

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão: Para uma agenda urbana da União Europeia»

(98/C 95/19)

Em 13 de Maio de 1997, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território e Urbanismo, que emitiu parecer em 20 de Janeiro de 1998 (relator G. Vinay; co-relator E. Muller).

Na 351ª reunião plenária (sessão de 28 de Janeiro de 1998), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Europa é o continente mais urbanizado do mundo o que é uma constante histórica desde há, pelo menos, três milénios. A «forma-cidade» está pois fortemente enraizada na cultura, na sociedade e na economia dos povos europeus. Além do que possam ser os aspectos problemáticos que, em determinados períodos, e neste em particular, condicionaram a vida das cidades, estes são os principais lugares onde se determina o desenvolvimento económico e social. Assim, assume importância o interesse por todos os aspectos da realidade e do futuro dos núcleos urbanos que é demonstrado numa série de iniciativas das instituições da União Europeia.

A comunicação da Comissão sobre a problemática urbana é o último exemplo particularmente válido de um crescendo de interesse por parte das instituições europeias relativamente a este tema, de grande importância económica e social.

Este documento compõe-se de quatro partes principais:

1.2. Um primeiro capítulo descreve os desafios que se colocam às cidades da Europa. Os resultados económicos das cidades contribuem de forma proporcionalmente superior para o PIB regional ou nacional, em comparação com a respectiva população; contudo, este aumento de riqueza foi muitas vezes independente do emprego.

1.2.1. Também do ponto de vista ambiental, a qualidade da vida urbana tem vindo a deteriorar-se sensivelmente; convém portanto adaptar as políticas de ordenamento urbano a uma lógica de desenvolvimento socioeconómico sustentável.

1.2.2. De um ponto de vista sociopolítico, é de assinalar o enfraquecimento do «sentido de identidade» colectiva dos cidadãos, com a consequente queda de participação no processo democrático local. A gestão das cidades também se torna mais complicada devido à fragmentação e dispersão do poder de decisão por vários níveis: além, como é evidente, do nível local, este poder distribui-se pelos níveis regional, nacional e europeu.

1.3. A segunda parte da comunicação é dedicada à análise das acções no quadro das várias políticas da UE relacionadas com o desenvolvimento urbano: as políticas

que promovem a competitividade e o emprego; as políticas a favor da coesão económica e social, as políticas que favorecem a integração das cidades nas redes transeuropeias e as políticas que promovem o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida nas cidades.

1.3.1. Enquanto destinatárias de grande parte dos investimentos europeus e externos, as cidades devem equipar-se para serem capazes de prestar serviços de qualidade superior e terem boas dotações infra-estruturais (ponto 2.1). O sucesso económico de uma região depende geralmente da capacidade de inovação das cidades.

1.3.2. Nos últimos anos, foi dada muita atenção aos problemas socioeconómicos dos bairros urbanos. Referimo-nos aos projectos-piloto urbanos (artigo 10º do Regulamento do Feder), cuja experiência positiva convenceu a Comissão a lançar em 1994 a iniciativa *Urban*, financiada graças aos fundos estruturais e destinada a criar parcerias nos bairros das zonas urbanas desfavorecidas com vista a resolver os problemas de desenvolvimento através da realização de programas integrados. Mais recentemente, foi lançado o programa *Integra* no quadro da iniciativa comunitária a favor do emprego do FSE.

1.3.3. As redes transeuropeias e as ligações metropolitanas e urbanas estão intimamente interligadas e desempenham um papel fundamental para resolver os desequilíbrios que caracterizam o sistema urbano e as diferentes zonas urbanas.

1.3.4. Estas diferentes orientações devem inserir-se na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, reconhecido como um aspecto determinante da qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. O documento da Comissão refere importantes iniciativas de anos transactos, por exemplo, o Livro Verde sobre o Ambiente Urbano, de 1990, e o projecto «Cidades Sustentáveis», lançado em 1993. A política ambiental, que esteve associada inclusivamente à utilização dos fundos estruturais e a política de I&D têm como finalidade específica a realização do desenvolvimento sustentável.

1.4. A terceira parte do documento incide nas «vias para o futuro». Sublinha-se que o ponto de partida

para o desenvolvimento urbano futuro deve ser o reconhecimento do papel das cidades como motores do progresso económico regional, nacional e europeu (ponto 3).

1.4.1. A Comissão entende que, de ora em diante, as diversas acções a nível da UE devem ser avaliadas do ponto de vista de um desenvolvimento coerente e sustentável das cidades, sublinhando, assim, a necessidade de uma perspectiva urbana nas várias políticas da União Europeia.

1.4.2. Dado o papel fundamental dos fundos estruturais, sugere-se associar as autoridades locais à elaboração e aplicação dos programas de desenvolvimento regional.

1.5. Finalmente, é dada muita importância à transferência e à difusão das boas práticas, prevenindo-se a realização de uma «auditoria urbana» para avaliar os pontos fortes e as carências das cidades europeias.

1.6. Na quarta parte da comunicação, a Comissão propõe finalmente um percurso de debate e troca de pontos de vista sobre a problemática urbana que envolva o Conselho, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social, o Comité das Regiões, os poderes locais e outras partes interessadas, cujo ponto de convergência será uma reunião que a própria Comissão prevê organizar em 1998.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité já por diversas ocasiões se manifestou sobre a oportunidade de dar mais atenção ao impacto urbano das políticas comunitárias, considerando o desenvolvimento socioeconómico das cidades como uma das linhas directrizes para a utilização dos fundos comunitários.

2.1.1. No parecer sobre o Relatório «Europa 2000+», o Comité manifestava a convicção de que a União Europeia devia dar especial atenção aos problemas e às tendências que se manifestam nos espaços urbanos⁽¹⁾ e reconhecia que ainda estava por definir uma estratégia europeia de equilíbrio no sector da estrutura urbana. Este aspecto deve ser considerado como uma das prioridades do debate europeu sobre a problemática urbana.

