



DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS NA LUTA CONTRA AS DISPARIDADES SOCIAIS

ESTUDO

O presente estudo foi solicitado pela Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu.

AUTORES

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Perito contratado por Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Investigador assistente de Metis GmbH

ADMINISTRADORA RESPONSÁVEL

Ivana KATSAROVA
Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão
Parlamento Europeu
B-1047 Bruxelas
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSÕES LINGUÍSTICAS

Original: EN
Tradução: DE, FR

SOBRE O EDITOR

Para contactar o Departamento Temático ou para assinar o seu boletim mensal, é favor escrever para: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito concluído em Maio de 2009
Bruxelas, © Parlamento Europeu, 2009

O presente estudo encontra-se disponível na Internet em: www.europarl.europa.eu/studies

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da responsabilidade exclusiva do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

São autorizadas a reprodução e tradução para fins não comerciais, mediante indicação da fonte, bem como notificação prévia e envio de cópia ao editor.



DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS NA
LUTA CONTRA AS DISPARIDADES
SOCIAIS

ESTUDO

Conteúdo

O presente estudo fornece uma análise crítica das competências das autoridades locais, dos seus instrumentos e do seu papel na luta contra as disparidades sociais. Apresenta uma descrição geral das diversas estruturas das autoridades locais na UE e examina seguidamente de perto a forma como estas autoridades abordam desafios políticos específicos. A investigação é ilustrada por estudos de caso de 13 autoridades locais diferentes, seus desafios, prioridades, abordagens e necessidades. O estudo procura identificar os factores comuns que conduzem ao êxito ou ao malogro destas abordagens e sugere soluções possíveis.

SÍNTESE

A repartição das responsabilidades entre a União Europeia e os seus Estados-Membros tem sido objecto de amplos debates e investigação, sobretudo no âmbito da preparação do Tratado de Lisboa. Embora seja muito provável que este debate prossiga, com altos e baixos cíclicos, é dada muito menos atenção às complexas e diversas interacções entre a UE, os seus 27 Estados-Membros e a sua miríade de autoridades locais e regionais.

O presente estudo procura fornecer à Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu uma mera visão geral, ilustrada por exemplos, do estatuto, competências e estruturas das autoridades locais nos 27 Estados-Membros. Desenvolve seguidamente uma análise crítica do papel das políticas, abordagens e acções das autoridades locais em termos de luta contra as disparidades locais. Esta análise baseia-se em investigação e é aprofundada em sete estudos de caso sobre situações e acções locais em diferentes Estados-Membros.

O grupo de trabalho da UE sobre governação multiníveis dividiu os Estados-Membros em quatro categorias: Estados unitários centralizados, Estados unitários descentralizados, Estados unitários regionalizados e, finalmente, Estados federais. As autoridades locais dispõem de diferentes estatutos e graus de autonomia em cada um dos quatro modelos, e para complicar ainda mais a situação, existem diferenças significativas entre diferentes níveis de autoridades locais dentro de cada Estado e diferenças entre a situação em Estados-Membros que se inserem na mesma categoria.

Num dos extremos, as autoridades locais em Estados unitários centralizados, como a Roménia ou a Irlanda, gozam de uma autonomia relativamente restrita – inclusivamente em áreas políticas em que detêm responsabilidades consideráveis. Em Estados federais, como a Bélgica ou a Alemanha, as competências das autoridades locais e regionais são definidas por lei, ou mesmo por disposições constitucionais. As autoridades locais têm um estatuto e competências diferentes, como é claramente ilustrado por um Estado federado alemão ou um distrito alemão.

Estas diferenças radicam frequentemente em bases históricas e culturais. Na determinação das abordagens das autoridades locais, essas bases desempenham um papel pelo menos tão importante como o seu estatuto legal ou constitucional. As fronteiras formais das autoridades locais foram frequentemente ultrapassadas por desenvolvimentos económicos e sociais, como sejam a expansão urbana para distritos ou províncias vizinhos e mudanças nos fluxos migratórios ou nas deslocações diárias entre o domicílio e o local de trabalho. Analogamente, embora a um nível mais complexo, podem ser observadas realidades em regiões fronteiriças em que os pólos de atracção económica e os modelos de instalação das populações atravessam as fronteiras nacionais e afectam as autoridades locais de Estados-Membros com diferentes estruturas de governação.

