO, se aplicou uma abordagem mais pragmática na recolha de dados, baseada no beneficiário e não no território.

A fim de poderem caracterizar adequadamente os diferentes projetos financiados dentro dos limites dos EC, os peritos dos respetivos EC necessitaram de fornecer dados sobre os seguintes temas (Quadro 3.1).

Quadro 3.1

Lista de temas para a caracterização dos projetos financiados pela UE

| Tópicos | Nome | Outras informações |
|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Principais características | Fundo | |
| | Designação do projeto | |
| | Programa | |
| | Período de programação | |
| Categorização do projeto | Objetivo de política | Pode haver mais de que um |
| | Objetivo do projeto | Pode haver mais de que um |
| | Categoria de intervenção | Pode haver mais de que um |
| | Relação com a Missão Cidades | Alguns EC podem não ter |
| Calendário | Data de início | |
| | Data de fim | |
| Orçamento | Orçamento do projeto | |
| | Orçamento elegível EC | |
| | Financiamento do projeto da UE | |
| | Financiamento da UE para o EC | |
| Instituições | Nome do beneficiário | Pode haver mais de que um |
| | Autoridade de gestão | |

Fonte: elaboração própria.

Para o preenchimento desta base de dados, a Equipa UVEG forneceu aos peritos dos EC os dados disponíveis publicados pelas diferentes instituições da UE. Estas listas tinham de ser verificadas, preenchidas se necessário, e validadas por cada perito dos EC e respetivos atores, de acordo com as suas fontes internas/próprias (ver Tabela A.2.8 do anexo 2 do «Relatório sobre a Recolha de Dados»).

Todas as informações recolhidas sobre os projetos e o orçamento foram resumidas num quadro dinâmico em Excel, organizado do seguinte modo: nas linhas, as áreas de EC e, nas colunas, os fundos/programas. Nas células de cada coluna para cada período, o quadro inclui a adição dos dados de financiamento dos EC para todos os projetos de cada fundo ou programa da UE. Adicionalmente, a estes dados fornecidos, os valores totais per capita foram calculados tomando como referência o primeiro ano de cada um dos dois períodos de programação.

Todos estes dados pormenorizados sobre os fundos da UE ao **nível da cidade e da área urbana funcional/metropolitana/ITI** (neste segundo caso, a principal cidade não foi incluída) foram continuamente verificados e ajustados ao longo do projeto URDICO, o que implicou um enorme e difícil trabalho para a Equipa UVEG em conjunto com cada perito responsável dos EC. Isso mostra quão **grande foi o desafio de obter dados fiáveis ao nível local** para as finalidades do URDICO. O resultado final, incluindo gráficos e mapas que representem a situação de cada EC, bem como de forma comparativa e contextualizada a nível da UE, pode ser consultado nas secções 4.5 e 4.6 do presente relatório, bem como no «Relatório sobre a Recolha de Dados» incluído como Anexo 2 do presente Relatório Final.

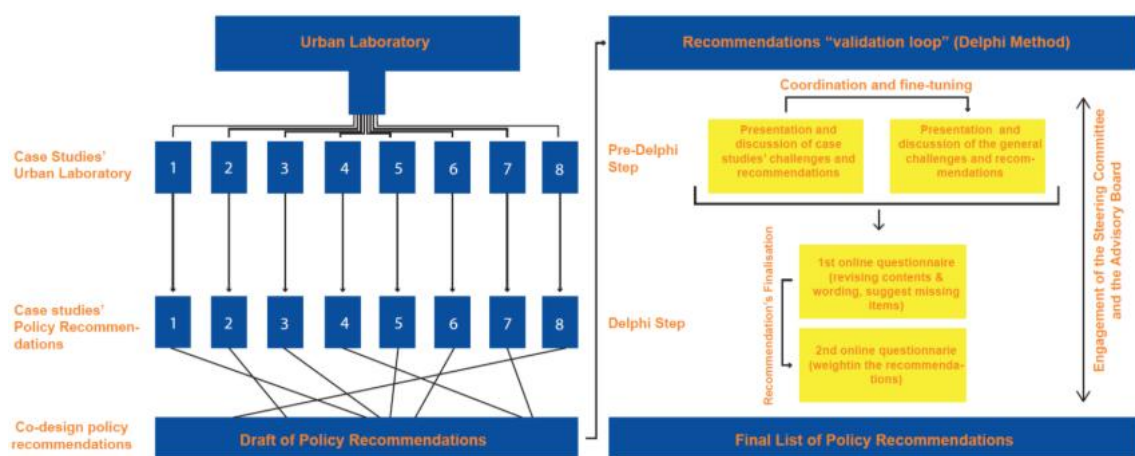
3.3.3 Validação das recomendações de política

Com base nos dados qualitativos e quantitativos recolhidos, foi elaborada uma lista de recomendações de política. Metodologicamente, as recomendações de política combinam os **contributos dos atores e dos peritos locais** na produção de evidência, bem como as suas interações durante o **laboratório urbano (workshop colaborativo)** que cada caso teve de organizar. Alinhadas com o quadro conceptual do projeto, as recomendações

estão estruturadas segundo **quatro níveis: UE, nacional, regional e local**. A versão preliminar foi depois debatida com os atores urbanos e **validada através de um processo de consulta do tipo Delphi**. Cada recomendação de política inclui: um **título conciso**; uma **descrição pormenorizada** da recomendação de política; uma secção em que é apresentada a **necessidade política** (ou seja, são incluídos alguns factos para justificar a sua importância); uma secção sobre **como operacionalizar** as recomendações de política para melhor as contextualizar em relação à nova proposta do Quadro Financeiro Plurianual; e uma secção sobre **a declaração de responsabilidade e advertências sobre potenciais interpretações incorretas e efeitos secundários**. Os resultados são apresentados no Anexo 6. Esta abordagem garante que as recomendações propostas estão ancoradas nas realidades locais, mantendo-se simultaneamente pertinentes e passíveis de operacionalização nos vários níveis de governação. Figura 3.4 apresenta a metodologia para a elaboração das recomendações de política. Apresenta-se em seguida uma descrição mais pormenorizada de cada atividade.

Figura 3.4

Recomendações de política e formulação (conceção) e ciclo de validação (método Delphi)



Fonte: elaboração própria.

Etapa 1 – Laboratório urbano

Os Laboratórios Urbanos foram organizados por peritos locais nas respetivas cidades para criar um espaço de discussão sobre a dimensão urbana da Política de Coesão, com um vasto leque de participantes. Através destas sessões, o objetivo era explorar as experiências das cidades em matéria de Política de Coesão, através da discussão dos resultados dos estudos de caso, da identificação dos principais desafios e da formulação de recomendações específicas para cada contexto, estabelecendo prioridades entre elas. Durante o processo de conceção de políticas, foram realizadas sete Sessões de Audição para obter uma compreensão geral dos estudos de caso e foram organizados oito Laboratórios Urbanos para discussão das recomendações de política. Esta componente participativa da investigação ajudou a sintetizar os resultados das experiências centradas nas cidades, evitando simultaneamente generalizações excessivas e permitindo uma compreensão mais aprofundada e diferenciada do contexto de cada cidade. Os resultados desta fase lançaram as bases para as Recomendações de Política e forneceram um conjunto inicial de orientações para reforçar a dimensão urbana da Política de Coesão.

Etapa 2 – Validação

O primeiro rascunho das recomendações foi validado através de um processo Delphi de duas fases. Em primeiro lugar, foram realizadas rondas iterativas de reações de peritos para aperfeiçoar e priorizar as recomendações (setembro de 2025). Nesta etapa, o Consórcio debateu os desafios identificados nos estudos de caso e esboçou recomendações para assegurar a coerência e a consistência entre as cidades e os níveis de governação, realizando também atividades de coordenação e ajustamento. Em seguida, foram distribuídos dois questionários por via eletrónica (outubro e novembro) ao Conselho Consultivo do projeto (apenas na primeira fase) e aos atores: o primeiro incidiu sobre a revisão das recomendações, a identificação dos elementos em falta e avaliação da sua importância; o segundo convidou os inquiridos a ponderarem e validarem cada recomendação.

Etapa 3 – Ajustamento e Ratificação

Os resultados das fases anteriores foram integrados na versão final das recomendações. O presente documento reúne os contributos do Consórcio e das cidades participantes, assegurando que as recomendações assentam em evidência, numa metodologia científica sólida, refletem os diversos contextos urbanos da Europa e estão ligadas à evolução da discussão sobre o novo Quadro Financeiro Plurianual.

Os atores e os peritos locais têm sido **essenciais ao longo de todo o processo de investigação**, desde as primeiras sessões de *brainstorming* até à finalização das Recomendações de Política.

Em primeiro lugar, em colaboração com os atores e peritos locais, foi apresentada a forma como a Política de Coesão foi localizada nas respetivas cidades. No início, durante **sessões de brainstorming e entrevistas** com os atores e os profissionais, os peritos locais participaram nas reuniões e apoiaram diretamente a equipa responsável pelo inquérito. À medida que o projeto progredia, os peritos locais elaboraram os **Relatórios dos Estudos de Caso**, que foram sendo ajustados através de diálogos regulares entre o consórcio, os peritos locais e os atores. Desde o início do projeto, estes relatórios foram sujeitos a cinco rondas de análise e revisão, a fim de alcançar a profundidade necessária para cada caso e assegurar que as conclusões são abrangentes e comparáveis.²

Os atores contribuíram positivamente para:

- **Recolha de dados quantitativos:** utilizando o modelo disponibilizado pela Equipa UVEG, foram recolhidos dados sobre projetos financiados por fundos da UE nos períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027, utilizando a base de dados Kohesio como fonte primária. Concluída a primeira ronda de recolha e revisão de dados, os peritos dos EC e os atores voltaram a trabalhar em conjunto para validar e finalizar a base de dados.
- **Recolha de dados qualitativos:** Em colaboração com os atores, os peritos locais elaboraram os relatórios dos estudos de caso, examinando a forma como as estruturas de governação a nível nacional, regional e local interagem na implementação da Política de Coesão. Esta análise baseou-se em pesquisa documental, experiência prática e entrevistas com funcionários de alto nível responsáveis pelos fundos da UE e especialistas em domínios conexos.
- **Cocriação de recomendações de política:** Concluídos os relatórios dos Estudos de Caso e a recolha de dados, as Recomendações de Política começaram a ser formuladas. Durante essa fase, houve uma comunicação contínua entre o Consórcio, os peritos locais e os atores. Este intercâmbio ajudou a formular recomendações que respondem aos desafios e potenciam as oportunidades a nível da UE, nacional, regional e local.

Além disso, para partilhar e debater os contributos das componentes qualitativa e quantitativa da investigação, foram organizados **dois Comitês de Acompanhamento** para incentivar o diálogo entre o consórcio, os atores, os representantes das cidades e os decisores políticos nacionais e europeus. O primeiro Comité de Acompanhamento, realizado em 25 de março, ajudou a clarificar os procedimentos e as etapas seguintes. A segunda reunião, realizada em Gante em 4 e 5 de setembro, apresentou todos os resultados até à data. Ambas as reuniões deram um contributo valioso para a definição das fases.

Ao longo do processo, os relatórios submetidos ao ESPON – **D1 Entregável Inicial, D2 Relatório de Progresso e D3 Relatório de Atualização dos Estudos de Caso** - foram revistos por peritos locais e atores. Os seus comentários foram incorporados antes da submissão de cada relatório.

² As cinco rondas consistiram no seguinte: a primeira ronda centrou-se nos anteprojetos dos estudos de caso, descrevendo o quadro geral dos contextos dos países e das cidades; a segunda e a terceira rondas concentraram-se mais no contexto específico de cada cidade, combinando as conclusões qualitativas e quantitativas e introduzindo revisões abrangentes para assegurar uma profundidade e qualidade coerentes em todos os relatórios; a quarta e quinta rondas abordaram, em seguida, pequenos ajustamentos e aperfeiçoamentos finais para preparar os documentos para apresentação.

4 Principais resultados

4.1 Panorâmica nacional da Política de Coesão

Esta secção apresenta o contexto nacional para compreender a forma como a Política de Coesão é implementada no país de referência. Baseia-se na hipótese de que, embora a UE defina o quadro estratégico para a Política de Coesão, a sua execução efetiva é influenciada por **mecanismos nacionais e infranacionais de controlo de acesso**. Estes mecanismos podem reforçar ou restringir a capacidade das cidades para aceder, influenciar e implementar as prioridades de financiamento da UE, em especial no que diz respeito à **dimensão urbana da Política de Coesão**, como as disposições em matéria de **Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS)**. A análise abrange dois períodos de programação fundamentais — 2014-2020 e 2021-2027 — que permitem avaliar eventuais mudanças nas estratégias nacionais, nas prioridades políticas e nas configurações institucionais. Procura identificar os papéis dos vários níveis de governo e em que medida os intervenientes nacionais e regionais moldam a distribuição vertical e horizontal das responsabilidades e dos recursos. Esta secção baseia-se em questões orientadoras que abordam a relevância dos Estados-Membros da UE na definição das condições de execução da Política de Coesão.

QUESTÕES ORIENTADORAS

- Que padrões surgem quando se comparam as dotações totais de financiamento para 2014-2020 e 2021-2027?
- Como se posicionam os diferentes Estados-Membros da UE no espectro centralização-descentralização, na governação da Política de Coesão durante os períodos de programação 2014-2020 e 2021-2027?
- De que forma os países e cidades selecionados utilizam os principais instrumentos para executar a Política de Coesão e como evoluiu a sua utilização entre os dois períodos de programação?
- De que forma participam as cidades de países selecionados na execução da Política de Coesão e de que forma diferem as suas funções (de simples beneficiários a Autoridades de Gestão ou Organismos Intermédios)?
- De que forma as mudanças nas estruturas de governação nacionais e as tendências de centralização ou descentralização afetaram a capacidade das cidades para influenciar, aceder e aplicar os recursos da Política de Coesão, em especial na dimensão urbana (por exemplo, DUS, ITI)?

4.1.1 Dotação financeira, 2014-2020 e 2021-2027

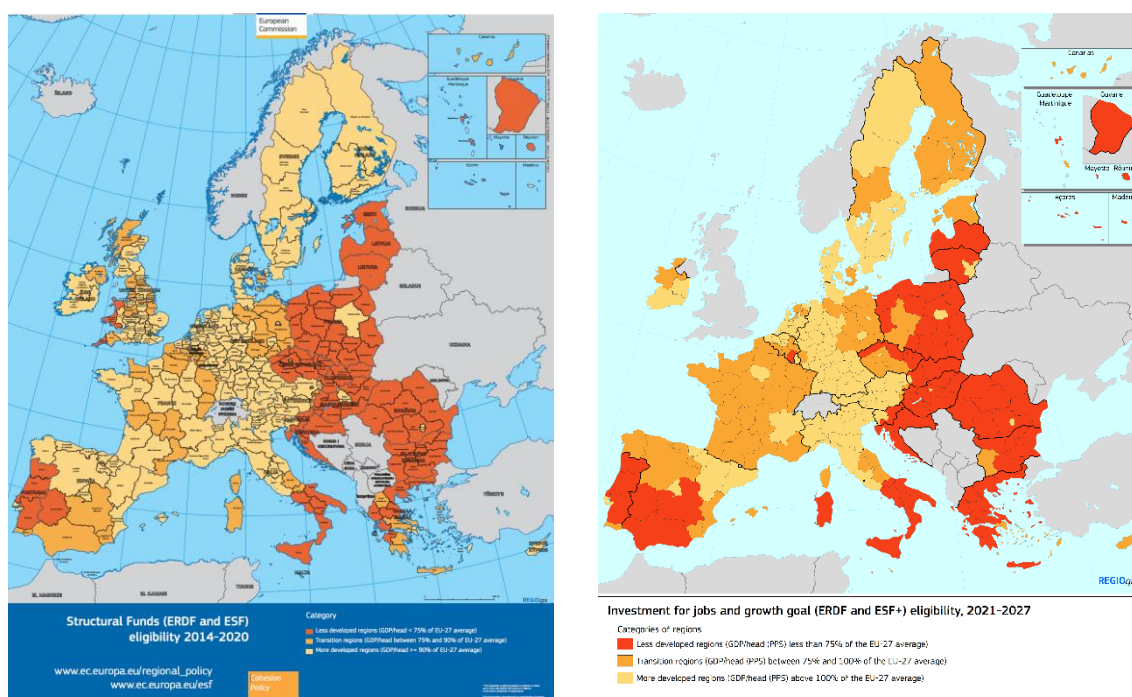
A afetação de financiamento e a forma como os Estados-Membros o utilizam, continuam a ser cruciais para determinar o papel das cidades na implementação da Política de Coesão. No que diz respeito à distribuição espacial dos recursos da UE no período 2014-2020, evidencia-se uma clara **clivagem Este-Oeste** (Mapa 4.1). A maioria das regiões da Europa Central e Oriental insere-se na categoria **«menos desenvolvidas»** (PIB per capita inferior a 75 % da média da UE), representada a vermelho. Isto aplica-se particularmente à Bulgária, à Roménia, à Polónia, à Hungria, à Eslováquia, à Croácia e aos Estados Bálticos, bem como a grandes partes do sul de Itália, da Grécia e de Portugal. **As regiões de transição** (75-90 % da média da UE), representadas a laranja, incluem partes de Espanha, Portugal, Alemanha Oriental, norte de Itália e várias regiões de França. **As regiões mais desenvolvidas**, representadas a amarelo, concentram-se na Europa do Norte e Ocidental, incluindo a maior parte da Alemanha, da França, dos países do Benelux, da Irlanda, da Áustria e dos países nórdicos. A distribuição do financiamento no período 2021-2027 revela continuidade e mudanças estruturais graduais. Embora o gradiente geral Este-Oeste persista, algumas regiões demonstram uma mobilidade ascendente nas categorias de desenvolvimento. No entanto, grandes zonas da Europa Central e Oriental continuam classificadas como «menos desenvolvidas», o que confirma a persistência de disparidades territoriais. Nomeadamente, várias regiões do Sul da Europa – em especial na Grécia e no sul de Itália – continuam a enquadrar-se na categoria de desenvolvimento

mais baixa, evidenciando os atuais desafios socioeconómicos exacerbados pelos efeitos a longo prazo da crise financeira e da pandemia de COVID-19.

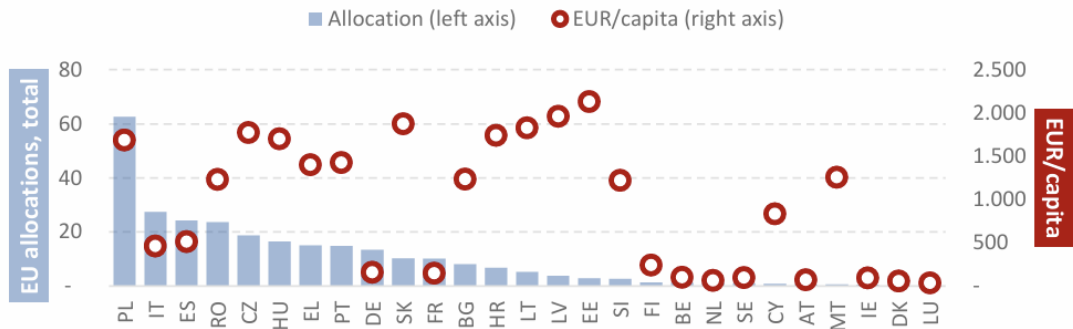
De acordo com uma publicação recente da Comissão Europeia (2025), a Polónia é o maior beneficiário, recebendo mais de 60 mil milhões de EUR em dotações para o período 2021-2027 (Figura 4.1). A Itália, a Espanha e a Roménia seguem-se a uma distância significativa, recebendo igualmente dotações consideráveis, o que reflete a presença de numerosas regiões menos desenvolvidas e em transição. Países como a República Checa, a Hungria, a Grécia e Portugal também recebem volumes comparativamente elevados, consistentes com os seus perfis territoriais e socioeconómicos. Quando se examina a intensidade de financiamento (EUR per capita), a distribuição segue um padrão diferente. Os Estados-Membros de menor dimensão e economicamente menos desenvolvidos, incluindo a Letónia, a Lituânia, a Estónia, a Croácia, a Eslováquia, a Chéquia, a Hungria e a Polónia, registam os valores de financiamento per capita mais elevados, frequentemente superiores a 1 500 EUR por habitante.

Mapa 4.1

Elegibilidade dos Fundos Estruturais para 2014-2020 (à esquerda) e Elegibilidade para o Objetivo Investimento no Emprego e no Crescimento para 2021-2027 (à direita)



Fonte: [Inforegio – Is my region covered?](https://inforegio.ec.europa.eu/)

Figura 4.1**Dotação total (UE) e intensidade de financiamento (FEDER, FC e JTF), 2021-2027**

Fonte: Comissão Europeia ([2025b](#))

4.1.2 Governação da Política de Coesão

O URDICO mostra que, durante os dois períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027), os países seguiram caminhos diferentes na implementação da Política de Coesão, refletindo um espectro de modelos **de governação**, entre **centralizados e descentralizados**. Em alguns casos, ocorreram mesmo transições entre estas duas abordagens ao longo do tempo (Figura 4.1).

Na análise dos modelos de governação aplicados (centralização *versus* descentralização), podem identificar-se vários padrões (ou seja, tendência de centralização progressiva, descentralização, etc.):

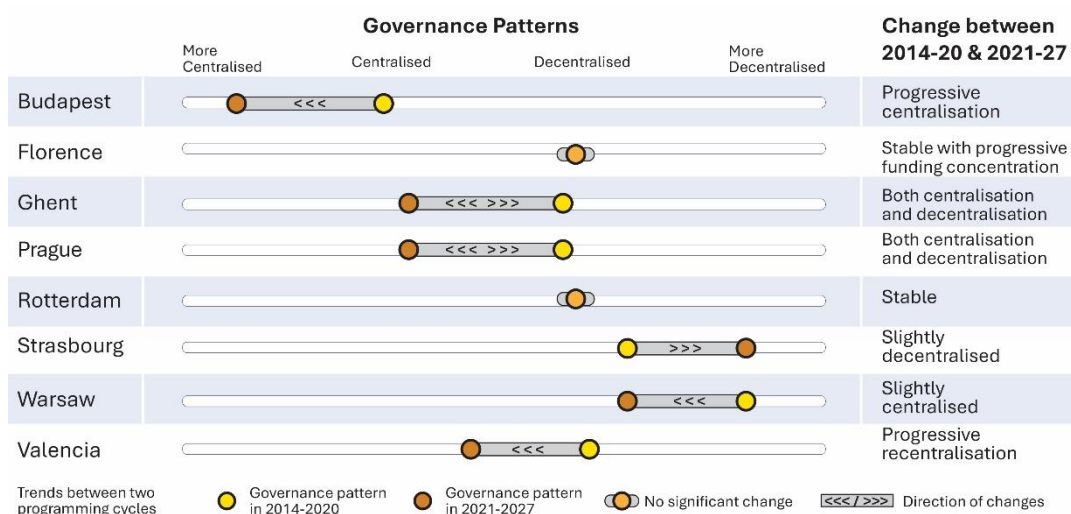
- **Ligeiramente descentralizado** - apenas um país (ou seja, a França) aprofundou o seu processo de descentralização considerando os dois períodos de programação. Em França, a regionalização tornou-se mais proeminente desde 2014, com poderes estatais progressivamente delegados nas autoridades regionais. Estas atuam como AG do FEDER e partilham a responsabilidade com o Estado pelo FSE.
- **Pêndulo (entre centralização e descentralização)** - A Bélgica e a República Checa ativaram iniciativas em ambas as direções. Na República Checa, até 2013, existiam PO regionais, incluindo o PO para Praga, sendo que Praga contava ainda com outros dois PO específicos adicionais. Entre 2014 e 2020, os POR foram consolidados num único POR nacional integrado. Praga, designada como o Pólo de Crescimento da República Checa, serviu de AG para o seu PO. A partir de 2021, todos os PO passaram a ser nacionais; Praga não tem o seu próprio PO especial, mas aplica os objetivos de DUS da Política de Coesão através do Investimento Territorial Integrado (ITI). Na Bélgica, embora o sistema seja frequentemente descrito como descentralizado, tendo em conta o poder das regiões para gerir os PO, o sistema global é centralizado (a nível regional).
- **Estável** - Nos Países Baixos, a descentralização ocorre através da repartição de responsabilidades entre diferentes níveis, em especial na gestão dos diferentes fundos da Política de Coesão. Por exemplo, o FEDER é regionalizado, enquanto o FSE e o JTF têm uma coordenação central mais forte. Em Itália, a descentralização foi moldada por um sistema de competências partilhadas³ entre diferentes níveis. Tanto a nível nacional como regional, desempenham um papel ativo na gestão dos fundos de coesão através de estratégias e programas operacionais, deixando margem para implementação a nível metropolitano e local. Enquanto as cidades (metropolitanas) atuam como Organismos Intermédios para o Metro NOP, as autoridades locais implementam as decisões.

³ Embora estudos recentes tenham demonstrado que existe uma tendência de reescalonamento no que diz respeito à gestão da Política de Coesão em Itália (Coletti e Filippetti, 2025), a estrutura geral da Política de Coesão foi mantida no último período de programação.

- **Ligeira/progressiva centralização** - Entretanto, na Polónia, o papel das regiões foi reforçado no planeamento e na gestão, embora o controlo a nível nacional continue a ser significativo. As autoridades regionais (*voivodeships*) atuam como AG para a maioria dos fundos do FEDER e do FSE, o que lhes confere competências acrescidas, especialmente na gestão dos programas. Ao mesmo tempo, Varsóvia liderou a implementação de estratégias de ITI à escala metropolitana. Varsóvia funciona com uma configuração territorial urbano-rural integrada no âmbito do mecanismo de Investimentos Territoriais Integrados, incentivando a cooperação funcional para além das fronteiras municipais. Em Espanha, enquanto os governos nacionais e regionais controlam a programação através do Ministério, que atua como AG dos fundos regionalizados, as regiões funcionam como Organismos Intermédios. No entanto, nos últimos anos, tem havido uma tendência para a centralização, com os ministérios estaduais a desempenharem um papel de orientação.
- **Centralização** - A Hungria adotou um modelo altamente centralizado, em que a maioria das decisões é tomada a nível nacional. Em 2007-2013, existiam sete PO regionais; em 2014-2020, existiam dois; e em 2021-2027, apenas um PO territorial (devido, em parte, a alterações na regulamentação da UE que agora permitem incluir, no mesmo PO territorial, regiões com níveis de desenvolvimento diferentes). A centralização prosseguiu no segundo período de programação, com a extinção das estruturas regionais e microrregionais, e o reforço simultâneo do papel dos condados (NUTS 3) o – considerando a reduzida e administrativamente fraca estrutura territorial – como nível territorial na afetação de financiamento ao PO territorial, no âmbito da Política de Coesão. Estas alterações reduziram a influência dos intervenientes locais e regionais nos processos de tomada de decisão em que a cidade de Budapeste desempenhou um papel limitado, apesar da sua dimensão e importância estratégica no país.