2.1.1.1. Nesta óptica, o Comité sugeria que a PDEC (Perspectiva de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) incluisse indicações que permitissem identificar eventuais medidas de interesse comunitário com vista à descentralização do crescimento das zonas demasiado centralizadas, a diversificação económica das cidades

em função das necessidades regionais, a valorização dos pólos urbanos de desenvolvimento nas zonas desfavorecidas, o incentivo e o desenvolvimento das redes urbanas policêntricas, o controlo da transferência da população urbana e a promoção de uma nova parceria cidade-campo⁽²⁾.

2.1.1.2. Estas propostas do Comité constituíam incontestavelmente um programa complexo e importante que carecia de síntese através da definição de uma política urbana da UE.

2.1.2. O Comité também decidiu emitir um parecer de iniciativa sobre o «papel da União Europeia no sector urbano», no qual se sublinha a «dimensão europeia» das políticas de desenvolvimento urbano, devido ao facto de porem em causa princípios, factores e condições de importância estratégica para as perspectivas de desenvolvimento da União no respeitante à qualidade de vida dos cidadãos europeus⁽³⁾.

2.1.2.1. Neste documento, são apresentadas várias propostas operacionais, designadamente o reforço do empenho da União a favor de projectos-piloto urbanos (acções inovadoras com base no artigo 10º do Regulamento do Feder), a orientação dos fundos estruturais para uma linha de acção baseada principalmente no desenvolvimento urbano, a análise do impacto territorial e urbano de todos os programas de intervenção relativos às cidades, o incentivo à criação de formas evoluídas de parceria urbana, a criação de um fórum entre a UE, os Estados-Membros, as regiões, as administrações locais, os parceiros sociais e os outros actores, com vista à definição das estratégias de intervenção da UE no sector urbano.

2.1.2.2. A condição essencial para a execução desta política de maior atenção por parte da UE às questões urbanas é garantir à Comissão mais capacidade de orientação (...). É particularmente desejável que a Comissão elabore linhas directrizes para o sistema urbano europeu⁽⁴⁾.

2.1.2.3. Na base desta abordagem do Comité há uma visão do espaço urbano enquanto factor essencial para estabelecer uma coerência profunda entre as políticas de desenvolvimento e de excelência económica e as políticas de justiça social⁽⁵⁾.

2.1.2.4. Para concluir, o Comité considera que a reflexão sobre o papel da UE em matéria urbana colocou em evidência problemáticas extremamente importantes para o desenvolvimento da União e da qualidade de vida dos seus cidadãos, que não podem limitar-se a um parecer, mas que requerem uma atenção constante e uma reflexão pontual.

⁽²⁾ JO C 301 de 13.11.1995, ponto 2.2.6.4.

⁽³⁾ Parecer sobre o «Papel da União Europeia no sector urbano», JO C 30 de 30.1.1997, ponto 3.3.1.

⁽⁴⁾ JO C 30 de 30.1.1997, ponto 5.3.ii.

⁽⁵⁾ JO C 30 de 30.1.1997, ponto 6.3.5.

⁽¹⁾ Parecer sobre a «Europa 2000» Cooperação para o desenvolvimento do território europeu (Aditamento a parecer), JO C 301 de 13.11.1995, ponto 2.2.6.

2.2. A comunicação elaborada pela Comissão insere-se numa perspectiva a longo prazo e representa um avanço qualitativo na abordagem da problemática urbana, que considera como uma das directrizes importantes da concepção e execução futura das políticas comunitárias.

2.2.1. Neste sentido, também devem ser consideradas com interesse as conclusões da presidência holandesa formuladas na reunião informal dos ministros encarregados da política regional e do ordenamento territorial, realizada em Noordwijk, em Junho de 1997, segundo as quais as cidades são o coração do modelo europeu de sociedade enquanto locais da solidariedade e da integração social. As cidades são os motores do crescimento económico, da competitividade e do emprego. Devem ser locais de criação de emprego e de estímulo ao crescimento económico na perspectiva de uma economia e de um mercado do emprego mais fortes. Devem, enfim, contribuir para um desenvolvimento equilibrado do sistema urbano na Europa e reduzir deste modo a desigualdade de oportunidades entre as várias regiões da União.

2.2.2. Neste momento, é muito oportuna a valorização da questão urbana, inclusivamente no plano político geral, porque permite que os cidadãos se apercebam do carácter concreto das opções europeias e das suas consequências positivas para a qualidade de vida dos indivíduos e das famílias. Isto é ainda mais importante porque estamos a atravessar uma fase histórica da construção da União Europeia, fase essa delicada e que necessita de mais atenção do que nunca. Por conseguinte, a comunicação tem sobretudo como objectivo inserir a problemática urbana nas prioridades da «agenda comunitária».

2.2.3. Deve ser valorizada a estreita correlação, afirmada no início do documento da Comissão, entre as cidades e as evoluções socioeconómicas e culturais da sociedade europeia. Este pressuposto de base sobre o qual assenta inclusivamente toda a comunicação constitui uma abordagem concreta dos problemas examinados.

2.2.4. A tónica colocada, por exemplo, nos três primeiros parágrafos, nos desequilíbrios provocados pelas transformações económicas e tecnológicas, que por um lado abriram grandes perspectivas, mas também provocaram desemprego e marginalização substanciais, confere a este documento uma conotação social extensiva a toda a comunicação.

2.2.5. Do mesmo modo, deve ser aprovado o modo como a Comissão concebe e descreve, no parágrafo 1.5, o enfraquecimento do sentido de identidade e pertença, demonstrado pela percentagem, frequentemente reduzida, de participação no processo democrático a nível local.

2.2.6. A descrição pontual das acções de desenvolvimento urbano feita na segunda parte do documento a nível da União Europeia descreve de modo eficaz o contexto das políticas comunitárias com impacto, em medidas e modos certamente diferentes, sobre as problemáticas da cidade. Deve ser assinalada, em particular, a

atenção dada, no ponto 2.4, à promoção do desenvolvimento sustentável enquanto aspecto determinante da qualidade de vida das gerações vindouras. Esta abordagem vem positivamente ao encontro do objectivo da coesão social a nível urbano.

