

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

514.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 17 E 18 DE FEVEREIRO DE 2016

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro da Agenda Urbana da UE da perspetiva da sociedade civil»

(parecer exploratório a pedido da Presidência neerlandesa)

(2016/C 133/02)

Relator: Roman HAKEN

Em 28 de agosto de 2015, Ronald Hans Anton Plasterk, ministro do Interior e das Relações Internas dos Países Baixos, em nome da Presidência neerlandesa do Conselho da União Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre

«O futuro da Agenda Urbana da UE da perspetiva da sociedade civil»

(parecer exploratório a pedido da Presidência neerlandesa)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 26 de janeiro de 2016.

Na 514.^a reunião plenária de 17 e 18 de fevereiro de 2016 (sessão de 17 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 214 votos a favor e um voto contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. A Agenda Urbana da UE⁽¹⁾ influenciará diretamente a vida dos 80 % de cidadãos europeus que viverão em municípios e cidades até 2050. A fim de formular as disposições mais eficazes e assegurar a sua aceitação por parte dos cidadãos, importa garantir que as organizações da sociedade civil (OSC) participam em pé de igualdade nos debates sobre a Agenda Urbana da UE e na sua execução. A iniciativa da Presidência neerlandesa coloca os municípios no centro dos debates sobre o desenvolvimento, pela primeira vez na história da UE. O CESE insta o Conselho a reconhecer o nível municipal em toda a sua diversidade enquanto parceiro valioso no processo de integração europeia.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda

1.2. O CESE considera que trabalhar no âmbito de parcerias constitui uma forma eficaz de abordar estas questões vastas e complexas; por conseguinte, o CESE valoriza o princípio da parceria, que está finalmente a ser aplicado no quadro do desenvolvimento e execução do período de programação de 2014-2020 ⁽²⁾.

1.3. As parcerias — tanto verticais como horizontais — são um dos princípios dos serviços públicos modernos. Para ilustrar essa cooperação, o CESE recomenda que se examinem as parcerias público-privadas (PPP) como modelo de financiamento de projetos urbanos, várias empresas sociais e ainda programas europeus baseados na parceria, como o EQUAL ⁽³⁾. Cabe à administração pública a diversos níveis, nomeadamente nas cidades, reunir os parceiros interessados em projetos comuns e utilizar o financiamento de forma eficaz.

1.4. Um dos desafios que a Agenda Urbana terá de enfrentar prende-se com a forma de pôr em prática as estratégias desenvolvidas no âmbito das parcerias temáticas. É fundamental aplicar a abordagem ascendente durante o processo de criação das parcerias e na fase de elaboração e execução destas estratégias. Por conseguinte, o CESE apoia a abordagem ascendente, que se distingue de uma abordagem baseada em grupos de peritos. É importante clarificar a forma como as OSC trabalharão em conjunto com as respetivas partes interessadas — de que forma irão informar, consultar, etc.

1.5. As parcerias horizontais têm a mesma importância que as parcerias verticais (temáticas) na elaboração da nova Agenda Urbana da UE. Estas parcerias terão lugar principalmente a nível local, nas cidades, sendo importantes não só para a análise estratégica, mas também, em particular, para assegurar a execução, o controlo e a avaliação. As estratégias locais desenvolvidas pelas parcerias locais, com conhecimento da situação local, são a melhor forma de integrar e de aplicar de forma eficaz as recomendações provenientes do nível da UE. Para este efeito, um dos instrumentos que o CESE recomenda é o desenvolvimento local de base comunitária ⁽⁴⁾.

1.6. A fim de assegurar a execução eficaz da nova Agenda Urbana da UE, é necessário:

a) ter em conta as necessidades fundamentais dos parceiros envolvidos e prestar atenção ao reforço das capacidades (principalmente no caso de parcerias horizontais a nível municipal). Para tal, o CESE recomenda a utilização dos recursos de «assistência técnica» previstos nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL);

b) elaborar recomendações metodológicas relativas aos princípios das parcerias urbanas responsáveis. Importa dispor de uma metodologia para controlar e avaliar a Agenda Urbana, nomeadamente indicadores que permitam medir os progressos alcançados. É importante que os parceiros, incluindo as OSC, estejam associados à avaliação e ao controlo.