Figura 4.1

Alteração dos padrões de governação da Política de Coesão nacional: centralização versus descentralização⁴



Fonte: elaboração própria

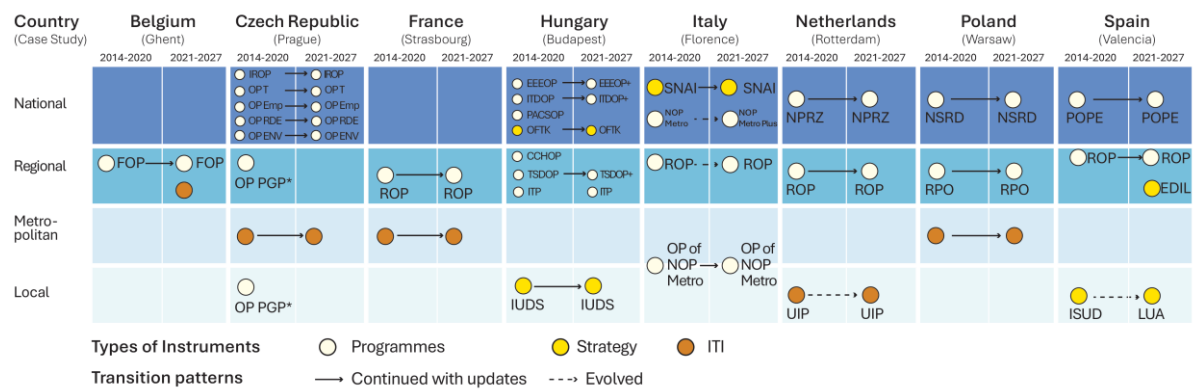
⁴ Este diagrama ilustra uma «tendência cumulativa» da gestão da Política de Coesão em cada um dos países, embora existam diferenças substanciais entre os vários fundos (ou seja, FEDER, FSE, FC, JTF e Interreg).

4.1.3 Principais instrumentos para a implementação da Política de Coesão

Para além dos diferentes modelos de governação aplicados, os Estados-Membros podiam introduzir instrumentos *ad hoc* para facilitar a implementação da Política de Coesão (Figura 4.2). Em cidades como **Gante, Roterdão, Estrasburgo e Varsóvia**, os ITI funcionaram como **instrumentos estratégicos integrados**, estreitamente ligados a visões urbanas mais amplas e a quadros de planeamento. Nestes casos, as cidades cocriaram os ITI ou executaram-nos através de parcerias fortes com os órgãos de poder regional. No caso de **Gante**, a cidade co-ordena um ITI, sendo a Autoridade de Gestão a região da Flandres. Em contrapartida, **em Praga, os ITI funcionaram mais como mecanismos de financiamento** do que como instrumentos genuinamente estratégicos.⁵ A cobertura dos ITI passou, de territórios funcionais (a cidade central e os municípios circundantes), para se concentrar numa parte específica da cidade, como se verificou no caso de Roterdão. **Na Polónia**, mesmo não tendo havido alteração nos principais instrumentos utilizados em ambos os períodos de programação, estes **foram reforçados**, exigindo o desenvolvimento de estratégias adicionais, como aconteceu com a **expansão dos ITI** no segundo período de programação, incluindo uma estratégia metropolitana de ITI, uma estratégia supra-local e o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS). Em Itália, o FEDER é executado principalmente através de programas nacionais e regionais, operacionalizados em articulação com alguns instrumentos *ad hoc*, como o PON Metro (Programa Operacional Nacional Cidades Metropolitanas) e a **Estratégia Nacional para as Áreas Internas** ⁶(**Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI**). Em Espanha, a Política de Coesão é implementada através de vários instrumentos locais e regionais, como as **Estratégias Integradas de Desenvolvimento Local (Estrategias de Desarrollo Integrado Local - EDIL)**, as **Estratégias Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado - EDUSI)** e as **Agendas Urbanas Locais (AUL)**. Em Budapeste, embora continuem formalmente em vigor estratégias como a **Estratégia Integrada de Desenvolvimento Urbano (EIDU)**, o PMUS e o Plano de Ação para as Energias Sustentáveis e o Clima (PAESC), a sua implementação durante o período 2021-2027 foi limitada devido a **constrangimentos institucionais e financeiros**. Em Praga, a **transição de um PO específico da cidade (Pólo Sul/Pólo de Crescimento) para um ITI** no período 2021-2027 evidencia uma transição da autonomia a nível metropolitano para um quadro mais integrado a nível nacional, embora o ITI permita projetos urbanos específicos na cidade e sua área funcional.

Figura 4.2

Principais instrumentos utilizados pelos países para a implementação da Política de Coesão



Fonte: elaboração própria

⁵ Em alguns casos, os ITI foram geridos a nível regional (Bélgica), metropolitano (França e Polónia), local (Praga) e sublocal (Roterdão).

⁶ Nesta estratégia, o termo “áreas internas” deve ser entendido como territórios periféricos em termos de acesso a serviços.

4.1.4 Papel das cidades na implementação da Política de Coesão

No que respeita à compreensão do papel efetivo, pode afirmar-se que a participação das cidades nos processos de operacionalização dos programas da Política de Coesão varia em função dos mecanismos e contextos governamentais (Figura 4.3) e do período de programação. Para avaliar o papel efetivo na implementação da Política de Coesão, foram definidos os seguintes cinco níveis, do mais baixo ao nível mais elevado de participação das cidades:

- **Informação** - manter as instituições informadas acerca do processo, ajudando-as a compreender problemas, alternativas e oportunidades. No que diz respeito à Política de Coesão da UE, isto significa que as cidades foram notificadas acerca das oportunidades oferecidas pela Política de Coesão.
- **Consulta** - reconhecer preocupações e aspirações, recolhendo contributos das instituições. Mais especificamente, as cidades foram consultadas sobre as suas prioridades antes da elaboração dos programas operacionais nacionais e regionais (Cidades: Valência, Gante, Budapeste).
- **Decisão conjunta** - envolver as instituições nos processos para compreender a sua perceção e considerar as suas preocupações e aspirações. As cidades foram integradas nos processos da Política de Coesão, conferindo-lhes um papel na tomada de decisão (Cidade: Gante).
- **Atuação conjunta** - estabelecer parcerias com as instituições envolvidas nas diferentes etapas dos processos de operacionalização. no contexto da Política de Coesão, pode traduzir-se num certo nível de autonomia (Organismo Intermédio) em coordenação com a Autoridade de Gestão nacional ou regional (Cidades: Praga, Estrasburgo, Florença e Varsóvia).
- **Apoio** - promoção de iniciativas comunitárias autónomas. As cidades dispõem de autonomia de gestão, em conformidade com os regulamentos da UE (Cidade: Roterdão).

Figura 4.3

Participação das cidades na programação da Política de Coesão da UE



Fonte: elaboração própria.

4.2 Estrutura urbana e governação da Política de Coesão

A presente secção oferece uma compreensão abrangente da **configuração administrativa**, incluindo as delimitações espaciais com base nas várias classificações territoriais (como as zonas urbanas e as regiões metropolitanas). Abrange igualmente o(s) **modelo(s) de governação** em vigor, os mecanismos que regem as relações entre os diferentes níveis e setores e o **levantamento institucional dos atores relevantes**. Os objetivos consistem em: definir a configuração territorial dos estudos de caso (por exemplo, território administrativo municipal, distrito inframunicipal, associação supramunicipal de municípios à escala da FUA ou associação de ITI); identificar com precisão as delimitações espaciais para as configurações territoriais a analisar: **municípios** (nível NUTS 5/LAU 2), **regiões metropolitanas** (nível NUTS 4/LAU 1); e cartografar a geografia da governação, incluindo o mapeamento institucional dos atores relevantes e os mecanismos que estruturam as relações entre os diferentes níveis e setores.

QUESTÕES ORIENTADORAS

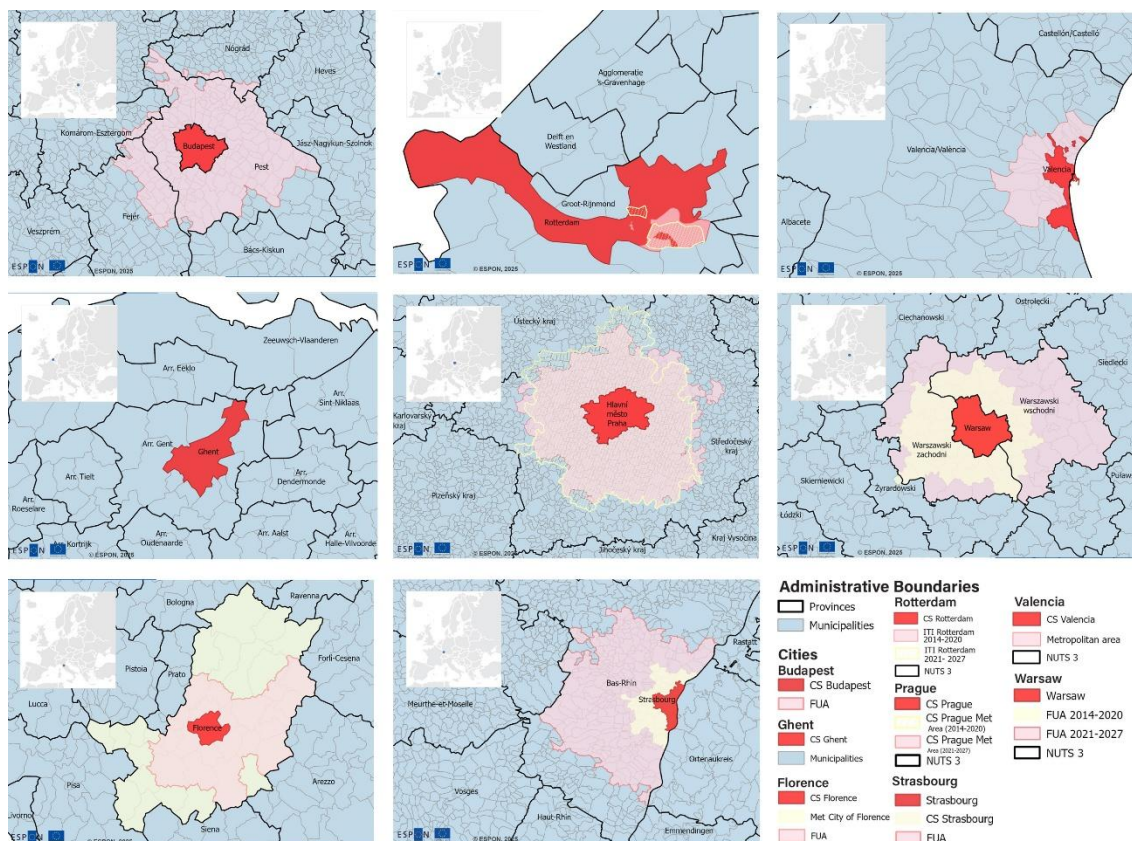
- Quais são as principais diferenças nos modelos de governação da Política de Coesão entre as oito cidades e de que forma estas diferenças afetam a articulação entre o financiamento da UE e o ordenamento do território?
- De que forma as cidades europeias se envolvem em redes transnacionais (*networking*) e em atividades de representação de interesses (*lobbying*), e como é que as capacidades institucionais e as orientações estratégicas moldam estas atividades?

4.2.1 Delimitações espaciais e configuração administrativa

No ESPON URDICO, cada estudo de caso apresenta diferenças em função do seu contexto. Para refletir estas diferenças, as **delimitações espaciais dos estudos de caso foram definidas através de um processo participativo com atores e peritos locais**, refletindo a configuração espacial das unidades administrativas, os mecanismos informais de governança e os domínios de intervenção funcionais. Nos oito estudos de caso, **Estrasburgo, Varsóvia e Praga incidem sobre áreas metropolitanas**. Em Estrasburgo, a área metropolitana, composta por 33 municípios, é o principal foco da investigação. A Eurométropole de Estrasburgo (EMS) dispõe de competências de planeamento e um papel direto na gestão dos programas da Política de Coesão, com uma jurisdição que se sobrepõe à área do ITI. Por outro lado, embora Praga também opere à escala metropolitana, segue uma trajetória diferente. Em Praga, a área de estudo de caso sobrepõe unidades administrativas e funcionais. Embora a cidade capital de Praga tenha estatuto correspondente aos níveis LAU 2, NUTS 3 e NUTS 2, a área metropolitana de Praga (AMP) mais vasta, criada em 2013 para aplicar o instrumento ITI, é o objeto principal do estudo de caso. A alteração do perímetro da AMP reflete-se no processo de investigação. Além disso, a metodologia *top-down* adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional foi tida em conta na delimitação do estudo de caso. Em Varsóvia, a área de estudo de caso centra-se na metrópole de Varsóvia, uma configuração territorial correspondente à região da capital ao nível NUTS 2. Esta sub-região foi criada em 2018 no âmbito da Mazowieckie Voivodeship (Província de Mazóvia) e é agora utilizada como base territorial para vários instrumentos estratégicos, como o ITI 2021-2027 e a estratégia de desenvolvimento metropolitano. Os limites atuais compreendem 70 municípios e 9 condados, correspondendo a um nível administrativo intermédio entre os municípios e a região. Em comparação com o primeiro período de programação, mais flexível em termos de configuração espacial e menos institucionalizado, o atual regime apresenta uma abordagem mais estratégica e coordenada.

Gante, Valência e Florença apresentam **estudos de caso centrados sobretudo nas fronteiras municipais**. Em Gante, o estudo de caso centra-se estritamente nos limites administrativos do município, abrangendo 25 bairros. O estudo de caso de Valência adota os limites administrativos municipais como delimitação espacial. Embora a cidade se envolva em práticas colaborativas ocasionais para setores específicos à escala metropolitana, a implementação da Política de Coesão ocorre principalmente ao nível municipal. Tanto em Gante como em Valência, os perímetros dos municípios mantiveram-se inalterados ao longo dos dois períodos de programação. Do mesmo modo, o estudo de caso de Florença adota os limites administrativos da cidade, embora a Cidade Metropolitana de Florença tenha sido parcialmente considerada em termos de financiamento. Nenhuma das cidades sofreu alterações nos seus limites territoriais entre os dois períodos de programação.

Figura 4.4
Visão geral das configurações espaciais dos estudos de caso do URDICO



Fonte: elaboração própria

Os casos de Budapeste e Roterdão são diferentes. **Budapeste sofreu alterações no seu perímetro** entre os dois períodos de programação. Embora Budapeste e o distrito de Pest tenham sido considerados uma única região NUTS 2 durante o período de programação 2014-2020, **Budapeste passou a constituir uma região NUTS 2 autónoma desde 2021**. Na sequência desta alteração, o condado de Pest é classificado como «região de convergência» na Política de Coesão da UE, o que corresponde a uma maior intensidade de financiamento da UE. Em contrapartida, Budapeste foi classificada como «região mais desenvolvida», o que a torna apenas elegível para uma menor intensidade de financiamento. Apesar desta mudança formal, o estudo de caso utiliza uma perspetiva centrada na cidade, tendo em conta a ausência de um planeamento conjunto forte ou de uma coordenação abrangente entre os projetos com o condado de Pest, no primeiro período de programação. **Em Roterdão, a área de estudo corresponde ao território municipal**. Além disso, abrange a **área de ITI de Roterdão Sul** e as áreas urbanas vulneráveis do ponto de vista socioeconómico, que se sobrepõem ao Programa Nacional de Roterdão Sul. Embora os limites do ITI tenham mudado ligeiramente entre os dois períodos de programação, a área de incidência do projeto mantém a coerência entre a intervenção política local e a intervenção funcional no âmbito da Política de Coesão.

A análise comparativa das oito cidades revela um **quadro diversificado de responsabilidades de governação e gestão institucional**. Embora todas as cidades operem no âmbito de algum modelo de governança multinível, diferem consideravelmente nas suas estruturas institucionais e graus de centralização. Estrasburgo exemplifica sistemas de governação metropolitana com competências estratégicas e de ordenamento do território claramente definidas, enquanto **Valência e Gante operam predominantemente à escala municipal**. Em **Roterdão**, a existência de **ITI reforça o papel do nível municipal ao permitir a cooperação intramunicipal**. Ao mesmo tempo, **Varsóvia assenta na colaboração intermunicipal**. Ambos os casos ilustram a implementação *bottom-up* de projetos no âmbito de contextos territoriais mais vastos. Em contrapartida, **Budapeste e Praga apresentam configurações mais centralizadas** em que os fundos da UE e as decisões estratégicas associadas são, em grande medida, estruturados e controlados pelas autoridades nacionais ou regionais. Estas diferenças

na configuração institucional influenciam a medida em que os intervenientes locais podem definir prioridades de desenvolvimento e interagir diretamente com os instrumentos da Política de Coesão. Nos oito casos, a participação das autoridades nacionais e regionais também varia significativamente. **Em Florença, Varsóvia e Roterdão, ambos os níveis desempenham papéis significativos que complementam a ação municipal**, refletindo as tradições institucionais estabelecidas e a cooperação multinível de longa data. Em contrapartida, **Gante, Estrasburgo e Valência**, onde as práticas de governação são mais fortemente moldadas por **dinâmicas ascendentes (bottom-up)**, apresentam uma influência relativamente limitada dos níveis superiores de governação. No outro extremo do espetro, **Budapeste e, em certa medida, Praga operam no âmbito de sistemas de governação descendentes (top-down)**, em que a intervenção nacional continua a assumir um papel dominante, afetando diretamente as escolhas estratégicas locais.

4.2.2 Governação da Política de Coesão a nível municipal

A governação da Política de Coesão nas cidades europeias apresenta um amplo espetro de modelos de organização institucional, capacidades de planeamento e estádios de governança multinível. Embora todas as cidades tenham os quadros de financiamento da UE como referência, a integração destes princípios no ordenamento do território e nas estratégias territoriais varia significativamente, refletindo os seus pontos fortes, os desafios persistentes e o alinhamento com a sua estratégia de desenvolvimento territorial (Quadro 4.1). Nos oito estudos de caso, **a cooperação entre diferentes níveis** constitui, em certa medida, uma prática recorrente para a execução dos fundos da Política de Coesão. No contexto de **Budapeste**, o governo local funciona sob uma **estrutura municipal horizontal em dois níveis** que atribui uma **autonomia significativa aos seus 23 distritos**, cada um dotado de orçamento próprio. Embora este modelo reforce as administrações locais, também cria **fragmentação na capacidade estratégica do município de Budapeste**, em especial no que diz respeito à gestão da Política de Coesão e ao planeamento integrado. O estudo de caso de **Gante** mostra um exemplo de **cooperação entre os governos regionais e locais** que constitui a base do modelo de governação para a gestão da Política de Coesão. Na Flandres, o VLAIO funciona como AG do FEDER e, desde 2021, **Gante e Antuérpia passaram a implementar um ITI conjunto** que permite a ambas as cidades contribuir para a definição de avisos à apresentação de propostas e prioridades temáticas. No entanto, a Autoridade de Gestão Regional (ou seja, a Flandres) mantém, em última instância, o poder de decisão. Em **Florença**, o quadro institucional multinível da Itália estrutura-se em torno dos **níveis nacional, regional, metropolitano e local, mas a coordenação entre estes níveis continua a constituir um desafio persistente**. A Cidade de Florença procurou responder a este desafio através da criação de uma nova unidade interdepartamental, o «Gabinete de Projetos da UE», responsável por alinhar os projetos financiados pela UE com as prioridades locais. No entanto, na Cidade Metropolitana, continuam a ser necessários ajustamentos políticos e administrativos para assegurar um desenvolvimento coerente em todo o seu território. Por outro lado, em casos como **Varsóvia**, apesar da **governação multinível bem estruturada, persistem dificuldades de articulação dos fundos da Política de Coesão com o desenvolvimento territorial**. O estudo de caso de Varsóvia apresenta um sistema bem estruturado que articula diferentes níveis de governação. A nível municipal, o Departamento dos Fundos Europeus e da Política de Desenvolvimento coordena a programação da UE em cooperação com os departamentos municipais relevantes. A nível regional, o Governo Regional da Mazóvia supervisiona o Programa Operacional Regional e adapta as prioridades nacionais ao contexto regional. Apesar desta coordenação, a integração entre a Política de Coesão e o ordenamento do território continua a ser limitada devido a desequilíbrios nas relações de poder entre os atores. **Praga** apresenta uma trajetória diferente, é classificada como uma região mais desenvolvida na República Checa e enfrenta a necessidade de **um maior cofinanciamento local, apesar do acesso limitado aos recursos do FEDER**. Uma vez que a área metropolitana contém regiões desenvolvidas e regiões em transição, a gestão dos instrumentos territoriais torna-se mais complexa. Combinadas com o acesso fragmentado aos recursos da UE, estas condições tornam a implementação de instrumentos integrados mais difícil e fragilizam a coesão territorial em toda a área metropolitana. Do mesmo modo, em **Valência**, a complexidade da governação multinível coloca desafios à administração da Política de Coesão, especialmente devido à **sobreposição de competências entre diferentes níveis de governo**. Apesar da criação de um Gabinete Europeu de Projetos para racionalizar os processos, a coerência estratégica continua inconsistente. Embora a cidade tenha desenvolvido estratégias integradas de desenvolvimento urbano, os projetos financiados pela UE mantêm frequentemente uma lógica setorial. Os esforços para melhorar a **coordenação entre os níveis nacional e local** (em temas como a habitação e as agendas urbanas) **registaram progressos**, mas a articulação com o ordenamento do território e o uso do solo continua apenas parcial.

Entretanto, com maior autonomia na tomada de decisão e na definição de políticas, Roterdão e Estrasburgo ilustram vias distintas para beneficiar dos fundos da UE. Em **Roterdão**, a cidade desempenha o **papel de Autoridade de Gestão para todo o programa dos Países Baixos Ocidentais financiado pelo FEDER, coordena o FSE+**

para o mercado de trabalho e atua como **autoridade responsável pelos ITI urbanos da cidade**. Estas responsabilidades, juntamente com um gabinete de programa específico e estruturas consultivas envolvendo atores de diferentes setores, reforçam a arquitetura institucional multinível da cidade. No entanto, a articulação entre o ordenamento do território e a Política de Coesão continua a revelar fragilidades devido às prioridades temáticas e ao âmbito territorial do programa. Enquanto a divisão das responsabilidades de planeamento limita a coerência global, a articulação com o ordenamento do território continua, ainda assim, a ser assegurada através dos planos temáticos. O estudo de caso de **Estrasburgo** ilustra a dualidade entre **uma governação intermunicipal forte e instrumentos de planeamento fragmentados**. A Eurometrópole de Estrasburgo (SEM) possui **uma autoridade substantiva**, incluindo competências vinculativas em matéria de ordenamento do território em toda a área metropolitana. No entanto, os objetivos de crescimento associados aos planos de ordenamento do território nem sempre estão alinhados com as prioridades políticas da metrópole, em especial em termos de transição sustentável. Embora a cidade participe em mecanismos contratuais multinível, os regimes de cofinanciamento nacionais e regionais e as agendas políticas tendem a prevalecer sobre as orientações estratégicas da UE. Isto realça a forma como as cidades francesas utilizam frequentemente **a Política de Coesão como um instrumento complementar** e não como um motor das suas trajetórias de desenvolvimento.

Quadro 4.1

Visão geral dos modelos de governação e das capacidades de integração

| Estudo de caso | Estrutura de governação multinível | Capacidade institucional local | Papel na Política de Coesão | Integração com o Ordenamento do Território |
|--------------------|---|--|--|--|
| Budapeste | Estrutura municipal em dois níveis + controlo nacional centralizado | Média (fragmentada pela autonomia distrital) | Influência fraca, acesso limitado ao financiamento | Limitado devido a divergências com o nível nacional |
| Florença | Nacional-regional-metropolitano-local | Médio-alto (município forte, metrópole fraca) | Moderada (boa coordenação a nível municipal) | Parcial, fragmentada ao nível metropolitano |
| Gante | Coordenação regional entre cidades (ITI conjunto entre Gante e Antuérpia) | Forte (serviços integrados, parceiros sociais) | Participação moderada, sem poder de decisão | Forte planeamento à escala do bairro |
| Praga | Região dual (desenvolvimento + transição) | Média (divisão entre cidade e região) | Condicionada pelas regras de financiamento | Limitado devido à dualidade do tipo região |
| Roterdão | Funções da Autoridade de Gestão | Forte (gabinete específico, funções de AG) | Alta capacidade, gestão liderada pela cidade | Moderada, com algumas sobreposições temáticas |
| Estrasburgo | Órgão intermunicipal forte (EMS) e governação multinível | Alto (especialmente na prestação de serviços) | Papel secundário dos fundos da UE | Fragmentado, fraca articulação com o planeamento metropolitano estatutário |
| Valência | Multinível com predominância regional | Médio (muitos atores, novo gabinete da UE) | Em melhoria, mas ainda fragmentada | Alinhamento parcial e setorial |
| Varsóvia | Cadeia nacional-regional-metropolitano-local clara | Forte ao nível da cidade, limitado a nível metropolitano | Bem estruturado, mas insuficientemente integrado | Fraca articulação territorial, lacunas institucionais |

Fonte: elaboração própria.

