

Terça-feira, 24 de Março de 2009

## A dimensão urbana da política de coesão no novo período de programação

P6\_TA(2009)0164

### Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de Março de 2009, sobre a dimensão urbana da política de coesão no novo período de programação (2008/2130(INI))

(2010/C 117 E/12)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta os artigos 158.º e 159.º do Tratado CE,
- Tendo em conta o primeiro Programa de Acção para a Execução da Agenda Territorial da União Europeia («primeiro Programa de Acção»), aprovado pelo Conselho informal dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território e pelo desenvolvimento urbano, reunido em Ponta Delgada (Açores), em 23 e 24 Novembro de 2007,
- Tendo em conta a Agenda Territorial da EU E Para uma Europa mais Competitiva e Sustentável de Regiões Diversas («Agenda Territorial») e a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis («Carta de Leipzig»), ambas aprovadas pelo Conselho informal dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território e pelo desenvolvimento urbano, reunido em Leipzig, em 24 e 25 de Maio de 2007,
- Tendo em conta o «Acordo de Bristol», aprovado pelo Conselho informal dos Ministros sobre as comunidades sustentáveis, reunido em Bristol, em 6 e 7 de Dezembro de 2005,
- Tendo em conta o «acervo URBAN», aprovado pelo Conselho informal dos Ministros responsáveis pela coesão territorial, reunido em Roterdão, em 29 de Novembro de 2004,
- Tendo em conta a Nova Carta de Atenas 2003, proclamada em Lisboa em 20 de Novembro de 2003, quando do Conselho Europeu de Urbanistas, e a sua visão sobre o futuro das cidades europeias,
- Tendo em conta o «Programa de Acção de Lille», aprovado pelo Conselho informal dos Ministros responsáveis pelas questões de urbanismo, reunido em Lille, em 3 de Novembro de 2000,
- Tendo em conta o Plano de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (PDEC), aprovado pelo Conselho informal dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território, reunido em Potsdam, em 11 de Maio de 1999,
- Tendo em conta a Carta sobre as cidades sustentáveis, aprovada em Aalborg, na Dinamarca, pela Conferência Europeia sobre as cidades sustentáveis, em 27 de Maio de 1994,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 6 de Outubro de 2008, intitulada «Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial» (COM(2008)0616),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 19 de Junho de 2008, intitulada «Quinto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social: Regiões em crescimento, Europa em crescimento» (COM(2008)0371),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 14 de Maio de 2008, sobre os resultados das negociações referentes a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013 (COM(2008)0301),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 30 de Maio de 2007, intitulada «Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social» (COM(2007)0273),

**Terça-feira, 24 de Março de 2009**

- Tendo em conta o Guia da Comissão sobre a dimensão urbana nas políticas comunitárias para o período 2007 – 2013, aprovado em 24 de Maio de 2007,
  - Tendo em conta o documento de trabalho da Comissão, de Maio de 2007, sobre a dimensão territorial e urbana nos quadros estratégicos nacionais de referência e dos programas operacionais (2007 – 2013): primeira avaliação,
  - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 13 de Julho de 2006, intitulada «A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões» (COM(2006)0385),
  - Tendo em conta a Decisão 2006/702/CE do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão <sup>(1)</sup>,
  - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 5 de Julho de 2005, intitulada «Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013» (COM(2005)0299),
  - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 14 de Junho de 2002, intitulada «Programação dos Fundos estruturais 2000-2006: avaliação inicial da iniciativa Urban» (COM(2002)0308),
  - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 6 de Maio de 1997, intitulada «Para uma agenda urbana da União Europeia» (COM(1997)0197),
  - Tendo em conta os resultados do programa de trabalho do Observatório em Rede do Ordenamento do Território (OROTE) 2006 e o programa de trabalho do OROTE para 2013 aprovado,
  - Tendo em conta os resultados dos projectos-piloto urbanos (1989-1999) e as iniciativas comunitárias URBAN I (1994-1999) e URBAN II (2000-2006),
  - Tendo em conta as informações provenientes da base de dados da Auditoria Urbana que inclui estatísticas contendo 330 indicadores sobre 358 cidades europeias,
  - Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de Fevereiro de 2008, sobre o seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig - Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial <sup>(2)</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução, de 10 de Maio de 2007, sobre a habitação e a política regional <sup>(3)</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução, de 13 de Outubro de 2005, sobre a dimensão urbana no contexto do alargamento <sup>(4)</sup>,
  - Tendo em conta o artigo 45.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento Regional (A6-0031/2009),
- A. Considerando que se reconhece que, ainda que as questões urbanas sejam da competência das autoridades nacionais, regionais e locais, as zonas urbanas desempenham, não obstante, um papel crucial na aplicação efectiva das estratégias de Lisboa e Gotemburgo, ocupando por isso um lugar preponderante na política de coesão, cuja competência cabe às instituições da UE,

<sup>(1)</sup> JO L 291 de 21.10.2006, p. 11.

