

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão do Desenvolvimento Regional

6.11.2007

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig - Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial

Comissão do Desenvolvimento Regional

Relatora: Gisela Kallenbach

Contexto

Numa reunião informal em Leipzig nos dias 24 e 25 de Maio, os ministros responsáveis pelo ordenamento do território e desenvolvimento urbano da União Europeia adoptaram a Agenda Territorial e a Carta de Leipzig.

Com base numa análise comum dos futuros desafios que se colocam ao ordenamento do território na Europa, os ministros da União Europeia chegaram a acordo sobre as prioridades territoriais para o desenvolvimento da União Europeia e sobre as recomendações para uma política de desenvolvimento urbano integrado, tendo em particular consideração os bairros urbanos desfavorecidos.

A Agenda Territorial é o resultado de longos anos de cooperação entre os governos dos Estados-Membros e baseia-se nos três objectivos fundamentais do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) que ainda se encontra em vigor:

- desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico e de uma nova relação entre espaço rural e urbano;
- garantia da igualdade de acesso a infra-estruturas e conhecimentos;
- desenvolvimento sustentável, gestão prudente e protecção da natureza e do património cultural.

A adopção da Agenda Territorial reforça a dimensão territorial e enquadra-se nos esforços tendentes a definir e organizar melhor o esquema de coesão territorial. Com base nos artigos 2.º, 6.º, 16.º e 158.º do Tratado CE, a coesão territorial passou a ser considerada a terceira dimensão da política de coesão. O Tratado Reformador consagra a coesão territorial como um dos objectivos da União e atribui à União Europeia uma competência partilhada com os Estados-Membros neste domínio.

Os ministros europeus responsáveis pelo desenvolvimento urbano chegaram a acordo quanto à Carta de Leipzig, não obstante a União Europeia não possuir competência legislativa em matéria de desenvolvimento urbano. Porém, a dimensão urbana está a ganhar cada vez mais visibilidade a nível europeu, em especial no âmbito da concepção da política de coesão. Os processos de aglomeração em curso são acompanhados por diversos desafios, como a degradação de bairros nas cidades, a sobrecarga das redes de transportes urbanos, a impermeabilização dos solos, os danos ambientais ou os problemas sociais. A Carta de Leipzig assenta sobretudo nos seguintes resultados:

- o Programa de Acção de Lille, de 2000,
- o Acervo Urbano, de 2004 e
- o Acordo de Bristol, de 2005.

Rumo à adopção do primeiro programa de acção

Na reunião informal do Conselho de Ministros que se realizará no próximo dia 23 de Novembro de 2007, nos Açores, os ministros da União Europeia irão aprovar o primeiro programa de acção para a implementação da Agenda Territorial. O programa de acção fornece

um enquadramento para as medidas individuais concretas que deverão ser aplicadas até à primeira avaliação, em 2010, com vista à concretização dos objectivos da Agenda Territorial. Neste contexto, devem distinguir-se 5 áreas de competências:

- implementação da Agenda Territorial no domínio de competências dos ministros,
- intervenção em dossiers fundamentais da UE e reforço da dimensão territorial e urbana das políticas sectoriais,
- reforço da governação a vários níveis,
- avaliação e comparação do desenvolvimento territorial da UE,
- coordenação e avaliação da implementação do primeiro programa de acção e desenvolvimento de uma estratégia de comunicação para a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos espaços.

O programa de acção visa pôr em marcha um processo dinâmico que permita exercer uma influência positiva no desenvolvimento do espaço europeu, em conformidade com os objectivos da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig.

O papel do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu participou como parte interessada na elaboração da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig, tendo-se envolvido activamente no processo, e deseja acompanhar de forma crítica o processo de implementação.

Em 27 de Fevereiro de 2007, a Comissão do Desenvolvimento Regional (REGI) adoptou uma posição escrita com recomendações para a Agenda Territorial e a Carta de Leipzig, onde exorta, designadamente, à adopção de um programa de acção com critérios de avaliação rigorosos e objectivos quantificáveis.

O relatório de iniciativa, que se baseia no contributo activo da comissão REGI para a decisão sobre a Agenda Territorial, a Carta de Leipzig e o primeiro programa de acção, constitui mais um contributo fundamental para a implementação de um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável da UE.

O relatório deverá ser aprovado antes do Conselho Europeu da Primavera, para o qual está agendado o debate sobre as Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo, a fim de assegurar uma maior atenção aos aspectos da dimensão territorial e urbana no âmbito destas estratégias.