4.2.3 Atividades de ligação em rede e representação de interesses

As cidades europeias participam numa **vasta gama de atividades transnacionais de ligação em rede e de representação de interesses** que influenciam as suas capacidades institucionais, os seus sistemas políticos e as suas prioridades estratégicas. Estas práticas de ligação em rede **diferem consideravelmente entre cidades**, como ilustrado na Figura 4.5. Algumas cidades estabeleceram modelos mais institucionalizados (como Roterdão, Varsóvia e Budapeste) para gerir os assuntos da UE, enquanto outras mantêm **gabinetes dedicados aos assuntos europeus ou representações permanentes em Bruxelas**. Muitas cidades dispõem igualmente de **gabinetes de projetos europeus** integrados na administração municipal que coordenam as candidaturas a

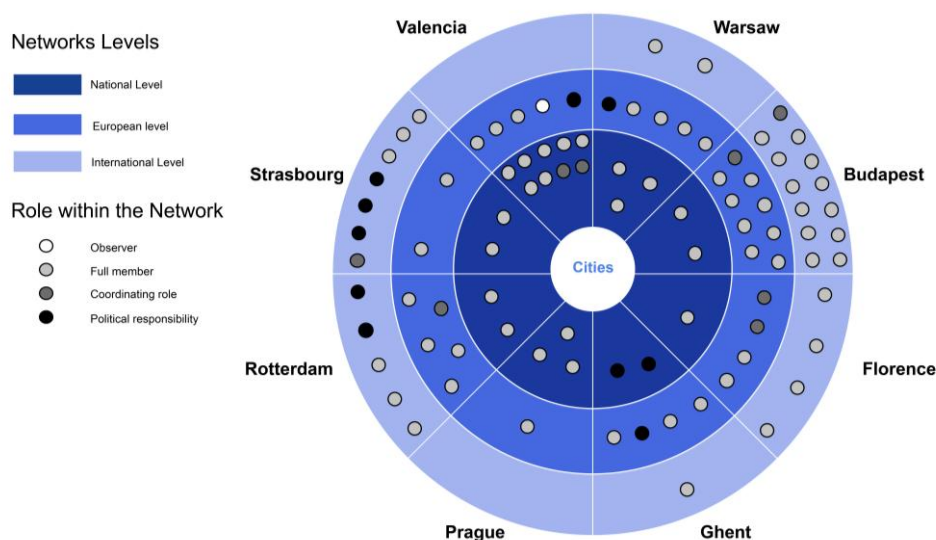
financiamento, as parcerias e as iniciativas políticas. Neste sentido, a ligação em rede funciona como uma componente central da governação urbana, cada vez mais integrada em quadros de planeamento estratégico mais vastos.

Em **Roterdão**, a ligação em rede funciona como um mecanismo de articulação entre **representação política, coordenação técnica e gestão de fundos**. Esta abordagem é reforçada pelo papel da cidade enquanto Autoridade de Gestão e Organismo Intermédio em vários programas europeus. **Varsóvia** utiliza sobretudo atividades de representação de interesses para apoiar o **intercâmbio de conhecimentos e a coordenação estratégica** entre os níveis de governo, reforçando assim a sua estrutura dual de governação, tanto a nível local, como a nível da UE. **Budapeste** baseia-se na ligação em rede como **estratégia compensatória num contexto nacional altamente centralizado**, participando em mais de 20 redes transnacionais, mantendo simultaneamente uma representação ativa e permanente em Bruxelas. **Florença** adota um modelo semelhante através da sua função de Autoridade Urbana, dotada de um **gabinete específico de captação de financiamento e de um gabinete de programas da UE**. A cidade desempenha um papel de liderança no âmbito de redes como a Eurocidades, contribuindo para as agendas europeias em matéria de clima, mobilidade, cultura e transições digitais. **Gante e Estrasburgo** ilustram abordagens relacionadas, mas distintas: a sua ligação em rede é sobretudo impulsionada pela **coerência temática e pela aprendizagem institucional**. As colaborações de Gante baseiam-se **principalmente em projetos**, em especial através da participação em programas da UE, enquanto Estrasburgo utiliza a ligação em rede para reforçar **capacidades institucionais** e apoiar a **integração territorial**, em vez de prosseguir atividades de representação de interesses.

Valência representa um modelo emergente em que a participação em redes é utilizada para **reforçar a ambição estratégica**, apesar dos recursos limitados e da coordenação interna ainda em desenvolvimento. Os funcionários municipais reconhecem que a sua influência continua a ser informal e que a sua **capacidade de influência e representação de interesses continua a ser reduzida**; no entanto, desde 2023, Valência tem orientado cada vez mais os seus esforços de ligação em rede para **prioridades estratégicas** como a inovação, a política climática e a transformação digital. Em contraste, **Praga** adota uma **abordagem mais passiva e fragmentada** à representação de interesses. A sua participação limita-se essencialmente a associações nacionais e a uma rede europeia única, a Eurocities, o que restringe a integração institucional e estratégica em comparação com outras capitais europeias.

Figura 4.5

Mapeamento das redes transnacionais dos estudos de caso



Fonte: elaboração própria.

4.3 Capacidade administrativa e inovações institucionais

Esta secção visa explorar as inovações introduzidas para **reforçar a capacidade administrativa e melhorar a coordenação** das questões urbanas ao nível da cidade com prioridades e princípios supralocais, incluindo os de nível da UE, nacional e regional. O objetivo é discutir os principais **obstáculos e condicionalismos** (por exemplo, desafios de coordenação no contexto da governação multinível, centralização/regionalização da Política de Coesão, burocracia associada aos procedimentos da UE e respetivas complexidades técnicas, bem como questões relacionadas com a flexibilidade), os tipos de **inovações que as cidades** introduziram (por exemplo, mecanismos de governação, criação de estruturas *ad hoc*, como unidades especializadas, digitalização dos procedimentos, abordagens participativas na tomada de decisão, etc.), bem como os ensinamentos retirados das experiências negativas.

QUESTÕES ORIENTADORAS

- Quais são as principais lacunas e obstáculos em termos de capacidade administrativa que dificultam a capacidade do seu município para gerir grandes projetos financiados pela UE e criar um quadro europeu eficaz para os investimentos urbanos?
- Até que ponto a cooperação multinível funciona eficazmente na execução da Política de Coesão no respetivo país e de que forma os papéis dos diferentes intervenientes – incluindo os atores nacionais ou regionais com papel de intermediação decisiva e as Autoridades de Gestão – moldam a capacidade da sua cidade para influenciar as prioridades e a implementação?
- Que experiências negativas enfrentou o seu município na implementação de projetos financiados pela UE e de que forma estes retrocessos foram transformados em ensinamentos ou em melhorias nas práticas adotadas?

4.3.1 Capacidade administrativa e lacunas de gestão

Uma abordagem comparativa dos estudos de caso revelou **quatro temas principais** em que as cidades revelam pontos fortes e fragilidades nas suas características e natureza: **i) capacidade administrativa e estabilidade dos recursos humanos, ii) obstáculos estruturais e complexidade da governação, iii) inovações institucionais e iv) governação multinível.**

Em primeiro lugar, os oito estudos de caso apresentam **diferentes formas de organização e capacidades administrativas**. Algumas cidades, como **Roterdão, Estrasburgo e Varsóvia**, demonstram **uma forte organização interna e um apoio estruturado à administração da Política de Coesão**, mas também enfrentam desafios. Enquanto **o número limitado de técnicos especializados** constitui um problema para Roterdão e Estrasburgo, para Varsóvia os problemas estão na **fragmentação da governação** e na limitada capacidade dos municípios de menor dimensão. Da mesma forma, **Praga** também se debate com **uma governação fragmentada**, apesar de dispor de capacidade administrativa qualificada ao nível da Câmara Municipal. Por outro lado, algumas cidades esforçam-se para conseguir utilizar a capacidade humana existente considerando as restrições nacionais. Embora **Budapeste, Gante e Valência** tenham tido autoridades mais fortes no passado e ainda disponham **de sólidas capacidades administrativas e em termos de recursos humanos, os enquadramentos regulamentares nacionais não lhes permitem mobilizar plenamente os seus recursos**. Uma situação semelhante ocorre em **Florença** comos processos de contratação; no entanto, a cidade endereçou o problema através de **uma reestruturação interna**.

De forma transversal aos estudos de caso, as cidades enfrentam uma série de obstáculos estruturais relacionados com a governação, que moldam a forma como a Política de Coesão é aplicada. **De um modo geral, Roterdão gere bem estas complexidades** graças à sua capacidade organizacional e aos seus sólidos conhecimentos técnicos. **Estrasburgo** beneficia de uma **estrutura de governação bem alinhada com as suas prioridades políticas**, facilitando uma coordenação mais harmoniosa. Em contrapartida, **Florença** opera sob **quadros regulamentares e procedimentais rígidos** que colocam desafios, especialmente quando é necessário um alinhamento entre os intervenientes nacionais, regionais e locais (ou seja, a cidade metropolitana e o município). **Gante enfrenta** dificuldades decorrentes de **procedimentos complexos e de regras pouco claras**, o que leva as instituições a agir com prudência. Do mesmo modo, o **fraco alinhamento** entre o planeamento estratégico e um ambiente de tomada de decisão fragmentado levanta problemas no estudo de caso de **Praga**. **Valência**

debate-se com a **falta de instrumentos integrados**, enquanto em **Varsóvia** as responsabilidades estão divididas em vários níveis, gerando confusão. Entretanto, **Budapeste** enfrenta desafios relacionados com a **centralização excessiva**, o que complica a coordenação e limita a flexibilidade local.

Para lidar com estas questões estruturais, as cidades desenvolveram diferentes soluções institucionais. **Roterdão** desenvolveu um **sistema abrangente** que envolve **gabinetes de projeto, ferramentas de apoio, equipas especializadas e consultores externos**. **Estrasburgo** depende de uma **rede interna** de contactos setoriais complementada por mecanismos **externos de apoio a projetos**. **Florença** reorganizou a sua estrutura interna através da criação de um **organismo específico** para melhorar a coordenação entre os departamentos. **Gante** tomou medidas para organizar um **organismo central de coordenação**, embora os seus esforços continuem a estar condicionados pelos rígidos quadros processuais da UE. Em **Budapeste**, as soluções tendem a ser reativas, com pouca margem para flexibilidade institucional ou experimentação a nível local. As dificuldades de **Valência** decorrem de acordos parciais de execução de projetos, que criam instabilidade e enfraquecem o sentimento de apropriação dos projetos. Por sua vez, **Varsóvia** praticamente não apresenta inovações institucionais formais.

A eficácia da Política de Coesão está estreitamente ligada à forma como as responsabilidades são partilhadas entre os níveis de governação e ao grau de apoio político aos objetivos promovidos pela UE. **Roterdão, Estrasburgo, Florença e Gante demonstram um claro empenho político** na promoção dos objetivos da UE, apoiado por **uma coordenação relativamente bem estruturada** entre os diferentes níveis de governo – apesar da flexibilidade limitada imposta pelos quadros nacionais em Florença e da falta de coordenação entre programas em Gante. Em contrapartida, **Valência, Budapeste e Varsóvia** apresentam **configurações de governação mais variáveis**. **A situação de Praga** é determinada pelas consultas em curso a nível nacional, pela coordenação com as cidades circundantes e pela fragmentação interna na administração da câmara municipal. Em Valência, a coordenação depende em grande medida do governo regional, deixando as autoridades municipais numa posição fragmentada. Varsóvia enfrenta fragmentação política e carece de estruturas formais de governação, o que compromete uma coordenação eficaz. Em Budapeste, o forte papel das autoridades nacionais influencia significativamente as relações estratégicas e molda a forma como as iniciativas da base para o topo (*bottom-up*) são implementadas.

4.3.2 Governação multinível

A governação multinível é amplamente reconhecida como uma condição crítica para maximizar os benefícios da Política de Coesão. Os dados dos oito estudos de caso revelam **quatro pilares fundamentais** que estruturam este panorama **de governação: a configuração institucional e o grau de centralização, a inclusão dos atores e os défices de participação, o papel de mediação e controlo de acesso das autoridades nacionais e regionais e a natureza da relação entre as cidades e as autoridades de gestão**.

Em termos de **configuração institucional e centralização**, os casos revelam variações. **Estrasburgo** destaca-se como um modelo de governação excecional em França. A cidade beneficia de acordos de cofinanciamento, de responsabilidades delegadas e de uma forte coordenação entre os níveis de governo, com a manutenção do estatuto de Organismo Intermédio tanto para o FEDER como para o FSE. **Roterdão** apresenta uma estrutura mais diferenciada em relação ao financiamento, com a cidade a desempenhar um **papel de Autoridade de Gestão para o programa regional do FEDER**, enquanto o Interreg permanece sujeito apenas a uma ténue coordenação nacional. O FSE e o JTF implicam um controlo nacional mais forte e o MRR continua totalmente centralizado, sem qualquer papel para os governos locais. Em contrapartida, **Budapeste** enfrenta uma centralização cada vez mais rigorosa, o que afeta a autonomia municipal. **Varsóvia** funciona igualmente no âmbito de um sistema formalmente descentralizado, ainda que centralizado na prática, com a tomada de decisão firmemente controlada pelo Ministério dos Fundos e da Política Regional. Em ambas as cidades, uma participação local significativa é limitada, apesar da sua relevância económica e demográfica. Em **Praga**, para o período 2021-2027, a delimitação da FUA para o PMA foi realizada a nível central. No entanto, a concretização dos objetivos de DUS através do instrumento ITI no âmbito do PMA é de natureza descentralizada – ou melhor, colaborativa. **Em Gante, Florença e Valência**, os órgãos de poder regional desempenham um papel central na programação e gestão dos fundos da UE; no entanto, há margem para reforçar ainda mais a participação das cidades nestes processos.

No que diz respeito à **inclusão dos intervenientes e às lacunas na participação**, as cidades evidenciam padrões diferenciados. Em **Budapeste**, a sociedade civil e os intervenientes não estatais são formalmente incluídos em estruturas como os comités de acompanhamento, mas muitas vezes **permanecem marginalizados** na prática. **Varsóvia** destaca a exclusão dos municípios de menor dimensão, das associações metropolitanas e dos atores no domínio da inovação dos processos de tomada de decisão. O sistema de governação de **Valência** caracteriza-se pela fragmentação, pela fraca coordenação interdepartamental e pelo diálogo limitado entre os

níveis administrativos, agravado pela fraca inclusão dos atores e por enviesamentos políticos. **Florença e Gante revelam** progressos no diálogo institucional, tendo margem para reforçar a participação⁷. **Roterdão** apresenta uma forte cooperação no âmbito de «ecossistemas» temáticos que reúnem diversos atores em torno de objetivos comuns. **Estrasburgo** apresenta um panorama de intervenientes bem integrado, no qual participam ativamente vários níveis e setores governamentais, alargando a sua influência a um alinhamento mais amplo das políticas, para além da gestão dos fundos.

O papel de mediação e controlo de acesso das autoridades nacionais e regionais também varia consoante os contextos.

- **Nível central** - Em sistemas centralizados como Budapeste e, em certa medida, Varsóvia e Praga, o Estado central funciona como o principal mediador no controlo de acesso, determinando o acesso aos fundos da UE e a respetiva afetação. Em Varsóvia, as regiões são importantes, mas com um contributo nacional substancial.
- **Nível regional** - Com os órgãos de poder subnacional a desempenharem este papel (como o caso de Gante), em que VLAIO é Autoridade de Gestão para o FEDER e o Europe WSE para o FSE.
- **A nível central e regional** - Estrasburgo e Florença. Estrasburgo tem o estatuto de Organismo Intermédio e é responsável pela gestão completa do FEDER e do FSE no âmbito dos ITI. Em Florença, a região da Toscana atua como Autoridade de Gestão para o FEDER e o FSE, estabelecendo o quadro geral de programação. O nível central é a Autoridade de Gestão para vários programas, incluindo o PON Metro, e delega funções de Organismo Intermédio nas cidades e nos organismos metropolitanos.
- **Nível central e local** - Em Roterdão, a cidade funciona como Autoridade de Gestão do FEDER, enquanto o FSE e o JTF permanecem sob gestão nacional.

Por fim, a **relação entre cidades e autoridades gestoras** revela um espectro de experiências. **Roterdão, Estrasburgo, Gante e, em certa medida, Florença** mantêm relações construtivas e de cooperação com as respetivas autoridades de gestão, o que facilita uma execução mais harmoniosa e o alinhamento estratégico. Em contraste, **Budapeste, Varsóvia e Valência** relatam relações mais ambivalentes marcadas por dinâmicas políticas, dinâmicas de poder assimétricas ou coordenação fragmentada. Estas dinâmicas relacionais moldam significativamente a capacidade das cidades para influenciar a programação, aceder a oportunidades de financiamento e participar de forma significativa nos processos de governação multinível.

4.3.3 Inovações, boas práticas e valor acrescentado das experiências negativas

Com o objetivo de utilizar os fundos da Política de Coesão de forma mais eficaz, as cidades desenvolveram novas soluções ao nível das suas estruturas institucionais, processos participativos, quadros de planeamento e políticas, instrumentos de apoio e modelos financeiros. Nos oito estudos de caso, torna-se claro que estas inovações foram introduzidas para dar resposta aos principais desafios de cada cidade, tal como demonstrado no Quadro 4.2.

Em primeiro lugar, dada a complexidade da coordenação do desenvolvimento de projetos europeus e da garantia da utilização eficaz dos fundos da UE, as cidades criaram **novas unidades institucionais para melhorar a coordenação** entre departamentos e reforçar a comunicação entre os atores, procurando simultaneamente tornar os procedimentos mais inclusivos.

As práticas de governação participativa e multinível destinadas a reforçar a legitimidade democrática e a aumentar a participação dos cidadãos nas intervenções urbanas financiadas pela UE também apoiaram uma execução mais eficaz dos projetos em várias cidades. Estas inovações destinam-se a facilitar a conceção conjunta, melhorar a apropriação local dos projetos e permitir uma coordenação mais eficiente entre os diferentes níveis de governo. Ao **integrar a participação tanto nas fases de conceção como de implementação**, as cidades procuram assegurar que as intervenções respondem às necessidades locais e estão alinhadas com quadros de política pública mais amplos.

Enquanto elemento central do desenvolvimento urbano, o **planeamento estratégico e a integração de políticas** surgiram como mecanismos cruciais para maximizar a utilização dos fundos da UE. As cidades que

⁷ Em Gante, a adoção de estratégias à escala do bairro permite um envolvimento eficaz da comunidade.

alinham as estratégias de desenvolvimento local com os objetivos nacionais e europeus mostram que o planeamento estratégico é fundamental para reforçar a coerência das políticas e serve de ponte entre a visão política e a execução técnica. Este alinhamento ajuda as cidades a navegar por estruturas de financiamento complexas, assegurando simultaneamente que os investimentos contribuem para os objetivos de transformação urbana a longo prazo.

Em termos de **reforço das capacidades** para a execução dos projetos, os recursos humanos desempenham um papel particularmente importante nos municípios de pequena e média dimensão que enfrentam obstáculos técnicos e administrativos significativos na utilização dos fundos. Através de instrumentos de apoio especializados, programas de formação e mecanismos de intercâmbio de conhecimento, as cidades reforçaram as competências internas e promoveram a aprendizagem institucional. Estas medidas não só melhoram a execução dos projetos, como também contribuem para a resiliência administrativa a longo prazo em todas as estruturas de governação municipal.

Por último, várias cidades experimentaram **instrumentos financeiros inovadores** para expandir a mobilização de recursos e reforçar o efeito de alavanca dos investimentos públicos. Embora a escala destas medidas varie, os fundos da UE serviram frequentemente de base para integrar objetivos de mobilidade, sustentabilidade e regeneração urbana em estratégias de redesenvolvimento mais amplas. Estas inovações financeiras permitem uma utilização dos recursos mais flexível e sensível ao contexto, apoiando abordagens experimentais e acelerando a execução nos casos em que os mecanismos de financiamento convencionais possam ficar aquém do esperado.

Quadro 4.2 Inovações e boas práticas

| Cidades | Mecanismos Institucionais de Inovação e Coordenação | Governança Participativa e Multinível | Planeamento Estratégico e Integração de Políticas | Capacitação e Instrumentos de Apoio | Modelos de Inovação Financeira e Efeito de Alavanca |
|--------------------|---|---|---|---|---|
| Budapeste | Grupo de trabalho para acompanhamento dos projetos financiados pela União Europeia na Câmara Municipal e criação de Agências de habitação e clima | - | - | - | A criação do BKM Budapest Public Utilities |
| Florença | Gabinete Conjunto da UE | PNRR Caffè | Integração PNC e Metro Plus | Serviço de angariação de fundos e programas da UE | - |
| Gante | Ponto de contacto do FEDER | Abordagem integrada à escala do bairro | - | - | Parcerias público-privadas como alavanca financeira |
| Praga | Departamento dos Fundos Europeus da Câmara Municipal: gestão dos ITI e apoio aos beneficiários | Planeamento integrado e tomada de decisão relativos ao ITI da Área Metropolitana de Praga | Plano Integrado para o ITI da Área Metropolitana de Praga | - | - |
| Roterdão | Balcão único e Gabinete de Projetos | Representante Urbano | - | Gabinetes de Projeto da UE | Fundo de Impacto Social de Roterdão (SIFR) |
| Estrasburgo | Rede de fundos da UE e balcão único | Sensibilização e comunicação com os 33 municípios membros sobre o acesso ao financiamento da UE | - | - | Efeito de alavanca de projetos privados |
| Valência | Gabinete Europeu de Projetos | - | Agenda Urbana e ISUDS | Software Minerva | Megapacotes orçamentais e fundações |
| Varsóvia | Departamento dos Fundos Europeus | Conselho Metropolitano & Visitas de Estudo | Normas de programação do desenvolvimento | - | Estratégia de financiamento multi-fontes |

Fonte: elaboração própria

Além das inovações e boas práticas, experiências problemáticas no âmbito da Política de Coesão proporcionam informações importantes. Budapeste, Roterdão e Valência ilustram como **as deficiências institucionais, a complexidade regulamentar e os problemas de governação podem dificultar as iniciativas urbanas financiadas pela UE, mas também impulsionar a aprendizagem e a adaptação**. As dificuldades de Budapeste no período de 2014-2020 resultaram principalmente de uma preparação insuficiente dos projetos e da perda de oportunidades de financiamento, revelando a necessidade de um planeamento precoce, coordenado e tecnicamente sólido. No período 2021-2027, o principal problema é a relação tensa com o governo nacional e a suspensão parcial do financiamento da UE para a Hungria devido ao procedimento do Estado de direito. As dificuldades de Roterdão prendem-se principalmente com questões administrativas e processuais, em especial a tentativa de integração do FEDER e do FSE num único ITI, que expôs desalinhamentos estruturais e salientou a necessidade de quadros formais de coordenação. Os desafios de Valência foram principalmente internos: a falta de um Serviço Europeu de Projetos especializado conduziu a ineficiências administrativas, atrasos e uma articulação deficiente dos projetos. Em resposta, a cidade profissionalizou as suas estruturas internas, criou uma unidade dedicada e introduziu controlos técnicos, financeiros e estratégicos antes de apresentar propostas. Em conjunto, estes casos mostram como as dificuldades podem reforçar a capacidade institucional e melhorar a futura gestão dos fundos da UE.

4.4 Contributos da Política de Coesão para as agendas municipais a longo prazo

O objetivo da presente secção é fornecer informações baseadas em dados concretos sobre em que medida e de que forma a dimensão urbana da Política de Coesão contribui para as agendas de longo prazo das cidades e para a territorialização das prioridades da UE. A secção explora a forma como este quadro de política pública pode evoluir para responder a necessidades novas e emergentes. Esta secção centra-se em **três dimensões fundamentais: os principais instrumentos de desenvolvimento utilizados, a territorialização da Política de Coesão e as áreas prioritárias de investimento** prosseguidas durante os períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027. Ao comparar as experiências das cidades, a análise destaca as oportunidades e as limitações com que as cidades se confrontam para alinhar as prioridades da UE com o planeamento estratégico local. Embora algumas cidades tenham conseguido integrar a Política de Coesão nas suas visões a longo prazo e nos seus quadros de governação, outras mantiveram-se mais reativas ou limitadas na sua participação. A comparação oferece uma perspetiva sobre a forma como os instrumentos estratégicos, os níveis de autonomia e as prioridades de investimento condicionam a transformação urbana a nível local a partir da Política de Coesão.

QUESTÕES ORIENTADORAS

- De que forma diferem as cidades nos instrumentos de desenvolvimento que mobilizam para implementar a Política de Coesão e de que forma estes instrumentos evoluíram entre os períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027?
- Em que medida as cidades conseguiram promover a territorialização da Política de Coesão no âmbito dos seus próprios quadros estratégicos e de governação e que fatores explicam os diferentes níveis de alinhamento entre os oito casos?
- De que forma variam as oito cidades nas suas prioridades temáticas para os investimentos da Política de Coesão e que as áreas de política apresentam um alinhamento mais forte ou mais fraco ao longo dos dois períodos de programação?

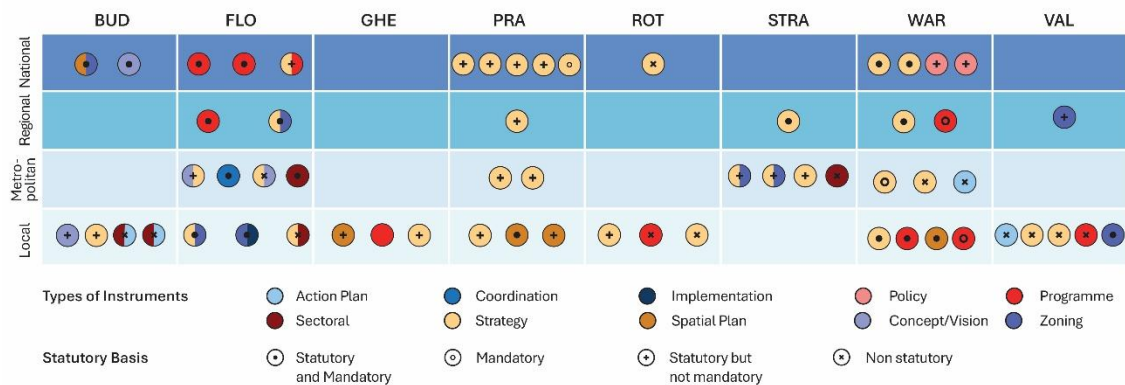
4.4.1 Principais instrumentos de desenvolvimento

A conceção e a mobilização dos instrumentos de desenvolvimento nas oito cidades variam significativamente, refletindo diferenças em termos de escala, tipo, lógica de financiamento e grau de alinhamento com as prioridades da UE. Em algumas cidades, os quadros estratégicos de desenvolvimento estão claramente definidos e integrados em estruturas de governação multinível, com estratégias que são estatutárias ou efetivamente vinculativas devido às condicionalidades associadas ao financiamento da Política de Coesão.