1.7. O CESE gostaria que fosse esclarecido de que forma as parcerias temáticas responderão às questões e aos desafios do desenvolvimento urbano. As parcerias horizontais devem aplicar medidas específicas em zonas urbanas precisas. Afigura-se, por conseguinte, necessário assegurar o intercâmbio de boas práticas através de eventos específicos. É essencial associar todas as regiões da UE da mesma forma (especialmente no sul e no leste da Europa). A Agenda Urbana terá de reconhecer as relações entre as cidades e os municípios e as zonas periurbanas adjacentes ou circundantes, que contribuem para a qualidade de vida urbana. A Agenda Urbana não deve contrariar ou limitar o desenvolvimento das zonas rurais.

⁽²⁾ Ver os trabalhos pertinentes do CESE, do Conselho Europeu, da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões Europeu:

«Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013» (JO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

«O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum — elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria» (JO C 44 de 15.2.2013, p. 23).

«Desenvolvimento local de base comunitária enquanto instrumento da política de coesão 2014-2020 para o desenvolvimento local, rural, urbano e periurbano» (JO C 230 de 14.7.2015, p. 1).

«Reforçar os processos de participação e o papel das autarquias locais, das ONG e dos parceiros sociais na aplicação da Estratégia Europa 2020» (JO C 299 de 4.10.2012, p. 1).

«Avaliação da consulta das partes interessadas pela Comissão Europeia» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//PT>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52013R6902>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:c10237>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>. Artigo 5.º, n.º 3, sobre um código de conduta europeu relativo às parcerias.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:c10237>

⁽⁴⁾ «Desenvolvimento local de base comunitária enquanto instrumento da política de coesão 2014-2020 para o desenvolvimento local, rural, urbano e periurbano» (JO C 230 de 14.7.2015, p. 1).

1.8. Vários temas encontram-se interligados e sobrepõem-se em certa medida. A execução de medidas relacionadas com um tema afetará um ou vários outros temas. Importa assegurar que as medidas destinadas a melhorar a situação numa área não têm um efeito negativo noutra área. Tal aplica-se não apenas a nível da UE, mas também a nível nacional.

1.9. O CESE propõe que a participação das comunidades urbanas e dos cidadãos seja incluída como um novo tema na Agenda Urbana. As cidades precisam de um mecanismo eficaz que reforce o papel dos cidadãos e grupos de cidadãos, para que estes possam ser parceiros efetivos e sólidos nos debates e na implementação das prioridades de desenvolvimento para as suas cidades e na execução da Agenda Urbana. Só uma comunidade autoconfiante e forte, com um elevado capital social, será capaz de enfrentar os desafios emergentes. O CESE está disposto a desenvolver esta ideia.

1.10. Devem também ser incluídos elementos como os que constam da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que estabelece dezassete objetivos de desenvolvimento sustentável, nomeadamente o objetivo 11: «Tornar as cidades e os aglomerados humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis». O CESE adotou uma posição sobre este tema, em setembro de 2015 ⁽⁵⁾. A UE não dispõe das mesmas competências em todos os domínios políticos, e as competências de que dispõe em matéria social, em particular, não parecem ser suficientemente fortes. É questionável se a UE pode influenciar o desenvolvimento urbano no domínio social ou avaliar adequadamente o impacto social das medidas aplicadas noutros domínios de política. Apesar de os impactos ambientais poderem ser identificados através do processo de avaliação do impacto ambiental, há uma lacuna no que diz respeito à avaliação do impacto social.

1.11. O CESE está interessado em tornar-se membro de pleno direito do grupo diretor da Agenda Urbana e em participar em parcerias no âmbito desta Agenda. O Comité representa as OSC de todos os Estados-Membros, organizações reputadas que dispõem de conhecimentos especializados, que podem contribuir para o desenvolvimento urbano.

2. A parceria como princípio na Agenda Urbana da UE e a participação do CESE na Agenda

2.1. A Agenda Urbana propõe a criação de parcerias com cerca de 15 membros, dos quais 11 serão representantes da administração pública (representantes de municípios, de Estados-Membros, da Comissão). Os outros membros poderão ser representantes das autoridades de gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, peritos e ONG. O CESE lamenta só ter sido convidado a apresentar as suas observações sobre esta matéria após algumas das parcerias já terem sido estabelecidas.

