

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão sobre Coesão e Transportes»

(1999/C 258/09)

Em 14 de Janeiro de 1999, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, emitiu parecer em 2 de Junho de 1999 (relator: B. Tosh).

Na 365.ª reunião plenária de 7 e 8 de Julho de 1999 (sessão de 7 de Julho), o Comité Económico e Social aprovou por 104 votos a favor e 2 votos contra o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. O presente parecer é composto por cinco partes, a introdução seguida da parte 2, que traça um breve panorama do conteúdo da comunicação da Comissão.

1.2. Nas partes 3 e 4, o Comité procedeu a uma análise objectiva do documento e dos quadros, fazendo observações gerais e recomendações. Finalmente, na parte 5 enunciam-se as principais conclusões.

1.3. Dados o carácter pouco concreto das mensagens contidas na comunicação e a importância e o aumento do orçamento comunitário dos transportes para os próximos cinco anos, o Comité pretende chamar a atenção para a necessidade de uma análise objectiva e de uma definição dos aspectos e medidas de controlo que considera essenciais para promover a evolução da iniciativa sobre coesão e transportes.

1.4. As relações de interdependência entre os vários mecanismos de financiamento — os Fundos Estruturais, o Fundo de Coesão e o Banco Europeu de Investimento (BEI) — foram examinadas no contexto da política comum dos transportes (PCT) em mutação e da política de desenvolvimento espacial, no qual deve ser claramente compreendida a importância do quadro do alargamento. O presente parecer faz recomendações sobre a melhor maneira de a Comissão integrar do modo mais eficaz os vários instrumentos financeiros de apoio às medidas a favor dos transportes tendo em vista a consecução dos objectivos gerais da UE. A despesa com os transportes ao abrigo dos Fundos Estruturais é cerca de 10 vezes superior à despesa ao abrigo do Fundo de Coesão.

2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1. A comunicação traduz, por um lado, a aspiração da União Europeia de a) dinamizar a convergência económica e b) promover a coesão social, e, por outro lado, o significado de que se reveste a infra-estrutura de transportes para o empenho no desenvolvimento sustentável geral. O texto da

Comissão tem principalmente em vista melhorar a situação (i) das regiões periféricas, (ii) das regiões desfavorecidas e (iii) dos grupos sociais desfavorecidos.

2.2. Na referida comunicação, a Comissão chama a atenção para a importância da convergência entre os objectivos (i) dos programas e das iniciativas ao abrigo dos Fundos Estruturais (Feder, Interreg), (ii) dos programas do Fundo de Coesão e (iii) do apoio do Banco Europeu de Investimento.

2.3. A política comum dos transportes, pretende reforçar/realçar as necessidades dos cidadãos e da economia tendo em vista promover as perspectivas de desenvolvimento e a competitividade.

2.4. Segundo a comunicação, as políticas regionais coordenadas e bem concebidas são o canal apropriado para garantir:

- o desenvolvimento económico (crescimento, competitividade, emprego),
- um desenvolvimento equilibrado em todo o território da UE,
- condições favoráveis ao futuro alargamento,
- mais mobilidade para todos os desfavorecidos, tanto economicamente como por serem portadores de deficiência,

sem comprometer as metas de protecção do ambiente.

2.5. A Comissão coloca em evidência as disparidades existentes em que a política dos transportes é susceptível de ter um impacto positivo:

- diminuindo os movimentos de concentração demográfica que contribuem para o congestionamento e que têm incidências no ambiente,
- melhorando o acesso às regiões periféricas e o acesso aos serviços nas referidas regiões, a fim de criar prosperidade através da competitividade,
- nos custos dos transportes enquanto variável do investimento.

2.6. Segundo a comunicação, as melhorias nos transportes podem:

- facilitar o acesso das regiões às matérias-primas (inputs) e aos mercados de escoamento (outputs),

— favorecer, tendo em conta a situação particular de cada região, um crescimento económico durável e sustentado, bem como a criação de emprego.