Em **Florença**, as **estratégias territoriais e de mobilidade estão estreitamente articuladas com os quadros regionais e nacionais**, em especial a *Strategia Nazionale delle Aree Interne* (SNAI) e os Programas Operacionais Nacionais (PON Metro). Estes documentos constituem referências importantes para a implementação da Política de Coesão em Itália, ao passo que os instrumentos de desenvolvimento local em Florença desempenham um papel complementar, facilitando a operacionalização e reforçando a absorção dos fundos. **Roterdão** funciona igualmente no âmbito de um **sistema multinível estruturado**. Enquanto autoridade que administra os fundos do FEDER, a cidade desenvolve o seu **plano urbano de implementação do ITI** com base nas necessidades locais, mantendo simultaneamente o alinhamento com o âmbito mais vasto dos programas da Política de Coesão. Os principais quadros estratégicos, como o Programa Nacional Roterdão Sul, a Visão Ambiental e o Acordo de Coligação municipal, constituem instrumentos poderosos que permitem à cidade mobilizar os fundos da UE para apoiar objetivos ambientais e sociais, em especial nos bairros desfavorecidos. Em **Varsóvia**, o governo local não tem autoridade formal sobre a gestão dos fundos, mas desempenha um papel significativo nos processos operacionais. Através de instrumentos estratégicos como o #Warszawa2030, a Estratégia 2040+, a Estratégia ITI 2021-2027+ e os planos setoriais, como o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), a cidade constrói um **quadro coerente que orienta os fluxos de investimento** e configura os projetos em conformidade com os requisitos de elegibilidade. **Valência** apresenta igualmente um **sistema de governação multinível fortemente estruturado**, no qual estão envolvidos todos os níveis de governo. Ainda que inicialmente determinados por questões relativas à elegibilidade dos fundos, documentos estratégicos como o EDUSI/EDIL e a Agenda Urbana evoluíram para instrumentos centrais que fortalecem a capacidade da cidade para beneficiar da Política de Coesão através da sua condicionalidade operacional e dependência estrutural do cofinanciamento da UE. Em contrapartida, **Praga e Budapeste** revelam **uma operacionalização mais limitada dos instrumentos de Política de Coesão**. Em **Praga**, o **Programa Operacional Regional** é o principal instrumento de acesso aos fundos da UE, mas a proliferação de quadros estratégicos entre os diferentes níveis de governação gera complexidade e fragmentação institucional na fase da implementação. Em **Budapeste**, existem **programas nacionais e regionais** e as regiões NUTS 3 são obrigadas a elaborar documentos estratégicos a várias escalas. No entanto, a influência destas estratégias na cidade de Budapeste continua a ser relativamente limitada, restringindo a sua capacidade para conduzir os investimentos da Política de Coesão de forma significativa.

Gante e Estrasburgo apresentam **abordagens mais fragmentadas**. Embora a governação da Política de Coesão em **Gante** se situe a nível regional, a cidade depende fortemente dos **quadros estratégicos desenvolvidos localmente**. O plano de desenvolvimento territorial, os programas de renovação urbana à escala do bairro e o Plano Climático constituem coletivamente a base estratégica fundamental para a participação de Gante nas oportunidades de financiamento da UE. **Em contrapartida, Estrasburgo** dispõe de **uma capacidade de planeamento institucional sólida**, tanto à escala regional como metropolitana, apoiada por um vasto conjunto de instrumentos estratégicos. No entanto, um **desalinhamento persistente entre os instrumentos de planeamento** e a lógica operacional dos fundos da UE restringe o alinhamento efetivo, limitando a capacidade de alavancar plenamente os instrumentos da Política de Coesão para o desenvolvimento metropolitano.

Figura 4.6
Principais instrumentos a nível nacional, regional e local nos diferentes países



Fonte: elaboração própria

Ao longo dos dois períodos de programação, **as cidades expandiram os instrumentos** que utilizam para implementar os fundos da Política de Coesão. Embora muitos se tenham inicialmente firmado num conjunto restrito de instrumentos, no segundo período assistiu-se à introdução de novos quadros estratégicos e adaptações para um melhor alinhamento com as prioridades locais. Algumas cidades, como Roterdão, Florença, Varsóvia, Valência e Gante, evoluíram significativamente os seus conjuntos instrumentais, quer acrescentando novas estratégias, reestruturando as já existentes, quer ainda reposicionando os níveis de governação. Outras, como Estrasburgo, viram pouca mudança. Em sistemas mais centralizados, como Praga e Budapeste, as mudanças foram condicionadas por constrangimentos nacionais: Praga perdeu o seu programa operacional específico e depende agora principalmente dos ITI, enquanto as estratégias de Budapeste permaneceram, em larga medida, por concretizar devido a limitações institucionais e financeiras. No geral, o panorama dos instrumentos de desenvolvimento tornou-se mais diversificado, flexível e responsivo às necessidades locais.

4.4.2 Territorialização da Política de Coesão

As cidades diferem significativamente no grau de territorialização da Política de Coesão. **Roterdão, Florença e Varsóvia** destacam-se pelo seu **forte alinhamento entre diferentes níveis de governação e pela integração efetiva das prioridades da UE nas estratégias locais**. Roterdão beneficia do seu papel de Autoridade de Gestão, Florença de uma coordenação coerente a nível nacional, regional e metropolitano e Varsóvia da integração plena das ferramentas da Política de Coesão na sua estratégia de longo prazo. **Praga, Valência e Gante apresentam um nível de territorialização mais desigual**: Praga melhorou o alinhamento através dos ITI, mas ainda enfrenta uma governação fragmentada; Valência passou de uma abordagem impulsionada pelo financiamento para um papel estratégico mais proativo; e Gante utiliza fundos da UE para apoiar projetos locais. **Estrasburgo e Budapeste continuam a apresentar os níveis mais baixos de integração**, com o papel de Estrasburgo a permanecer informal e fracamente articulado com a programação de níveis superiores, e **o envolvimento de Budapeste é condicionado pelo acesso limitado aos fundos da UE**. Em ambos os períodos de programação, as cidades passaram de objetivos setoriais, centrados nas infraestruturas, para prioridades territoriais e ecológicas mais integradas, com uma maior ênfase na transição ecológica e na coesão territorial para 2021-2027.

Florença apresenta a maior e mais consistente coerência com os objetivos da Política de Coesão em ambos os períodos de programação, apoiada pela governação multinível e pelo planeamento de longo prazo. **Roterdão** apresenta igualmente um forte alinhamento, em especial no que diz respeito às prioridades ecológicas e territoriais. **Estrasburgo**, apesar de utilizar menos instrumentos, mantém estratégias focalizadas e coerentes. **O alinhamento temático de Valência** foi reforçado em 2021-2027 à medida que expandiu os seus instrumentos de governação, especialmente em matéria de sustentabilidade e planeamento integrado. **Budapeste** alinhou formalmente as suas estratégias com os cinco objetivos de política, mas a implementação na prática continua limitada devido a restrições institucionais e financeiras.

4.4.3 Domínios temáticos e áreas prioritárias de intervenção

Ao longo dos dois períodos de programação, as oito cidades apresentam diferentes graus de alinhamento com as prioridades da Política de Coesão, com as diferenças mais significativas a evidenciarem-se no seu enfoque temático. **O desenvolvimento mais ecológico e de baixo carbono e a governação multinível de base territorial são as prioridades mais amplamente abordadas**, especialmente em Florença e Roterdão. Ao mesmo tempo, a **mobilidade, as TIC, a inovação e a transição económica inteligente continuam a ser menos enfatizadas** em várias cidades (Quadro 4.3).

Florença e Varsóvia são as cidades com os desempenhos mais **equilibrados, abordando de forma coerente os cinco eixos estratégicos graças** a uma forte maturidade do planeamento e a uma coordenação multinível eficaz. **Roterdão e Valência dão prioridade ao desenvolvimento ecológico**, embora de formas diferentes: Roterdão combina objetivos ecológicos e de inovação à escala da cidade, com fortes medidas sociais e de emprego à escala do bairro, enquanto Valência avançou em matéria de inovação digital e resiliência, mas revelando um alinhamento mais fraco em matéria de governação e mobilidade.

Gante apresenta um padrão **mais seletivo e orientado por oportunidades**. Embora se dedique à transição ecológica e às prioridades sociais, a sua cobertura temática global é menos abrangente. Gante utiliza frequentemente fundos da UE para apoiar projetos específicos em vez de quadros estratégicos abrangentes, o que limita o alinhamento da cidade entre os domínios de política. **Estrasburgo mantém uma forte coerência temática**, apesar de menos instrumentos e de ligações institucionais mais fracas com os programas nacionais e regionais, apoiados principalmente por objetivos de cooperação transfronteiriça e de sustentabilidade. **Budapeste e**

Praga mostram um alinhamento formal com as prioridades da UE, em especial nos domínios ecológico e de mobilidade. No entanto, em ambos os casos há dificuldade em traduzir as estratégias na prática – Budapeste, devido à centralização e às restrições financeiras, e Praga, devido à fragmentação da governação e à sua anterior ênfase atribuída aos projetos de educação. Para mais pormenores sobre os objetivos temáticos, ver secção 4.5.6.

Quadro 4.3

Objetivos comuns das cidades nos dois períodos de programação, 2014-2020 e 2021-2027

| Cidade | Objetivos comuns | | | | |
|-------------|--|---|------------------------------------|-----------------------------|--|
| | Inovação e Transição Económica Inteligente | Desenvolvimento mais ecológico & de baixo carbono | Mobilidade e conectividade das TIC | Equidade & Direitos sociais | Administração multinível de base territorial |
| Budapeste | 60% | 80% | 85% | 68% | 75% |
| Florença | 65% | 86% | 90% | 66% | 100% |
| Gante | 83% | 92% | 33% | 50% | 67% |
| Praga | 58% | 77% | 75% | 68% | 66% |
| Roterdão | 50% | 75% | 40% | 64% | 70% |
| Estrasburgo | 88% | 63% | 50% | 100% | 75% |
| Valência | 46% | 75% | 86% | 46% | 33% |
| Varsóvia | 78% | 90% | 89% | 83% | 75% |

Nota metodológica:

A percentagem representa o grau de coerência entre os temas identificados na análise dos principais documentos e as prioridades da Política de Coesão (2014-2020 e 2021-2027). O grau de coerência foi pontuado da seguinte forma: Sim = 1, Parcialmente = 0,5, Não = 0. Estas pontuações foram depois ponderadas pelo número de instrumentos reportados por cada cidade, permitindo identificar os objetivos políticos mais e menos abordados.

Além disso, a fim de permitir uma análise exaustiva, os Objetivos Temáticos conexos (2014-2020) e os Objetivos de Política (2021-2027) foram agrupados em cinco categorias gerais: 1) Inovação e transição económica inteligente (TO01, TO02, TO03, PO01); 2) Desenvolvimento mais ecológico e de baixo carbono (TO04, TO05, TO06, PO02); 3) Mobilidade e conectividade das TIC (TO07, PO03); 4) Equidade e direitos sociais (TO08, TO09, TO10, PO04); e 5) Administração multinível de base territorial (TO11, PO05). Foi aplicada a mesma metodologia de ponderação utilizadas nos quadros 8.1 e 8.2 para avaliar a continuidade e as mudanças nas orientações de política nos dois períodos de programação.

Fonte: elaboração própria.

4.5 Mecanismos de financiamento e análise de dados

Da mesma forma que os oito estudos de caso do URDICO mostram um panorama diversificado de responsabilidades, compromissos institucionais e de governação, capacidades administrativas e de planeamento, também as respetivas situações socioeconómicas diferem, refletindo não apenas os seus desafios e pontos fortes, mas também, entre outros aspetos, as próprias necessidades de financiamento da Política de Coesão da UE. A primeira parte do presente capítulo visa analisar as diferentes **características socioeconómicas** das áreas dos oito Estudo de Caso e a sua relação com o **financiamento europeu** recebido, bem como o **volume e as fontes** de financiamento e as **prioridades temáticas** dos projetos das cidades.

Durante a recolha e análise de dados, o consórcio decidiu dividir os fundos e programas examinados em duas categorias. A primeira corresponde aos **fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional**, no âmbito dos quais foram examinados o **FEDER, o FSE e o FC**, os fundos mais associados à Política de Coesão da UE e através dos quais os Programas Operacionais são financiados. A segunda categoria designa-se por **outros fundos e programas da UE**, na qual foram examinados o **Horizonte, o LIFE, as UIA/EUI e o Interreg** (e o **JTF** em 2021-2027). Embora o Interreg, as UIA/EUI e o JTF sejam financiados pelo FEDER, foi decidido tratá-los separadamente, uma vez que diferem significativamente de outros financiamentos do FEDER incluídos nos Programas Operacionais. Também as suas Autoridades de Gestão são diferentes, assim como o processo de candidatura, as bases de dados que disponibilizam informação e dados sobre os projetos financiados, incluindo os municípios que os tratam separadamente, ao mesmo tempo que os projetos Interreg e UIA/EUI tendem igualmente a ser de menor dimensão. Por último, o **MRR** é tratado separadamente, ver capítulo 4.6.

No que diz respeito aos projetos financiados pela UE, foram recolhidos dados relativos aos orçamentos totais elegíveis dos projetos para os **beneficiários municipais** analisados e o financiamento da UE concedido aos

projetos desses beneficiários. Na parte principal do D4, são apresentados apenas os dados relativos ao financiamento da UE, e não aos orçamentos elegíveis, uma vez que os dados sobre o financiamento da UE são mais pertinentes para os municípios, mostrando o montante de financiamento que efetivamente receberam da UE. Os dados relativos aos orçamentos elegíveis são apresentados no Relatório de Recolha de Dados em anexo (quadros A.2.9, A.2.10, A.2.11 e A.2.12). Nos quadros comparativos, é apresentado o montante total do financiamento para cada uma das cidades e áreas metropolitanas, bem como os montantes do financiamento *per capita*, a fim de facilitar a comparação entre os casos.

4.5.1 Diversidade das necessidades socioeconómicas refletida nas dotações de financiamento

A Política de Coesão nasceu para reduzir as disparidades entre os territórios da UE a todos os níveis, para reforçar o projeto da UE, embora, desde 2014, tenha sido cada vez mais utilizada em combinação com a Estratégia de Lisboa e outras agendas para impulsionar a competitividade e o crescimento económico da Europa no seu conjunto. Assim, tal como salientado nos oitavo e nono Relatórios sobre a Coesão, apesar da convergência a nível da UE, ao nível dos Estados-Membros pode ter contribuído mais para os segundos objetivos, e menos para a redução das disparidades regionais, podendo mesmo ter contribuído para o seu agravamento. Os objetivos da competitividade e crescimento económico ditam uma lógica de política diferente, considerando o objetivo de convergência regional, bem como o do bem-estar e qualidade de vida para todos. Em associação com diferentes modelos institucionais e de governação, isto proporciona às cidades de diferentes contextos, oportunidades diversas para acederem ao financiamento da Política de Coesão da UE. A este respeito, é interessante verificar **de que forma as diferenças na situação económica e social das oito cidades do URDICO se refletem nos fundos da Política de Coesão da UE recebidos pelas entidades municipais, e em que medida é verdade as cidades economicamente mais fracas receberem mais fundos da Política de Coesão**. O Quadro 4.4 e o Quadro 4.5 seguintes mostram em que medida esta relação é verdadeira e em que sentido. Cada Estudo de Caso é representado por uma cor consoante o desempenho mais elevado ou mais baixo de cada indicador. Todos os Estudos de Caso foram classificados do valor mais alto para o mais baixo e agrupados de acordo com a situação relativa da mediana; especialmente considerando saltos entre o valor mais alto de cada grupo e o mais baixo dos imediatamente acima. Estes valores são diferentes consoante cada indicador, ou seja, não são aplicados os mesmos limiares a todos os indicadores.

Como principal conclusão podemos afirmar que **esta relação não é linear nem direta, com alguns desvios relativamente a determinados indicadores socioeconómicos ao longo de ambos os períodos de programação analisados**.

Quadro 4.4 Caracterização demográfica das cidades Estudo de Caso

| Cidade | População (1 000 hab.) (*) | | Taxa de desemprego (%) (*) | | % População em risco de pobreza (cidade) (*) | | Ensino superior 25-64 % (NUTS2) (**) | |
|-------------|----------------------------|---------|----------------------------|--------|--|------|--------------------------------------|------|
| | 2014 | 2021 | 2014 | 2021 | 2014 | 2021 | 2014 | 2021 |
| Budapeste | 1,733.8 | 1,690.5 | 6.0 | 2.9 | 10.4 | 9.0 | 42.5 | 55.6 |
| Florença | 377.2 | 368.4 | 10.1 b) | 28.0 | 11.6 | 12.4 | 17.4 | 20.8 |
| Gante | 251.6 | 264.0 | 4.3 b) | 5.6 | 15.5 | 13.3 | 36.7 | 50.0 |
| Praga | 1,243.2 | 1,259.4 | 5.0 | 2.8 | 10.2 | 9.2 | 40.3 | 49.8 |
| Roterdão | 618.4 | 651.6 | 13.5 | 7.3 | 18.7 | 12.1 | n.d. | n.d. |
| Estrasburgo | 487.3 a) | 514.6 | 10.1 b) | 7.1 b) | 18.5 | 20.7 | 30.5 | 37.7 |
| Valência | 794.3 | 788.8 | 23.5 | 13.8 | 19.9 | 16.5 | 32.0 | 38.2 |
| Varsóvia | 1,724.4 | 1,864.6 | 4.2 | 1.7 | 11.5 | 8.8 | 51.7 | 58.1 |

a) Dados de 2015; b) Dados ao nível NUTS 2
 (*) Fonte: Estudos de caso. (**) Fonte: Eurostat

Quadro 4.5

Caracterização da riqueza, competitividade e bem-estar das cidades Estudo de Caso

| Cidade | PIB/Capita PPS (1 000 €) (NUTS 3) (**) | | Rendimento líquido disponível (1 000 €) (NUTS 2) (***) | | Valor acrescentado bruto a preços de base (1 000 €) (NUTS 3) (**) | | % Sobrecarga dos custos de habitação (NUTS 2) (****) | |
|-------------|---|------|---|------|---|------|--|------|
| | 2014 | 2021 | 2014 | 2021 | 2014 | 2021 | 2021 | 2024 |
| Budapeste | 38.7 | 52.5 | 12.9 | 19.7 | 33.3 | 48.5 | 4.1 | 11.7 |
| Florença | 34.6 | 40.1 | 16.8 | 19.5 | 32.3 | 34.8 | 7.7 | 4.4 |
| Gante | 37.9 | 48.3 | 18.7 | 21.9 | 20.6 | 27.7 | 5.1 | 4.4 |
| Praga | 51.5 | 68.5 | 15.6 | 20.1 | 37.4 | 60.8 | 10.5 | 18.0 |
| Roterdão | 36.7 | 46.2 | 15.8 | 19.9 | 52.9 | 69.8 | n.d. | n.d. |
| Estrasburgo | 28.8 | 33.1 | 16.7 | 18.8 | 32.0 | 37.5 | n.d. | n.d. |
| Valência | 22.8 | 26.0 | 12.6 | 15.4 | 48.6 | 56.1 | 9.6 | 8.8 |
| Varsóvia | 52.5 | 69.6 | 18.1 | 20.4 | 47.0 | 68.2 | 7.1 | 6.1 |

(**) Fonte: Eurostat

(***) Fonte: Eurostat. Paridade do poder de compra (PPS, UE-27 a partir de 2020), por habitante [PPS_EU27_2020_HAB]

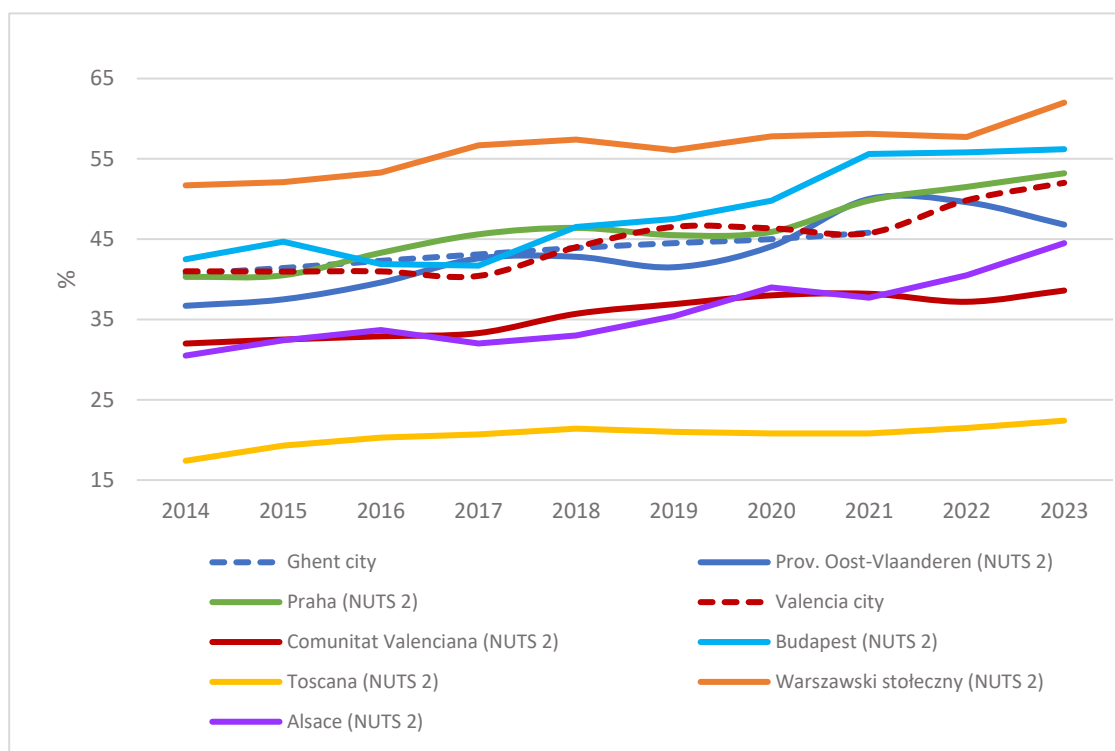


No que diz respeito a estes dados, as três **capitais da Europa Central e Oriental** pertencem a uma categoria diferente, não só são **grandes metrópoles** em termos populacionais, como são também **economicamente mais fortes** em termos de riqueza e competitividade, medidas a partir do PIB *per capita* e valor acrescentado bruto. Embora, em 2014, o seu PIB *per capita* e o seu valor acrescentado bruto (uma medida da produtividade e posição nas cadeias de valor mundiais) não tenham sido especialmente notáveis em termos da média das oito cidades do URDICO, tendo em conta o crescimento económico notável registado pelos países da Europa Central e Oriental, o desempenho das suas capitais também melhorou significativamente, o que as colocou numa posição de liderança em 2023. Por outro lado, em termos de produtividade económica e de investimento regional de capital por parte de todos os atores (mostrado pelo Valor Acrescentado Bruto - Quadro A.3.3 no Relatório em anexo sobre a Recolha de Dados), Roterdão fica claramente na liderança do grupo URDICO, ainda que, em 2023, Varsóvia e Praga estejam imediatamente a seguir. Isto está de acordo com as evidências de Diskstra et al. (2025), que demonstram que as regiões metropolitanas de cidades capital registaram o crescimento mais rápido da produtividade na UE nas últimas duas décadas, com o crescimento do emprego a desempenhar um papel mais importante nas capitais.

As cidades não são apenas importantes do ponto de vista económico, sendo tipicamente centros de produção, distribuição, consumo e emprego nas suas regiões e, por conseguinte, tendo normalmente uma mão de obra mais qualificada, ainda que sejam igualmente pólos de vários problemas sociais. Este último facto é demonstrado pela taxa de desemprego bastante elevada, em especial em Florença e Valência, mas também em Roterdão, no início do período examinado. As taxas de risco de pobreza são bastante elevadas em Valência e Estrasburgo, e novamente em Roterdão, em 2014. No entanto, ainda em Roterdão, em 2021 e 2023, observa-se uma diminuição considerável, tanto do risco de pobreza como do desemprego, assim como em Praga e Varsóvia (ver quadro A.3.2 do Relatório em anexo sobre a Recolha de Dados), sendo que estes resultados positivos podem ser parcialmente atribuídos aos programas financiados pelo FSE com foco e concentração na regeneração social,

assim como a outros fundos com orientação social. Entretanto, a percentagem de população com ensino superior aumentou em todas as cidades, onde as capitais Varsóvia, Budapeste e Praga se destacam das restantes cidades URDICO (Quadro 4.4). Como é reconhecido, as cidades, em comparação com as regiões circundantes, atraem população com maior nível de instrução, sendo que o capital humano aumenta a sua competitividade. Para as cidades que, não sendo em si mesmas regiões NUTS 2, têm dados disponíveis sobre o nível de escolaridade, seja ao nível da cidade como da região, é visível um maior grau de instrução da população residente na cidade em relação à respetiva região, como ilustram Gante e Valência (Figura 4.7).

Figura 4.7
Percentagem da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos com ensino superior concluído



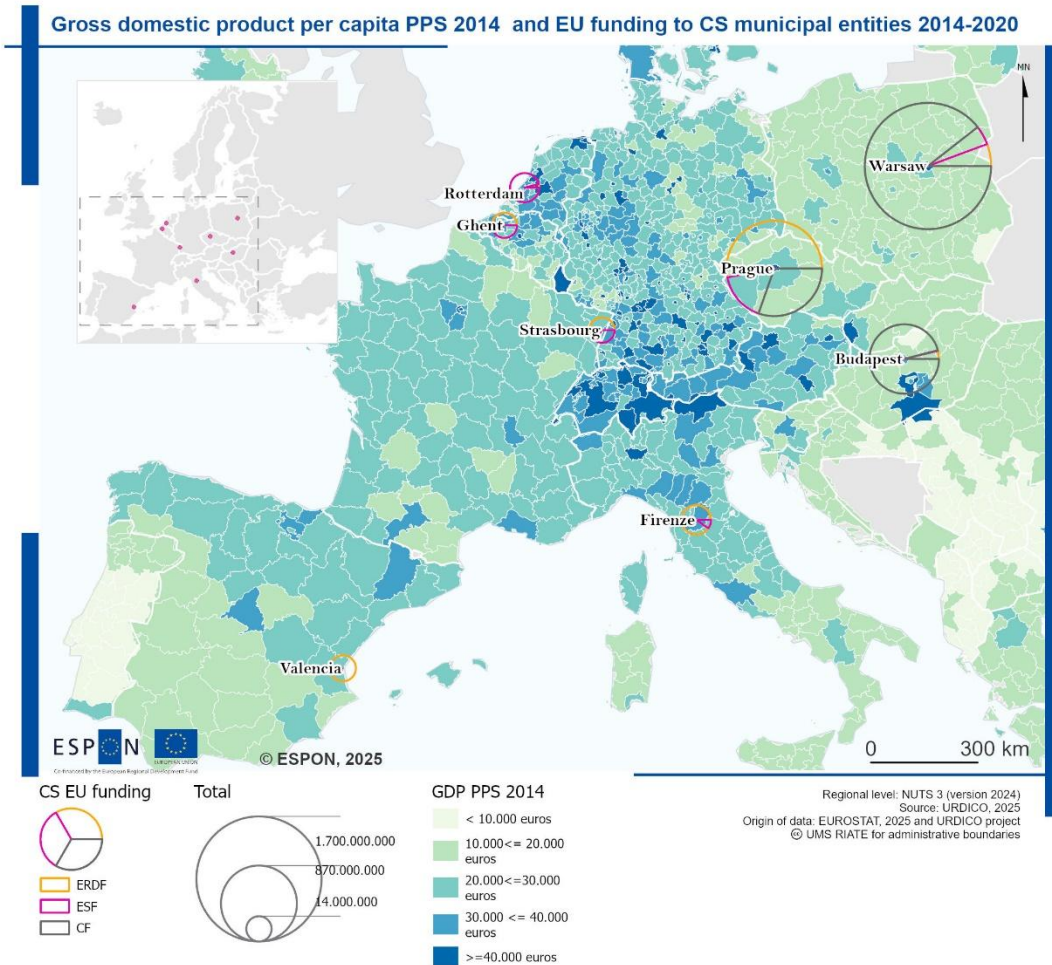
Fonte: elaboração própria a partir de dados dos Estudos de Caso e Eurostat

O PIB per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC) é um indicador global de desenvolvimento económico amplamente utilizado (utilizado em comparações entre países para ter em conta as diferenças de nível de preços) e é diretamente relevante para a elegibilidade do financiamento regional da Política de Coesão da UE, determinando tanto a escala como a combinação de instrumentos do financiamento da UE disponível para cada cidade e região NUTS 2 circundante. Nos oito casos do URDICO, o PIB per capita em PPC revela um padrão núcleo-periferia estável, com notáveis exceções ao nível das capitais-regiões. Desde pelo menos 2014, as cidades-região do Norte e Europa Oriental – especialmente Roterdão, Gante e Estrasburgo – situam-se sistematicamente acima ou em torno da média da UE (27 500 EUR per capita em 2014, 33 200 em 2021), refletindo economias metropolitanas fortes e diversificadas. Florença (também acima da média da UE) e Valência (ligeiramente abaixo) não atingem o patamar metropolitano mais elevado. Entre as capitais dos países da Europa Central e Oriental, Praga destaca-se pelo elevado desempenho há muito consolidado, já muito acima da média da UE em 2014, enquanto Budapeste e Varsóvia partem de níveis PPC substancialmente mais baixos em 2014, ainda que registem um claro movimento ascendente até 2021 (Quadro 4.5). Esta situação e a natureza globalmente menos desenvolvida dos respetivos países (não verdadeiramente captada pela medida imperfeita do PIB per capita) tornaram as três capitais dos países da Europa Central e Oriental, incluindo as respetivas regiões, elegíveis para

financiamento do Fundo de Coesão, e não apenas do FEDER e do FSE e de alguns fundos diretos, à semelhança dos seus homólogos ocidentais. Se juntarmos os seus níveis de desenvolvimento (PIB *per capita* em PPC) e os tipos e montantes do financiamento da Política de Coesão da UE, recebidos pelas entidades municipais dos Estudos de Caso, podemos detetar alguns padrões interessantes.