2.2.7. Em avaliações anteriores, o Comité insistiu na necessidade de uma abordagem integrada e orientada, ansiando pela definição e realização de projectos de desenvolvimento urbano destinados a criarem as condições de viabilidade e os pressupostos económicos, administrativos e técnicos para o reforço da coesão social⁽¹⁾.

2.2.8. A segunda Conferência Europeia sobre as Cidades Sustentáveis, realizada em Lisboa, em Outubro de 1996, permitiu avaliar o impacto da «Carta de Aalborg», subscrita em Maio de 1994, através da qual mais de 300 cidades europeias se comprometeram a aplicar medidas concertadas a favor do desenvolvimento sustentável. A orientação da Comissão confirma assim a escolha feita em 1993 com o projecto «Cidades Sustentáveis», que tem por objectivo contribuir para a reflexão sobre o desenvolvimento sustentável das aglomerações urbanas europeias, promover os intercâmbios de experiências e difundir as «boas práticas» em matéria de desenvolvimento local sustentável. Do mesmo modo, é preciso recordar, neste contexto, a importante Conferência da ONU sobre o Habitat Humano (Habitat II).

2.2.9. As propostas da Comissão são perfeitamente resumidas quando se afirma que as várias acções à escala europeia deveriam ser avaliadas na perspectiva de um desenvolvimento sustentável e coerente das cidades. Esta afirmação resume o sentido fundamental desta comunicação que, se for aplicada na sua substância, pode conferir às escolhas feitas no âmbito das políticas comunitárias um carácter concreto e imediatamente perceptível que pode reforçar a própria União no plano da sua aceitação e participação dos cidadãos europeus.

2.2.10. O Comité considera positivo que as orientações para o futuro tenham como ponto de partida o reconhecimento do papel da cidade enquanto motor do progresso económico regional, nacional e europeu.

2.2.11. A comunicação da Comissão convida à reflexão sobre quatro questões fundamentais para o futuro das cidades europeias:

- a necessidade de uma perspectiva urbana nas várias políticas da UE;
- os serviços públicos e o desenvolvimento urbano;
- o papel dos fundos estruturais;

⁽¹⁾ JO C 30 de 30.1.1997, ponto 4.6.2.

— a informação e a promoção do intercâmbio de experiências entre as cidades.

3. A Europa das cidades: Políticas da União e desenvolvimento urbano

3.1. O interesse comunitário por estas questões é recente. Entre a Primeira Conferência Informal dos Ministros encarregados do Ordenamento do Território, realizada em Nantes, em 1989, e a conferência realizada em Noordwijk, em Junho de 1997, foi notável o caminho percorrido, do mesmo modo que o aprofundamento das questões, desde os primeiros estudos sobre o território da «Europa 2000» até à apresentação do primeiro projecto oficial de Projecto de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (ESDP) e à comunicação em apreço.

3.2. Os vários documentos publicados pela Comissão e os estudos realizados no âmbito de temáticas como o ordenamento do território, o desenvolvimento regional, a coesão económica e social, o desenvolvimento sustentável no meio urbano, a investigação e o desenvolvimento, a preservação do património, os transportes, a comunicação e a sociedade da informação, o emprego e a formação profissional, o papel das PME, a luta contra a criminalidade, a exclusão social, etc., não só incitam à realização de intervenções apropriadas, mas também demonstram que é tempo de propor sem demora um projecto de política urbana coordenado (tanto de um ponto de vista horizontal, relativamente às modalidades e aos recursos, como em sentido vertical, em termos de competências, responsabilidade e subsidiariedade).

3.3. É nesta óptica que o Comité avalia a comunicação da Comissão, que vem incontestavelmente preencher um vazio e representa um primeiro documento de elaboração efectiva de uma política orgânica da UE em matéria urbana.

3.4. Seriam facilitados o lançamento e a realização de um debate verdadeiramente eficaz se fosse possível definir antecipadamente, para o sistema urbano europeu em geral e para as cidades de determinadas regiões, tendo em vista, nomeadamente, o fórum urbano que a Comissão prevê organizar em 1998.

3.5. Uma escala de prioridades permitiria orientar as opções, centrando melhor os objectivos a atingir. Do mesmo modo, no que respeita aos recursos financeiros, a identificação dos problemas urgentes a tratar também tornaria possível programar de modo mais eficaz e verificar ex post os resultados obtidos.

3.6. O trabalho realizado pela Comissão durante os últimos anos é louvável, mas é preciso ir ainda mais longe, também ao nível dos Estados-Membros.

3.7. De facto, não há dúvida de que os problemas das cidades têm que ser abordados no quadro da subsidiariedade. O papel da União deve ser reforçado e desenvolvido através de financiamentos apropriados;

mas a principal responsabilidade ainda compete aos Estados-Membros e aos governos locais.

3.7.1. A comunicação recorda precisamente que incumbe sobretudo aos Estados-Membros elaborar a política urbana do próximo século, e acrescenta em seguida que é útil envolver os responsáveis a todos os níveis numa rede de relações mútuas na qual as responsabilidades são partilhadas e realizar uma melhor integração política.

3.8. À União compete sobretudo um papel fundamental de incentivo e estímulo, identificando as grandes orientações que podem ser seguidas pelos Estados-Membros.

3.9. Para tal, a Comissão tem que dotar-se de mais recursos para enfrentar as novas exigências e responsabilidades que lhe são conferidas por este papel de orientação. Assim, o Comité considera positiva a decisão da Comissão de examinar as modalidades de uma eventual adaptação da sua coordenação interna para contribuir para o desenvolvimento urbano, à luz dos resultados do debate em curso sobre a comunicação.