Todavia, a comunicação da Comissão tem de reconhecer que:

— existem outras fontes (concorrentes) de crescimento, por exemplo as telecomunicações,

— a criação de emprego é tão importante como o acesso às regiões periféricas desfavorecidas.

2.7. As despesas de investimento serão cada vez mais orientadas para os cidadãos e para necessidades sociais bem definidas, tendo em vista colmatar as lacunas mais graves em matéria de transportes e de infra-estruturas; todavia, convém não esquecer que, mesmo nos Estados-Membros mais prósperos, existem zonas com uma deficiente infra-estrutura de transportes, o que obsta ao desenvolvimento ou contribui para o aumento das disparidades. A Comunicação dá um claro relevo à importância do papel futuro dos transportes públicos na consecução destes objectivos.

2.8. Para preencher esta lacuna, a solução escolhida consiste em conjugar vários programas comunitários de financiamento destinados a promover o desenvolvimento; o Fundo de Coesão é um complemento importante neste contexto.

2.9. Os financiamentos comunitários concentram-se fortemente nos transportes rodoviários:

— 2/3 do investimento do Feder nos transportes no período 1994-1999,

— 2/3 do investimento do Fundo de Coesão nos transportes entre 1993 e 1999,

— vários empréstimos do BEI estão orientados para objectivos regionais (os transportes são uma subcategoria).

É de salientar que 1/4 dos empréstimos do BEI destinados a projectos de desenvolvimento regional abrangem operações de co-financiamento com os Fundos Estruturais.

2.10. A comunicação reconhece que os planos nacionais de desenvolvimento conduziram a muitas incoerências e obstáculos que estão na origem de desequilíbrios na utilização do espaço comunitário e insiste na necessidade de um plano europeu de desenvolvimento espacial que recorra a uma gestão global. A cooperação entre financiamento público e privado e a parceria social deverão garantir uma visão comum e coerente para o desenvolvimento do espaço comunitário.

2.11. Defende ainda que a liberalização terá efectivamente como efeito promover a coesão regional mediante:

— a existência de serviços de transporte a custos acessíveis para todos na UE,

— um quadro regulamentar que controle os resultados e que garanta uma escolha sustentável entre modos de transporte,

— políticas de transporte que não sejam orientadas unicamente pelo mercado, atribuindo-lhes valor social e económico geral,

— processos de adjudicação de contratos aos operadores que garantam a qualidade do serviço, recorrendo de modo selectivo à cabotagem, para as ligações mais periféricas.

2.12. A comunicação propõe a tarifação da utilização das infra-estruturas por forma a reflectir/integrar os custos marginais mediante taxas, com a pretensão de obter o seguinte resultado:

— melhorar a eficiência através de uma selecção óptima com custos dos transportes mais baixos,

— «possibilidade» de aumento dos custos de periferia,

— alteração da produção periférica a fim de eliminar as produções de reduzido valor acrescentado.

2.13. O impulso para integrar os modos de transporte, com todos os portos e terminais, faz parte integrante da diversificação essencial das ligações em rede.

3. Observações na generalidade

3.1. Embora apoie o espírito dos princípios da coesão, o Comité não encontra muitas provas históricas da contribuição da despesa dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão para a realização dos objectivos descritos no ponto 2.1.

3.1.1. O Comité considera que os quadros anexos à comunicação pouco contribuem para uma melhor compreensão dos princípios subjacentes à despesa com os transportes ao abrigo do Fundo de Coesão, nem servem como provas que sustentem a defesa do impacto das intervenções da UE. Estão desactualizados e não lhes é feita referência na comunicação em apoio do essencial que nela é dito. Nada comprova a interacção entre a despesa do Fundo de Coesão e os financiamentos dos Fundos Estruturais e do BEI para a realização dos objectivos anunciados.