2.2. O CESE propõe que se adote uma representação mais equilibrada nas parcerias. Em matéria de representação equitativa, o programa Leader constitui um bom exemplo, tendo-se determinado que, no máximo, 50 % dos membros da parceria podem ser provenientes da administração pública. O CESE recomenda uma participação muito mais ampla dos grupos-alvo (habitantes das zonas urbanas). É importante que os próprios habitantes tenham uma palavra a dizer sobre o futuro das cidades. A maior parte dos temas assinalados não podem ser tratados sem o empenho das ONG, dos parceiros sociais e das empresas. Todos os exemplos de êxito na Europa têm demonstrado que se devem, em grande parte, à participação de intervenientes não governamentais e à cooperação eficaz entre os setores público e privado.

2.3. Embora todos os temas prioritários da Agenda Urbana sejam relevantes para as OSC, eles ultrapassam os papéis que se associam tradicionalmente à sociedade civil. As ONG, as empresas sociais e as cooperativas estão, cada vez mais, a desenvolver as suas capacidades ou a estabelecer novos modelos económicos ou organizacionais para fornecer serviços de interesse público. Importa que as autoridades públicas se apercebam da forma como são vistas pelos grupos e organizações que trabalham nas zonas urbanas. O CESE considera que a participação de redes nacionais ou regionais ou de organizações locais com uma grande experiência sobre uma determinada matéria seria tão útil como a criação de redes europeias.

2.4. O CESE não dispõe de informações sobre a forma como as OSC pertinentes serão identificadas e/ou selecionadas. O Comité oferece as suas competências e os seus conhecimentos sobre a sociedade civil organizada para a escolha dos representantes de ONG e de parceiros sociais para as parcerias temáticas.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.37475>

3. Recomendações para o trabalho das parcerias no âmbito da Agenda Urbana e para o processo de participação

3.1. Todos os cidadãos da UE têm o direito de conhecer, compreender e, também, influenciar as políticas europeias. O CESE salienta que uma parceria não se deve tornar um círculo fechado. O modo como as parcerias comunicam com o mundo exterior é muito importante. Uma administração pública aberta que comunique com o público em geral e com as organizações que representam os interesses dos cidadãos deve ser um elemento-chave do desenvolvimento urbano. Uma vez que não é possível atingir os objetivos estratégicos sem o apoio dos cidadãos e das OSC locais, importa assegurar a transparência e a participação efetiva das partes interessadas na elaboração e execução da Agenda Urbana. A melhor forma de conseguir que os cidadãos apoiem os resultados é aceitar a participação de quem quer participar. O CESE propõe que se lance um convite a organizações que gostariam de partilhar as suas experiências e ideias sobre temas da Agenda Urbana e que poderiam participar em algumas das reuniões da parceria.

3.2. As parcerias devem utilizar uma série de instrumentos de comunicação e participação para divulgar, comunicar e consultar. Não é possível obter uma participação e consulta eficientes dos cidadãos utilizando apenas um instrumento, é necessária uma conjugação de métodos, que possa abordar vários tipos de intervenientes, oferecer diferentes tipos de contributos e permitir diversos níveis de participação. As parcerias devem recorrer a técnicas atualizadas como as redes sociais, bem como a inquéritos, seminários, grupos de reflexão, etc., para receber comentários sobre o seu trabalho. O CESE recomenda que seja organizada uma participação pública suplementar (mais ampla) sobre questões específicas em que se verifique uma clara necessidade de um debate público mais alargado, bem como o fornecimento de informações aos cidadãos.

3.3. As parcerias devem organizar visitas no terreno e reuniões com várias partes interessadas fora do círculo restrito da parceria. Ir ao encontro das iniciativas civis no terreno e compreender as suas limitações e a sua cooperação com as administrações públicas pode influenciar de forma significativa o debate sobre as parcerias. Se a Agenda Urbana não se basear nas práticas existentes, as políticas daí decorrentes correm o risco de não ter em conta os conhecimentos disponíveis.

3.4. Os planos de ação devem estar sujeitos a uma consulta aberta em linha, o que permite assegurar que todas as partes interessadas relevantes têm a possibilidade de contribuir para o seu conteúdo e que todos os interesses são tidos em conta.

4. Pilares prioritários para as parcerias temáticas

4.1. Cidades inclusivas

4.1.1. **Empregos e competências na economia local** — As OSC desempenham uma série de funções — por exemplo, enquanto empregadores, educadores ou formadores — que são relevantes para a criação de novos postos de trabalho. O CESE recomenda a consulta de organizações que representam as PME, como a Eurochambres, e de centros de emprego, instituições de ensino e de formação. A Agenda Urbana deve abordar a forma como as cidades realizarão um levantamento das necessidades em termos de conhecimentos especializados no seu território; as OSC devem ser informadas sobre estas necessidades e deve existir uma cooperação para promover a educação, a aprendizagem ao longo da vida e a formação que oferecerão as competências que faltam no mercado de trabalho.

4.1.2. **Pobreza urbana** — As OSC põem em prática a maior parte dos programas que têm por objetivo prevenir e combater a pobreza urbana nas cidades. O CESE sugere que se envolvam organizações como a Rede Europeia Antipobreza. Está também ciente da importância de que se revestem, em relação a este tema: a) subúrbios e marginalização; b) guetos; c) bairros desfavorecidos; d) crianças confiadas a instituições e transição dos serviços institucionais para serviços de base comunitária e familiar; e e) envelhecimento e vulnerabilidade das pessoas idosas.

4.1.3. **Alojamento** — A fim de assegurar um alojamento de boa qualidade e sustentável, como definido na Carta das Nações Unidas sobre o alojamento sustentável, as OSC desempenham um importante papel na representação de ambas as partes — proprietários e inquilinos —, e na colaboração com as mesmas. O CESE recomenda que se entre em contacto com organizações como a União Internacional de Inquilinos, associações de proprietários de apartamentos e moradias, sociedades cooperativas de construção, arquitetos ou urbanistas. Este tema levanta questões importantes em matéria de: a) planeamento urbano; b) habitação social; e c) deslocação dos cidadãos para as zonas periurbanas para encontrar alojamento de melhor qualidade.

4.1.4. **Inclusão de migrantes e refugiados** — É necessário abordar não só as questões de curto prazo (satisfazer as necessidades básicas), mas também — depois de os migrantes estarem instalados — a sua integração na sociedade europeia: assistência em matéria de educação, procura de emprego, etc., partilha de valores e tradições europeus, levando a que incorporem esses valores e tradições nas suas vidas, respeitando simultaneamente a sua cultura de origem. OSC como igrejas, organizações sociais, organizações de educação e formação, associações para a infância e associações de pais, entre outras, desempenham, juntamente com o Estado, um papel fundamental. O CESE recomenda que se consulte a Solidar ou a Lumos, entre outras. Importa abordar questões como a dos menores não acompanhados — um grupo particularmente vulnerável, que exige uma atenção especial.

4.1.5. **Utilização sustentável dos solos e soluções baseadas na natureza** — O objetivo da Agenda Urbana da UE está estreitamente relacionado com a mudança de atitude e de estilo de vida dos cidadãos. Para garantir que a evolução das cidades respeita o ambiente, é fundamental contar com a participação de OSC como as de representantes de proprietários de terrenos, associações de PME e organizações comunitárias que apoiam movimentos para melhorar os bairros. O CESE recomenda associar, por exemplo, a Friends of the Earth Europe ou a ELARD. O CESE considera que os seguintes aspetos são importantes: a) ordenamento (vertical) do território; e b) problemas das zonas suburbanas que fornecem produtos (alimentos, água potável), mas também serviços ecossistémicos essenciais, que melhoram a qualidade de vida dos cidadãos urbanos.

4.2. Economia urbana

4.2.1. **Economia circular** — Para obter uma economia circular eficaz, importa mudar o modo como os cidadãos veem os resíduos e apresentá-los como um potencial recurso. As atividades de educação e informação oferecidas por organizações ambientais e instituições de ensino são importantes. Os centros de investigação e inovação, juntamente com as empresas especializadas e as associações de PME que se centram neste domínio serão intervenientes essenciais para estudar e aplicar novas abordagens nas cidades. O CESE recomenda que se convide, por exemplo, a REVES para debater a questão.

4.3. Cidades ecológicas

4.3.1. **Adaptação às alterações climáticas** — As empresas de alta tecnologia, os institutos de investigação e as universidades são fundamentais. É igualmente necessário educar e informar os cidadãos, a fim de facilitar o seu envolvimento e a aceitação das disposições relevantes. A título de exemplo, o CESE sugere a consulta da Green 10.

4.3.2. **Transição energética** — As mudanças estruturais nos sistemas de energia, como uma transição significativa para as energias renováveis e o reforço da eficiência energética, só podem ser conseguidas com o pleno envolvimento dos parceiros empresariais relevantes e com o apoio dos cidadãos. A Greenpeace, por exemplo, encontra-se ativa neste domínio.

4.3.3. **Mobilidade urbana** — A mobilidade urbana sustentável é uma área com pouca margem de manobra se os cidadãos não estiverem dispostos a modificar os seus hábitos em relação à mobilidade. O CESE propõe, por conseguinte, a participação de organizações como o CEEP (Centro Europeu dos Empregadores e Empresas que prestam Serviços Públicos), a BusinessEurope, a ETF (Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes), a POLIS (rede de municípios e regiões europeias para o desenvolvimento de tecnologias e políticas inovadoras para os transportes locais), a Federação Europeia de Ciclistas e o DPI Praga (Instituto de Planeamento e Desenvolvimento de Praga). Consideramos igualmente que este tema deve incluir a importância das abordagens integradas, como planos de mobilidade urbana sustentável, e, por conseguinte, vemos a mobilidade urbana como um vetor do desenvolvimento económico, da melhoria das condições ambientais, e da transição energética nas cidades. O CESE salienta a importância de instrumentos de financiamento específicos da UE para a mobilidade urbana, que é um setor que exige investimentos com grande intensidade de capital.

4.3.4. **Qualidade do ar** — É essencial garantir a cooperação entre empresas, instituições de cuidados de saúde, ONG no domínio do ambiente, universidades e instituições de investigação, entre outros. As parcerias devem envolver organizações como a CAN (rede de ação europeia para o clima).

4.4. Cidades inteligentes

4.4.1. **Transição digital** — A digitalização da sociedade representa uma mudança de paradigma. O objetivo consiste em oferecer melhores serviços aos cidadãos e criar oportunidades de negócio. Um exemplo no âmbito das cidades inteligentes é o da «hélice tripla» e «hélice quádrupla», que reúne partes interessadas da gestão urbana, do ensino superior, das empresas e da sociedade civil em torno de projetos comuns. Este modelo deve ser divulgado na Europa. Neste capítulo, consideramos pertinentes as seguintes questões: a) planeamento urbano previsível em cada município; e b) utilização das redes sociais e da Internet para comunicação entre os municípios e os cidadãos. As parcerias devem também envolver organizações como a Transparency International.

4.5. Contratação pública responsável e inovadora

4.5.1. As cidades têm um potencial significativo no que diz respeito à aplicação de abordagens inovadoras, podendo atuar como precursores — não só no domínio da contratação pública. Contudo, é importante cooperar com centros de inovação e de apoio a empresas e OSC europeias, como a CEE Bankwatch Network. Neste contexto, o CESE sublinha a importância de: a) utilizar contratos públicos para contribuir para a economia social local; e b) recorrer a métodos específicos para motivar as cidades a optar pela contratação pública inovadora, em vez das soluções mais económicas.

4.6. As cidades são parte de sistemas complexos, em que a área periurbana mais ampla proporciona apoio e recursos essenciais que permitem que aquelas funcionem e prosperem. É necessário associar parceiros provenientes de áreas em redor das cidades, incluindo grupos de ação local, de modo a proporcionar um valioso vínculo entre zonas urbanas e rurais, particularmente no que respeita às desejáveis parcerias entre zonas urbanas e rurais. Ao planear o seu desenvolvimento, as cidades devem ter também em conta as estratégias existentes, como as estratégias macrorregionais e as estratégias de desenvolvimento microrregionais pertinentes.

Bruxelas, 17 de fevereiro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