3.10. A avaliação das consequências para as realidades urbanas deve constituir uma espécie de fio condutor da coordenação das políticas comunitárias relativas ao desenvolvimento económico e ao emprego, às infra-estruturas, ao sector da energia, às redes, ao ambiente e à luta contra a exclusão social e a criminalidade. Deste modo, os resultados destas políticas serão mais orientados e serão conseguidos resultados mais adaptados às exigências efectivas dos cidadãos.

3.11. Até hoje, esta coordenação apenas foi ocasional e não estratégica. A nova dimensão, pelo contrário, deverá desenvolver-se «de baixo para cima», o que é absolutamente indispensável para uma política que afecta a vida quotidiana dos cidadãos e o nível local de governo, e obedecer a uma óptica e a um conceito estratégico europeus. A este respeito, recorde-se que o princípio da subsidiariedade deverá aplicar-se igualmente nas relações entre administração central e governo local.

3.12. Neste quadro, as várias políticas comunitárias (redes, ambiente, emprego, luta contra a exclusão, etc.) devem ter objectivos claros e prazos precisos para a melhoria do ambiente urbano — conforme se afirma precisamente na comunicação — e devem ser melhorados «do ponto de vista do desenvolvimento sustentável», pois cada uma delas influencia directamente o desenvolvimento e a qualidade da vida nos centros urbanos.

3.12.1. Estes objectivos e estes prazos podem constituir uma verdadeira «agenda urbana europeia», na qual sejam claramente delineada e descrita a estratégia global, as intervenções prioritárias, os recursos a aplicar, os resultados esperados e os parâmetros de controlo.

3.12.2. Neste contexto, o CES considera útil valorizar, reutilizar, reorganizar e/ou desenvolver os instrumentos seguintes:

- o observatório do ordenamento do território;
- os estaleiros europeus de planificação territorial de importantes regiões internas e fronteiriças urbanas e rurais dos Estados-Membros;
- práticas apropriadas a adoptar no quadro de intercâmbios de experiências e avaliação dos resultados.

3.13. O Comité considera também importante que o quinto programa-quadro plurianual de investigação e desenvolvimento tecnológico (1998-2002) tenha como objectivos fundamentais a resolução dos problemas do desenvolvimento urbano, especialmente no que respeita às acções relativas à «cidade do futuro» e ao «património cultural e arquitectónico europeu», em ligação estreita com as acções dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão⁽¹⁾.

4. A cidade e os cidadãos: Serviços, qualidade de vida e participação

4.1. O sistema urbano europeu, com as suas peculiaridades, pode conjugar de modo eficaz o desenvolvimento económico com o desenvolvimento sustentável do ambiente e com a solidariedade social. Uma forte identidade urbana, uma tendência para a coesão social e um equilíbrio entre cidades e meio rural constituem o cimento histórico das cidades europeias, solidamente enraizadas no seu território. A civilização urbana europeia ainda possui um importante património de riqueza económica, social e cultural, que possui grandes potencialidades para um desenvolvimento global do território europeu, tendo em vista um melhor equilíbrio económico, social e ambiental.

4.2. Mas também existem sérios riscos ligados às transformações ocorridas. De uma perspectiva física, as cidades apresentam-se como organismos em perpétua evolução, tanto sob o efeito de um crescimento contínuo, como sob o efeito de processos de deterioração que provocam transformações lentas, mas persistentes.

4.2.1. A competitividade global propõe ou impõe transformações económicas com um forte impacto urbanístico, social e ambiental. Graças à inovação e às tecnologias, o património cultural das cidades enriqueceu-se e surgiram inclusivamente novas oportunidades de emprego.

4.3. São inumeráveis as análises sobre a degradação urbana e sobre os consequentes problemas sociais, bem como os diagnósticos e as propostas de intervenção.

4.3.1. Segundo a lógica do presente documento, convém acima de tudo recordar o que já tinha sido afirmado no citado parecer sobre o «Papel da União Europeia em matéria urbana», no qual se sublinhava que o objectivo das intervenções não pode certamente resumir-se ao saneamento imobiliário, nem à renovação urbana, mas deve ter em vista modificar as causas sociais, económicas, laborais e culturais da recuperação social e da marginalização social e urbana⁽²⁾.

4.4. E em tempo oportuno se propunha, para identificar soluções eficazes para os problemas, desviar a atenção dos efeitos (degradação imobiliária e urbanística, desemprego, marginalização social) para as causas (falta de oportunidades de emprego, fragilidade e deficiência dos modelos culturais, rendimentos insuficientes, etc.), tendo como consequência uma redefinição dos mecanismos de desenvolvimento urbano e de distribuição dos benefícios determinados pelo sistema dos serviços, das infra-estruturas, dos transportes, etc.⁽³⁾.

4.5. Esta abordagem conduz necessariamente, por um lado, à avaliação das políticas sectoriais da União Europeia na óptica particular e concreta dos efeitos sobre o ambiente urbano; por outro lado, suscita o problema das respostas que são dadas ao cidadão pelos serviços públicos ou privados.

4.5.1. O Comité sublinha a grande importância dos serviços públicos no desenvolvimento urbano, nomeadamente para assegurar a produção de bens e serviços de utilidade social e para reforçar a coesão social⁽⁴⁾.

4.6. Dos transportes à distribuição da energia, das redes telemáticas à fruição dos espaços verdes; dos serviços para a infância às necessidades dos deficientes, da procura de estruturas às estruturas para actividades de lazer (cinema, teatro, salas de concerto, instalações desportivas), é a cidade que garante a interface com o cidadão, são os seus serviços que determinam a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

4.7. É necessária uma transformação significativa da programação, realização e gestão das infra-estruturas e dos serviços, quer estas actividades sejam da competência dos entes locais ou de outros agentes públicos ou privados. As infra-estruturas, por exemplo, não podem ser concebidas unicamente para serem capazes de prestar um determinado serviço ou como um instrumento ao serviço da criação de emprego: também devem permitir reorganizar os espaços urbanos e o território, aumentando as oportunidades para os cidadãos e melhorando a capacidade competitiva do contexto produtivo e comercial.