3.2. O Comité reconhece que é difícil determinar as causas e os efeitos, mas a falta de estudos de casos ou de auditorias operacionais impede uma avaliação da política e da despesa. Era motivo de preocupação que a delegação da gestão dos fundos em conformidade com o princípio da subsidiariedade levasse a uma escolha de prioridades que não fosse a melhor, por exemplo, a possibilidade de haver concentração e aumento nas conurbações, se nos transportes fossem unicamente perseguidos objectivos de mercado. Além disso, a tónica posta nos objectivos de mercado obsta à garantia de uma qualidade adequada dos transportes públicos, quer no que diz respeito à consecução, a nível local, dos objectivos de inclusão social e de equidade da UE, quer para promover a mobilidade sustentada e reduzir a dependência em relação ao automóvel.

3.3. A coordenação da despesa com os transportes ao abrigo do Fundo de Coesão, nos casos em que eram importantes os aspectos inter-regionais, não foi examinada, nem tampouco as ligações externas a países terceiros. Os itinerários de trânsito através dos países não abrangidos pelo Fundo de Coesão também foram ignorados na comunicação, não obstante o seu interesse estratégico evidente.

3.4. O estilo da comunicação, com as suas afirmações repetitivas do valor acrescentado do impacto da coesão, acaba por irritar e não faz mais do que sublinhar a ausência de fundamento e minar a sua convicção.

3.5. A elevada proporção de despesas com a infra-estrutura rodoviária ao abrigo do Fundo de Coesão é um aspecto importante à luz das políticas sobre a coesão social e a sustentabilidade. O objectivo, para os cidadãos, é o investimento do Fundo de Coesão socialmente justificável para criar um desenvolvimento e mobilidade sustentados, sem prejuízo do equilíbrio no que respeita ao impacto ambiental. É preciso dar muito mais atenção ao financiamento das futuras necessidades em matéria de transportes públicos, dada, em particular, a ausência de viabilidade financeira de muitas iniciativas no domínio do transporte público.

3.6. O Comité entende que, no futuro, a UE tem que aumentar o seu esforço nos serviços de transporte público, porque:

- os transportes públicos desempenham um papel complementar na redução da exclusão social, e
- um bom serviço de transportes públicos reduz o impacto negativo sobre o ambiente.

4. Recomendações na generalidade

4.1. O Comité reconhece que, apesar de os Estados-Membros fixarem as suas próprias prioridades de investimento, os princípios que regem os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão cobrem a subsidiariedade pelo que a competência em matéria de programas deverá continuar a ser da União Europeia se se pretender que persiga os objectivos da coesão. Devem ser desenvolvidos programas específicos e devem ser criados instrumentos financeiros imaginativos para atrair financiamento privado e constituir parcerias entre a UE, os Estados-Membros e os operadores. Precisa de ser identificado o potencial de financiamento dos transportes através da tarifação de acordo com os custos sociais marginais, devendo esta política ser adoptada como princípio⁽¹⁾. No entanto, as zonas periféricas da UE e outras zonas desfavorecidas poderão precisar de derrogações especiais a estas disposições nos casos em que não existam, ou não sejam financeiramente viáveis, opções sustentáveis de transporte. Neste contexto, devem ser incentivados programas inter-regionais de âmbito mais vasto a favor da coesão.

4.2. O investimento nos transportes deve ser feito de maneira estratégica. Deve caminhar-se para regras comuns

para regular a subsidiariedade. A ligação dos projectos elegíveis a metas de resultados contribuiria para fixar as prioridades. Recomendações específicas em matéria de interoperabilidade, quer ao nível transeuropeu quer local, vão promover benefícios em condições equitativas de concorrência.

4.3. Os investimentos no transporte ferroviário, marítimo, fluvial e nas curtas travessias marítimas devem aumentar nos casos em que se incluam ligações intermodais, de preferência, mas normal e necessariamente em paralelo com o investimento no transporte rodoviário quando tal seja o indicado.