<sup>(2)</sup> Textos Aprovados, P6\_TA(2008)0069.

<sup>(3)</sup> JO C 76 E de 27.3.2008, p. 124.

<sup>(4)</sup> JO C 233 E de 28.9.2006, p. 127.

Terça-feira, 24 de Março de 2009

- B. Considerando que os objectivos da UE, consagrados na Carta de Leipzig, consistem em assegurar uma abordagem integrada da aplicação da política de desenvolvimento urbano, a fim de criar espaços urbanos de alta qualidade, modernizar a rede de transporte, energia, serviços públicos e de informação, e encorajar a aprendizagem ao longo da vida, a educação e a inovação, sobretudo nas zonas e centros urbanos do interior mais desfavorecidos,
- C. Considerando que tanto a elaboração, já iniciada pela Presidência francesa, de uma «lista de verificação» flexível, adaptável e dinâmica para a aplicação da carta de Leipzig, como condição prévia essencial para responder às necessidades particularmente variadas das diferentes cidades europeias, como a ulterior elaboração, por cada Estado-Membro, de planos de desenvolvimento urbano integrado, podem revelar-se muito úteis para o fornecimento de informações sobre as diferentes situações e permitir a realização de iniciativas orientadas por objectivos precisos,
- D. Considerando que é necessário estabelecer uma distinção entre cidades e zonas urbanas,
- E. Considerando que, apesar de 80 % dos 492 milhões de habitantes da UE viverem em cidades e de a União ser caracterizada pelo seu desenvolvimento policêntrico, verificam-se, no entanto, algumas diferenças consideráveis entre os Estados-Membros no que respeita à distribuição da população nas zonas urbanas, suburbanas e rurais, registando-se igualmente problemas decorrentes da escassa atenção concedida aos interesses e necessidades da população urbana nos programas operacionais dos fundos estruturais,
- F. Considerando que as zonas urbanas são responsáveis pela geração de 70 a 80 % do PIB da UE e que as cidades constituem reconhecidamente centros de inovação e motores do desenvolvimento a nível regional, nacional e da UE,
- G. Considerando, contudo, que as cidades são também responsáveis por mais de 75 % do consumo mundial de energia e pela emissão de 80 % dos gases com efeito de estufa resultantes da produção de energia, da circulação, das empresas e dos sistemas de aquecimento,
- H. Considerando que a tendência para a urbanização é amplificada pelas migrações internas para as capitais e outras grandes cidades; que o correspondente aumento da população representa um peso enorme para as cidades que crescem, já que têm de gerir uma multiplicação das necessidades em termos de tratamento dos resíduos, construção de habitações, educação e oportunidades de emprego, e considerando que esta tendência para a urbanização, que não cessa de aumentar, coloca problemas consideráveis às zonas rurais, que têm de lidar com a perda de capital humano, de trabalhadores, de consumidores e de estudantes,
- I. Considerando que o recente alargamento sem precedentes da UE resultou num aumento excepcional das disparidades regionais e no acréscimo de um grande número de cidades afectadas pela degradação urbana,
- J. Considerando que, apesar de existirem sistemas políticos, institucionais e constitucionais diferentes nos Estados-Membros, as zonas urbanas da UE enfrentam desafios comuns e dispõem, também, de oportunidades comuns para os enfrentar, o que torna mais premente a necessidade de se dispor, por um lado, de dados estatísticos detalhados e, por outro, de uma cooperação mútua e de um intercâmbio de boas práticas, de forma a que as cidades europeias sejam capazes de fazer face à concorrência mundial,
- K. Considerando que o desenvolvimento do espaço da UE se confronta com os desafios da reestruturação económica, das flutuações significativas do mercado do trabalho, dos transportes públicos inacessíveis e congestionados, da carência de territórios utilizáveis, exacerbada pela extensão urbana, do declínio e envelhecimento da população, do despovoamento das zonas rurais e das pequenas cidades e a consequente concentração em grandes aglomerações urbanas, da exclusão social, de taxas de criminalidade elevadas e em crescimento, do aparecimento de guetos em certas zonas urbanas, de agregados familiares de baixos rendimentos, de deterioração da qualidade de vida nas zonas desfavorecidas, da insuficiência de parques e zonas de recreio e lazer, de poluição ambiental, de gestão da água, dos resíduos e dos efluentes e da necessidade de garantir um abastecimento e uma utilização eficaz da energia,
- L. Considerando que a governação coordenada a través de técnicas electrónicas modernas, em particular a «e-governação», em concertação com todos os interessados, pode reduzir consideravelmente os problemas existentes e conduzir a uma abordagem integrada da expansão urbana, no âmbito de uma cooperação que tenha em conta as áreas suburbanas próximas do espaço rural e em conformidade com as abordagens modernas de urbanismo, tais como o crescimento inteligente, o novo ordenamento do território e o urbanismo inteligente,