Mapa 4.2

PIB *per capita* em PPC ao nível NUTS 3, em 2014, e financiamento da UE para os Estudos de Caso, 2014-2020



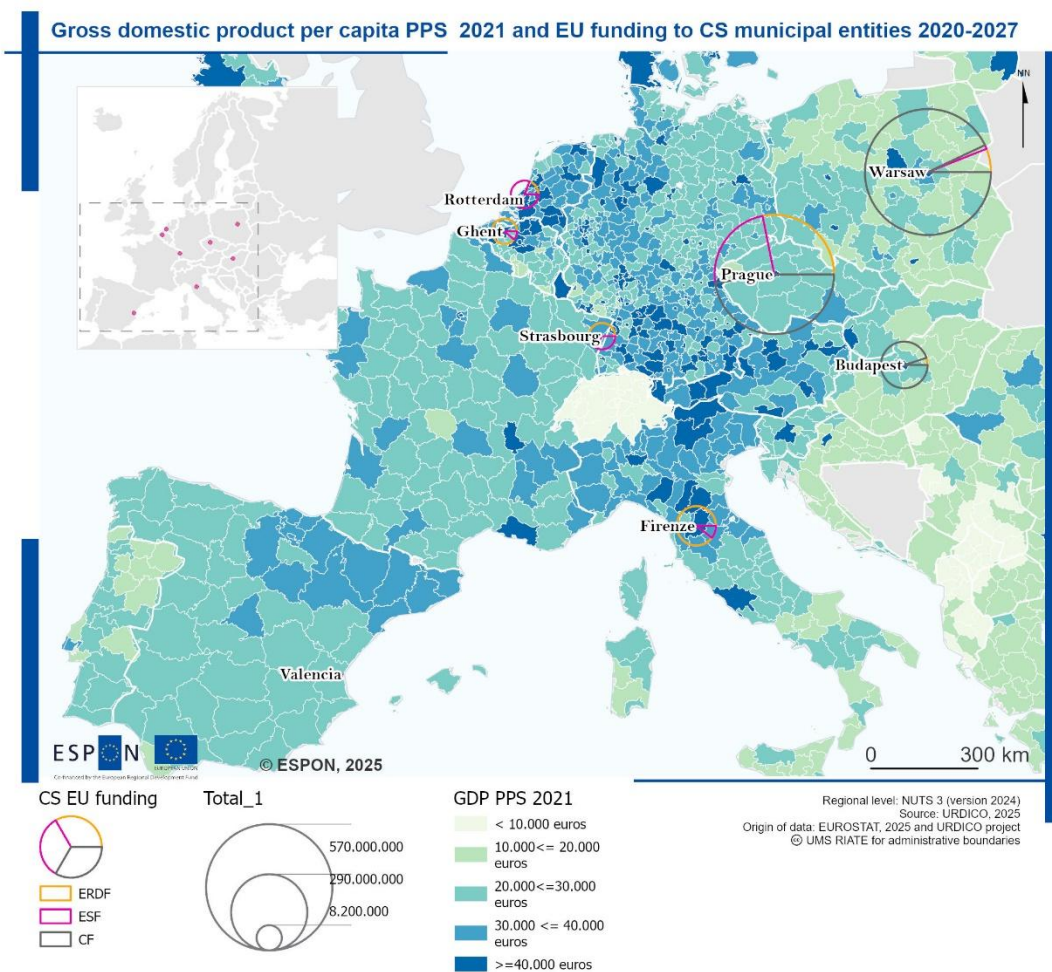
Fonte: elaboração própria

A diversidade em termos de montantes de financiamento da UE que os municípios urbanos e as entidades ligadas aos municípios do URDICO receberam é visível pela dimensão dos círculos incluídos nestes mapas, tendo Varsóvia recebido os montantes mais elevados em euros. No entanto, tal está naturalmente relacionado com a dimensão da população, o estatuto de região de convergência e as necessidades socioeconómicas. **As fatias dos círculos representam a proporção dos fundos FEDER-FSE-FC recebidos pelas entidades municipais nos oito estudos de caso selecionados do URDICO.** Existe uma clara assimetria estrutural este-oeste, salientando o facto de os países com pior desempenho em termos económicos terem acesso ao Fundo de Coesão (que, de facto, domina a estrutura de financiamento de Varsóvia e Budapeste para ambos os períodos, e, em certa medida, também Praga), ao passo que a maioria dos países e cidades com melhor performance económica o não tem. Os casos em que as grandes fatias do Fundo de Coesão dominam o gráfico circular, sinalizam um modo de investimento pesado em infraestruturas – o que foi, de facto, o caso das capitais de Varsóvia, Budapeste e Praga, demonstrado igualmente pelas prioridades temáticas e listas detalhadas de projetos. Para Roterdão, Gante,

Florença, Estrasburgo e Valência não existe elegibilidade para o Fundo de Coesão, apenas FEDER e FSE, o que se traduz numa maior ênfase na inovação ou no modelo de regeneração social nestas cidades. O FSE é uma fonte dominante de financiamento da UE para Roterdão devido às suas necessidades sociais específicas e às pressões do desemprego, enquanto o FEDER domina em Florença, Estrasburgo, Valência e Gante, com gráficos circulares de menor dimensão (ver mais pormenores nas secções 4.5.2 e Quadro 4.6 e Quadro 4.7).

Mapa 4.3

PIB per capita em PPC ao nível NUTS 3, em 2021, e financiamento da UE para os Estudos de Caso, 2021-2027

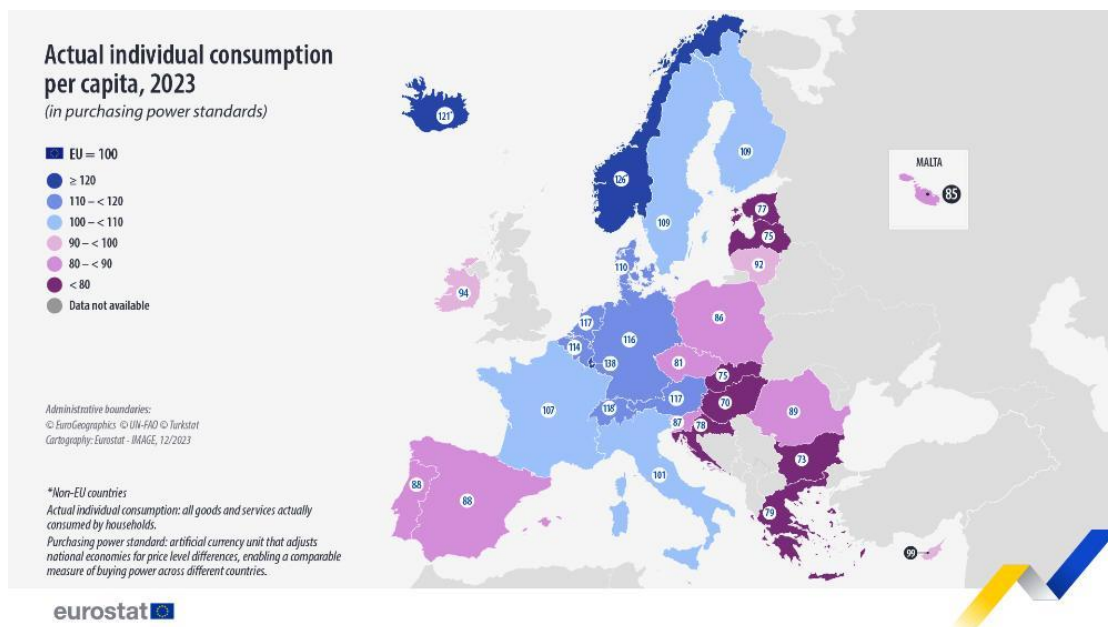


Fonte: elaboração própria

No entanto, o PIB *per capita* é sempre um indicador problemático nas capitais, porque a maioria das grandes empresas e outras organizações têm a sua sede nas capitais, mesmo que a sua atividade não ocorra (apenas) aí. Por conseguinte, o PIB *per capita* nas capitais não reflete a situação económica real e o nível de vida dos residentes. A fim de compreender a **forma como o desempenho económico se traduz nas condições efetivas de bem-estar dos residentes** nas cidades URDICO, é crucial contrastar o PIB *per capita* em PPC com o **Consumo Individual Efetivo per capita** (Figura 4.8) e o **rendimento disponível primário/ajustado per capita das famílias NUTS 2** (Quadro 4.5 e Figura 4.9). O PIB *per capita* diz-nos onde o valor é produzido, mas nas regiões metropolitanas pode ser moldado por efeitos associados ao estatuto de capital, fluxos pendulares e concentração de sedes empresariais, o que significa que parte do rendimento gerado não reverte, de facto, para os residentes locais. O Consumo Individual Efetivo e o rendimento das famílias, pelo contrário, captam o que os residentes realmente consomem e o rendimento que efetivamente reverte para as famílias. No conjunto do URDICO,

esta distinção é particularmente importante porque a hierarquia do PIB não reflete um simples gradiente Este-Oeste (Quadro 4.5): em 2014, no início do período, os níveis do PIB *per capita* não eram drasticamente diferentes nos oito casos, com Praga e Varsóvia na liderança; em 2021, a hierarquia do PIB passa a inclinar-se fortemente para estas duas capitais, seguida de Budapeste, e das cidades da Europa Ocidental e Meridional (Gante, Roterdão, Florença, Estrasburgo, Valência), que se posicionam abaixo das primeiras. A análise Consumo Individual Efetivo e do rendimento dos agregados familiares ajuda a revelar que o **desempenho excepcional do PIB de Praga, Budapeste e Varsóvia não é acompanhado por níveis igualmente excepcionais de bem-estar dos agregados familiares** (todos se situam aproximadamente em torno da média da UE em termos de rendimento dos agregados familiares, mas apenas 80-90% da média da UE em termos de consumo individual aos níveis nacional e NUTS 2 – Figura 4.8 e Figura 4.9), permitindo uma comparação mais clara dos níveis de vida entre as cidades que apresentam níveis mais baixos de PIB, mas que ainda podem oferecer maiores possibilidades de consumo ou rendimentos disponíveis para os seus cidadãos (como Florença, Roterdão, Gante, Estrasburgo, enquanto Valência se encontra numa posição muito baixa).

Figura 4.8
Consumo individual efetivo *per capita* em PPC



Fonte: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240619-2>)

No que diz respeito a outros indicadores, o rendimento líquido disponível (com médias da UE de 18 210 EUR em 2014 e 18 019 EUR em 2021) não é tão excepcional em Budapeste, Praga e Varsóvia, quando comparado com as outras cidades (Quadro 4.5 e Figura 4.9). Esta é uma das razões pelas quais o PIB *per capita* é criticado como o principal indicador para definir a elegibilidade para financiamento da UE.

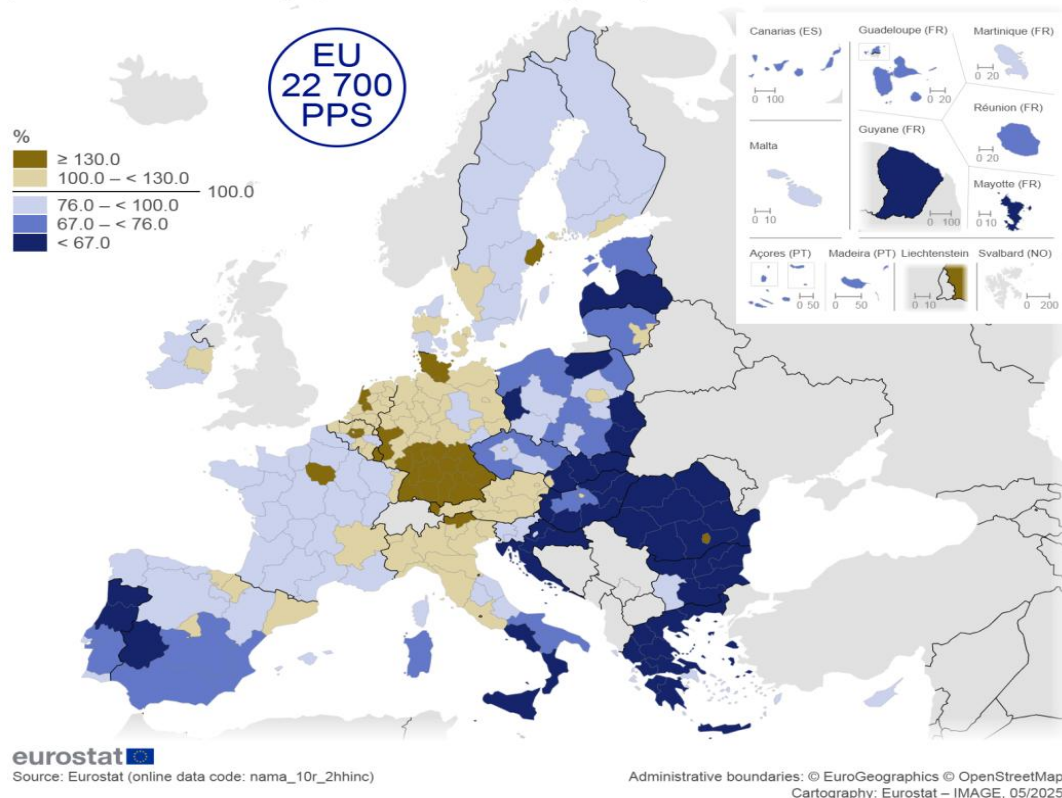
Em suma, a utilização conjunta dos três indicadores evita presumir que um PIB metropolitano mais elevado significa automaticamente um maior bem-estar dos residentes e proporciona uma base mais fiável para debater as desigualdades urbanas e a fundamentação social do apoio da Política de Coesão em cidades-região posicionadas de forma distinta. Para além do PIB *per capita*, estas variáveis dizem-nos que **a convergência do PIB não implica automaticamente a convergência dos padrões de vida** e ajuda a explicar por que razão as cidades com categorias de elegibilidade semelhantes no âmbito da Política de Coesão podem ainda apresentar **resultados marcadamente distintos em termos de bem-estar dos residentes**. Além disso, se utilizarmos os indicadores da sobrecarga dos custos com a habitação (dados disponíveis apenas ao nível NUTS 2 para o último período de programação) como indicador indireto do bem-estar, apenas Florença e Gante se destacam por apresentar uma situação mais favorável; enquanto Praga e, em 2024, Budapeste, enquanto áreas metropolitanas, enfrentam uma situação mais problemática (Quadro 4.5).

Todas estas considerações ajudam-nos a compreender que, embora as três capitais tenham recebido montantes relativamente elevados de financiamento dos FEEI, e apesar dos seus elevados valores de PIB *per capita*, os residentes destas cidades não estão em melhor posição (se é que estão) do que os seus análogos nas outras cidades URDICO, estando mesmo, de acordo com alguns indicadores, em pior posição. Este facto evidencia as limitações de depender exclusivamente do PIB *per capita* como critério para determinar a elegibilidade urbana ao financiamento da Política de Coesão.

Figura 4.9

Rendimento disponível das famílias por habitante em PPC, em % da média da UE, por regiões NUTS 2, 2022

Household primary income per inhabitant in PPS, 2022 (% of the EU average, NUTS level 2 regions)



Fonte: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=521823>

4.5.2 FEDER, FSE e FC

O FEDER, o FSE e o FC são os fundos estruturais mais importantes que apoiam a Política de Coesão da UE, pelo que estes fundos constituíram o primeiro foco da recolha de dados do URDICO e da análise dos regimes de financiamento nos oito Estudos de Caso em ambos os períodos. **O FEDER e o FSE são utilizados em todos os oito Estudos de Caso, enquanto o FC só está disponível nos Estados-Membros com um Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* inferior a 90 % da média da UE-27 para reforçar a coesão económica, social e territorial**

da UE,⁸ pelo que, entre as oito cidades, apenas **Budapeste, Praga e Varsóvia** são elegíveis para este fundo nos dois períodos analisados.

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/cohesion-fund_en

4.5.2.1 Período de programação 2014-2020

Quadro 4.6

Fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional durante o período de programação 2014-2020 para as autoridades locais dos Estudos de Caso e respetivas entidades beneficiárias (financiamento da UE)

| Estudos de Caso (EC) | FEDER (excluindo Interreg) | | FSE | | FC | | Total | |
|---|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------|
| | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) |
| Cidade de Budapeste | 28 | 16.6 | 2 | 1.2 | 730 | 421 | 761 | 438.8 |
| Cidade Metropolitana de Florença ⁽¹⁾ | 11 | 18 | 12 | 19.6 | Não elegível | -- | 23 | 37.6 |
| Cidade de Florença | 77 ⁽²⁾ | 205 | 8 | 22 | Não elegível | -- | 85 | 227 |
| Cidade de Gante | 7 | 29.3 | 6 | 25 | Não elegível | -- | 13 | 54.3 |
| Área Metropolitana de Praga | 470 | 769.9 | 110 | 179.8 | 312 | 511.4 | 893 | 1,461 |
| Cidade de Praga | 164 | 131.9 | 89 | 71.8 | 50 | 40.8 | 304 | 244.6 |
| ITI de Roterdão ⁽¹⁾ | 1 | 6.5 | 10 | 53.1 | Não elegível | -- | 11 | 59.6 |
| Cidade de Roterdão ⁽¹⁾ | 3 | 4.8 | 76 | 123.2 | Não elegível | -- | 79 | 128 |
| Eurometrópole de Estrasburgo ⁽¹⁾ | 8 | 16.4 | 4 | 9.1 | Não elegível | -- | 12 | 25.5 |
| Cidade de Valência | 27 | 34.7 | Sem dados | -- | Não elegível | -- | 27 ⁽⁴⁾ | 34.7 ⁽⁴⁾ |
| ITI de Varsóvia | 109 | 106.4 | 5 | 4.9 | ⁽³⁾ | -- | 113 | 111.3 |
| Cidade de Varsóvia | 98 | 56.8 | 845 | 49.3 | 1,546 | 896.8 | 1,729 | 1,003 |

NOTAS

1. O ano utilizado para o cálculo dos valores per capita é 2015
2. Este valor inclui projetos financiados pelo programa NOP Metro
3. Não foram financiados projetos através do ITI
4. Os dados estão incompletos porque existem um ou mais fundos e programas sem dados disponíveis. O valor real é superior

Fonte: elaboração própria

Na maioria dos casos, o **FEDER é o instrumento mais utilizado**, com dotações atribuídas a cada cidade ou área metropolitana. Os orçamentos do FEDER são geralmente substanciais, refletindo o seu papel central no financiamento de investimentos físicos e infraestruturas, regeneração urbana e inovação. No entanto, as dotações *per capita* do FEDER variam muito. Por exemplo, na cidade de Roterdão ascenderam a apenas 4,8 EUR, enquanto na Área Metropolitana de Praga em 2014-2020 atingiram os 770 EUR. Na maioria das cidades (Florença, Gante, Praga, Estrasburgo, Valência), o FEDER é a fonte mais importante de financiamento da Política de Coesão, refletindo também a introdução da obrigatoriedade de afetação mínima de 5% a ações urbanas a partir de 2014. O elevado montante das dotações do FEDER em Florença pode ser explicado pelo programa NOP Metro, o programa especial italiano para 14 zonas metropolitanas, através do qual Florença e a Cidade Metropolitana de Florença receberam um montante substancial de financiamento do FEDER. Praga também recebeu um montante

relativamente elevado de dotação do FEDER em comparação com outras cidades, graças ao seu próprio Programa Operacional, Praga – Polo de Crescimento, da qual a cidade era a Autoridade de Gestão.

As dotações do FSE – orientadas para o emprego, a inclusão social e a educação – **eram geralmente mais reduzidas** em comparação com o FEDER (e com o Fundo de Coesão, se for caso disso). Por exemplo, em Budapeste, as dotações do FSE foram marginais em comparação com o FEDER e o Fundo de Coesão, mas também foram menores em Florença, Praga, Gante, Estrasburgo e Varsóvia. No entanto, em Roterdão (tanto na cidade como na zona ITI), o FSE foi a fonte de financiamento mais importante. Em Roterdão, a cidade é uma importante beneficiária dos recursos do FSE, que são utilizados principalmente pela cidade para duas prioridades: integração no mercado de trabalho e inclusão social. Estes projetos têm uma perspetiva de longo prazo correspondente a um programa de regeneração social. Roterdão recebe mais financiamento do FSE do que outros municípios dos Países Baixos, com base no número de habitantes desempregados. Os projetos do FSE têm geralmente orçamentos mais reduzidos em comparação com o FEDER e o Fundo de Coesão, são projetos de natureza intangível e menos onerosa. Em Valência, o FSE está sob a égide do Governo Regional de Valência (GVA) e não estão disponíveis dados para a cidade de Valência enquanto beneficiária específica.

De entre as oito cidades, **o Fundo de Coesão só está disponível para Budapeste, Praga e Varsóvia**, sendo que as suas **dotações relativamente elevadas influenciam** fortemente o padrão global de financiamento destas cidades. Em Budapeste e Varsóvia, o Fundo de Coesão é, de longe, a fonte mais importante de financiamento da Política de Coesão. Nomeadamente, Varsóvia apresenta um orçamento impressionante do Fundo de Coesão, muito superior a outros casos, o que pode ser explicado por investimentos em grande escala em infraestruturas e no ambiente, frequentemente nos transportes (incluindo a construção de uma linha de metro), gestão da água e eficiência energética. Do mesmo modo, em Budapeste, foram também financiados pelo Fundo de Coesão desenvolvimentos infraestruturais em grande escala no período de 2014-2020, por exemplo, a reconstrução de uma linha de metro. Praga também exigiu uma dotação significativa do Fundo de Coesão; no entanto, em 2014-2020, o FEDER continuou a ser mais importante para Praga do que o Fundo de Coesão.

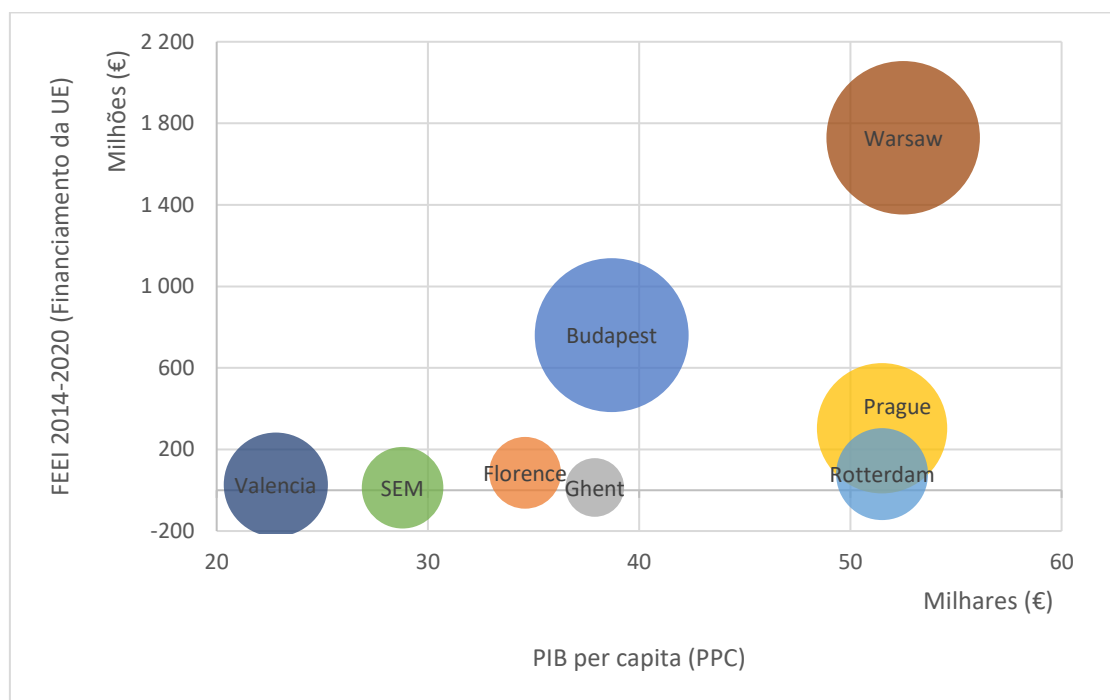
A examinação do montante total de financiamento recebido através destes três fundos, permite constatar que as três **capitais da Europa Central e Oriental receberam muito mais financiamento da Política de Coesão do que as cidades mais pequenas da Europa Ocidental e Meridional**, principalmente devido à sua elegibilidade para o Fundo de Coesão, o que lhes proporcionou um montante substancial de financiamento (como no passado foi o caso de Espanha). Florença também recebeu um montante relativamente elevado de financiamento da UE em comparação com outras cidades, graças ao Programa NOP Metro. A análise mostra que, embora o FEDER domine em termos de abrangência e universalidade, o FSE assegura a complementaridade social e o Fundo de Coesão representa um instrumento de investimento substancial, ainda que geograficamente seletivo (a nível nacional), centrado nas cidades dos países da convergência. Ao transferir a atenção para a perspetiva das cidades, surge uma clara diferenciação entre as cidades da Europa Ocidental com projetos mais pequenos e mais direcionados e as metrópoles da Europa Central e Oriental com enormes investimentos estruturais centrados nas infraestruturas. Nas cidades da Europa Ocidental, a acessibilidade aos FEEI é mais limitada, pelo que o financiamento da UE não constitui o principal motor estratégico de desenvolvimento (exceto para as cidades italianas, devido ao programa NOP Metro).