Condições para uma implementação bem sucedida

Os objectivos estabelecidos na Agenda Territorial e na Carta de Leipzig só poderão ser concretizados através de uma estratégia de desenvolvimento de âmbito vasto, trans-sectorial e global. Para este efeito, é imprescindível adoptar uma abordagem integrada, tanto a nível vertical como horizontal.

Uma **abordagem vertical integrada** implica uma melhor coordenação e cooperação entre os diversos níveis estatais (local, regional, nacional e europeu), envolvendo todos os agentes locais e regionais afectados e a sociedade civil (partes interessadas). O programa de acção deverá não só apelar à actuação dos ministros competentes da União Europeia, como também

envolver todos os níveis estatais na concretização dos objectivos. Sobretudo os agentes locais e regionais têm de se apropriar dos objectivos, uma vez que desempenham um papel de especial importância na prossecução dos objectivos de planeamento espacial¹.

O desenvolvimento urbano só poderá ter êxito se for entendido como uma política que envolve a cidade e a periferia. Pois, tal como a periferia beneficia das ofertas da cidade, também a cidade precisa urgentemente da periferia para cumprir as funções que ela própria não consegue desempenhar de forma satisfatória, nomeadamente o lazer ou o abastecimento de água. Face às fortes interacções entre a cidade e a periferia, em especial os fluxos de materiais, de capitais e de pessoas, torna-se evidente que as cidades têm necessidade de estabelecer parcerias com as suas zonas periféricas. Para o efeito, é necessário criar estruturas administrativas adequadas que permitam aproveitar as sinergias e evitar uma concorrência pelos recursos que se afigura pouco salutar. É imperioso ultrapassar as barreiras burocráticas e políticas. A cooperação territorial e regional assume um papel fundamental neste contexto, a fim de evitar a polarização entre as zonas urbanas e rurais e de otimizar as sinergias. As competências específicas das zonas rurais contribuem de forma determinante para a diversidade territorial da Europa.

O desenvolvimento espacial e urbano sustentável requer também uma **abordagem horizontal integrada**. As políticas sectoriais não podem contrariar os objectivos do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano, mas devem estar em consonância com os mesmos. Nesse sentido, importa analisar as políticas sectoriais, como, por exemplo, a política dos transportes ou a política energética, quanto ao seu impacto territorial nos pequenos e grandes espaços. Uma abordagem desta natureza também contribui para evitar a exclusão social e apoiar os bairros urbanos desfavorecidos. Por isso, é urgente implementar uma estratégia de desenvolvimento integrado, que tenha em consideração variadíssimos aspectos, como a formação, o mercado de trabalho, a política dos transportes e a cultura arquitectónica.

Além disso, a **política de coesão** assume um papel fundamental na concretização dos objectivos da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig. Atendendo ao seu volume de financiamento, a política de coesão é o mais importante instrumento de orientação para o desenvolvimento espacial e urbano sustentável. A atribuição dos Fundos Estruturais deverá pautar-se, mais do que até à data, por objectivos de política dos espaços – como, por exemplo, a promoção de uma estrutura urbana policêntrica ou de uma gestão transeuropeia de riscos no que respeita às alterações climáticas.

Às cidades cabe uma responsabilidade especial no cumprimento dos objectivos comunitários em matéria de protecção climática. Segundo o modelo da cidade respeitadora do clima, a protecção climática deve ser integrada de forma transversal em todos os domínios da política. Os Fundos Estruturais podem contribuir para este objectivo, por exemplo, apoiando prioritariamente as soluções de transporte mais respeitadoras do ambiente e os projectos de construção que promovem a eficiência energética.

¹ Ver, entre outros: Comissão Europeia, "Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination" ["Impacto espacial das políticas comunitárias e custos da ausência de coordenação"].

Propostas concretas para uma melhor implementação dos objectivos da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig

Só uma articulação entre o desenvolvimento económico, ecológico, social e cultural permite um desenvolvimento espacial e urbano equilibrado. O desenvolvimento espacial ocupa-se do planeamento e do controlo do desenvolvimento de todo o território (construção de urbanizações, comércio e indústria, transportes, infra-estruturas, espaço natural, agricultura). Às zonas urbanas sempre coube um papel especial neste contexto, em virtude da sua função económica e social, bem como da sua complexidade.

Uma das prioridades da Presidência portuguesa é a implementação dos objectivos da Agenda Territorial. No âmbito da Agenda Territorial, os Estados-Membros acordaram em realizar uma primeira avaliação da Agenda Territorial em 2010 sob a Presidência húngara. Essa avaliação só fará sentido se os objectivos concretos da Agenda Territorial forem comparados com o desenvolvimento real. Para o efeito, é necessário que no âmbito da implementação do primeiro programa de acção sejam definidos indicadores concretos e quantificáveis que permitam avaliar o desenvolvimento espacial da UE. Neste contexto, devem ser consideradas as propostas incluídas nos estudos do programa ESPON (por exemplo, ESPON 1.1.1 sobre policentrismo, ESPON 1.1.4 sobre desenvolvimento demográfico, ESPON 1.2.1 sobre transportes).

O Tratado Reformador de Lisboa consagra a coesão territorial como um dos objectivos da União e atribui à União Europeia competência partilhada com os Estados-Membros neste domínio. A Comissão deveria aproveitar esta base para promover a execução da Agenda Territorial por meio de iniciativas e para a desenvolver no quadro do método aberto de coordenação.

Isso implica, para além da avaliação do impacto espacial das novas propostas legislativas a nível da UE, uma análise mais rigorosa das políticas comunitárias no que respeita ao seu impacto territorial. Alguns projectos ESPON já produziram primeiros resultados nesta matéria, os quais deverão ser considerados na concepção das políticas¹. Uma análise mais sistemática das políticas sectoriais da União Europeia no que diz respeito aos seus impactos territoriais é condição para uma aplicação eficaz da abordagem integrada. Neste domínio, o ESPON desenvolveu métodos para a avaliação dos impactos territoriais, designadamente o modelo TEQUILA, que fornece metodologia para uma análise multidimensional². O novo Programa ESPON 2013, dotado de um orçamento de 34 milhões de euros, poderá prestar novos contributos nesta matéria.

Através da realização de um debate sobre a implementação da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig no quadro do debate sobre os Fundos Estruturais agendado para o Conselho Europeu da Primavera, pretende-se fomentar a sensibilização para o impacto territorial da política regional e das políticas sectoriais da União Europeia. Neste debate, a importância da abordagem integrada e a preservação da diversidade territorial devem merecer particular destaque.

¹ Ver, entre outros, "Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1" ["Efeitos territoriais dos Fundos estruturais, ESPON 2.2.1"].

² Projecto de nota *ad hoc*, Departamento temático B, PE, "Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig - Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial".

Sob proposta da Comissão, e com base nos trabalhos do ESPON, deverá ser elaborado um quadro comum europeu para os estudos de impacto nos espaços ao nível dos projectos. Alguns Estados-Membros, como a Alemanha, Áustria, a região da Valónia na Bélgica ou Portugal, já dispõem desse instrumento, e as experiências com a sua aplicação poderão ser partilhadas no debate. Este quadro de avaliação deve ser aplicado sobretudo nos projectos de grande envergadura co-financiados pelos Fundos estruturais, o que é particularmente importante dada a necessidade de atribuir maior peso ao aspecto da compatibilidade dos espaços na selecção dos projectos elegíveis. Também a redução do consumo de espaço e a utilização multifuncional dos centros urbanos enquanto locais de residência e de trabalho são objectivos de política dos espaços, que devem constituir, mais do que no passado, uma condição para a atribuição dos Fundos Estruturais.

No quadro da implementação da Estratégia de Lisboa importa conferir maior destaque à dimensão territorial e urbana nos quadros de referência estratégicos nacionais. A dimensão territorial e urbana deverá fazer parte da avaliação comparativa da Comissão no âmbito do "método aberto de coordenação". Além disso, os aspectos territoriais e urbanos têm de merecer uma maior atenção na avaliação e concepção das políticas europeias, por exemplo, no âmbito da revisão orçamental, da política rural ou da política europeia de transportes.

Conclusão

A concretização dos objectivos da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig não constitui um objectivo em si mesmo, antes serve uma estratégia de desenvolvimento sustentável que visa melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos da União Europeia. A UE caracteriza-se não só por uma grande diversidade territorial num espaço pequeno, como também por uma elevada qualidade de vida, graças também à sensibilidade europeia para o ordenamento do território e a uma política urbana e regional sustentável – um trunfo que a União Europeia deve preservar. A boa aplicação da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig poderá prestar um contributo decisivo para este objectivo.