**Terça-feira, 24 de Março de 2009**

- M. Considerando que as actividades de desenvolvimento urbano são particularmente favoráveis à participação das pequenas e médias empresas (PME) em particular, do sector dos serviços, e que a política de coesão se tem orientado cada vez mais no sentido da promoção das vantagens concorrenciais das cidades,
- N. Considerando que as PME, em particular as pequenas e microempresas e as actividades artesanais e de comércio, constituem um trunfo fundamental para a manutenção das actividades nos centros urbanos e o equilíbrio nos bairros urbanos, e que as políticas urbanas em matéria de transportes, actividades comerciais, operações imobiliárias e de aumento do preço da habitação, ou, ao invés, a inexistência de políticas equilibradas nestes domínios, levaram frequentemente ao desaparecimento das actividades económicas e à rarefacção das actividades de prestação de serviços às pessoas,
- O. Considerando que é conveniente continuar a reforçar a parceria entre as zonas urbanas e as zonas rurais, dado que as primeiras estão vocacionadas para desempenhar um papel essencial no desenvolvimento harmonioso e integrado das suas periferias, a fim de concretizar a coesão territorial e o desenvolvimento regional equilibrado,
1. Salienta a importância do desenvolvimento urbano sustentável e a contribuição das zonas urbanas para o desenvolvimento regional e convida a Comissão a proceder regularmente à avaliação, medição, comparação e discussão do impacto das políticas da UE na situação no plano económico e social, nomeadamente no que diz respeito aos problemas educativos e culturais, e no plano da saúde, bem como no domínio dos transportes, do ambiente e da segurança nas zonas urbanas;
  2. Lamenta que os Estados-Membros sejam encorajados, mas não obrigados, a colocar a promoção do desenvolvimento urbano sustentável entre as suas prioridades estratégicas; manifesta, por conseguinte, a sua preocupação com o facto de a dimensão urbana não ser tomada em consideração de forma adequada nalguns Estados-Membros no quadro da execução da política de coesão e solicita à Comissão e aos Estados-Membros, em cooperação com as autoridades locais e regionais, que procedam à análise e à avaliação do impacto da integração da iniciativa URBAN, bem como ao controlo e à verificação regulares dos resultados da utilização dos fundos da UE nas zonas urbanas;
  3. Chama a atenção para as experiências positivas da iniciativa comunitária URBAN em termos de parceria, de abordagem integrada e do princípio ascendente, dado que contribuíram amplamente para a eficácia e a adequação dos projectos apoiados; insta a que estas experiências sejam tidas em conta na dimensão urbana da ajuda prestada pelos fundos estruturais e que sejam instaurados mecanismos equivalentes na gestão corrente dos fundos disponíveis para o desenvolvimento urbano sustentável, de forma a que deles possam beneficiar o maior número possível de cidades;
  4. Entende que seria inadequado e, inclusive, problemático adoptar uma definição comum de «zonas urbanas», e, de uma maneira geral, do termo «urbano», dado ser difícil obter uma definição que englobe a variedade de situações existentes nos Estados-Membros e nas regiões, sendo, por conseguinte, de opinião que deveria ser deixada aos Estados-Membros a tarefa de estabelecer uma definição e uma designação obrigatórias das zonas urbanas, de acordo com o princípio da subsidiariedade e com base em indicadores europeus comuns;
  5. Exorta os Estados-Membros a tomarem todas as medidas necessárias para apoiar as suas capitais e as outras grandes cidades nos esforços que desenvolvem para fazer face aos desafios ligados à urbanização e ao consequente aumento da população, nos domínios da gestão de resíduos, da habitação, do emprego e da educação; mais genericamente, considera que as flutuações demográficas constituem desafios tanto para as zonas urbanas como rurais em termos de mercado laboral e, paralelamente, nos domínios da educação e da formação e reconversão dos trabalhadores afectados pelo desemprego, incluindo os desafios ligados à desertificação das zonas rurais;
  6. Considera que, neste contexto, e tendo em conta a evidência do facto de, por natureza, os diferentes mecanismos constitucionais dos Estados-Membros não serem compatíveis com metodologias harmonizadas, apesar da eficácia dos diferentes níveis de governação, seria útil que os Estados-Membros definissem, quando necessário, por via de consultas públicas, a forma como concebem a dimensão urbana, a fim de reforçar a harmonização interna e aprofundar a interacção com a Comissão;

Terça-feira, 24 de Março de 2009

7. Insiste em que os Estados-Membros têm a possibilidade de delegar nas cidades a gestão dos fundos estruturais europeus destinados a acções orientadas para a obtenção de um desenvolvimento urbano sustentável; considera que a subdelegação oferece um duplo valor acrescentado: por um lado, seria muito mais eficaz para o crescimento regional e europeu que as cidades assumissem a responsabilidade desde o planeamento até ao arranque da acção em causa, respondendo simultaneamente aos desafios estritamente locais e, por outro lado, constituiria um instrumento essencial para a melhoria da capacidade administrativa de gestão local; deplora, contudo, o facto de a possibilidade de recurso à subdelegação, eventualmente por meio da concessão de subvenções globais às autoridades municipais no âmbito dos programas operacionais financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), não ter sido plenamente utilizada até agora; está persuadido de que deveria ser previsto e incentivado um papel claro para as zonas urbanas enquanto estruturas intermediárias, no contexto da abordagem da governação a vários níveis no próximo período de programação e considera que a dimensão urbana e a subdelegação na política regional deveriam ser obrigatórias; contudo, a subdelegação de competências não deve levar à fragmentação da política regional, pelo que importa definir com prudência as modalidades da transferência de competências;

8. Realça a importância de uma abordagem integrada do planeamento do desenvolvimento urbano; propõe que todos os apoios públicos ao desenvolvimento urbano se baseiem em planos integrados de desenvolvimento urbano; exorta a que a abordagem integrada passe a constituir uma condição vinculativa para a concessão e utilização de dotações dos fundos estruturais e a concessão de empréstimos do Banco Europeu de Investimento, logo que possível, mas nunca depois do próximo período de programação; convida a Comissão a elaborar directrizes que incluam recomendações e exemplos de boas práticas no que respeita aos planos integrados de desenvolvimento urbano e a favorecer também o intercâmbio de boas práticas entre as autoridades nacionais, regionais e locais;

9. Convida os Estados-Membros a conceder prioridade, nos seus quadros estratégicos de referência e nos programas operacionais nacionais, ao financiamento de projectos que concretizem os planos de gestão urbana sustentável;

10. Recomenda que os planos de gestão urbana sustentável incluam, pelo menos, alguns dos seguintes elementos: um plano de resíduos, mapas de ruído e planos de acção, programas locais no domínio da poluição atmosférica e do ambiente, perspectivas de crescimento demográfico, procura de novas áreas urbanizadas, recuperação de terrenos vagos e de edifícios abandonados, reabilitação de bairros em declínio e de zonas desindustrializadas, disponibilidade e acessibilidade dos serviços públicos, estrutura urbana e proporção de zonas verdes, facilidades para as pessoas com deficiências, valorização do património cultural, histórico e natural, avaliação das necessidades de água e energia e respectiva utilização eficaz, disponibilidade de transportes públicos, gestão eficaz do tráfego, integração de grupos vulneráveis (emigrantes, minorias, pessoas com poucas habilitações, pessoas com deficiências, mulheres, etc.), disponibilidade de habitação digna e a preços acessíveis e planos de luta contra a delinquência;

11. Está persuadido que a disponibilização de recursos suficientes para o desenvolvimento urbano sustentável é imprescindível para a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado que sejam eficazes e recomenda, por conseguinte a concentração dos recursos disponíveis em acções específicas; propõe que seja fixado um nível mínimo de despesas dos fundos estruturais, que deve ser fixado por habitante de uma zona urbana e por período de programação, devendo o montante mínimo ser definido de forma a que o fraccionamento desta verba não represente um encargo irrealista para as regiões;

12. Assinala que existe uma necessidade urgente de reforçar a capacidade administrativa de governação urbana, vertical e horizontal, e chama a atenção dos Estados-Membros para a necessidade premente de adoptar uma abordagem integrada na aplicação da política de desenvolvimento urbano (que trate das questões fundamentalmente ligadas à vida quotidiana dos cidadãos, como os transportes, os serviços públicos, a qualidade de vida, o emprego e as actividades económicas locais, a segurança, etc.), implicando nesse esforço os governos nacionais, juntamente com as autoridades regionais e locais e outros interessados, públicos e privados, com base no princípio de parceria;

13. Reconhece a dificuldade, por parte das autoridades urbanas, de conciliar os domínios do Fundo Social Europeu (FSE), na promoção do desenvolvimento económico e social, e do FEDER, no planeamento de investimentos em infra-estruturas materiais; considera que deveria ser revisto o princípio de «um programa, um fundo» e que as colectividades locais e regionais deveriam explorar melhor as sinergias ligadas às ajudas do FEDER e do FSE e reforçar a gestão integrada dos fundos; a longo prazo, convida a Comissão a ponderar a possibilidade de fusão dos dois fundos, sempre que tal permita garantir a simplificação dos procedimentos;

**Terça-feira, 24 de Março de 2009**

14. Apoiar a ideia do princípio de recorrência dos fundos JESSICA e o seu potencial para o crescimento económico nas zonas urbanas e está persuadido de que, no próximo período de programação, a política regional deve tirar vantagem de uma maior utilização dos instrumentos de engenharia financeira, como os fundos rotativos, que oferecem créditos vantajosos, em vez de assentar unicamente em subvenções, como é o caso actualmente;
15. Chama a atenção para o potencial de desenvolvimento urbano do sector privado e está convencido de que seria conveniente considerar e encorajar sistematicamente a possibilidade do recurso às parcerias público-privado para o estabelecimento de planos e projectos financeiros inovadores, no sentido de fazer face aos principais problemas económicos e sociais das zonas urbanas, nomeadamente no domínio da construção de infra-estruturas e da habitação; assinala que esta abordagem requer regras de conduta claras e transparentes, nomeadamente no tocante às actividades dos organismos públicos, que devem tomar, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, as decisões estratégicas sobre a escolha dos modos de prestação, a concepção dos cadernos de encargos e a manutenção de um certo nível de controlo;
16. Sublinha a aplicação e os aspectos administrativos da dimensão urbana e solicita a prossecução dos esforços no sentido de simplificar as regras de aplicação de política de coesão e a redução geral do excesso de burocracia no que respeita à gestão e ao controlo dos fundos e dos projectos individuais;
17. Observa que existem, além da política de coesão, outras políticas comunitárias que também fornecem apoio financeiro às zonas urbanas e solicita, por conseguinte, à Comissão que elabore e proponha uma melhor coordenação destas políticas no sentido de serem reunidos todos os recursos da UE destinados às zonas urbanas, a fim de assegurar na prática a aplicação da abordagem integrada, sempre, porém, na óptica da política de coesão;
18. Considera que as estruturas de boa governação existentes nos Estados-Membros continuam a ser pouco adequadas para favorecer uma cooperação horizontal e exorta a Comissão Europeia a impulsionar o princípio da estrutura de gestão intersectorial;
19. Apela a uma utilização mais eficaz dos recursos financeiros, humanos e organizacionais existentes para criar e reforçar as redes estabelecidas pelas cidades no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável, uma vez que desempenham uma função importante na cooperação territorial; neste contexto, sublinha a necessidade de dispor de infra-estruturas adequadas para apoiar a manutenção de características específicas (recursos históricos, por exemplo), a modernização (pólos de inovação, por exemplo), o crescimento económico (PME, por exemplo) e as actividades sazonais, e incita a Comissão a reforçar a posição das zonas urbanas na iniciativa «As regiões e a mudança económica»;
20. Assinala que uma boa execução da política de desenvolvimento regional e uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável requer um equilíbrio entre políticas orientadas para as zonas urbanas, suburbanas e rurais e que, por conseguinte, afectam o desenvolvimento de uma verdadeira coesão regional e reitera que a política de desenvolvimento rural tem um impacto espacial considerável e que a integração das políticas de desenvolvimento urbano e rural é insuficiente; sublinha a necessidade de uma efectiva sinergia entre essas políticas, que culmine num autêntico potencial de desenvolvimento e na promoção da capacidade de atracção e de competitividade destas zonas; convida os Estados-Membros e as regiões a recorrer ao instrumento das parcerias urbano-rurais para a consecução do objectivo de um desenvolvimento territorial equilibrado;
21. Convida a Comissão a desenvolver e actualizar regularmente a Auditoria Urbana e, ao mesmo tempo, a fornecer informações sobre a situação relativa às diferenças existentes entre as zonas urbanas e rurais em todos os Estados-Membros, a fim de obter um quadro claro da situação e identificar as necessidades específicas para assegurar um desenvolvimento urbano e rural equilibrado;
22. Recomenda a instituição, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de um grupo europeu de alto nível sobre o desenvolvimento urbano e que seja aplicado o método aberto de coordenação à política de desenvolvimento urbano a nível da UE;
23. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros.
-