4.8. Para tal, é oportuno valorizar a participação dos cidadãos e o papel das organizações da sociedade

⁽¹⁾ JO C 355 de 21.11.1997.

⁽²⁾ Parecer sobre o «Papel da União Europeia no sector urbano», JO C 30 de 30.1.1997, ponto 6.3.2.

⁽³⁾ Parecer sobre o «Papel da União Europeia no sector urbano», JO C 30 de 30.1.1997, ponto 6.3.3.

⁽⁴⁾ Parecer do CES sobre «Os serviços de interesse geral na Europa», JO C 287 de 22.9.1997.

civil que possam participar na planificação urbana, renunciando a práticas consolidadas de gestão entre administrações centrais e locais, e alguns peritos designados por estas.

4.9. É importante combinar o exercício da democracia local e com o contributo das forças vivas da sociedade civil (por exemplo, universidades, associações e centros culturais, forças sociais, etc.).

4.10. Devem ser valorizadas formas de parceria evoluída, que associem de modo concertado a iniciativa e o empenho das várias administrações públicas com o concurso das organizações socioeconómicas, dos grupos criados por iniciativa dos cidadãos directamente interessados e com recursos profissionais, organizativos e financeiros privados, em projectos destinados a satisfazer o interesse das pessoas colectivas locais.

Estas formas de parceria são extremamente valiosas enquanto factores de coesão social e possuem, além disso, um potencial de estímulo da eficácia e transparência dos procedimentos das administrações que governam o território.

4.11. A identificação das exigências prioritárias em matéria de infra-estruturas e serviços é um tema importante da gestão das cidades e do território, porque é evidentemente fonte de conflitos entre os grupos de interesses.

4.11.1. Na escolha das prioridades, é preciso sobretudo valorizar como primário o interesse da colectividade e, ao mesmo tempo, estabelecer as «regras do jogo» exactas, as previsões de audições, as consultas e os processos de decisão, de modo a conciliar os interesses do modo mais eficaz e transparente possível.

4.12. Além disto, é preciso garantir o acesso aos serviços para todos os cidadãos. Neste domínio, o papel da União Europeia pode ser decisivo. Conforme foi confirmado pela Comissão na sua comunicação, embora os Estados-Membros tenham a faculdade de conceber políticas próprias neste sector e a prescindir de quem fornece especificamente os serviços, é evidente que estes últimos devem servir a sociedade globalmente garantindo a continuidade, a igualdade de acesso, a universalidade e a transparência (ponto 3.2).

4.13. *Restabelecimento dos equilíbrios urbanos*

Outro problema complexo, que passou a ser comum às grandes metrópoles e às cidades de médias dimensões, é a procura de equilíbrio entre centro e periferia.

4.13.1. Também neste caso, as análises são múltiplas, as abordagens são diferentes e hoje em dia dispomos de bastantes experiências muito interessantes, quer se

trate da reabilitação dos centros históricos, quer do saneamento e da valorização dos bairros periféricos.

4.13.2. A reabilitação urbana em particular, encarada como valorização económica e funcional do património imobiliário público e privado degradado dos centros urbanos, pode constituir, nomeadamente, uma importante oportunidade de criação de novos empregos e de desenvolvimento local.

4.13.3. As acções de reabilitação dizem sobretudo respeito à restauração, à protecção e à salvaguarda dos monumentos e do património histórico, artístico e paisagístico, bem como às acções de saneamento, preservação e melhoria do património imobiliário existente. Estas intervenções devem inscrever-se em programas integrados de revalorização das cidades.

4.13.4. Convém em todo o caso salvaguardar o tecido social assente num enraizamento do habitat, bem como as actividades de microprodução do artesanato e do pequeno comércio, respeitando a memória histórica e o tecido social e cultural da comunidade local. Trata-se sobretudo de manter um equilíbrio vital, que tem valores socioculturais profundos, característicos da própria cidade, e de modo a que a reabilitação das paredes não signifique a exclusão das pessoas que lá habitam. Também são factores deste equilíbrio o respeito e a reafirmação da identidade urbana e do sentimento de pertença.

4.14. Por outro lado, coloca-se o problema das periferias, frequentemente descuidadas e reduzidas a dormitórios. Em determinados bairros particularmente degradados, o coágulo de contradições é tão forte que coloca diariamente em crise a afirmação de uma convivência social baseada numa concepção moderna dos direitos de cidadania. Consequentemente, existem rupturas profundas da estrutura da colectividade urbana.

4.15. Por isso, é importante que os responsáveis pelas políticas urbanas assumam como objectivo fundamental a revalorização dos bairros degradados afectando para tal recursos humanos e financeiros.

4.15.1. Convém que este esforço não se concentre exclusivamente na componente imobiliária e urbanística, sendo necessário adoptar uma estratégia de intervenção capaz de agir não só sobre os aspectos físicos da degradação, quer sejam imobiliários, urbanísticos ou ambientais, mas também sobre as problemáticas sociais mais importantes do emprego e da marginalização.

É necessário considerar os bairros e as periferias como elementos de um todo único dotado de uma individualidade própria, órgãos a serem associados entre si mediante instrumentos e critérios apropriados.

4.15.2. Também nestes casos (revitalização do centro e valorização das periferias) confirma-se que é válido o modo de proceder «de baixo para cima», através de um forte envolvimento dos cidadãos, das organizações da sociedade civil, das partes sociais e das instituições culturais.

4.15.3. Os diversos centros repartidos pelo território urbano, mas integrados numa rede eficiente de transporte e comunicações, podem mesmo atrair funções prestigiadas, inicialmente estabelecidas no centro histórico e realizando assim, ao mesmo tempo, uma valorização das zonas periféricas e o descongestionamento das zonas centrais.