4.4. O Comité considera que as ligações intermodais merecem mais reconhecimento e cada vez mais apoio nos programas a favor da coesão.

4.5. O Comité considera que as despesas de transporte ligadas à coesão apenas podem ser identificadas de maneira eficiente se os parceiros sociais tiverem a possibilidade de influenciar o processo de decisão.

4.6. O espaço para despesa no sector dos transportes em proveito da coesão após o alargamento deve ser examinado com rigor agora. Tornar-se-á cada vez mais imperativo que as economias regionais abertas à mundialização façam proactivamente que a distribuição dos recursos seja eficiente e impulsione o controlo das despesas.

4.7. Há que proceder a uma avaliação clara do impacto da «tarifação» da infra-estrutura nas regiões periféricas, de modo a tornar claros os efeitos sobre a produção nos casos de clara possibilidade de prejuízo líquido e de este ser contraproducente para as medidas a favor da coesão.

4.8. Considera igualmente que as regiões periféricas isoladas pelo mar, como as que existem na Grécia e na Irlanda, ou pela distância, como por exemplo na Península Ibérica, ou ainda onde os serviços de transporte para os países terceiros limítrofes sejam de qualidade medíocre devem ter a possibilidade de beneficiar de ajudas por estarem em situação de desvantagem presente e futura em matéria de custos de transportes relativamente ao mercado. O PNB não deve ser o único critério determinante. Existem outros indicadores, por exemplo as medidas de acessibilidade. O financiamento precisa de ser alargado a outros países para além dos chamados «países da coesão».

4.9. O Comité considera que a consulta dos parceiros sociais nas «regiões da coesão» pode ter um impacto construtivo nos programas e poderá aumentar o carácter polivalente das despesas com vista a otimizar os princípios referidos no ponto 2.1.

4.10. A Comissão deveria examinar o financiamento a longo prazo dos transportes enquanto aspecto da coesão e definir a(s) relação (relações) que poderá (podem) existir com o desenvolvimento económico equilibrado, a melhoria das condições de vida dos grupos sociais desfavorecidos com serviços, e as ajudas ao alargamento. Muito embora a Comissão esteja consciente das dificuldades inerentes, estas últimas

(1) JO C 56 de 24.2.1997, p. 31; JO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

provavelmente não vão diminuir numa União Europeia alargada, pelo que se aconselha a adopção de balizas (*benchmarking*) de qualidade enquanto instrumento auxiliar. Isto implica, por definição, que, nos transportes públicos, seja dada muito mais atenção às políticas e à afectação dos recursos.

4.11. O Comité reconhece que o presente parecer tem os mesmos objectivos do que o parecer sobre o Plano de Desenvolvimento do Espaço Comunitário⁽¹⁾, que adoptou em Setembro de 1998, pois ambos os pareceres referem claramente a «reorientação das políticas que têm impacto sobre o território». Neste parecer anterior, o Comité sublinhava que a qualidade de vida devia ser um objectivo subjacente a qualquer iniciativa territorial. Salientava também, designadamente, que as «zonas de montanha» apresentam características de periferia. Isto confirma que as abordagens transnacionais e transfronteiriças devem ser coordenadas e devem ser estabelecidas ligações entre todas as políticas em matéria de recuperação socioeconómica. O Comité chama a atenção para os perigos associados à excessiva concentração de actividades no centro em detrimento da periferia e considera que as ligações interperiféricas podem contribuir de certo modo para contrabalançar as forças centrípetas.

4.12. O Comité gostaria de reiterar os pontos de vista expressos no seu parecer de Setembro de 1998 sobre a proposta da Comissão sobre a concessão de uma ajuda financeira comunitária no domínio das redes transeuropeias (RTE)⁽²⁾, o que vai possibilitar à Comissão financiar a 100 % estudos de carácter estratégico geral. Estes estudos devem contribuir para apoiar e melhorar a avaliação do impacto das despesas relacionadas com a coesão. Note-se que o orçamento para os transportes das RTE proposto para 2000-2006 se cifra em 4,992 mil milhões de ecus, o que constitui um aumento de 277 % em relação ao período 1995-1999. Tendo em conta esta aceleração e volume, a questão que se coloca é saber se o impacto da coesão sobre o desenvolvimento dos transportes vai ser mensurável.