Os níveis de autonomia financeira variam também amplamente entre as autoridades locais. Algumas dependem primariamente de financiamento nacional, ao passo que outras dispõem de uma relativa liberdade para estabelecer e cobrar os seus próprios impostos e mesmo para emitir os seus próprios títulos para angariar capital. A maior parte depende de um certo nível de financiamento nacional, podendo existir igualmente diferenças significativas tanto dentro de um mesmo Estado-Membro como entre vários Estados-Membros. Em alguns, existe um sistema transparente oficialmente estabelecido, frequentemente baseado num montante per capita. Noutros, o financiamento tem de ser negociado politicamente numa base caso a caso. Existe uma tendência para convidar as autoridades locais a competir mediante a apresentação de ofertas públicas de

financiamento de projectos e capital. Tal observa-se designadamente em Itália e no Reino Unido.

As autoridades locais são responsáveis, em diferentes graus, pela execução – nem sempre pela concepção – de uma ampla gama de políticas e serviços. Esta responsabilidade inclui, *inter alia*, o ordenamento do território e a planificação da construção, a habitação, a educação, o ambiente, os transportes (construção e gestão), a segurança, o bem-estar social, a saúde e o emprego, etc.. Quase todas estas políticas têm impacto nas disparidades locais. As autoridades locais desempenham igualmente um papel importante na implementação e execução das principais estratégias europeias, designadamente as de Lisboa e Gotemburgo, o Plano de Acção para o Ambiente, a Carta de Leipzig e a Agenda Social, para mencionar apenas algumas.

O surgimento da governação multiníveis gerou uma necessidade crescente de mecanismos e plataformas de coordenação, que podem funcionar numa base sectorial, como é o caso dos transportes, mas a experiência europeia facilita igualmente a emergência de uma abordagem territorial.

A "Agenda Territorial" adoptada na Reunião Informal de Ministros realizada em Leipzig, em 2006, salientou a necessidade da coordenação territorial e de abordagens para esse efeito. Apresentou igualmente argumentos a favor de novas formas de governação territorial. As Euro-regiões são um modelo bem estabelecido e o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) oferece um instrumento legal flexível de cooperação entre diferentes níveis de governo, organismos públicos e entidades privadas para além das fronteiras nacionais. Estes agrupamentos territoriais podem centrar-se num projecto ou "misturar e conjugar" diferentes territórios formais.

As autoridades locais vêem-se frequentemente confrontadas com disparidades sociais geradas por desenvolvimentos ou políticas sobre os quais não exercem qualquer controlo e pouca influência têm. As mudanças económicas globais podem levar ao declínio ou colapso de indústrias tradicionais. Uma cidade ou região altamente dependente de uma indústria em declínio, como a metalurgia ou a construção naval, pode encontrar-se subitamente perante necessidades sociais, territoriais ou de desenvolvimento maciças, dado o colapso da sua base de tributação. O estudo do caso da cidade polaca de Elblag constitui um exemplo desta natureza.

O estudo do caso da Marinha Grande descreve uma cidade portuguesa em que 60% dos postos de trabalho se encontram nas indústrias tradicionais (vidro e plásticos) e em que a câmara municipal contribuiu para o lançamento de um Pacto Territorial de Emprego (PTE), envolvendo os parceiros sociais e outras partes interessadas num esforço pró-activo de diversificação da economia da cidade.

Em alguns países, existe uma forte tendência para as pessoas, especialmente as com rendimentos mais elevados, se transferirem das cidades para os subúrbios, que se considera oferecerem níveis de alojamento mais elevados (vivendas individuais em vez de grandes blocos de apartamentos) e uma melhor qualidade de vida. Esta tendência é ilustrada nos estudos de caso relativos a Budapeste e Viena. Noutros países, designadamente em França, as zonas residenciais mais procuradas encontram-se tradicionalmente dentro da própria cidade, sendo os subúrbios ("banlieu") reservados à habitação social.

Nos últimos anos, manifestou-se igualmente uma tendência diferente, em que as pessoas abandonam as cidades não para residirem nos subúrbios imediatos, mas sim em cidades e aldeias situadas a uma certa distância nas zonas rurais vizinhas. Esta evolução da

habitação nos EUA foi denominada "exurbs". Na Europa, põe em causa as definições tradicionais de zonas "urbanas" e "rurais".

Os movimentos migratórios entre as vilas e cidades, em que vivem 74% dos cidadãos da UE, e os seus subúrbios ou zonas rurais vizinhas têm um impacto nos preços dos terrenos e das casas, nas bases de tributação locais e nos serviços. Estas opções de estilo de vida envolvem normalmente uma utilização acrescida de veículos particulares, por oposição aos transportes públicos, com todos os problemas de sustentabilidade que tal implica.

As forças de mercado não controladas tendem para empurrar as pessoas com baixos rendimentos para zonas de alojamento de baixo preço e, frequentemente, baixa qualidade. As políticas e intervenções locais podem tanto reforçar as tendências do mercado como equilibrá-las para assegurar uma mistura social estável, evitando simultaneamente a criação de bolsas desfavorecidas nas cidades.

Os novos Estados-Membros da Europa Central e Oriental herdaram um parque habitacional composto em larga medida por blocos de apartamentos, que, durante o regime comunista, eram obviamente propriedade pública. O estudo de caso do conjunto residencial de Havana em Budapeste ilustra de que forma as autoridades municipais e locais estão a gerir a privatização da habitação, mantendo simultaneamente o tecido social das suas comunidades.

A imigração proveniente de outros Estados-Membros ou de países terceiros comporta novos encargos para os serviços locais, incluindo a habitação, a educação e o emprego. O estudo de caso do Plano Económico Estratégico da cidade de Leicester mostra de que forma um consórcio local apoiado por fundos municipais, nacionais e da UE procura lidar com uma realidade em que cerca de 40% dos residentes pertencem a minorias étnicas.

A imigração coloca desafios particulares às sociedades mais habituadas à emigração. O estudo de caso da Política de Diversidade de Turku mostra de que forma a cidade finlandesa procura adaptar-se a uma nova situação. A cidade de Turku colocou uma ênfase especial na oferta de oportunidades de emprego e formação a migrantes, muitos dos quais com o estatuto de refugiados, que representam 4,4% da sua população.

A estrutura, as tradições e os recursos das autoridades locais condicionam obviamente a sua capacidade de desenvolver políticas para enfrentar e equilibrar as disparidades. Todas as autoridades locais, qualquer que seja o seu estatuto, dispõem de conhecimentos e contactos locais reais e são diariamente confrontadas com as suas realidades locais. Tal pode permitir-lhes desenvolver abordagens e estratégias integradas em domínios como a habitação, os cuidados de saúde, a educação e o emprego. Algumas autoridades locais podem ter necessidade de desenvolver a sua capacidade de concorrência com vista a financiamento nacional ou da UE para a realização de tais abordagens.

As disparidades sociais a nível local são fenómenos multifacetados, que têm resistido igualmente a abordagens sectoriais restritas do topo para a base e medidas locais isoladas – a construção de novas habitações não elimina, por si própria, as desvantagens sociais numa zona específica. As acções coordenadas envolvendo os parceiros sociais, a sociedade civil local, a autoridade local e os vários ramos do governo nacional revelaram ser de facto indispensáveis. Incumbe às autoridades locais agrupar todas estas tendências e partes interessadas.

A melhoria das qualificações, a oferta de formação, a associação de serviços educativos locais e recursos com objectivos de desenvolvimento económico constituem uma parte essencial de qualquer abordagem estratégica local. As autoridades locais encontram-se, uma vez mais, em posição privilegiada para reunir todas estas diferentes partes interessadas.

A identificação e o marketing do património de uma zona local são vitais para atrair capital e recursos humanos. As autoridades locais têm muitos destes conhecimentos locais "na ponta dos dedos" e têm habitualmente também uma imagem relativamente precisa das insuficiências locais. As autoridades locais têm de ter acesso a financiamento nacional e/ou da UE a fim de poder realizar alguns dos investimentos que tais análises e esforços requerem.

É necessário identificar, registar e partilhar os conhecimentos e a experiência locais. Essa partilha pode envolver a utilização comum de práticas por parte das autoridades locais – tal como indicado no estudo de caso de Elblag, em que autoridades locais suecas e britânicas forneceram orientação às autoridades dessa cidade.

É igualmente necessário um mecanismo operativo claro que permita que as experiências locais contribuam de forma eficaz para os sistemas nacionais e europeus de definição de políticas. A avaliação das políticas deve igualmente repercutir-se no processo de criação de conhecimentos locais. O ciclo exemplar que vai do desenvolvimento de uma política à sua implementação e aprendizagem é supervisionado em todas as políticas territoriais da UE que requerem o envolvimento das partes interessadas locais.

O presente estudo não pode fornecer uma visão completa das acções e dos problemas de todas as autoridades locais em toda a UE. Mostra sim de que forma as diferentes autoridades têm identificado problemas locais, reais ou potenciais, e as abordagens que aplicaram ou estão a desenvolver para combater as disparidades locais.

A governação multiníveis inclusiva é não só uma necessidade como também uma realidade crescente. Deve ser estudada, registada e facilitada como um elemento essencial do processo de consecução de um desenvolvimento social e económico sustentável.

Recomendações-chave

- (1)** As soluções de governação multiníveis podem contribuir para compensar a falta de competências das autoridades locais em diferentes domínios, pelo que devem continuar a ser promovidas a nível da UE. Há que desenvolver, a nível local, modelos e instrumentos aplicáveis à governação multiníveis.
- (2)** As abordagens territoriais devem ser igualmente encorajadas a outros níveis que não o FEDER, a fim de criar "pontos de acesso" adicionais para as autoridades locais.
- (3)** A habitação e o emprego são os dois domínios políticos em que as pequenas autoridades locais têm maior tendência para padecer da falta de competências adequadas para combater as disparidades. Nestes domínios, há que desenvolver ainda mais o papel de capacitação da UE (promover projectos, investigação e acções).
- (4)** Os regimes de financiamento que permitem respostas "inovadoras" e "exploratórias" aos problemas locais em rápida mutação destinam-se essencialmente às pequenas e médias autoridades locais e devem continuar a ser desenvolvidos.
- (5)** A promoção e o apoio ao intercâmbio de conhecimentos, especialmente sobre questões locais, devem ser integrados nos programas pertinentes da UE (por exemplo, maior tomada em consideração nos programas de cooperação transnacional).

- (6)** A avaliação das políticas locais deve ser tida em conta no processo de criação de conhecimentos locais. O ciclo exemplar desde o desenvolvimento de uma política à sua implementação e aprendizagem é supervisionado em todas as políticas territoriais da UE que requerem o envolvimento de actores locais.
- (7)** O conhecimento específico das questões locais deve ser igualmente desenvolvido no seio das administrações locais, que frequentemente tendem para se encontrarem sobrecarregadas com questões de "execução administrativa" e a absorção atempada de recursos.
- (8)** As actividades promovidas por grupos de actores locais (por exemplo, grupos de acção locais) criam uma elevada visibilidade e apropriação dos resultados. As abordagens que promovem a identificação auto-responsável das necessidades locais, a preparação de estratégias locais e a sua implementação (por exemplo, através de subsídios globais) devem continuar a ser desenvolvidas.
- (9)** A fim de reforçar as oportunidades das autoridades locais em programas de financiamento concorrencial, há que promover os respectivos programas de criação de capacidades (igualmente a nível da UE).
- (10)** No tocante aos encargos administrativos relacionados com a gestão de projectos da UE, há que rever as considerações relativas à proporcionalidade dos requisitos, especialmente para as pequenas e médias autoridades locais.
- (11)** As autoridades locais devem ser envolvidas de forma acrescida na concepção de políticas (a nível regional, nacional e da UE), a fim de assegurar a repartição das acções a nível local e a "tradução" das estratégias da UE para os agentes locais.
- (12)** O desenvolvimento, a execução e a avaliação das grandes Estratégias da UE (Lisboa, Gotemburgo, etc.) deve ter em consideração e tornar visível a contribuição local, a fim de reforçar o empenhamento dos actores locais.