4.15.4. O objectivo final deveria ser o de ter em cada bairro, em cada zona periférica «uma pequena cidade numa cidade maior», dotada de características diferentes capazes de suscitar nos habitantes um sentimento de pertença, de reconhecimento social, uma solidariedade difusa⁽¹⁾. Nesta mesma direcção são encorajadas medidas destinadas a apoiar iniciativas de recuperação dos bairros caracterizadas por elementos de auto-suficiência, mas funcionais e intrínsecas à totalidade do desenvolvimento urbano.

5. A cidade, local e instrumento de coesão: O papel dos fundos estruturais

5.1. Os fundos estruturais podem desempenhar um papel importante na realização de uma política de intervenção urbana.

5.1.1. Para uma maior eficácia de utilização dos fundos destinados às intervenções urbanas, convém antes de tudo adoptar «uma estratégia integrada entre as acções realizadas nos meios urbanos e nas regiões periféricas, inclusivamente do ponto de vista dos recursos económicos e humanos».

5.2. O objectivo da coesão económica e social, que é a finalidade última dos fundos, encontra nos problemas das zonas urbanas um dos terrenos predilectos, tanto por causa da importância dos problemas, como devido às suas consequências imediatas no plano social.

5.2.1. As novas prioridades associadas ao elevado desemprego dos jovens, os riscos de exclusão de grupos sociais e de bairros inteiros, a nova pobreza, as necessidades dos idosos e dos deficientes, o crescimento da criminalidade e a degradação ambiental constituem prioridades que carecem de substanciais intervenções económicas.

5.2.2. Actualmente, segundo as estimativas da Comissão⁽²⁾, 40 % dos recursos do Feder (Objectivos 1 e 2) e uma percentagem entre 50 e 80 % do Fundo de Coesão são consagrados a intervenções nas zonas urbanas. Trata-se de uma parte considerável das ajudas estruturais.

⁽¹⁾ Para uma explicação mais aprofundada desta tese, ver R. Camagni, «European Cities and Global Competition: The Economic Challenge», relatório apresentado na Segunda Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa, Roma, 8-13 de Setembro de 1997.

⁽²⁾ Ver Anexo III «Avaliação do Impacto Financeiro do Feder e do Fundo de Coesão nas Cidades», incluído na comunicação «A problemática urbana ...», *cit.*

5.2.3. Certamente que nos últimos anos foram realizados progressos consideráveis, a nível comunitário, para ajudar as cidades a afrontar os problemas mais graves, mas os resultados nem sempre estiveram à altura das expectativas, sobretudo devido à fragmentação das intervenções devido à ausência de uma estratégia global e à predominância de uma abordagem «de cima para baixo» na escolha dos objectivos.

5.2.4. O Comité considera que a reforma dos fundos estruturais é uma oportunidade a não perder para mudar radicalmente de orientação.

5.3. Nas cidades, vive e trabalha 80 % da população. Por conseguinte, as intervenções sobre os problemas urbanos são globalmente de tal importância que têm que ser prioritárias na afectação dos fundos. A dimensão urbana deve constituir uma das linhas directrices da elaboração das políticas estruturais gerais.

5.3.1. Além disso, é necessário inverter a lógica da escolha dos objectivos a atingir através dos financiamentos, procedendo «de baixo para cima», ou seja, envolvendo directamente as comunidades interessadas e os responsáveis do governo local.

5.3.2. A Comissão também adopta esta orientação quando afirma que é importante que as autoridades locais participem na concepção e na execução dos programas de desenvolvimento regional, o que, no entanto, pressupõe que as mesmas dispõem das competências necessárias.

5.4. As zonas urbanas devem ser as destinatárias directas dos recursos no quadro da reforma dos fundos estruturais, em conformidade com uma lógica de coordenação e integração com os financiamentos destinados às regiões, com uma forte participação directa dos cidadãos, dos parceiros sociais e do governo local.

5.4.1. O Comité congratula-se com a nova abordagem adoptada pela Comissão relativamente às zonas urbanas no quadro da reforma dos fundos estruturais.

5.4.2. No Capítulo II.2 da «Agenda 2000» afirma-se em relação ao novo Objectivo 2, que com os respectivos fundos também serão financiadas as zonas em transformação económica e, a propósito dos novos programas a favor das zonas elegíveis do novo Objectivo 2, também são referidos os bairros urbanos em dificuldade.

5.4.2.1. Mais adiante, a propósito da luta contra a exclusão social, também são assinaladas as zonas urbanas em dificuldade. Finalmente, afirma-se que o desenvolvimento das zonas rurais deve assentar numa melhor articulação entre cidade e campo, de modo a favorecer a diversificação das actividades industriais, artesanais, culturais e terciárias.

5.4.2.2. Todavia, tendo em conta as considerações aqui desenvolvidas e a importância e urgência dos problemas que caracterizam as realidades urbanas, que seria útil uma maior clarificação do peso político e do papel que as cidades deverão desempenhar na definição dos projectos, das prioridades da despesa no âmbito da reforma dos fundos estruturais prevista na «Agenda 2000», como aliás é necessário que seja valorizado o papel fundamental da parceria em todo o procedimento dos fundos estruturais, da programação à avaliação final⁽¹⁾. Seria oportuno evidenciar de que modo a dimensão urbana poderá ser integrada nos programas regionais do Objectivo 1, considerando que a política urbana europeia não pode deixar de considerar as regiões em atraso de desenvolvimento caracterizadas por graves dificuldades de rendimentos, estrutura produtiva e emprego.

5.4.3. Acresce que o Comité partilha da abordagem da comunicação em apreço que propõe:

- concentrar as actividades dos fundos estruturais no desemprego urbano;
- valorizar a experiência das iniciativas *Urban e Integra*;
- transferir a experiência e as boas práticas para o desenvolvimento urbano.

No entanto, o Comité considera que, para além das perspectivas previstas na «Agenda 2000», que convém prosseguir com as experiências positivas do programa *Urban* devido à importância política de que se revestiu e à visão integrada com a qual foram afrontados os problemas das zonas urbanas desfavorecidas.