4.13. O Comité entende que a Comissão deve ter em conta as necessidades de desenvolvimento das linhas aéreas e dos caminhos-de-ferro apesar dos custos iniciais elevados nas regiões periféricas e, em particular, para estabelecer ligações entre os países candidatos ao alargamento.

4.14. Em vésperas do alargamento, o Comité considera que os erros cometidos no passado em determinados projectos em matéria de transportes e coesão não devem reproduzir-se e que é oportuno desenvolver, a nível central e, se for caso disso, a nível transfronteiriço, e transmitir às regiões para adopção e aplicação, uma visão estratégica que coordene, designadamente, o ordenamento do território, a salvaguarda do ambiente, a criação de emprego e o desenvolvimento rural. É referida a importância do programa ISPA.

4.15. O Comité considera que qualquer comunicação futura sobre esta matéria deve ser reestruturada de modo a incluir:

- uma definição da coesão baseada no desenvolvimento espacial e os objectivos da coesão propriamente ditos,
- a identificação dos objectivos e dos indicadores de desempenho específicos,
- um exame das estratégias actuais relativas às RTE-T, o Fundo de Coesão e a secção transportes do Feder,
- uma modelização do impacto das RTE-T, dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, bem como dos financiamentos do BEI e do FEI, a nível regional,
- a adopção de prioridades com base neste impacto sobre a acessibilidade, a competitividade, o PIB (actual e potencial) e as carências em infra-estruturas.

5. Conclusões

5.1. O Comité entende que a finalidade da comunicação deve ser clarificada e os seus objectivos devem ser claramente enunciados. Considera que a mensagem essencial deve ser a necessidade fundamental de compatibilidade entre os seguintes objectivos da UE:

- melhorar as perspectivas de desenvolvimento económico, a competitividade e o emprego nas regiões periféricas,
- favorecer um desenvolvimento equilibrado nos 15 Estados-Membros e criar condições favoráveis à integração de novos Estados-Membros,
- promover uma mobilidade sustentada, dando considerável ênfase e prioridade à melhoria dos transportes públicos,
- garantir a disponibilidade de serviços de transporte a custos razoáveis para os que dependem dos transportes colectivos e para aqueles que tenham reduzida mobilidade por deficiência, e
- adoptar «boas práticas» para gerir o impacto ambiental decorrente da construção de infra-estruturas e dos serviços de transportes aprovados e promovidos ao abrigo de programas financiados pelo Fundo de Coesão. Todos nós estamos plenamente conscientes de que os transportes rodoviários são um dos principais contributos para a poluição.

5.2. É essencial que as modalidades de planificação, avaliação, apreciação, e monitorização, bem como a adopção de indicadores e de técnicas de medida, se baseiem em programas de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT) e noutros programas de investigação.

5.3. Também é absolutamente necessário definir princípios para as regiões periféricas, com o objectivo de garantir uma tarifação equitativa e eficiente, que não discrimine por falta de

⁽¹⁾ JO C 407 de 28.12.1998, p. 85.

⁽²⁾ JO C 407 de 28.12.1998, p. 120.

alternativas ou de uma procura bastante para dar origem a serviços viáveis.

5.4. O alargamento vai implicar outros problemas, tanto para os actuais Estados-Membros como para os novos Estados,

inclusivamente nas zonas limítrofes da União. Vai deslocar o centro de gravidade para o Leste, agravando os problemas já existentes nas regiões periféricas, com impacto sobre as novas zonas periféricas. Importa reconhecer inteiramente esta realidade.

Bruxelas, 7 de Julho de 1999.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