O financiamento *per capita* dos FEEI (intensidade de financiamento) recebido pelas entidades municipais é mais fácil de comparar entre os casos. Um gráfico de bolhas (Figura 4.10) que apresenta o PIB *per capita* em PPC (2014, NUTS 3) no eixo x, contra o financiamento *per capita* dos FEEI recebido por entidades municipais e afins em 2014-2020 no eixo y, fornece uma visão sintética da forma como os recursos da Política de Coesão se relacionam com os níveis iniciais de desenvolvimento nos casos URDICO, sendo a dimensão das bolhas proporcional à população das respetivas cidades. A visualização mostra claramente o acentuado gradiente de financiamento liderado por Varsóvia, que se destaca como o principal caso atípico, apresentando, de longe, a maior captação de FEEI, mesmo em termos *per capita*, refletindo uma forte elegibilidade, múltiplas responsabilidades institucionais e, simultaneamente, a presença de instituições de saúde e educação e de uma carteira de investimentos metropolitanos. Budapeste constitui o segundo nível deste gradiente, recebendo igualmente, no período de 2014-2020, montantes *per capita* muito elevados de FEEI face à sua posição em termos de PIB de 2014, enquanto Praga e Florença se agrupam num patamar comparável de financiamento *per capita* médio-elevado, apesar dos diferentes contextos macroeconómicos. Na parte inferior do gráfico, Roterdão, Gante, Estrasburgo e Valência surgem com volumes *per capita* de financiamento dos FEEI substancialmente inferiores, indicando um papel mais modesto dos fundos de coesão em gestão partilhada nos respetivos orçamentos municipais. De um modo geral, o padrão do gráfico de bolhas sugere que, em 2014-2020, a escala do apoio municipal dos FEEI não foi determinada por índices económicos simples (como um PIB *per capita* mais baixo ou mais elevado), mas antes pela combinação entre a elegibilidade nacional (incluindo o acesso ao Fundo de Coesão), a arquitetura dos

programas, os diferentes modelos de governação e delegação entre países e a capacidade institucional de cada cidade para converter dotações em projetos.

Figura 4.10

Financiamento *per capita* dos FEEL (em PPC) às entidades municipais e PIB *per capita* nos oito Estudos de Caso, 2014-2020



* O tamanho das bolhas é proporcional à população da cidade

Fonte: elaboração própria

4.5.2.2 Período de programação 2021-2027

O reporte de dados relativos ao período de programação 2021-2027 continua a constituir um desafio devido à **falta de dados coerentes e comparáveis** entre os diferentes estudos de caso (Quadro 4.7). As dificuldades de acesso a dados relativos ao período de 2021-2027 são referidas na maioria dos relatórios dos estudos de caso do URDICO, o que torna problemático comparar os dois períodos em termos quantitativos. Dado que o período de 2021-2027 ainda está em curso e que, normalmente, **apenas os projetos que já tiveram início ou que, pelo menos, dispõem de um contrato de subvenção são incluídos na recolha e análise de dados**, e não o montante total das dotações previstas, importa sublinhar que estes **dados preliminares** não permitem ainda uma visão abrangente do período atual, podendo ocorrer alterações significativas até ao final do período.

Quadro 4.7

Distribuição de fundos da UE a nível nacional ou regional durante o período de programação 2021-2027, tendo as autoridades locais dos Estudos de Caso e as respetivas entidades como beneficiárias (financiamento da UE)

| Estudos de Caso (EC) | FEDER (excluindo Interreg e JTF) | | FSE+ | | FC | | Total | |
|----------------------|-------------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|
| | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) |
| | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------|----------------|------|----------------|-------|-----------|-------|
| Cidade de Budapeste | 6 | 3.7 | ⁽³⁾ | -- | 120 | 71.1 | 126 | 74.8 |
| Cidade Metropolitana de Florença | ⁽³⁾ | -- | ⁽³⁾ | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Florença | 77 ⁽²⁾ | 209.7 | 9 | 24.4 | Não elegível | -- | 86 | 234.1 |
| Cidade de Gante | 7 | 27.7 | 1 | 3.5 | Não elegível | -- | 8 | 31.2 |
| Área Metropolitana de Praga ⁽¹⁾ | 127 | 146.6 | 54 | 62.4 | 93 | 108 | 274 | 317.1 |
| Cidade de Praga | 22 | 17.5 | 74 | 58.6 | 158 | 126 | 255 | 202.1 |
| ITI de Roterdão | 4 | 20 | ⁽³⁾ | -- | Não elegível | -- | 4 | 20 |
| Cidade de Roterdão | 4 | 6.4 | 17 | 26.8 | Não elegível | -- | 21 | 33.2 |
| Eurometrópole de Estrasburgo | 10 | 19.4 | 5 | 9.9 | Não elegível | -- | 15 | 29 |
| Cidade de Valência | Sem dados | -- | Sem dados | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| ITI de Varsóvia | 49 | 34.9 | 6 | 4 | ⁽⁴⁾ | -- | 55 | 38.9 |
| Cidade de Varsóvia | 43 | 23.3 | 3 | 1.6 | 526 | 282.1 | 572 | 306.9 |
| NOTAS | | | | | | | | |
| 1. O ano utilizado para o cálculo dos dados per capita é 2024. | | | | | | | | |
| 2. Este valor inclui projetos financiados pelo programa NOP Metro Plus | | | | | | | | |
| 3. Nenhum dos beneficiários dos EC assinou ainda qualquer contrato de subvenção relativo a este fundo/programa | | | | | | | | |
| 4. Não foram financiados projetos através do ITI | | | | | | | | |

Fonte: elaboração própria

O padrão geral das fontes de financiamento em 2021-2027 é semelhante ao observado no período de 2014-2020. Na maioria das cidades, **o FEDER continua a ser a principal fonte de financiamento**; contudo, a sua importância relativa face a outros fundos parece estar a diminuir. As dotações **do FSE em Roterdão** continuam a ser superiores às do FEDER, verificando-se agora o mesmo em Praga. **Em Varsóvia e Budapeste, o Fundo de Coesão continua a ser a principal fonte de financiamento**, excedendo largamente o FEDER e o FSE; no período atual, o Fundo de Coesão passa **também** a ser a principal fonte de financiamento **em Praga**. Tal poderá explicar-se pelo facto de Praga já não dispor do seu próprio Programa Operacional, anteriormente financiado sobretudo pelo FEDER.

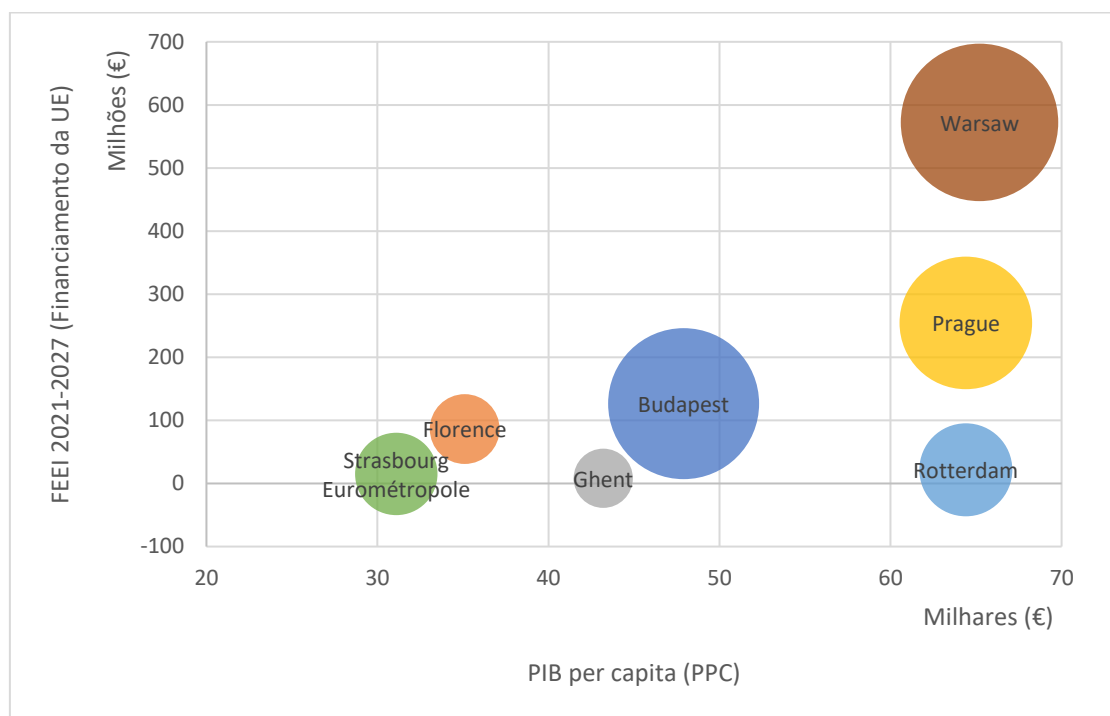
As capitais dos Estudos de Caso e as respetivas entidades municipais obtiveram novamente um montante relativamente mais elevado de financiamento total dos FEEI do que as restantes cidades neste período, especialmente Varsóvia. No entanto, as três receberam, até ao momento, menos financiamento do que no período anterior, embora esta situação possa ainda alterar-se até 2027 (a recolha de dados foi encerrada em outubro de 2025). Isto é especialmente evidente no caso de Budapeste, onde apenas muito poucos projetos foram iniciados neste período devido ao congelamento dos fundos da Política de Coesão da UE destinados à Hungria, no âmbito do procedimento relativo ao Estado de Direito. Em Varsóvia, o acesso ao financiamento tornou-se mais restrito em comparação com o período anterior, devido à taxa de cofinanciamento mais baixa aplicável a Varsóvia enquanto região desenvolvida, bem como às subseqüentes restrições formais. À semelhança do período de 2014-2020, Florença também recebeu dotações de financiamento relativamente elevadas, sobretudo FEDER no âmbito do programa NOP Metro Plus.

Estas diferenças no financiamento total refletem-se igualmente nos valores *per capita*. Um gráfico de bolhas comparável para 2021-2027 (Figura 4.11), que representa no eixo x o PIB *per capita* de 2020 (PPC, NUTS 3) e no eixo y os FEEI *per capita* recebidos por entidades municipais e conexas (dotações/autorizações para 2021-2027), revela um padrão semelhante, embora mais comprimido do que em 2014-2020. Varsóvia continua a destacar-se claramente, combinando um PIB *per capita* muito elevado com o maior consumo de FEEI *per capita* (à semelhança da Polónia, líder em termos de absorção total dos fundos entre os países), embora a distância face

aos restantes casos seja visivelmente menor do que anteriormente. Praga surge no nível seguinte, apresentando valores substanciais de FEEI *per capita* e reduzindo o fosso face a Varsóvia em comparação com o período anterior. Apesar dos níveis igualmente elevados de PIB *per capita* à escala metropolitana em comparação com Roterdão, Varsóvia e Praga asseguram montantes de FEEI *per capita* muito superiores, devido à elegibilidade para o Fundo de Coesão, calculada com base num Rendimento Nacional Bruto (RNB) inferior ao limiar de 90 % da UE. O caso de Florença é particular; a cidade recebeu montantes de FEEI *per capita* visivelmente elevados devido ao programa NOP Metro, quando comparada, por exemplo, com a Eurometrópole de Estrasburgo, apesar dos níveis equivalentes de PIB *per capita*. Budapeste posiciona-se claramente abaixo deste grupo: a sua dotação de FEEI *per capita* é bastante mais modesta, refletindo o acesso condicionado aos fundos em gestão partilhada no atual ciclo, independentemente das necessidades ou capacidades existentes. Os restantes casos ocidentais e meridionais – Roterdão, Gante e Estrasburgo/EMS – concentram-se na parte inferior do gráfico, com envelopes de FEEI *per capita* comparativamente reduzidos, o que indica que, em 2021-2027, o apoio municipal à coesão é menos expansivo e traduz-se de forma desigual em financiamento à escala da cidade do que no período anterior. O estudo de caso de Valência está excluído desta análise devido à indisponibilidade de dados. Em 2021-2027, uma maior concentração temática em prioridades transversais da UE (inteligente/verde/digital) poderá ter reduzido os padrões anteriormente mais puramente redistributivos.

Figura 4.11

Financiamento dos FEEI *per capita* (em PPC) às entidades municipais e PIB *per capita* nos oito Estudos de Caso, 2021-2025



* O tamanho das bolhas é proporcional à população da cidade

Fonte: elaboração própria

De um modo geral, a observação destes dados dos FEEI nas cidades permite afirmar que a Política de Coesão em 2021-2027 continua a ser fundamentalmente uma política de convergência, mas prossegue a convergência através de uma lógica mais explícita de competitividade/transição (inteligente, ecológica, social e de base territorial). Em conjugação com um orçamento real mais restritivo, a sobreposição do MRR em alguns casos, a execução ainda numa fase inicial do ciclo e os choques de governação em alguns países, são fatores que poderão contribuir para o padrão mais comprimido observado.

4.5.3 Outros fundos da UE

Para além dos principais fundos apresentados na secção anterior, a UE dispõe também de outros canais de financiamento para as cidades, como o **Horizonte**, o **Interreg**, o **LIFE** e o **IUE/UIA** e o **JTF** (este último apenas para 2021-2027). Tal como explicado acima, o Interreg, a UIA/EUI e o JTF são analisados no presente capítulo, sendo tratados separadamente de outros financiamentos do FEDER. Estes programas diferem substancialmente dos Programas Operacionais pois, em vez de assentarem em decisões nacionais/regionais em matéria de afetação territorial, baseiam-se sobretudo em processos concorrenciais de seleção de projetos. Por conseguinte, o montante destes outros fundos pode ser considerado como um indicador das capacidades institucionais, científicas e administrativas de cada cidade para participar em redes transnacionais.

Os outros fundos são **geralmente complementares para as cidades** elegíveis para montantes elevados de financiamento provenientes dos fundos gerais da Política de Coesão, **como Budapeste, Praga e Varsóvia**, ao passo **que assumem maior relevância para as cidades mais pequenas e mais desenvolvidas, que não conseguem obter montantes significativos de financiamento do FEDER e do FSE e não são elegíveis para o Fundo de Coesão**. Por exemplo, Gante recebeu, em 2014-2020, ligeiramente mais de financiamento destes programas do que do FEDER e do FSE em conjunto (ver Quadro 4.6 e Quadro 4.8). Para Valência, estes fundos também são importantes, uma vez que o acesso aos FEEI é frequentemente muito competitivo e as dinâmicas políticas entre departamentos e níveis de governo influenciam esse acesso, e preocupações com incumprimento ou com o cumprimento dos prazos levaram ocasionalmente à exclusão de projetos dos programas cofinanciados pelos FEEI. Em contrapartida, os fundos da UE geridos diretamente são muito mais acessíveis às cidades.

Um problema recorrente, que afetou várias cidades dos Estudos de Caso, prende-se com o facto de as bases de dados do LIFE e das UIA/EUI não registarem os dados de financiamento separadamente para os beneficiários, mas apenas para o projeto no seu conjunto, pelo que, frequentemente, faltavam dados relativos ao financiamento efetivamente recebido pela cidade. Assim, o montante total de financiamento recebido pelas cidades através destes programas é frequentemente subestimado (tal como indicado nas notas infra Quadro 4.8 e Quadro 4.9.). Outra limitação importante prende-se com o facto de não existirem dados disponíveis para Praga relativamente a estes programas, pelo que a cidade não pôde ser incluída na análise.

4.5.3.1 Período de programação 2014-2020

Quadro 4.8

Outros fundos da UE durante o período de programação de 2014-2020, tendo as autoridades locais dos EC e as respetivas entidades como beneficiárias (financiamento da UE)

| Estudos de Caso (EC) | Horizonte | | Interreg (incluindo URBACT) | | LIFE | | UIA | | Total | |
|---|---|---------------------|---|----------------|----------------------------------|----------------|---|----------------|--------------------------------|---------------------|
| | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (M €) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (€) | Per Capita (€) |
| Cidade de Budapeste | 5 | 2.8 | 6 | 3.4 | 3 | 1.7 | Orçamento não registado | -- | 13 ⁽⁶⁾ | 7.9 ⁽⁶⁾ |
| Cidade Metropolitana de Florença ⁽¹⁾ | 0.4 ⁽³⁾ | 0.7 ⁽³⁾ | Sem dados | -- | Orçamento não registado | -- | ⁽⁵⁾ | -- | 0.4 ⁽⁶⁾ | 0.7 ⁽⁶⁾ |
| Cidade de Florença | 5 ⁽³⁾ | 14.3 ⁽³⁾ | 1 | 2.6 | Orçamento não registado | -- | ⁽⁵⁾ | -- | 6 ⁽⁶⁾ | 16.9 ⁽⁶⁾ |
| Cidade de Gante | 1 | 3.9 | 4 | 15.9 | 1 | 3.9 | 7 | 28.8 | 13 | 52.5 |
| Área Metropolitana de Praga | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Praga | ⁽²⁾ | -- | ⁽²⁾ | -- | ⁽²⁾ | -- | ⁽²⁾ | -- | Sem dados | -- |
| ITI de Roterdão ⁽¹⁾ | ⁽⁵⁾ | -- | ⁽⁵⁾ | -- | ⁽⁵⁾ | -- | 5 | 25.4 | 5 | 25.4 |
| Cidade de Roterdão ⁽¹⁾ | 4 | 7 | 4 | 6 | 1 | 2 | 5 | 8.1 | 14 | 23.3 |
| Eurometrópole de Estrasburgo ⁽¹⁾ | ⁽⁵⁾ | -- | 4 | 7.6 | ⁽⁵⁾ | -- | ⁽⁵⁾ | -- | 4 | 7.6 |
| Cidade de Valência | 10 | 12.4 | 0.3 | 0.4 | Orçamento não registado | -- | ⁽⁵⁾ | -- | 11 ⁽⁶⁾ | 12.8 ⁽⁶⁾ |
| ITI de Varsóvia | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Varsóvia | 2 | 1.5 | 1 | 0.6 | 0.2 | 0.1 | ⁽⁵⁾ | -- | 3 | 2.2 |

NOTAS

1. O ano utilizado para o cálculo de dados per capita é 2015
2. Os atores dos EC concentram os esforços do projeto apenas no financiamento dos FEEI
3. Existem projetos (2 Horizonte e 1 LIFE) cujo beneficiário pertence tanto à cidade principal como à sua zona de influência
4. Não foram financiados projetos através do ITI
5. Nenhum dos beneficiários dos EC assinou qualquer contrato de subvenção para este fundo/programa

6. Os dados estão incompletos, uma vez que nem todos os projetos dispõem de informação relativa ao financiamento da UE aos EC. O valor real é superior

Fonte: elaboração d própria

Em termos absolutos, destacam-se Roterdão (UIA, Interreg, Horizonte e LIFE), Budapeste (Interreg, Horizonte, Life), Gante (UIA, Interreg, LIFE e Horizonte) e Valência (Horizonte). No que diz respeito à intensidade do financiamento *per capita*, Gante recebeu o maior volume de financiamento destes fundos, ligeiramente superior ao do FEDER e do FSE, situação única entre as oito cidades. Isto pode explicar-se sobretudo pelo elevado montante de financiamento da UIA, mas a cidade também recebeu montantes relativamente elevados de financiamento do Interreg e do LIFE em comparação com as restantes cidades, tendo igualmente beneficiado de financiamento do Horizonte 2020. Florença e Roterdão também receberam montantes relativamente elevados de financiamento destes programas, no caso de Florença sobretudo do Horizonte; já em Roterdão, a estrutura de financiamento foi mais equilibrada. As restantes cidades receberam menos financiamento destes programas em relação à sua população, especialmente Varsóvia, o que poderá estar relacionado com o facto de a cidade ter recebido os montantes mais elevado de financiamento dos FEEL.

A maioria das cidades tinha projetos e recebeu os maiores montantes de financiamento do Horizonte 2020 e do Interreg. A maioria das cidades também tinha projetos LIFE, mas os respetivos montantes de financiamento nem sempre eram conhecidos ou eram significativamente inferiores ao do Horizonte e do Interreg. **As UIA eram mais seletivas**, por exemplo, apenas Budapeste, Gante e Roterdão tinham projetos UIA, embora os respetivos montantes de financiamento fossem frequentemente superiores aos dos restantes programas.

4.5.3.2 Período de programação 2021-2027

Quadro 4.9

Outros fundos da UE durante o período de programação 2021-2027 tendo as autoridades locais dos EC como beneficiários (financiamento da UE)

| Estudos de Caso (EC) | Horizonte | | Interreg (incluindo URBACT) | | LIFE | | EUI | | JTF | | Total | |
|----------------------------------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|
| | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) | Financiamento da UE aos EC (milhões de euros) | Per Capita (€) |
| Cidade de Budapeste | 2 | 1.5 | 1 | 0.9 | 1 | 1 | 3 | 1.6 | Não elegível | -- | 8.5 | 5 |
| Cidade Metropolitana de Florença | Sem dados | -- | Sem dados | -- | Sem dados | -- | (3) | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Florença | 1 | 3 | (3) | -- | 0.8 | 2.3 | (3) | -- | Não elegível | -- | 2 | 5.3 |
| Cidade de Gante | 2 | 6.4 | 1 | 4.1 | 0.2 | 0.8 | 4 | 15.2 | Não elegível | -- | 7 | 26.5 |
| Área Metropolitana de Praga (1) | (4) | -- | (4) | -- | (4) | -- | (4) | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Praga | (2) | -- | (2) | -- | (2) | -- | (2) | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| ITI de Roterdão | (3) | -- | (3) | -- | (3) | -- | (3) | -- | Nenhum projeto | -- | Sem dados | -- |

| | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|----------------|-----|----------------|-----|----------------|------|-------------------------|------|--------------|-----|------------------|--------------------|
| Cidade de Roterdão | 3 | 5.4 | 2 | 3.5 | 0.8 | 1.2 | 5 | 7.6 | 1 | 2.6 | 13 | 20.3 |
| Eurometrópole de Estrasburgo | 0.4 | 0.8 | 4 | 7.7 | 0.2 | 0.3 | ⁽³⁾ | -- | Não elegível | -- | 4 | 8.8 |
| Cidade de Valência | 4 | 4.9 | 0.4 | 0.5 | Sem dados | -- | Orçamento não registado | -- | Não elegível | -- | 4 ⁽⁵⁾ | 5.5 ⁽⁵⁾ |
| ITI de Varsóvia | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | ⁽⁴⁾ | -- | Não elegível | -- | Sem dados | -- |
| Cidade de Varsóvia | 1 | 0.6 | 1 | 0.7 | 0.09 | 0.05 | 0.1 | 0.07 | Não elegível | -- | 2 | 1.4 |

NOTAS

1. O ano utilizado para o cálculo dos dados per capita é 2024.
2. Os atores dos EC concentram os esforços do projeto apenas no financiamento dos FEEI
3. Nenhum dos beneficiários dos EC assinou ainda qualquer contrato de subvenção para este fundo/programa
4. Não foram financiados projetos através do ITI
5. Os dados estão incompletos, uma vez que nem todos os projetos dispõem de informação relativa ao financiamento da eu aos EC. O valor real é superior

Fonte: elaboração própria

Durante o período 2021-2027, em termos absolutos, Roterdão volta a destacar-se, surgindo Budapeste, Gante, Euro Metrópole de Estrasburgo e Valência num segundo grupo. Os três primeiros combinavam vários programas, com um peso importante das UIA, enquanto os dois últimos se concentravam, respetivamente, no Interreg e no Horizon. À semelhança do período anterior, Gante e Roterdão receberam os montantes de financiamento mais elevados em relação à respetiva população, em ambos os casos principalmente da EUI.

A maioria das cidades beneficiou de projetos do Horizonte Europa, do Interreg e do LIFE, enquanto a EUI continua a ser mais seletiva.

Durante o período de 2021-2027, o **JTF surgiu também como uma fonte de financiamento disponível para as cidades**. Contudo, entre as oito cidades, apenas Roterdão beneficiou desse fundo, o que indica que as restantes cidades não pertencem a regiões classificadas como «territórios em transição», ao passo que a região de Roterdão, Groot-Rijnmond, se encontra entre os territórios elegíveis⁹. Roterdão foi beneficiária de dois projetos do JTF, ambos relacionados com os desafios da formação e do emprego associados à transição ecológica.

4.5.4 Sinergias entre diferentes fontes de financiamento

As possibilidades de financiamento da UE para as cidades não provêm apenas dos FEEI, apesar de estes serem geralmente os mais importantes e estarem associados a investimentos e despesas. Provêm também de outras oportunidades adicionais às quais as cidades podem candidatar-se diretamente em função dos seus interesses e da sua participação em redes (Interreg, Horizonte, LIFE), tal como demonstrado na secção anterior, no Quadro 4.8 e no Quadro 4.9. Para além de algumas das diferenças já anteriormente descritas, é visível que algumas cidades (Roterdão, Budapeste, Gante, Valência) se concentram mais no acesso a fundos de gestão direta do que outras. O Quadro 4.10 apresenta os montantes de financiamento *per capita* para cada fundo e programa (apenas para as oito cidades e não para as áreas metropolitanas ou ITI).

⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en

Quadro 4.10

Financiamento per capita da UE, tendo as autoridades locais e as respetivas entidades como beneficiárias, durante 2014-2020 e 2021-2027 (em EUR)

| Período de programação | 2014-2020 | | | | | 2021-2027 | | | | | |
|------------------------|-------------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| | Fundo ou programa | FE- DER | FSE | FC | Outros ¹ | Total | FE- DER | FSE | FC | Ou- tros ¹ | Total (ex- clu- indo MRR) |
| Budapeste | 16.6 | 1.2 | 421 | 7.8 ⁶ | 447⁶ | 3.7 | ⁵ | 71.1 | 5.0 | 79.8 | 0 |
| Florença | 205 | 22 | ² | 16.9 ⁶ | 244⁶ | 210 | 24.4 | ² | 5.3 | 239 | 1,946 |
| Gante | 29.3 | 25 | ² | 52.6 | 107 | 27.7 | 3.5 | ² | 26.4 | 57.6 | ⁷ |
| Praga | 132 | 71.8 | 40.9 | ⁴ | 244.6 | 17.5 | 58.6 | 126 | ⁴ | 202 | ⁷ |
| Roterdão | 4.8 | 123 | ² | 23.3 | 151 | 6.4 | 26.8 | ² | 17.5 | 50.7 | ⁷ |
| Estras- burgo | 16.4 | 9.1 | ² | 7.6 | 33.1 | 19.2 | 9.8 | ² | 8.8 | 37.8 | ⁷ |
| Valência | 34.7 | ³ | ² | 12.8 ⁶ | 47.5⁶ | ³ | ³ | ² | 5.5 ⁶ | ⁶ | 123 |
| Varsóvia | 56.8 | 49.3 | 897 | 2.2 | 1,005 | 23.3 | 1.6 | 282 | 1.4 | 308 | 77.7 |

1. Esta categoria inclui apenas projetos Horizonte, Interreg, LIFE e Iniciativas Urbanas (UIA e EUI).
2. Estes países não são elegíveis para o FC
3. Os peritos de Valência não conseguiram recolher dados relativos a estes fundos, e os atores dos EC não disponibilizaram os seus próprios dados.
4. Os atores do EC concentram os esforços do projeto apenas no financiamento dos FEEI
5. Nenhum dos beneficiários dos EC assinou qualquer contrato de subvenção para este fundo/programa
6. Os dados estão incompletos, uma vez que nem todos os projetos dispõem informação relativa ao financiamento da UE aos EC. O valor real deverá ser superior, uma vez que os dados orçamentais não estão completos.
7. Dados não disponíveis a nível local (apenas bases de dados nacionais), nem ao nível dos beneficiários (valores conjuntos para os territórios)

Fonte: elaboração própria

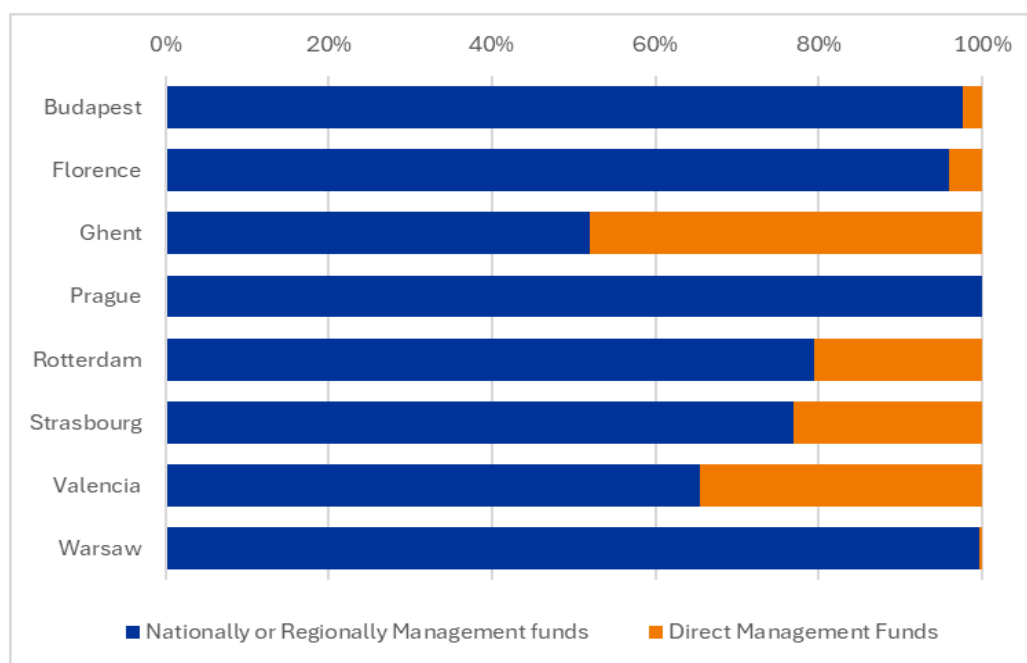
Nos casos URDICO, o **equilíbrio entre os principais fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE, FC) e outros programas da UE geridos diretamente (Interreg, LIFE, IUE/UIA, Horizonte) varia** significativamente, revelando diferentes modelos e capacidades de financiamento urbano. Em termos relativos (na Figura 4.12 e no quadro A. 2.13 do Anexo 2), **Gante depende sobretudo de fundos geridos diretamente**, que representam cerca de 49 % das suas receitas totais provenientes da UE, o que indica uma forte capacidade para concorrer a convites à apresentação de propostas baseados em projetos e para se integrar em redes transnacionais de inovação e de política. Valência surge em seguida, com cerca de 35 %, sugerindo uma dependência crescente, embora ainda mista, de programas competitivos a par dos FEEI. A proporção correspondente aos outros fundos em Roterdão e Estrasburgo é mais moderada (cerca de 20 %), em consonância com um modelo em que os fundos da Política de Coesão continuam a ser importantes, mas são complementados por projetos concorrenciais orientados para objetivos específicos, o que indica que as dotações em regime de gestão partilhada através dos FEEI – especialmente por via de instrumentos territoriais integrados – continuam a constituir o principal canal de apoio da UE. As razões para a maior ou menor importância destes outros fundos da UE para as cidades podem ser explicadas segundo várias dimensões: a) a importância dos FEEI (fundos distribuídos a nível nacional ou regional); b) os diferentes modelos de governação dos FEEI – maior delegação e uma subsidiariedade mais

efetiva, bem como maiores capacidades administrativas, que podem permitir às cidades concorrer eficazmente a estes fundos e, posteriormente, geri-los; c) as cidades podem estar mais ou menos interessadas em determinados objetivos temáticos ou de gestão específicos que a componente dos FEEI poderá não abranger; d) as cidades dispõem de pessoal mais especializado para a gestão de projetos da UE.

De um modo geral, este padrão aponta para um gradiente de **capacidade institucional e estratégica: as cidades com proporções mais elevadas de financiamento gerido diretamente parecem estar mais bem posicionadas para diversificar para além das dotações da Política de Coesão, enquanto as cidades com menores proporções permanecem mais estruturalmente dependentes das regras e dos volumes de programação nacionais/regionais dos FEEI.**

Figura 4.12

Rácio entre os fundos da UE distribuídos a nível nacional e regional e outros fundos e programas em ambos os períodos de programação (em % em relação ao Financiamento total da UE) (*)



Fonte: dados do URDICO, elaboração própria. (*) Uma vez que não existem dados de Praga relativos a outros fundos da UE, todos os fundos da UE são considerados fundos distribuídos a nível nacional e regional.

4.5.5 Orçamentos municipais e fundos da UE

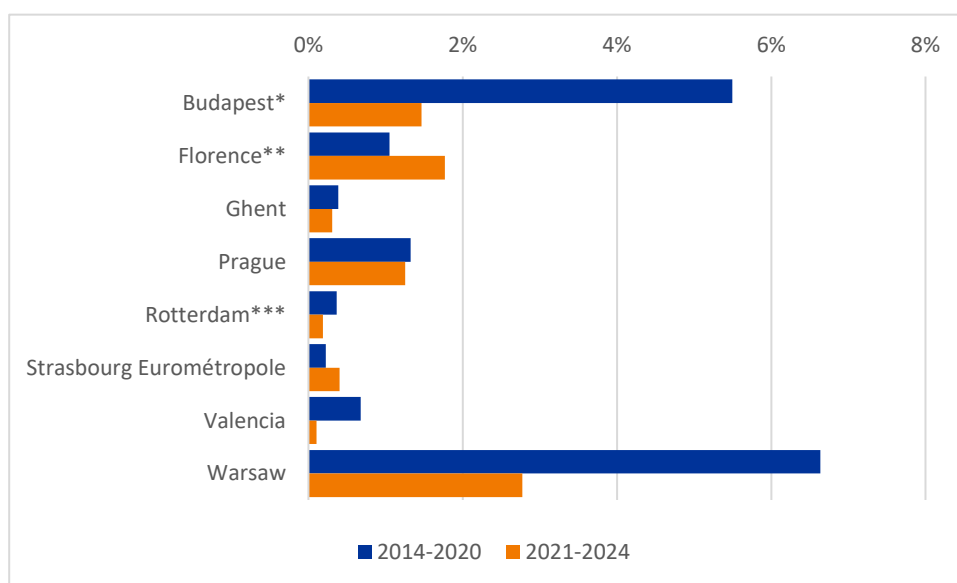
A relevância e a importância do financiamento da UE para as cidades e para os respetivos orçamentos municipais variam consideravelmente. **Para algumas cidades, o financiamento da UE é essencial**, enquanto para outras **assume apenas um carácter complementar**. Para analisar melhor estas diferenças, comparou-se a soma de todos os financiamentos da UE recebidos durante um determinado período com o montante dos orçamentos municipais das cidades no mesmo período. No entanto, esta comparação apresenta algumas limitações, uma vez que os dados relativos aos orçamentos municipais não estavam disponíveis para todos os anos em todas as cidades.

A Figura 4.13 mostra que o **financiamento da UE assume pesos muito distintos nos orçamentos municipais** das cidades URDICO e que estas diferenças se acentuam quando se comparam os dois períodos de programação. Em 2014-2020, os recursos da UE assumiram maior relevância orçamental em **Varsóvia**, onde representaram quase 7 % do orçamento da cidade, evidenciando uma **forte dependência da Política de Coesão para o financiamento dos grandes investimentos urbanos**; esta percentagem cai para cerca de 2,5 % em 2021-2027, o

que indica uma contração substancial no ciclo atual. **Budapeste** apresenta um declínio igualmente acentuado, passando de cerca de 5,5 % do seu orçamento municipal em 2014-2020 para menos de 1,5 %, refletindo os efeitos combinados de um **canal nacional de financiamento mais restritivo e da suspensão mais ampla dos pagamentos da UE à Hungria**. **Florença** destaca-se como o único caso **em que o financiamento da UE aumenta ligeiramente em importância relativa**, passando de cerca de 1 % para cerca de 1,75 %, em consonância com o papel estabilizador dos programas metropolitanos em Itália. Para as restantes cidades – **Gante, Roterdão, Estrasburgo e Valência** – **o financiamento da UE continua a ser comparativamente marginal em termos orçamentais**; de facto, em ambos os períodos, o financiamento da UE não constitui a principal fonte de desenvolvimento e funciona mais como um complemento direcionado aos recursos locais do que como um pilar central de investimento. Por exemplo, na Eurometrópole de Estrasburgo, o financiamento da UE é inferior a 0,2 % do orçamento municipal e, durante o período de 2021-2027, a dotação do ITI foi totalmente absorvida no prazo de dois anos, demonstrando uma forte capacidade local de execução. De um modo geral, a passagem de 2014-2020 para 2021-2027 sugere uma redução da dependência orçamental municipal em relação aos FEEI na maioria dos casos, com efeitos particularmente fortes nas capitais dos países da Europa Central e Oriental – embora os valores relativos ao segundo período sejam provisórios, pelo que estes rácios sofrerão certamente alterações (ver, no Relatório sobre a Recolha de Dados, os valores exatos dos montantes orçamentais totais no quadro A.3.5).

Figura 4.13

Peso do financiamento da UE nos orçamentos municipais: 2014-2020 e 2021-2027 (dados orçamentais apenas para 2021-2024)



* Período orçamental da municipal 2021-2024 calculado pro rata com base nos 3 anos disponíveis (2021-2023)

** Período orçamental municipal 2014-2020 calculado pro rata com base no único ano disponível (2020)

*** Período orçamental municipal 2014-2020, calculado pro rata com base nos 4 anos disponíveis (2017-2020)

Fonte: dados do URDICO, elaboração própria

A importância dos recursos da UE para os orçamentos ou projetos das cidades depende também das necessidades de cofinanciamento. **As taxas médias de cofinanciamento dos FEEI nas cidades URDICO revelam uma forte diferenciação em função do fundo, da geografia e do período de programação** (Quadro 4.11). Os projetos do Fundo de Coesão – disponíveis apenas nas três capitais – apresentam quotas de financiamento da UE bastante elevadas, com Budapeste e Varsóvia sistematicamente acima de 50 % em ambos os períodos (Budapeste caiu de 73,2 % para 55,5 %, Varsóvia de 61,5 % para 51,9 %), enquanto o cofinanciamento do Fundo de Coesão em Praga aumenta entre os dois períodos de programação (69,7 % em 2014-2020 e 79,3 % em 2021-2027), **confirmando o papel do Fundo de Coesão como instrumento orientado para infraestruturas pesadas, com uma cobertura substancial da UE. O cofinanciamento do FEDER é o que apresenta maior variação**: as quotas muito elevadas de financiamento da UE caracterizam instrumentos metropolitanos da Europa

Central e Oriental, como a Área Metropolitana de Praga (84,1 % → 72,1 %) e o ITI de Varsóvia (78,9 % → 48,4 %), ao passo que os casos ocidentais e meridionais apresentam valores significativamente mais baixos – por exemplo, a Eurometrópole de Estrasburgo (31,9 %) e a cidade de Roterdão (35,8 %) – o que indica uma maior dependência de fundos locais/nacionais de contrapartida. Uma tendência notável entre os dois períodos é a diminuição do cofinanciamento FEDER em várias cidades e instrumentos (por exemplo, ITI de Roterdão 64,1 % → 39,4 %; FEDER de Budapeste 53,5 % → 40,0 %; ITI de Varsóvia 78,9 % → 48,4 %), sugerindo taxas de contribuição da UE mais restritivas ou uma maior pressão de cofinanciamento em 2021-2027. **O cofinanciamento do FSE é geralmente elevado quando utilizado, refletindo a sua lógica de política social:** Florença apresenta uma cobertura quase total da UE em 2014-2020 (93-100 %), enquanto Varsóvia continua a ser muito cofinanciada em ambos os períodos (87,4 % → 83,5 %), em contraste com taxas de cofinanciamento do FSE mais moderadas em cidades como Gante e Roterdão (cerca de 40-54 %). De um modo geral, este padrão reforça uma conclusão central do URDICO: **as capitais dos Estudos de Caso beneficiam de níveis mais elevados de cofinanciamento da UE – especialmente através dos instrumentos do Fundo de Coesão e do FEDER/ITI – enquanto as cidades ocidentais e meridionais enfrentam quotas mais baixas de financiamento da UE e, por conseguinte, um encargo estruturalmente mais elevado de cofinanciamento local, uma diferença que parece aumentar no ciclo de 2021-2027.** Ver igualmente as figuras A.4.1 e A.4.2, no anexo do Relatório sobre a Recolha de Dados, referentes às taxas de cofinanciamento para cada período de programação e tipos de fundos/programas. O quadro A.4.1 do anexo 2 apresenta, de igual modo, esta taxa de cofinanciamento para o número total de projetos registados no URDICO. Quanto mais elevada for a taxa de cofinanciamento da UE, menores serão as dificuldades de gestão orçamental para as cidades.

Quadro 4.11

Taxas médias de cofinanciamento dos fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional em ambos os períodos de programação

| | Fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional | | | | | |
|----------------------------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | FC | | FEDER | | FSE | |
| | 2014-2020 | 2021-2027 | 2014-2020 | 2021-2027 | 2014-2020 | 2021-2027 |
| Cidade de Budapeste | 73.2% | 55.5% | 53.5% | 40.0% | 45.9% | |
| Cidade Metropolitana de Florença | | | 41.8% | | 93.0% | |
| Cidade de Florença | | | 49.9% | 50.0% | 100.0% | 38.1% |
| Cidade de Gante | | | 39.2% | 52.0% | 41.5% | 33.8% |
| Área Metropolitana de Praga | 74.1% | 71.1% | 84.1% | 72.1% | 84.9% | 76.7% |
| Cidade de Praga | 64.5% | 79.3% | 51.4% | 40.8% | 52.7% | 76.7% |
| ITI de Roterdão | | | 64.1% | 39.4% | 50.0% | |
| Cidade de Roterdão | | | 35.8% | | 53.6% | 40.0% |
| Eurometrópole de Estrasburgo | | | 31.9% | | | |
| Cidade de Valência | | | 50.5% | | | |
| ITI de Varsóvia | | | 78.9% | 48.4% | 79.2% | 54.1% |
| Cidade de Varsóvia | 61.5% | 51.9% | 52.1% | 59.7% | 87.3% | 83.5% |

Fonte: Elaboração própria

Para algumas cidades, assegurar a sua própria quota de cofinanciamento pode representar um desafio. No caso de **Budapeste**, para alguns programas, uma certa quota de cofinanciamento é assegurada a nível nacional, pelo que, normalmente, o cofinanciamento não representa um problema para a cidade. No entanto, durante o período de 2021-2027, a situação financeira da cidade é muito restritiva e o recurso a endividamento externo encontra-se fortemente limitado, pelo que o cofinanciamento se tornou mais difícil. Em **Varsóvia**, **o cofinanciamento local constitui um obstáculo significativo**, em especial para grandes projetos de infraestruturas. A

cidade respondeu adotando um modelo de financiamento multifonte que combina instrumentos reembolsáveis, como os empréstimos do BGK e do BEI, com subvenções nacionais e da UE. Varsóvia defendeu igualmente regras de cofinanciamento mais flexíveis, incluindo a aceitação de contribuições em espécie e incentivos fiscais. **Gante enfrenta dificuldades recorrentes** com a exigência de uma contrapartida local de 60 %, em especial no caso de projetos FEDER com forte intensidade de capital. Embora a pressão varie em função do programa, o desafio pode ser atenuado quando estiver disponível cofinanciamento regional complementar, como no âmbito do FSE. Tal como nos casos anteriores, **também em Praga**, o principal desafio na execução dos fundos da UE para o desenvolvimento urbano é o baixo nível de cofinanciamento da UE.

No caso de Valência, o cofinanciamento continua a ser viável, mas simultaneamente complexo do ponto de vista político e operacional. Os projetos são frequentemente apresentados de forma reativa ou retroativa, utilizando fundos da UE para apoiar iniciativas já planeadas ou parcialmente executadas. A cidade explorou abordagens inovadoras, incluindo a utilização de Fundações, mas as restrições legais continuam a limitar as estratégias proativas de cofinanciamento. **Florença também enfrenta dificuldades na obtenção de fundos de contrapartida**, o que pode conduzir a atrasos ou a intervenções redimensionadas em baixa. O cofinanciamento exige frequentemente reafecções entre departamentos municipais, uma prática que nem sempre é sustentável. Embora a cidade tenha experimentado contribuições em espécie e modelos de financiamento misto, as regras da Política de Coesão continuam rígidas e as obrigações em matéria de contratação pública e reporte encontram-se estritamente reguladas. No entanto, o impacto global é moderado, uma vez que, em alguns programas, o cofinanciamento é coberto a nível nacional, permitindo a Florença executar projetos integralmente financiados. **Roterdão** gere o cofinanciamento através de um **planeamento orçamental ao nível dos projetos** e procura apoio da UE apenas para projetos que já tenham obtido financiamento local. Neste caso, os fundos da UE são considerados como complementos, e não substitutos, do investimento municipal. **Em Estrasburgo, o cofinanciamento não suscitou** dificuldades significativas. A Eurometrópole privilegia estrategicamente projetos liderados por atores privados – como PME e organizações sem fins lucrativos – transferindo grande parte da responsabilidade pelo cofinanciamento para fora dos orçamentos públicos, maximizando simultaneamente o efeito de alavancagem do investimento privado. Ainda assim, o modelo pode tornar-se vulnerável se as condições económicas piorarem ou se os parceiros privados forem obrigados a adiar os investimentos previstos.

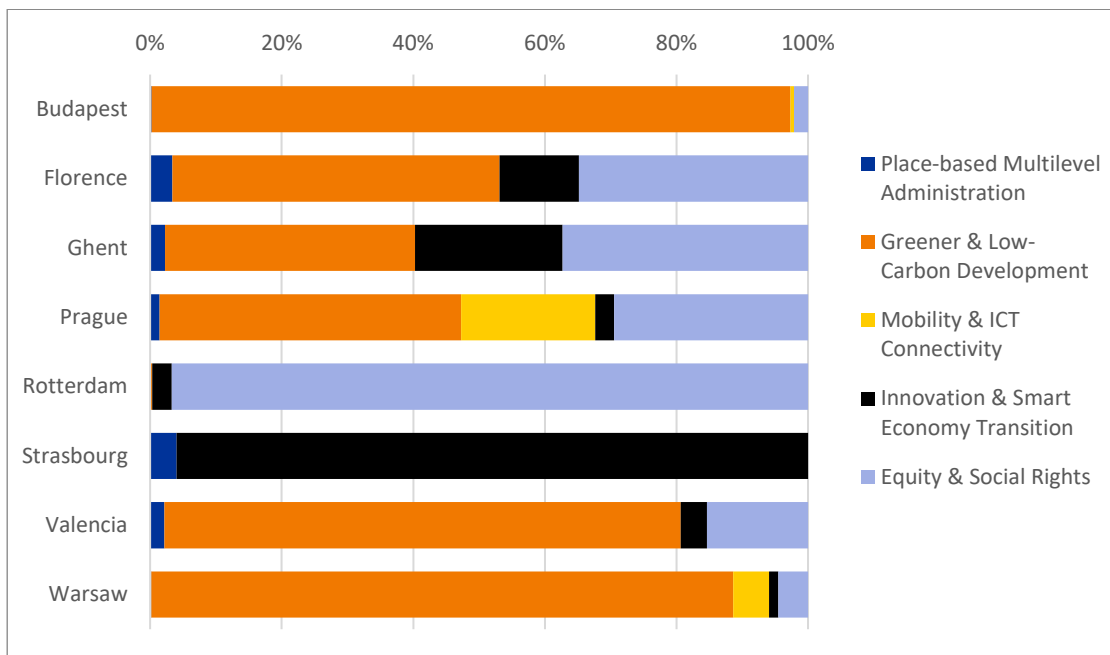
As taxas de cofinanciamento da UE para outros fundos, como o Horizonte, o Interreg, o Life e o UIA/EUI, são geralmente bastante mais elevadas (ver anexo 2, quadro A.4.2), exigem uma menor contribuição própria, pelo que assegurar o cofinanciamento próprio destes programas tende a ser geralmente menos problemático para as cidades.

4.5.6 Objetivos temáticos dos desenvolvimentos financiados pela UE

Em **2014-2020**, as intervenções dos FEEI foram organizadas em torno dos 11 Objetivos Temáticos (reorganizados nos cinco objetivos decididos para o período 2021-2027, ver Figura 4.14), com as cidades a concentrarem-se sobretudo nas prioridades ligadas à **Inovação e à Transição Económica Inteligente (OT1-OT3)**, ao **Desenvolvimento mais Ecológico e de Baixo Carbono (OT4-OT6)**, à **Mobilidade e Conectividade das TIC (OT7)**, e à **Equidade e Direitos Sociais (OT8-OT10)** – muitas vezes concretizados através de pacotes de Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS) e, quando aplicável, de ITI. Em 2021-2027, esta estrutura foi racionalizada em cinco Objetivos de Política (OP) e as carteiras urbanas dos FEEI foram transferidas para agendas de «transição» mais explicitamente integradas: o OP 1 (Uma Europa mais inteligente) e OP 2 (Uma Europa mais verde e descarbonizada) dominam as despesas do FEDER, o OP 4 apoia mercados de trabalho e serviços inclusivos, enquanto o OP 5 (Uma Europa mais próxima dos cidadãos) enquadra explicitamente o desenvolvimento urbano e de base territorial. Budapeste, Varsóvia e Valência apresentam uma predominância de projetos ecológicos e relacionados com o ambiente - no entanto, tal oculta o facto de os grandes projetos infraestruturais de (re)construção do metro, que estão a ter lugar em Budapeste e Varsóvia, terem sido contabilizados nesta categoria, e não na das infraestruturas. Outros fundos e programas da UE reforçam estas trajetórias, embora com diferentes ênfases e modalidades de execução: o Horizonte apoia principalmente a investigação, projetos-piloto urbanos orientados para a inovação; o LIFE concentra-se no ambiente, na natureza e na adaptação/atenuação das alterações climáticas; o Interreg apoia a cooperação territorial transfronteiriça e transnacional, frequentemente alinhada com os objetivos ecológicos e de inovação; as UIA/EUI visam soluções urbanas integradas experimentais e o reforço das capacidades. No caso de Budapeste e de Gante, esses projetos parecem continuar centrados na ecologia e nas questões ambientais, enquanto Florença e Valência se concentram mais na melhoria dos projetos administrativos e de governação. Já Estrasburgo e Varsóvia estão predominantemente envolvidos

em projetos de carácter social ou relacionados com os direitos humanos. Budapeste, Gante e Roterdão apresentam uma combinação relativamente equilibrada de objetivos (Figura 4.15).

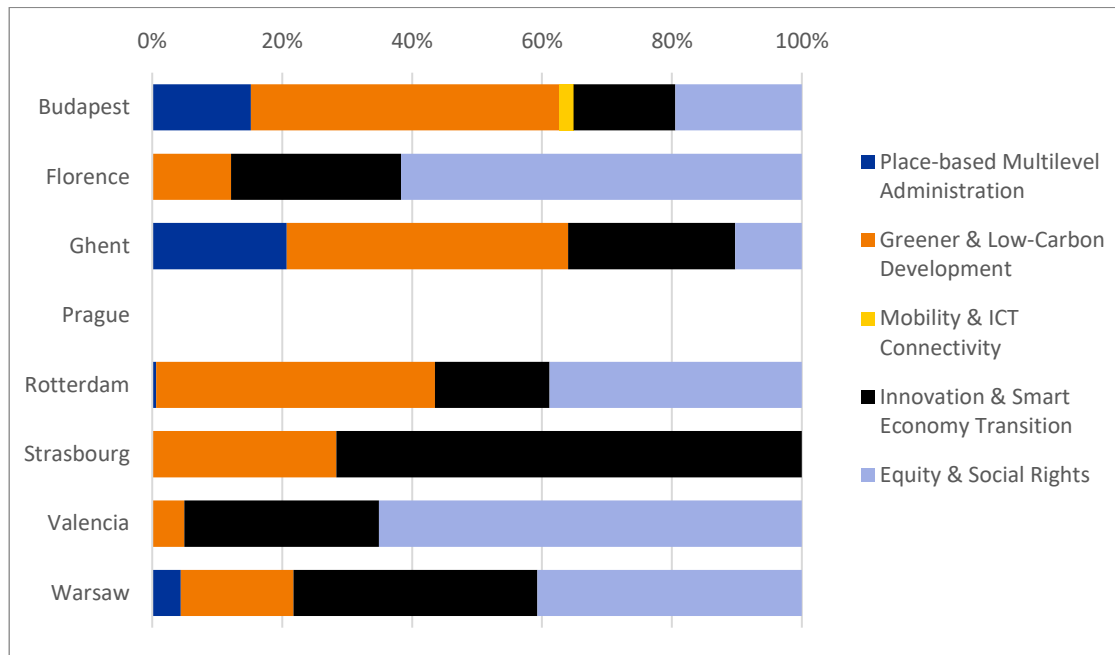
Figura 4.14
Objetivos temáticos dos projetos financiados por fundos da UE distribuídos a nível nacional ou regional em ambos os períodos (em % do total dos FEEI dos EC)



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.15

Objetivos temáticos dos projetos financiados por outros fundos da UE em ambos os períodos (em % do total de fundos dos EC)



Fonte: Elaboração própria

No seu conjunto, os dois canais de financiamento revelam uma **orientação temática convergente – rumo a uma transformação ecológica, digital, inovadora e inclusiva** –, embora difiram em escala e governação: **os fundos da UE distribuídos a nível nacional e regional proporcionam investimentos territorialmente alocados** associados à elegibilidade regional, **ao passo que outros fundos da UE, geridos mais diretamente pelas cidades, favorecem formas de inovação urbana competitiva, frequentemente assentes em redes.**

4.5.7 Cooperação à escala metropolitana/FUA em desenvolvimentos financiados pela UE

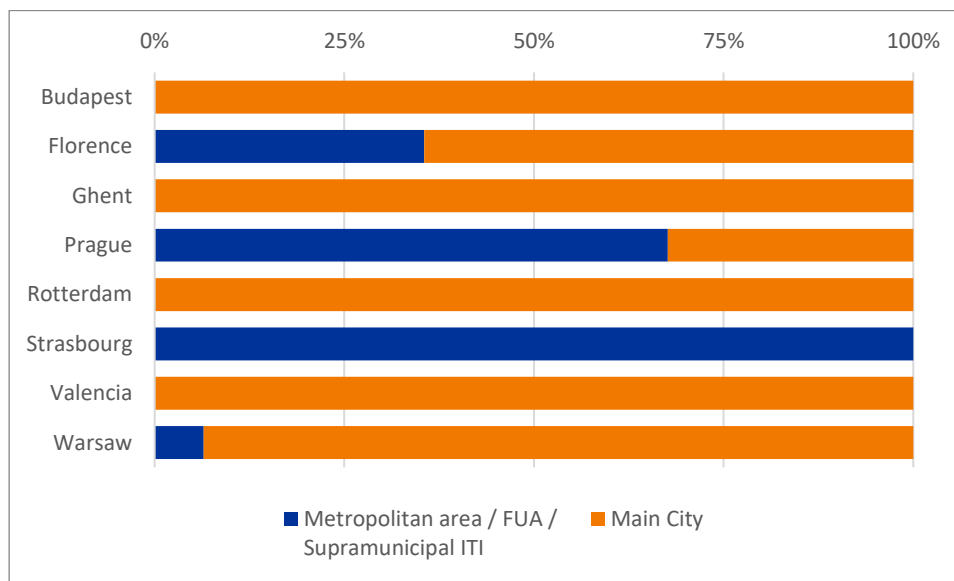
Uma questão adicional, tendo em conta a **potencial relação entre a Política de Coesão e o ordenamento do território**, é a de saber em que medida este financiamento é atribuído ao nível das Áreas Urbanas Funcionais (FUA), com base em estratégias intermunicipais comuns. Nos casos de Budapeste, Gante e Valência, a recolha de dados e a análise dos estudos de caso abrangeram apenas a área administrativa da cidade devido à falta de cooperação institucionalizada à escala metropolitana ou das FUA, ou à falta de planeamento conjunto e execução conjunta de projetos. Por outro lado, nos casos de Florença, Praga e Varsóvia, o nível metropolitano também desempenha um papel importante no planeamento e na execução da Política de Coesão da UE. A Cidade Metropolitana de Florença também executou projetos financiados pela UE, não apenas a cidade de Florença, ainda que essencialmente no primeiro período e menos no segundo. No caso de Praga, foi criada a área metropolitana alargada (Praga Metropolitan Área - PMA) para implementar o instrumento ITI. Varsóvia também tem uma área de ITI supramunicipal, referente ao território da MetrÓpole de Varsóvia em 2021-2027 (Varsóvia + 69 municípios), enquanto durante o período de 2014-2020 a área de ITI era mais reduzida (Varsóvia + 39 municípios). O caso de Roterdão é um pouco diferente a este respeito, porque a área de ITI está dentro dos limites da cidade. No caso de Estrasburgo, o planeamento e a execução da Política de Coesão da UE são exclusivamente metropolitanos, ocorrendo ao nível da EurometrÓpole de Estrasburgo, cuja jurisdição se sobrepõe à área dos ITI. (Ver mais pormenores na secção 4.2.1 e Figura 4.4)

Os resultados são coerentes com os de Huete-Garcia et al., 2024, que analisaram as estratégias urbanas executadas em 2014-2020 e concluíram que as estratégias apoiadas por múltiplos fundos da UE (FEDER, FSE, etc.) e executadas através de instrumentos descentralizados (como os ITI) são mais integradas e eficazes do que as que

dependem de fundos únicos ou de uma execução centralizada. Neste sentido, **os dados do URDICO demonstram que devem ser desenvolvidos esforços significativos para reforçar as áreas urbanas funcionais (FUA), as áreas metropolitanas e os ITI** (estes últimos, quando existentes, perdendo claramente a sua expressão do primeiro para o segundo período de programação) (ver Quadro 4.6, Quadro 4.7 e Figura 4.16), apoiando e incentivando a cooperação metropolitana, o desenvolvimento estratégico conjunto e a exploração de economias de escala.

Figura 4.16

O peso relativo do financiamento da UE nas cidades e FUA/AM/ITI dos 8 EC (financiamento total da UE em cada EC = 100)



Fonte: dados do URDICO. Elaboração própria

4.6 O Mecanismo de Recuperação e Resiliência nos Estudos de Caso do URDICO

Há duas razões principais pelas quais é essencial ter em conta o **MRR** num estudo sobre a Política de Coesão. A primeira é o **montante substancial** deste instrumento extraordinário, introduzido em resposta à **epidemia de COVID-19**. O segundo é o seu **mecanismo regulamentar especial**, que difere substancialmente da forma como os fundos de coesão foram planeados, atribuídos e implementados. Com efeito, o **MRR**, com a sua abordagem simplificada e centralizada, foi considerado tão bem-sucedido que a **Comissão Europeia o tomou como referência na formulação da sua proposta para o QFP 2028-2034**. Por ambas as razões, é muito importante dispor de uma visão de conjunto sobre a forma como o **MRR** foi regulamentado nos oito países em análise e do papel que as cidades dos estudos de caso desempenharam no planeamento e na execução destes recursos da UE.

A análise dos **Planos de Recuperação e Resiliência dos oito países** mostrou que apenas alguns deles (principalmente a Itália) utilizaram o **MRR** para reforçar a governação multinível e promover a coesão territorial. **A maioria dos restantes países aplicou o MRR como um mecanismo centralizado e descendente**. Além disso, alguns países – como a Hungria e a Polónia – ajustaram a utilização do MRR às suas mais amplas tensões políticas e institucionais com a UE.

O URDICO apresenta evidência relevante relativa à **participação das cidades nos processos associados ao MRR**, o alinhamento – ou desalinhamento – entre a programação nacional e as necessidades locais. A análise comparativa das oito cidades destaca os graus de participação, o acesso ao financiamento e as práticas de coordenação.

No que diz respeito aos montantes de financiamento recebidos/a receber por cada cidade, as cidades afirmam que **é difícil medir a contribuição do MRR**. A fusão dos fundos do MRR com os fluxos de financiamento

nacionais (Estrasburgo) e as alterações contínuas dos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) com a nova rotulagem dos projetos reduzem a visibilidade clara dos montantes do MRR.

Das entrevistas depreende-se claramente que **as cidades foram marginalizadas em todos os países na fase de planeamento e conceção do MRR**. Os governos nacionais adotaram abordagens altamente centralizadas, nas quais os ministérios ou as autoridades federais assumiram um papel de liderança. Na **Bélgica**, o plano foi coordenado principalmente a nível federal e regional, não tendo estado as autoridades locais diretamente envolvidas na sua conceção. A marginalização dos órgãos de poder local também foi reconhecida pelos municípios neerlandeses: **Roterdão** conheceu um **processo MRR centralizado e orientado para a eficiência**, liderado principalmente pelo Ministério das Finanças neerlandês. Embora o plano nacional contenha um capítulo formal dedicado à consulta, a **participação das autoridades locais foi limitada na prática**. Experiências semelhantes foram relatadas na República Checa, França, Hungria e Polónia. Cidades como **Praga, Budapeste e Varsóvia não foram suficientemente consultadas**, enquanto em **França** os convites regionais à apresentação de projetos proporcionaram alguma ancoragem territorial. Contudo, de um modo geral, **os atores locais tiveram uma influência limitada** nas prioridades estratégicas.

A **Itália** destaca-se desta tendência como o **beneficiário mais significativo** e o exemplo mais ambicioso. O PRR italiano de 191,5 mil milhões de EUR, adotado em julho de 2021, foi objeto de revisões ao abrigo de sucessivos governos e assenta num sistema de governação multinível. Ao contrário dos modelos centralizados da França ou de outros países, o plano italiano exigiu uma **participação substancial dos atores regionais e locais**, transformando o **MRR** simultaneamente num teste e numa oportunidade para o sistema de governação multinível da Itália, proporcionando financiamento direto para investimentos, superando assim a complexa governação da Política de Coesão, no âmbito da qual as regiões atuam como instâncias de intermediação (*gatekeepers*) para os órgãos de poder local.

Esta orientação predominantemente centralizada foi também reiterada na fase de implementação, em que as cidades assumiram apenas o papel de implementar as prioridades decididas a nível nacional. No entanto, tal não foi o caso em **Florença, Valência e Estrasburgo**, onde, **em certa medida, o papel das cidades na implementação foi reconhecido**. No contexto do PRR de Itália, **Florença apresenta um modelo mais estruturado e inclusivo**. **Estrasburgo**, no âmbito do enquadramento francês do PRR, esteve envolvida principalmente como parceira de implementação no que respeita à estratégia mais ampla «*France Relance*», a qual combinou 40 mil milhões de EUR disponibilizados pela UE e 60 mil milhões de EUR provenientes de fontes nacionais, definida centralmente pelo Ministério da Economia.

Em conclusão, o MRR demonstrou o potencial para atuar como um forte catalisador da transformação urbana em contextos em que os mecanismos de governação permitiram às autoridades locais desempenhar um papel ativo e estratégico. No entanto, a utilização deste fundo demonstrou, **na maioria dos países, uma forte centralização, tanto em termos de intensidade financeira como do carácter inclusivo da governação**. Os dados comparativos apontam para a emergência de padrões distintos: 1) **sistemas proativos** (por exemplo, Florença, Valência) com utilização estratégica dos fundos e conferindo às cidades um papel substancial, pelo menos na fase de implementação; 2) **implementação orientada, mas centralizada** (por exemplo, Roterdão); 3) **participação limitada ou simbólica** (por exemplo, Estrasburgo); e 4) **participação mínima e/ou transparência limitada** (por exemplo, Budapeste, Gante, Praga, Varsóvia). Estas diferenças sublinham a importância de capacitar as autoridades urbanas em futuros quadros de recuperação e de assegurar uma transparência sistemática na afetação dos fundos e no acompanhamento do seu impacto. Além disso, pode dizer-se que o modelo do MRR em muitas cidades dos Estudos de Casos significou um retrocesso no que diz respeito à execução de estratégias de base territorial. Em especial, tem:

- Maior complexidade decorrente da ativação de um sistema de gestão paralelo e frequentemente antagónico (MRR vs Política de Coesão).
- Centralização excessiva não apenas da gestão do financiamento, mas também das prioridades temáticas. O PRR italiano é uma exceção, uma vez que as iniciativas PUI e PINQUA [1] dirigiram-se às autoridades metropolitanas e, no MRR italiano, foi diretamente atribuído às cidades e aos municípios um montante sem precedentes para investimentos na regeneração urbana, digitalização, cultura, transportes públicos, edifícios escolares e outros.
- Déficit de políticas (e projetos) territorialmente robustos. Ao ignorarem estruturalmente, na conceção/planeamento, as cidades e os atores relevantes (incluindo as regiões), os vários PRR reduziram drasticamente a oportunidade de afetar recursos segundo uma visão estratégica territorial. Mais uma vez, a exceção é o caso italiano, em que a *Associazione Nazionale Comuni Italiani* (ANCI) considera a

forte coordenação nacional e a abordagem baseada no desempenho da proposta de QFP como uma oportunidade para as cidades e os municípios.

Em suma, a ênfase do **MRR** numa rápida implementação e absorção financeira conduziu a abordagens centralizadas em países onde a descentralização não se encontrava solidamente ancorada em estruturas administrativas e políticas (Martínez & Reviglio, 2023). Enquanto algumas cidades (**Florença, Valência**) puderam utilizar o **MRR para reforçar as estratégias integradas**, outras (**Roterdão, Budapeste, Praga, Varsóvia**) foram **marginalizadas** devido mecanismos de intermediação e controlo (*gatekeepers*) a nível nacional ou a divergências políticas de perspetiva entre o nível nacional e o nível municipal, o que demonstra o risco de marginalizar as cidades em quadros centralizados de elaboração de políticas.

¹¹ Os Projetos Urbanos Integrados (PUI- *Piani Urbani Integrati*) são instrumentos ao abrigo do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência da Itália destinados a financiar intervenções integradas em zonas urbanas, geridas pelas cidades metropolitanas. O *PINQuA – Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare* (Programa Nacional Inovador para uma Habitação de Qualidade) é um programa nacional concebido para melhorar a qualidade da habitação, promover a inclusão social, a regeneração urbana e a sustentabilidade ambiental.

5 Conclusões e recomendações de política

A **reforma de 2013 da Política de Coesão** visava o desenvolvimento territorial integrado, cujos pilares eram o desenvolvimento de base territorial, com ênfase estratégica em domínios específicos para identificar os seus desafios e potencialidades; investimentos específicos em estratégias integradas de desenvolvimento territorial inteligente e modelos de governação multinível que combinassem a direção central/regional com a participação local. O conceito inovador de **desenvolvimento urbano sustentável** e os novos instrumentos do **ITI e DLBC** materializaram esta lógica de intervenção, aplicada em todos os Estados-Membros, revelando uma grande diversidade de modelos, de acordo com as diferenças no financiamento disponível, nas prioridades de desenvolvimento territorial e nos sistemas de governação. No período 2021-2027, os principais elementos foram mantidos no regulamento da UE e a afetação mínima obrigatória foi ligeiramente reforçada.

Na investigação do URDICO, tomámos conhecimento de que a **reforma de 2013 da Política de Coesão** produziu **resultados positivos significativos no apoio estratégico da UE às áreas urbanas através do conceito de desenvolvimento territorial integrado e dos instrumentos associados**. Com base nos resultados do projeto, pode dizer-se que **a descentralização revelou-se bem-sucedida: o princípio da parceria e a subsidiariedade** permitiram que muitas cidades de vários países se tornassem **participantes ativos nos programas da Política de Coesão**. O URDICO demonstrou que as cidades podem tornar-se parceiros fiáveis na programação e implementação da Política de Coesão se puderem trabalhar num quadro favorável **de governação multinível**, obter financiamento específico da UE e ter acesso a recursos de Assistência Técnica. Os exemplos de **Roterdão, Estrasburgo, Praga, Varsóvia e Florença** mostram que, nestas circunstâncias, as cidades tornam-se capazes de assumir responsabilidades mais diretas (Autoridade de Gestão, Organismo Intermediário, etc.) na implementação da Política de Coesão, o que contribui para melhores resultados dos programas. As cidades demonstraram a capacidade de operacionalizar a Política de Coesão de diversas formas: desde a implementação dos ITI ou apoiar a Autoridade de Gestão até à territorialização dos programas nacionais e regionais (ver o caso de **Florença com o PON Metro e o NP Metro+**). No geral, pode afirmar-se que as condições fundamentais para um papel eficaz das cidades na operacionalização da Política de Coesão são:

- **Parceria sólida e envolvimento** contínuo das cidades (não só no planeamento e enquanto entidades executoras, mas também como corresponsáveis pela execução da Política de Coesão);
- **Governação multinível eficaz e colaborativa;**
- Perspetivas de **financiamento** claras e estáveis. As cidades devem poder elaborar estratégias territoriais com uma clara disponibilidade de financiamento;
- **Confiança** entre instituições. Contextos institucionais assentes na confiança demonstraram que as responsabilidades podem ser partilhadas numa perspetiva sinérgica;
- **Abordagem de base-territorial**. Enquanto nível mais próximo dos cidadãos, as cidades defendem a manutenção (ou mesmo o reforço) da sensibilidade territorial na Política de Coesão.

Durante o URDICO, foram analisados muitos exemplos concretos relativos à contribuição das cidades. Estes exemplos demonstraram que a Política de Coesão pode ser **negativamente afetada** se as condições para as contribuições das cidades forem restringidas, devido a:

- **Envolvimento limitado das cidades** na definição das prioridades estratégicas. Nos casos em que as cidades foram consideradas meras entidades executoras, o seu envolvimento não se articulou de forma coerente com os princípios da Política de Coesão,
- **Ausência de uma governação multinível eficaz**, em que alguns níveis desempenham o papel de intermediação e controlo do acesso (a nível nacional ou regional);
- **Confiança limitada** entre instituições, limitando as respetivas ações;
- **Ausência de abordagens de base-territorial** em que os níveis superiores de governação definem estratégias sem o necessário envolvimento dos atores locais.

Os resultados obtidos com a investigação do URDICO assumem grande relevância para o debate sobre o QFP 2028-34. No entanto, a **nova proposta de Quadro Financeiro Plurianual**, enquanto primeira proposta para o período de programação 2028-34, revela uma mudança radical na trajetória da reforma de 2013 da Política de Coesão, através **da centralização das políticas ao nível nacional**.

A **nova proposta de QFP** reflete parcialmente algumas das necessidades e prioridades das cidades (ver, por exemplo, o **ITI**), enquanto outras são negligenciadas (por exemplo, a ausência de afetação específica). Embora, nesta fase, seja ainda difícil antecipar a forma como a **proposta de orçamento da UE para 2028-34** será desenvolvida pelos Estados-Membros, afigura-se que o QFP ambiciona um **instrumento baseado no desempenho**, visando uma simplificação dos programas, uma abordagem mais flexível na seleção das prioridades, mantendo as referências à parceria e à governação multinível. No entanto, **parecem faltar garantias robustas de um quadro multinível efetivo**, no qual as cidades possam contribuir de forma eficaz para o planeamento e a implementação da Política de Coesão.

A ideia dos Planos Nacionais Únicos (National Reform Programming Plan – NRPP) **refere-se** à existência de um único programa nacional, à semelhança do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Embora tal possa reduzir a complexidade, permite uma tomada de decisão exclusivamente a nível nacional, o que pode limitar a representação das necessidades das cidades. A atual versão (dezembro de 2025) da proposta de **QFP 2028-2034** baseia-se na ideia de **programas dirigidos pelo nível nacional**, que pode ser contraproducente e inverter os resultados alcançados nos dois últimos períodos de programação, nomeadamente no reforço da capacidade dos municípios e dos atores locais. Na implementação nacional dos princípios do QFP, os governos centrais podem facilmente ignorar uma avaliação exaustiva das necessidades, capacidades e vulnerabilidades locais e regionais. Embora a opinião italiana seja favorável quanto à proposta de QFP (considerando uma forte coordenação nacional e uma abordagem baseada no desempenho como uma oportunidade para as cidades e os municípios), as cidades dos outros países do URDICO não partilham desta opinião positiva.

O **QFP, na sua configuração atual**, pode conduzir à centralização e ter impacto **nos princípios de subsidiariedade e de cooperação em matéria de governação multinível**, que têm sustentado o sucesso da Política de Coesão até ao presente. A experiência adquirida com o projeto URDICO (exceto no caso italiano) mostra que um forte **poder de intermediação e controlo conferido ao nível nacional (ou regional) pode conduzir a políticas nacionais unilaterais** em que os governos locais ficam fortemente dependentes dos ministérios nacionais para a aprovação dos projetos e o desembolso dos fundos. Além disso, **dinâmicas políticas** podem afetar diretamente a afetação de fundos, especialmente quando existem tensões entre os governos nacionais e locais. O caso URDICO de **Budapeste ilustra o potencial resultado de tal abordagem**, uma vez que a cidade, apesar de ter planos inovadores para o DUS, tem um acesso limitado aos fundos da UE. Assim, para a maioria das cidades (exceto para a Itália), **a proposta de QFP (com base no modelo centralizado) não é considerada uma evolução positiva no que diz respeito à Política de Coesão, caso não existam garantias suficientes de subsidiariedade, para as quais são necessárias regras claras e vinculativas no âmbito dos regulamentos da UE.**

A fim de evitar consequências potencialmente negativas de políticas governamentais centralizadas, **são necessários regulamentos robustos da UE para garantir legalmente parcerias multinível com atores urbanos nos países, assegurando o papel institucional das áreas urbanas no planeamento, gestão e acompanhamento dos programas da UE.** Tal poderá assumir a forma de um **capítulo territorial e urbano obrigatório**, que descreva a forma como os municípios e as regiões são incluídos nas fases de conceptualização, elaboração e execução da Política de Coesão. Além disso, a prática da **afetação obrigatória às áreas urbanas deve ser mantida e a respetiva quota** (5 % e 8 % do FEDER, respetivamente, nos dois períodos de programação anteriores) **deve ser reforçada.** Além disso, devem ser encontradas novas formas (através das EUI e de outros mecanismos) de facilitar **o acesso direto das cidades aos fundos da UE.** Sem esses regulamentos de salvaguarda, na opinião da maioria dos atores do URDICO (com exceção da ANCI), **a proposta de QFP ameaça reduzir substancialmente o papel dos municípios na Política de Coesão no futuro.**

Uma última palavra sobre a **disponibilidade de dados sobre os fundos da Política de Coesão ao nível local.** No âmbito do projeto URDICO, foram desenvolvidos esforços significativos para recolher todos os dados disponíveis. Tornou-se claro que, nas condições atuais, **é muito difícil obter dados comparáveis sobre o financiamento da Política de Coesão da UE ao nível das autoridades urbanas ou das áreas urbanas funcionais.** Assim, no futuro, os métodos de recolha de dados deverão ser **harmonizados em todos os países através de orientações claras da UE.** Além disso, os dados sobre a utilização dos fundos da UE raramente estão disponíveis antes da sua publicação oficial, após a aprovação pela CE, o que significa N+2 anos. Isto **praticamente inviabiliza a possibilidade de acompanhamento e a análise contínua dos dados** por parte das administrações centrais ou locais. Para resolver este problema, é necessário encontrar uma solução que permita a análise dos dados mesmo antes da sua validação oficial.

Referências

- Coletti, R., & Filippetti, A. (2025). Is re-scaling bouncing back? The recentralization of Cohesion Policy in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/23248823.2025.2582443>
- Cotella, G. (2019). The Urban Dimension of EU Cohesion Policy. In: Medeiros, E. (eds) *Territorial Cohesion. The Urban Book Series*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_7
- Couch, C., Sykes, O., & Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1), 1–52. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2010.12.001>
- Dijkstra, Lewis, Kompil, Mert and Proietti, Paola (2025) *Are cities the real engines of growth in the EU?* Geography and Environment Discussion Paper Series (52). Department of Geography and Environment, The London School of Economics and Political Science, London, UK <https://eprints.lse.ac.uk/129664/>
- European Union (2008), Consolidated version of the treaty on European Union. In: Official Journal of the European Union. 326(13). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Huete García, M. Á., Pazos-Vidal, S., & Merinero Rodríguez, R. (2024). Urban development strategies in the EU: the relationship between the procedural and substantive dimensions. *Regional Studies*, 58(8), 1557–1567. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2224835>
- Martínez, R., & Reviglio, P. (Eds.). (2023). *Urban Recovery Watch: Empowering Cities in the EU Green and Digital Transition*. CIDOB. <https://www.cidob.org/en/publications/urban-recovery-watch-empowering-cities-eu-green-and-digital-transition>
- Medeiros, E. (2017). Urban Territorial Dimensions in EU Cohesion Policy: The Cases of Lisbon and Oporto. *European Planning Studies*, 25(2), 235–252.
- Mendez, C. (2020). The governance of integrated territorial investment: Lessons from England. In: Piskorek, K., Mendez, C. (Eds.), *Territorial Governance and Policy Integration in Cohesion Policy: The Role of Integrated Territorial Instruments*. Springer.
- Piskorek, K., & Mendez, C. (2020). Integrated Territorial Development in the 2021–2027 Cohesion Policy: From Instruments to Policy Orientation. In: Medeiros, E. (Ed.), *Territorial Cohesion: The Urban Dimension*. Springer.
- Tosics, I. (2016). Integrated Territorial Investment – A Missed Opportunity? In: Bachtler, J – Berkowitz, P – Hardy, S – Muravska, T (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. London: Routledge. pp 284–296 <http://www.tandfebooks.com/doi/view/10.4324/9781315401867Annexes>

Anexos

Anexo 1: D6 - Relatório final dos Estudos de Caso

Anexo 2: Relatório sobre a Recolha de Dados

Anexo 3: Brochuras municipais

Anexo 4: Versões finais dos relatórios dos Estudos de Caso das 8 cidades

Anexo 5: Versão final do documento de Orientação D7

Anexo 6: Versão final validada das Recomendações de Política

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

espon.eu



ESPON 2030

AECT ESPON
Avenida John F. Kennedy
L-1855 Luxemburgo
Grão-Ducado do Luxemburgo
Telefone: +352 20 600 280
Endereço eletrônico: info@espon.eu
www.espon.eu

O AECT ESPON é o beneficiário único do Programa de Co-operação ESPON 2030. A operação única no âmbito do programa é executada pelo AECT ESPON e cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelos Estados-Membros da UE e pelos Estados Parceiros, pela Islândia, pelo Liechtenstein, pela Noruega e pela Suíça.

Declaração de exoneração de responsabilidade
Esta prestação não reflete necessariamente a opinião dos membros do Comité de Monitorização do ESPON 2030.