Por outro lado, é no interesse geral e no dos parceiros socioeconómicos solicitar um reforço substancial dos programas ao abrigo do artigo 10º do Regulamento do Feder, a fim de desenvolver instrumentos operacionais flexíveis capazes de dar resposta às especificidades das realidades locais e à alteração dos contextos.

O Comité solicita igualmente que seja examinada a possibilidade de as intervenções do BEI e do FEI se inserirem de modo mais específico no quadro das acções nacionais e comunitárias coordenadas.

5.4.4. Na afectação dos recursos, deve-se ter em conta o facto de que as cidades são cada vez mais centros de desenvolvimento, são decisivas para a competitividade de uma região e, ao mesmo tempo, são as zonas onde se concentram mais problemas económicos e sociais.

5.4.5. Por conseguinte, fazer das zonas urbanas um dos destinos privilegiados da utilização dos fundos estruturais permitirá afrontar directamente alguns dos problemas económicos e sociais mais urgentes, por

exemplo, o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração, a nova pobreza e a exclusão social dos imigrantes.

5.5. A utilização dos fundos estruturais deve possibilitar o financiamento de medidas integradas a favor da criação de empresas, da melhoria das infra-estruturas e do ambiente, e destinadas a proporcionar formação e serviços sociais e a promover a igualdade de oportunidades e o emprego.

5.5.1. As cidades podem tornar-se o centro do desenvolvimento local e, nesta óptica, por exemplo, pode-se citar nomeadamente o acompanhamento da experiência dos pactos territoriais para o emprego, que podem ser o instrumento de relançamento e valorização do desenvolvimento local. Estes pactos estão frequentemente concentrados em acções especificamente orientadas para as cidades e para os respectivos problemas de desemprego e exclusão. São estas, aliás, as acções que satisfazem melhor as exigências dos cidadãos.

6. As redes das cidades: Informação, intercâmbio e difusão da inovação

6.1. É igualmente importante intensificar o intercâmbio e a difusão das experiências positivas, das boas práticas e da inovação.

6.2. O Comité aproveita sobretudo esta oportunidade para recordar que, em vários pontos do primeiro projecto oficial do PDEC se afirma a oportunidade de submeter o documento a amplo debate a nível europeu, antes de adoptar decisões operacionais.

O Comité faz votos por que este debate seja tão amplo e aprofundado quanto possível, envolvendo não só as instituições nacionais e comunitárias, mas também os partidos sociais, as ONG e as associações da sociedade civil interessadas.

6.3. A iniciativa da auditoria urbana, prevista pela Comissão para avaliar os pontos fortes e as carências das cidades europeias assume uma grande importância para a definição de uma nova abordagem da questão urbana pelas políticas comunitárias. Além de dizer respeito à UE, a auditoria seria alargada a algumas cidades cuidadosamente seleccionadas de outros países, permitindo assim confrontar o desenvolvimento das realidades urbanas dentro e fora da União e proceder a análises comparativas.

6.4. A metodologia da Comissão, que parte da identificação dos problemas «desde baixo», com a participação directa das autoridades locais, vai possibilitar um quadro amplo e pormenorizado do «carácter sustentável» do desenvolvimento urbano, preparando consequentemente instrumentos e colectando informações que serão muito úteis nos próximos anos para orientar melhor as políticas comunitárias.

⁽¹⁾ Ver parecer sobre a «Participação dos parceiros económicos e sociais na política regional comunitária», JO C 127 de 7.5.1994.

6.5. Estas escolhas estão em conformidade com as propostas que já foram feitas anteriormente pelo Comité sobre a oportunidade de a UE desenvolver uma acção de acompanhamento do estado do sistema urbano europeu, dos programas de desenvolvimento urbano integrado e dos resultados obtidos⁽¹⁾, comunicando os resultados. Consequentemente, o Comité não pode deixar de felicitar a Comissão pela iniciativa.

6.6. Contudo, para além deste importante momento de reflexão e debate na Comunidade, é necessário reforçar as redes, o intercâmbio de experiências e a cooperação entre as cidades europeias. Além das entidades locais, importa associar igualmente a este intercâmbio a sociedade civil, o meio universitário e da investigação, os urbanistas e os especialistas do desenvolvimento económico e social.

6.6.1. Pode referir-se, como exemplo, pela riqueza dos debates e a larga participação de especialistas e de técnicos de todos os países europeus, a «Bial das Cidades e dos Urbanistas da Europa» que, depois de ter sido organizada pela primeira vez em Lyon em 1995, se realizou em Setembro de 1997, em Roma.

6.7. Por conseguinte, é importante intensificar os intercâmbios transnacionais de experiências entre cidades a fim de recolher e acumular as experiências úteis e relevantes em matéria de recuperação urbana e de desenvolvimento sustentável.

A Comissão deverá igualmente valer-se do trabalho efectuado e das experiências realizadas por organizações e redes, como a operação das cidades sustentáveis.

6.7.1. Devem multiplicar-se os encontros e os debates entre os presidentes dos municípios, os peritos e os administradores das cidades de todos os países, centrando as discussões em diversos problemas comuns, nas soluções adoptadas e nos resultados obtidos.

6.8. O Comité partilha do ponto de vista da Comissão no que respeita aos programas de co-financiamento das redes no domínio do desenvolvimento económico, das PME, das tecnologias, do saneamento do ambiente e da igualdade de oportunidades.

A criação e o reforço destas redes reveste-se de grande importância pois elas permitem aproximar as pessoas, comparar experiências, aplicar processos de cooperação e de intercâmbio que devem constituir a base de uma Europa das cidades e dos cidadãos.

7. Observações finais

7.1. Preliminares

7.1.1. O Comité pretende sublinhar a importância política das cidades. Como foi indicado, 80 % dos cidadãos da União vivem nas cidades e é no seu apoio democrático que a União encontra a força e a

legitimidade necessárias ao sucesso das suas políticas e à realização dos seus objectivos fundamentais.

7.1.2. O Comité julga também conveniente e oportuno que, tendo em vista os importantes futuros encontros sobre política urbana, sejam empreendidos esforços ainda mais intensos para desenvolver todas as formas de colaboração com o Parlamento Europeu, que actuava já com determinação nesta matéria e que poderá, sem dúvida, recorrer à criação de um organismo específico especializado nestes assuntos.

7.2. Conclusões

7.2.1. Em primeiro lugar, o Comité considera oportuno definir, mais explicitamente do que na comunicação, certas prioridades da agenda urbana ligados aos problemas da competitividade e do emprego, da coesão económica e social e do desenvolvimento sustentável.

7.2.2. Devem ser consideradas prioritárias a conservação e a gestão do património cultural urbano. Trata-se da primeira «opção política» destacada pelo projecto SDEC de Noordwijk e possui um importante valor simbólico. A herança histórica e artística das cidades europeias pertence ao património mundial e constitui uma das principais fontes de riqueza que convém salvaguardar e valorizar.

7.2.3. Por isso, é necessário promover largamente a reabilitação, a restauração e a conservação dos centros históricos, não apenas das grandes cidades históricas, mas também das cidades pequenas e médias que possuam uma forte identidade cultural a preservar e a reforçar.

7.2.4. Em segundo lugar, um desenvolvimento durável e integrado supõe igualmente um esforço de reabilitação dos bairros periféricos, podendo ser esta a ocasião de assegurar um desenvolvimento policêntrico nos grandes aglomerados urbanos. Tal permitiria aliviar a pressão exercida sobre os centros históricos e dar uma função precisa e uma identidade socioeconómica a bairros hoje degradados.

7.2.5. É preciso igualmente responder à necessidade de valorizar a qualidade urbana desenvolvendo as novas tecnologias de telecomunicações e de transportes, de maneira a integrar as cidades e o espaço metropolitano.

7.2.5.1. O Comité sublinha a necessidade de prestar grande atenção aos problemas das cidades periféricas, que estão desfavorecidas em termos de competitividade global. Este problema deverá ser claramente reconhecido e será preciso, consequentemente, adoptar políticas de redistribuição que favoreçam a coesão e a integração territorial.

7.2.6. O papel das cidades no contexto da globalização da economia é tanto mais importante quanto as

⁽¹⁾ Parecer sobre o «Papel da União Europeia no sector urbano», JO C 30 de 30.1.1997, ponto 6.3.6.

diversas administrações consigam pôr em prática, num espírito de competitividade, estratégias de desenvolvimento e de dotação em infra-estruturas e em serviços.

É contudo desejável o desenvolvimento de políticas de coordenação que permitam evitar que o objectivo da «excelência económica» seja perseguido com prejuízo da justiça social e da qualidade de vida. A competitividade deverá, pelo contrário, contribuir para procurar soluções concretas para os problemas sociais prioritários tais como o desemprego dos jovens, a integração dos imigrados e a reinserção dos excluídos.

Deve dar-se especial atenção ao problema estrutural da situação e do papel dos idosos, cujo número deverá aumentar de forma constante durante os próximos anos e em toda a União.

Em conclusão, é preciso que surja um novo «espírito de cidadania», fundado na participação e na solidariedade social.

7.2.7. A difusão das «boas práticas» deve ser fomentada a todo o custo. A iniciativa da auditoria urbana, prevista pela Comissão, pode representar, a este respeito, uma notável oportunidade que convirá retomar regularmente.

7.2.8. O Comité reafirma a importância que a dimensão urbana deve ter na definição das políticas comunitárias, em particular quanto à competitividade, ao emprego, à coesão social e ao desenvolvimento sustentável.

7.2.9. O Comité considera oportuno atribuir-se às autoridades locais as competências necessárias para a elaboração e a execução dos programas de desenvolvimento.

7.2.10. A comunicação da Comissão representa, sem dúvida, um nítido progresso na abordagem da questão urbana, que ela apresenta como uma das directrizes pela qual as futuras políticas comunitárias se deverão orientar. Esta opção será ainda mais decisiva se, depois dos resultados positivos de Noordwijk, as reuniões do Conselho em matéria de política urbana forem

formalmente inscritas na agenda anual, sendo assim os trabalhos neste domínio organizados com método no quadro das actividades do próprio Conselho.

7.2.11. A política urbana pode constituir, mesmo no quadro do princípio da subsidiariedade, um importante tema aglutinador das políticas comunitárias no domínio do desenvolvimento económico e do emprego, das infra-estruturas e das redes, da protecção do ambiente, da luta contra a exclusão e a criminalidade.

7.2.12. O Comité sublinha mais uma vez que é oportuno e urgente intervir sobre os factores sociais e económicos que estão na origem dos principais problemas da vida urbana, remodelando os mecanismos de desenvolvimento urbano e de acesso às oportunidades oferecidas pelo sistema no seu todo.

7.2.13. O Comité lembra a necessidade de concretizar projectos de desenvolvimento urbano por meio de métodos de intervenção integrados e seleccionados. O Comité lembra igualmente que convém envolver as comunidades abrangidas na escolha dos objectivos e estabelecer formas de parceria para a concretização destes.

7.2.14. É também importante preservar os valores culturais próprios de cada cidade. O respeito e a valorização desta riqueza são as condições de uma mais clara reafirmação da identidade cidadina e do sentimento de pertença bem como de uma mais activa participação.

7.2.15. No que respeita aos recursos a atribuir às cidades, o Comité sublinha a importância do papel dos Fundos Estruturais e apoia a orientação da Comissão sobre a sua utilização para os problemas urbanos, ainda que julgue dever recomendar que sejam mais explicitamente afectados a objectivos de desenvolvimento urbano e preconiza, também, que não seja desperdiçada a experiência do *Urban*.

7.2.16. Por fim, o Comité faz votos de que as cidades, na sequência da aplicação das medidas previstas na comunicação da Comissão e das opções que serão feitas no Fórum de 1998, reforcem efectivamente o seu papel de motores do desenvolvimento económico, social e cultural da União.

Bruxelas, 28 de Janeiro de 1998.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS