



*Comité Económico e Social Europeu*

**ECO/190**  
**Políticas estruturais e de**  
**coesão**

Bruxelas, 9 de Janeiro de 2006

**PARECER**

da Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social  
sobre

**“O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia”**

---

Relator: **O. DERRUINE**

---

Em 20 de Julho de 2006, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 262º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

“O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia”.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 7 de Dezembro de 2006, sendo relator O. DERRUINE.

Na ...ª reunião plenária de ... (sessão de ...), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por ... votos a favor, ... votos contra e ... abstenções, o seguinte parecer.

\*

\* \*

## 1. **Conclusões e recomendações**

- 1.1 O presente parecer exploratório surge na sequência da carta do Presidente do Parlamento Europeu, datada de 20 de Julho de 2006, que pedia a contribuição do Comité Económico e Social Europeu para o seu próprio relatório sobre o impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da UE.
- 1.2 O CESE lembra que, no espírito do Tratado (art.2º, 158º e 159º), todas as políticas devem contribuir para o objectivo da coesão que não se pode fazer depender apenas das políticas estruturais. Esta mensagem foi recordada pelo Conselho Europeu de Março de 2006.
- 1.3 Para o CESE, a coesão não pode ser avaliada através dos indicadores do PNB. Devia ser elaborado um “indicador mais representativo da coesão [que incluísse] para além do PNB variáveis tais como as taxas de emprego e de desemprego, a extensão da protecção social, o grau de acesso aos serviços de interesse geral, etc.”.
- 1.4 Os planos nacionais de reforma da Estratégia de Lisboa, o programa comunitário de Lisboa, as orientações integradas propostas pela Comissão e as suas análises de impacto deviam reflectir melhor as medidas tomadas para reforçar a coesão, inclusivamente na sua dimensão territorial.
- 1.5 Os fundos estruturais e de coesão colocaram em prática antecipadamente a Estratégia de Lisboa em todas as suas dimensões: crescimento, coesão, emprego e qualidade de trabalho, sustentabilidade ambiental. Eles contribuíram para consolidar o modelo social europeu.

- 1.6 Eles tiveram um impacto indiscutível que permitiu o início da recuperação dos países/regiões menos favorecidos em termos de emprego, crescimento e infra-estruturas, e geraram um efeito de alavanca, ancoraram no terreno o princípio (susceptível de aperfeiçoamento) da parceria, contribuíram para disciplinar as administrações locais e para a visibilidade da UE.
- 1.7 A política estrutural apoia, ao mesmo tempo, o mercado interno graças ao fluxo comercial e ao emprego gerados pela concepção e colocação em prática de projectos elegíveis para os fundos estruturais, que, para mais, em muitos casos nunca teriam chegado a existir se não fosse o papel de catalisador desempenhado pela intervenção europeia.
- 1.8 Apesar disso, o CESE nota que o consenso histórico que prevalecia quanto ao desenvolvimento da política estrutural (instrumentos e dotações) em concomitância com o mercado interno e a UEM se desfez nos últimos anos.
- 1.9 Ao longo dos anos, formou-se uma zona com a forma de um polígono, delimitada pelas cidades de Londres, Hamburgo, Munique, Milão e Paris, que representa 20% do território europeu, 40% da população e 50% da riqueza e "puxou" pelas outras regiões europeias. Na sequência dos alargamentos recentes e futuros, convém pensar na promoção de outros conjuntos regionais dinâmicos, por forma a cobrir todo o espaço europeu.
- 1.10 Isto requer infra-estruturas para interligar as zonas entre si, mas também para ligar os centros urbanos e as periferias rurais que as compõem. Ora, as restrições orçamentais estabelecidas no quadro das Perspectivas Financeiras e do Pacto de Estabilidade e Crescimento contrariam a sua modernização.
- 1.11 O CESE julga conveniente realizar uma reflexão sobre as balizas orçamentais definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como sobre as suas consequências para o financiamento das redes transeuropeias, mais especificamente nos troços que faltam, uma vez que os projectos elegíveis para ajudas comunitárias exigem o co-financiamento pelas autoridades nacionais.
- 1.12 O CESE reitera a ideia de melhorar a engenharia financeira dos fundos estruturais e julga necessário abandonar a prática de devolver as dotações não utilizadas do orçamento europeu aos Estados-Membros a fim de reduzir a sua contribuição.
- 1.13 O CESE reitera a solicitação à Comissão Europeia de que elabore (1) propostas vinculativas para os Estados-Membros organizando as modalidades da associação dos actores socioprofissionais às políticas estruturais e (2) indicadores sobre o processo de consulta nos Estados-Membros. Considera que os Estados-Membros deveriam, de qualquer modo, explicar como organizam o retorno da informação sobre a maneira como o princípio da parceria é aplicado para os comités de acompanhamento.
- 1.14 O Comité solicita o apoio do Parlamento Europeu para que a mensagem transmitida neste parecer seja devidamente tida em conta quando a Comissão apresentar o seu documento para

reforma do orçamento europeu em 2008/9 e também nas reflexões posteriores sobre o futuro da Europa e a contribuição da política regional.

## 2. A coesão no Tratado e a sua natureza

- 2.1 Desde 1957, o Tratado de Roma ambiciona “*reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas*”. No Tratado de Amesterdão, o “*desenvolvimento equilibrado e sustentável*” é apontado como um dos princípios fundamentais da Comunidade Europeia. A mesma ideia surge, novamente, no artigo 158º: “*A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.*”
- 2.2 O artigo 159º prevê que “*Os Estados-Membros conduzirão e coordenarão as suas políticas económicas tendo igualmente em vista atingir os objectivos enunciados no artigo 158º. A formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158º e contribuirão para a sua realização. A Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Orientação; Fundo Social Europeu; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimento e dos demais instrumentos financeiros existentes.*”
- 2.3 Nesta fase, é importante sublinhar que, no espírito do Tratado, todas as políticas devem contribuir para o objectivo da coesão e não apenas as políticas estruturais. Esta mensagem foi relembrada pelo Conselho Europeu de Março de 2006<sup>1</sup>.
- 2.4 Antes de continuar, será oportuno explicar o que entendemos por “coesão”. Muitas vezes ela é apreendida através de um indicador do PIB per capita. Ora, no parecer do Comité sobre “*A contribuição das demais políticas comunitárias para a coesão económica e social*”<sup>2</sup>, já se manifestara o desejo de que se elaborasse um “*indicador mais representativo da coesão [que incluisse] para além do PIB variáveis tais como as taxas de emprego e de desemprego, a extensão da protecção social, o grau de acesso aos serviços de interesse geral, etc.*”.
- 2.5 O projecto de Tratado Constitucional inovou ao consagrar a dimensão territorial da coesão. Este último aspecto da coesão tem sido negligenciado até ao momento, não obstante a adopção do Programa de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (PDEC), cujos ensinamentos são preciosos e que devia ser actualizado sob a Presidência alemã, a fim de tomar em consideração as recentes adesões e as que estão programadas.

---

<sup>1</sup> Ponto 70.

<sup>2</sup> JO C 10 de 14.01.2004, pág. 92.

2.6 Consequentemente, dentro do espírito das conclusões de um Conselho informal sobre a coesão territorial <sup>3</sup> seria conveniente incluir esta dimensão territorial nos planos nacionais de reforma da Estratégia de Lisboa, bem como no programa comunitário de Lisboa. Conviria também que a Comissão a tivesse mais em consideração nas suas orientações integradas e nas suas análises de impacto que até ao momento privilegiaram apenas o critério da competitividade em detrimento dos outros.

### 3. **Porquê políticas estruturais e de que forma(s)?**

3.1 Desde a elaboração do Tratado de Roma em 1957, os 6 Estados fundadores estavam conscientes de que a via para a integração económica tornava inevitáveis reestruturações nos sectores estratégicos do aço e do carvão. Além disso, eles conceberam o Fundo Social Europeu (FSE) para diminuir os efeitos das mutações industriais ao financiar sistemas de ajuda à contratação de pessoal e acções de formação.

3.2 Em 1975, após a primeira vaga de adesões de um grupo de países mais pobres do que os Estados fundadores, após as crises petrolíferas e a grave crise económica que se seguiu e por solicitação explícita do Reino Unido que passava por importantes reestruturações industriais, é criado o Fundo de Desenvolvimento Regional, FEDER. Este instrumento será redefinido em 1988 (e aperfeiçoado em 1994) para completar a acção do FSE e do FEOGA-Orientação com apoio financeiro às regiões menos desenvolvidas: investimentos produtivos que permitem a criação ou manutenção de empregos sustentáveis, projectos de infra-estruturas, ajudas às PME, transferência de tecnologias, desenvolvimento de instrumentos de financiamento, ajudas directas ao investimento, ajuda às estruturas dos serviços de proximidade.

3.3 Em meados dos anos 80 surgem novos alargamentos a países com democracias recentes que é necessário consolidar. Os líderes políticos europeus manifestam o desejo de os ver convergir para o nível dos países já membros e mostram-se dispostos a assumir essa solidariedade financeira duplicando as dotações dos fundos estruturais (bem como do FEOGA-Orientação através do objectivo 5b). A coesão económica e social passa a fazer parte dos objectivos do Tratado e as dotações da política regional são duplicadas para facilitar a convergência. A ideia de que a recuperação não se consegue com o dumping social, mas sim com o respeito pelo acervo comunitário e por programas de desenvolvimento regional a que são associados parceiros sociais enraíza-se profundamente nos espíritos. Reconhece-se igualmente que não interferir nas forças de mercado não é suficiente para criar a coesão desejada pelos “países fundadores” e que essa coesão passa necessariamente por intervenções públicas que permitam reequilibrar as regiões. A partir de 1988 entra em vigor a política de coesão. O seu objectivo é reduzir a disparidade de desenvolvimento entre as diferentes regiões da UE. Ela pretende compensar as tensões e desequilíbrios provocados pelos esforços nacionais para cumprir as regras da UEM.

---

<sup>3</sup> Conclusões da Presidência, Reunião Informal de Ministros da UE sobre Coesão Territorial, 20-21/05/2005 (cf. ponto 2.3 e seguintes)

- 3.4 Pelo que foi dito nos parágrafos anteriores, torna-se claro que os fundos estruturais e de coesão colocaram em prática bem antes a Estratégia de Lisboa em todas as suas dimensões: crescimento, coesão, emprego e qualidade de trabalho, sustentabilidade ambiental.
- 3.5 O Fundo de Coesão surge em 1994. Ao contrário do FEDER, os destinatários já não são as regiões, mas sim os países. O Fundo de Coesão visa, mais exactamente, os países onde o PNB per capita não ultrapassa 90% da média comunitária, e os projectos de infra-estruturas ambientais e de transportes.
- 3.6 Aquando da elaboração pela Comissão Europeia da sua proposta de Perspectivas Financeiras para 2007-2013, o Comissário Barnier advertira que, devido ao aprofundamento das disparidades resultante da reunificação europeia de 2004, as dotações atribuídas às políticas estruturais não podiam ser inferiores a 0.45% do PIB europeu, caso contrário a coesão estaria em dificuldades. Afinal, foi tomada a decisão definitiva de fixar o orçamento em 0.37% do PIB<sup>4</sup>, o que o Comité considerou inadmissível. Os governos não quiseram renovar o esforço de solidariedade para com os novos Estados-Membros.
- 3.7 Este breve regresso ao passado revela a existência de um consenso histórico que prevaleceu até há alguns anos e que pretendia desenvolver os fundos estruturais (no seu conteúdo e nos seus montantes) em função dos desafios da União (aprofundamento do mercado interno, moeda única, novas adesões). Note-se que este consenso atravessava todas as famílias políticas que participaram no exercício do poder nas instituições europeias. A ruptura deste acordo implícito coloca no seu devido lugar a retórica pomposa sobre a importância do “modelo social europeu”.

#### 4. **Impacto dos fundos estruturais e de coesão**

- 4.1 É difícil avaliar o impacto das políticas estruturais na coesão devido a uma descontinuidade nas séries de dados estatísticos do Eurostat relativamente ao PIB e ao emprego aos níveis NUTS-2 e NUTS-3. No entanto, há uma discrepância que pode ser de muitos anos, até mais de uma dezena, entre o momento do investimento co-financiado pela UE e o momento em que o projecto começa a estar operacional e ser rentável. Todavia, este problema temporal não significa que os fundos estruturais não tenham efeitos a curto prazo.
- 4.2 “Entre 1994 e 2001, o crescimento do PIB per capita nos países da coesão, mesmo excluindo a Irlanda, foi de 1% ao ano acima da média europeia [3% contra 2%], e a percentagem da população em idade laboral efectivamente empregada registou um aumento muito superior à média em todos os países, com excepção da Grécia. Por outro lado, na Grécia, tal como na Irlanda, a produtividade do trabalho cresceu mais do dobro relativamente à média da UE ao longo deste período, crescendo também acima desta média em Portugal.”<sup>5</sup>

---

4 Quarto relatório intercalar sobre a coesão, COM(2006) 281, p.10.

5 “Terceiro relatório sobre a coesão económica e social – Nova parceria para a coesão, a convergência, a competitividade e a cooperação” (Fevereiro de 2004), p. VIII.

- 4.3 Estima-se "que, em 1999, o PIB em Espanha tenha sido 1,5% mais elevado do que teria sido sem intervenção; na Grécia, mais de 2% superior; na Irlanda, quase 3% superior e em Portugal, mais de 4,5%. Para além disso, estima-se que o PIB nos novos Länder alemães tenha aumentado cerca de 4% como resultado da intervenção."<sup>6</sup>
- 4.4 Podíamos ser tentados a relativizar o impacto real dos fundos estruturais, explicando os casos de sucesso através da conjuntura, das escolhas políticas nacionais, de outras políticas sectoriais europeias, etc. No entanto, os elementos que se seguem tendem a confirmar a hipótese de um valor acrescentado real para a Comunidade da política estrutural sobre a coesão e a convergência.
- "Por cada euro gasto a nível da UE no âmbito da política de coesão são realizadas outras despesas, em média 0,9 euros nas regiões menos desenvolvidas (objectivo nº 1) e 3 euros nas regiões em processo de reestruturação (objectivo nº 2)."<sup>7</sup>
  - Quanto aos fundos estruturais no seu conjunto, *"Consta-se que, em média, cerca de um quarto das despesas estruturais retorna à restante União sob a forma de importações intensificadas, sobretudo de maquinaria e equipamento. Este "escoamento" atinge grandes proporções especialmente no caso da Grécia (42%) das despesas e de Portugal (35%)."*<sup>8</sup>
- 4.5 Apesar destes sinais de alinhamento progressivo do desempenho socio-económico dos Estados-Membros, há que relativizar o que fica dito acima, uma vez que, a nível das regiões, esse movimento se afigura bastante mais lento.
- 4.5.1 "Assim, a distribuição do IDE (investimento directo estrangeiro) tende a ser desproporcional, sendo canalizado para as regiões mais fortes em detrimento das regiões mais desfavorecidas da União. (...)Dentro dos países, o IDE concentra-se geralmente nas grandes cidades e nas áreas circundantes, sobretudo das capitais nacionais, sendo que apenas uma parcela muito reduzida se destina às regiões mais desfavorecidas."<sup>9</sup>
- 4.6 Entre 2000 e 2004, foram aprovados cerca de 3.600 grandes projectos no âmbito da política de coesão. Entre eles, cerca de 1.600 contavam com a contribuição do Banco Europeu de Investimento (BEI). Este intervém em cinco domínios a fim de apoiar a coesão e a Estratégia de Lisboa-Gotemburgo: coesão económica e social, i2i (iniciativa "Inovação 2010"), redes transeuropeias, protecção e melhoria do ambiente e apoio às PME. A sua acção é particularmente eficaz nos projectos de grande envergadura que implicam riscos consideráveis (grandes infra-estruturas, investigação e desenvolvimento, etc) O mecanismo de financiamento

---

6 Ibidem, p. XIX.

7 Orientações estratégicas comunitárias 2007-2013, COM(2005) 299, p. 8.

8 "Terceiro relatório sobre a coesão económica e social – Nova parceria para a coesão, a convergência, a competitividade e a cooperação (Fevereiro de 2004), p. XIX.

9 "Terceiro relatório sobre a coesão económica e social – Nova parceria para a coesão, a convergência, a competitividade e a cooperação (Fevereiro de 2004), p. XIV.

de programas inovadores pelo BEI produz igualmente um efeito de alavanca que pode ir de 1/3 a 1/6.

- 4.7 Deve-se também sublinhar – e este não é um aspecto negligenciável – que a política estrutural, além de ajudar as regiões/países da UE a explorar o seu potencial de desenvolvimento investindo no capital físico, no capital humano e nas tecnologias para superar as eventuais dificuldades ligadas a uma forte integração económica ou monetária (juros e taxas de câmbio únicos, liberalização, concorrência acrescida e as reestruturações e despedimentos resultantes), apoia igualmente o mercado interno graças aos fluxos comerciais e ao emprego gerados pela concepção e execução de projectos elegíveis para os fundos estruturais, que, para mais, em muitos casos nunca teriam chegado a existir se não fosse o papel catalisador desempenhado pela intervenção europeia.
- 4.8 Para além destas considerações sobre o aspecto financeiro das políticas estruturais, não podíamos deixar de mencionar os seguintes efeitos da política de coesão:
- a definição de um quadro financeiro para um período de 7 anos que assegura uma certa estabilidade e permite a programação;
  - a parceria no terreno que acompanha os projectos elegíveis para os fundos estruturais, mesmo se a parceria for susceptível de aperfeiçoamento;<sup>10</sup>
  - o aumento da disciplina nas administrações locais incentivado pela gestão de projectos parcialmente financiados pela UE;
  - a visibilidade da UE junto dos cidadãos através dos projectos realizados (mesmo se os governos por vezes se "esquecem" de mencionar a origem europeia, pelo menos em parte, dos projectos realizados).

## 5. Um modelo inadaptado numa Europa extensível?

- 5.1 Se é verdade que, durante o último meio século, o projecto europeu seguiu o seu curso sofrendo apenas pequenos ajustamentos, a Europa de 1957 já não tem nada a ver com a Europa actual.
- 5.2 No espaço de cinquenta anos, mais de vinte países mostraram-se interessados neste projecto – tantas vezes mal conhecido e desvalorizado por aqueles que já fazem parte dele – a ponto de pedirem para se juntar a ele. Assim, na sequência das adesões, a superfície geográfica da UE mais do que triplicou e a sua população duplicou. A sua homogeneidade original (em termos de nível de desenvolvimento socioeconómico e de território coberto) diluiu-se, a sua coesão

---

<sup>10</sup> Parecer do CESE sobre "Participação das organizações da sociedade civil no processo de execução da política de coesão" JO C 309, de 16/12/2006, pág. 126, e Parecer do CESE sobre as "Orientações estratégicas comunitárias da política de coesão (2007-2013)" JO C 185, de 08/08/2006, pág. 52.

social, económica e territorial foi posta em dificuldades após os alargamentos a países em geral menos ricos.

	datas das adesões	superfície do território europeu		densidade populacional média dos novos membros	diferença de PIB per capita em PPC entre o grupo de países já membros e os novos Estados-Membros (em %)	se o PIB médio per capita em PPC = 100 na véspera do alargamento, as novas adesões trazem uma alteração de ... (em %)
		em km2	alterações relação alargamento precedente (%)	em ao		
UE-6	1957	1.284	-	241,3	-	-
UE-9	1973	1.641	-27,7	143,7	-17,2	-5,72
UE-10	1980	1.773	-8,0	84,0	-25,0	-2,50
UE-12	1986	2.371	-33,7	99,5	-37,4	-6,23
UE-15	1995	3.243	-36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4.297	-32,5	204,8	-49,2	-19,68
UE-27	2007	4.646	-8,1	80,5	-65,5	-4,85
UE-29	???	5.486	-18,1	87,0		??? (dependerá da data de adesão)

**N.B.:** UE-29 = UE-27 + Turquia + Croácia

Fontes:

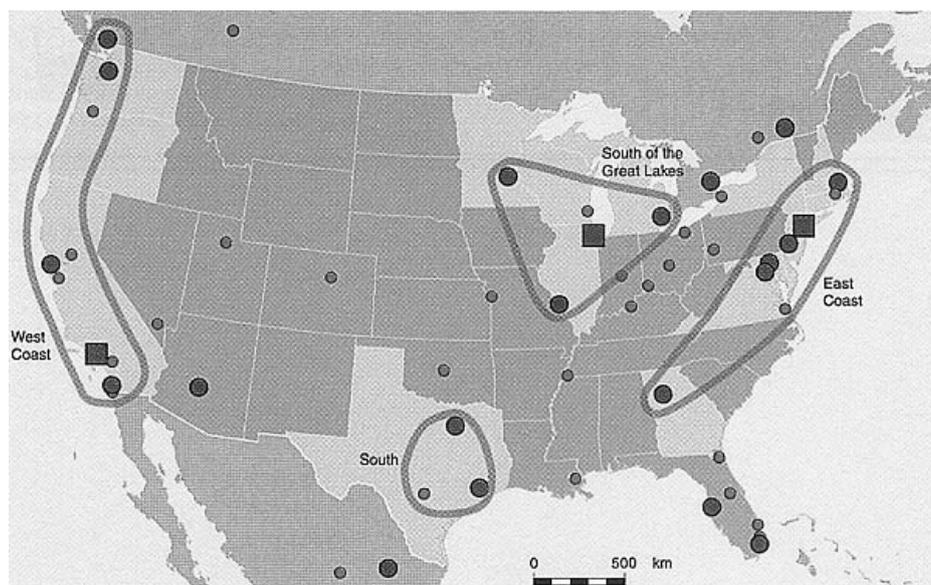
- *Dados económicos: Ameco (para o PIB per capita em PPC)*
- *Dados geográficos e demográficos: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Cálculos próprios*

5.3 Devido a certas dinâmicas e graças a uma "herança histórica", um pentágono de crescimento, incluindo Londres, Hamburgo, Munique, Milão e Paris, surgiu como um pólo que concentra 20% da superfície comunitária dos quinze, 40% da população total e que gera 50% da riqueza. Este eixo central reuniria 7/10 do poder decisório europeu e teria 85% das cidades com interligações bem sucedidas <sup>11</sup> Chamamos a este eixo "o polígono".

<sup>11</sup> G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, pp. 160-161.



Europa: o polígono



Estados Unidos: as 4 zonas de integração económica

Mapas retirados de «European Spatial Planning», editados por Andreas Faludi, 2002, e disponíveis no site [http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp\\_images.htm](http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm)

- 5.4 Embora o peso económico dos países que aderiram à UE em 2004 não ultrapasse os 5% da UE, a superfície do território europeu cresceu 33%. Neste novo cenário, "o polígono" não será suficiente para "puxar" pelas regiões periféricas. "A concentração da actividade económica nas regiões relativamente fortes pode, a curto prazo, favorecer a produção económica na UE. Mas, a longo prazo, corre-se o risco de esse fenómeno deteriorar o potencial produtivo das regiões mais frágeis e reduzir a sua capacidade de explorar as suas vantagens comparativas. Uma concentração demasiado grande de empresas e população em certas regiões também vai contra o objectivo do desenvolvimento sustentável. É, para essas regiões, uma fonte de ocupação excessiva e congestionamento potenciais, de fortes pressões sobre o ambiente, ao mesmo tempo que, para outras regiões, é fonte de declínio e despovoamento"<sup>12</sup>. (Ver também 4.5) Seguindo o exemplo dos Estados Unidos onde se desenvolveram várias zonas impulsionadoras, convém, actualmente, promover o surgimento de zonas semelhantes mais bem repartidas por todo o espaço europeu, aquilo a que os especialistas chamam "policentrismo".
- 5.5 Além disso, o progresso tecnológico, a globalização e a mobilidade dão origem a um número cada vez maior de regiões-cidades e áreas metropolitanas por toda a Europa, fora do Pentágono tradicional mas comparáveis com ele, como Copenhaga-Malmö, Dublin, Madrid, Viena-Bratislava, Katowice e outras. Esta mudança da paisagem europeia fomenta novas ambições e novos desafios entre regiões. Estas ambições e desafios afectarão também gradualmente (espera-se) os pontos de vista e as políticas da UE<sup>13</sup>.
- 5.6 Embora o ordenamento do território não faça parte das competências da UE e ainda que prevaleça o princípio da subsidiariedade, não se pode negar que a gestão do território europeu constitui uma responsabilidade comum. Com base neste princípio, os Quinze e a Comissão elaboraram um Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) adoptado no Conselho em 11 de Maio de 1999, em Potsdam, ao qual juntaram no mesmo ano, em Tampere, um programa de doze acções<sup>14</sup>.
- 5.7 No espírito do artigo 159º, o EDEC ambiciona melhorar a coordenação das políticas comunitárias com um impacto significativo no território, como por exemplo a política regional ou certas políticas sectoriais (agricultura, transportes, etc.).

---

12 DATAR, "Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário", 2002.

13 Ver também o parecer do CESE sobre "As áreas, metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro de Europa", Julho de 2004, JO C 302, de 07/12/2004, pág. 101.

14 É preciso sublinhar que algumas dessas acções (e não as menos importantes) nunca foram postas em prática, como os estudos de impacto territorial, e outras não foram suficientemente encorajadas, como o apoio à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional (Interreg, cujas dotações foram revistas em baixa aquando da conclusão do acordo sobre as perspectivas financeiras). Felizmente, algumas, como a criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (OROTE), foram concretizadas, mesmo se os seus trabalhos continuam a ser subestimados.

- 5.8 Não faz parte do âmbito deste parecer identificar as zonas onde as ligações entre as cidades, entre o centro e a periferia, etc., devem ser reforçadas. No entanto, compete ao Comité insistir na importância de abordar seriamente esta problemática, sob pena de condenar a Europa à anemia e à desagregação do seu território.
6. **A chave do sucesso das infra-estruturas modernas disseminadas por todo o espaço europeu<sup>15</sup>**
- 6.1 Obviamente, a organização policêntrica do espaço europeu (surgimento de grandes pólos regionais que propulsionem as zonas à sua volta e reforço da ligação entre zonas rurais e urbanas) capaz de garantir uma coesão maior e renovada só será possível através do melhoramento das infra-estruturas dos transportes, energia, telecomunicações, etc.
- 6.2 Os atrasos na realização dos 14 projectos prioritários identificados em Essen (1994), particularmente nos troços transfronteiriços, e a redução a quase nada da rubrica RTE nas Perspectivas Financeiras 2007-2013<sup>16</sup> são maus augúrios para o desenvolvimento sustentável da UE, incluindo a sua coesão territorial.
- 6.3 Contudo, não está em causa a eficácia dos fundos estruturais na renovação das infra-estruturas dos países da coesão e das regiões menos prósperas, assim como na sua ligação aos outros a fim de beneficiarem plenamente das possibilidades oferecidas pelo mercado interno.
- 6.3.1 A densidade da rede de auto-estradas, nos quatro países da coesão, aumentou de um nível inferior a 20% da média da UE-15, em 1991, para um nível 10% superior à mesma em 2001. Nas outras regiões do Objectivo 1 também se registaram progressos (embora menos significativos).
- 6.3.2 No decurso da última década, surgiu na UE uma certa modernização da rede ferroviária, mas a taxa de electrificação das linhas e de conversão em linhas de via dupla foi quase a mesma nas partes atrasadas da UE e nas restantes, embora continue a haver diferenças importantes.

---

<sup>15</sup> Por uma questão de simplificação cometeremos um abuso de linguagem e incluiremos, quando for caso disso, o fundo de coesão nos fundos estruturais.

<sup>16</sup> Os 20 mil milhões de euros propostos pela Comissão foram reduzidos para pouco mais de 8 mil milhões, enquanto o custo total da conclusão dos 30 eixos prioritários até 2020 foi estimado, em 2004, em 225 mil milhões de euros.

6.4 Por outro lado, para consolidar a reunificação europeia realizada em 2004 e 2007 será imperativo garantir que são reservados recursos suficientes para as infra-estruturas que ligam novos e antigos Estados-Membros, e isto por quatro motivos:

- ainda que o BEI, o Banco Mundial e o BERD (Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento) tenham emprestado 21 mil milhões para alinhar as infra-estruturas com as normas dos Quinze entre 1990 e 2001, as necessidades de investimento unicamente nas infra-estruturas de comunicação (estradas e linhas férreas) continuam a ser elevadas. Foram calculadas em 90 mil milhões de euros, no mínimo (a preços de 1999)<sup>17</sup>
- os novos Estados-Membros estão a crescer de forma mais vigorosa do que a maioria dos antigos e, devido à intensificação das trocas comerciais, o seu crescimento alimenta o crescimento mais fraco dos antigos Estados-Membros;
- em contrapartida, um melhor acesso ao mercado interno reflectir-se-á nos novos Estados-Membros.
- *"Nas regiões e nos países menos desenvolvidos [em particular nos novos Estados-Membros], as ligações internacionais e interregionais podem proporcionar melhores resultados a longo prazo, sob a forma de uma maior competitividade das empresas, e facilitar a mobilidade dos trabalhadores."*<sup>18</sup>

6.5 A reestruturação e renovação destas infra-estruturas é um desafio particularmente importante nos novos Estados-Membros, já que durante a existência do COMECON o essencial das suas infra-estruturas convergia com Moscovo e, entre 1993 e 2003, as trocas com os Quinze multiplicaram-se para o triplo, de modo que fazem a maior parte do seu comércio com os Quinze. Note-se ainda que o nível das suas infra-estruturas é inferior ao da UE-15.

---

17

O investimento necessário para levar a bom termo as RTE-T representará, nos próximos anos, cerca de 1,5% do PIB previsto da região. Os níveis de investimento actuais, de 2 a 3 mil milhões de euros por ano, deverão subir para cerca de 10 mil milhões de euros entre 2005-2010 para responder à pressão da procura e fornecer na UE serviços que correspondam ao crescimento económico. A mais longo prazo, a Comissão estimou em 258 mil milhões de euros o montante necessário para elevar as redes de transportes a um nível de qualidade aceitável. (BEI, "Perspectivas de desenvolvimento das RTE", 2001).

18

Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego:

Orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013, COM(2005) 299, p. 15.

- 6.6 Obviamente, no plano energético<sup>19</sup> é também importante colmatar "a insuficiência dos investimentos face ao aumento da procura de ligações em rede e às distâncias em causa. A interligação das redes de electricidade e de gás natural em toda a Europa progrediu, mas ainda existem importantes zonas de estrangulamento estrutural entre os Estados Membros." A este respeito, o Observatório Europeu dos Mercados da Energia, que começará a funcionar em 2007, poderá fornecer indicações preciosas e orientações para o futuro.
- 6.6.1 Citando apenas o sector da electricidade, o período de excesso de capacidade está a terminar e até 2030 são necessários investimentos para aumentar de 600 para 750 gigawatts a capacidade de produção para fazer face ao aumento crescente da procura e substituir as centrais envelhecidas. "A necessidade de investir numa maior capacidade de produção, em particular para fazer face aos picos de consumo, poderia ser parcialmente compensada pela interconexão total das redes."
- 6.7 De forma geral, a modernização das infra-estruturas coloca um desafio em termos de sustentabilidade ambiental. A este respeito, o CESE relembra que, do seu ponto de vista, a elegibilidade dos projectos que concorrem aos fundos estruturais e a sua avaliação ex post devem incluir critérios de desenvolvimento sustentável em todas as suas facetas. Lembra igualmente<sup>20</sup> o seu apoio ao objectivo de criar "sustainable communities" com base no princípio da sustentabilidade (acordo de Bristol)<sup>21</sup>.
- 6.8 A restrição orçamental imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, assim como os esforços constantes exigidos para participar na UEM dificultam a realização desses investimentos, a maior parte dos quais provém dos governos nacionais e apenas uma pequena parte dos fundos estruturais ou do BEI.
- 6.9 Embora 78% da população europeia vivam actualmente em cidades ou aglomerados urbanos, importa não perder de vista as necessidades específicas das zonas rurais e evitar que se atrasem no desenvolvimento.
- 6.10 A UE esforça-se por apoiá-las com programas ad hoc. Ela consagrou ao desenvolvimento rural mais de 60 mil milhões de euros entre 2000 e 2006. No entanto, a utilização destes fundos não está a ser optimizada, como faz notar o Tribunal de Contas<sup>22</sup> Isto demonstra que os programas

---

19 Parecer do CESE sobre "O aprovisionamento energético da UE: estratégia para uma combinação de energias optimizada" (parecer exploratório) (TEN/227) JO C

20 Parecer do CESE sobre "Estratégia temática sobre ambiente urbano" (NAT/308), JO C

21 Acordo de Bristol, Dezembro de 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). O acordo de Bristol define 8 características fundamentais da comunidade sustentável: 1) activa, inclusiva e segura; 2) com boa governação; 3) com boas ligações; 4) com boas infra-estruturas de serviços; 5) sensível ao ambiente; 6) atraente; 7) bem construída; 8) acolhedora para todos.

22 Cf. Comunicado de imprensa ECA/06/20.

não têm suficientemente em conta as características da zona geográfica beneficiária. O Tribunal aponta igualmente lacunas na selecção e na escolha bem precisa dos destinatários dos projectos e uma avaliação deficiente dos seus resultados.

## 7. **Reforçar as ligações entre centros urbanos e zonas rurais**

7.1 As zonas mais remotas sofrem particularmente de envelhecimento da população, na medida em que o seu afastamento dos centros de actividade leva os jovens e os trabalhadores qualificados a partirem para as cidades. Corre-se o risco de que este êxodo rural acelere o declínio desses territórios. Além disso, as grandes cidades onde se aglutina a maioria das forças vivas têm dificuldades próprias e registam, no seu seio, disparidades entre os bairros e /ou entre as categorias sociais. "A quase totalidade das cidades que registam uma taxa de desemprego igual ou superior a 10% comportam determinadas zonas onde esta percentagem é, pelo menos, duas vezes mais elevada do que a média da cidade"<sup>23</sup>. A Comissão identifica, muito acertadamente, quatro dimensões às quais se deve dar uma atenção especial: transportes, acessibilidade e mobilidade; acesso a serviços e equipamentos; ambiente natural e físico; sector cultural<sup>24</sup>.

7.2 O Comité aproveita esta oportunidade para lembrar o papel fundamental que os serviços de interesse geral e, em particular, os serviços sociais de interesse geral, desempenham para garantir a coesão económica, social, territorial e entre gerações. Reitera a sua solicitação de que seja elaborada uma directiva-quadro sobre a organização desses serviços e complementar das directivas sectoriais<sup>25</sup>.

## 8. **A participação indispensável da sociedade civil na adesão aos projectos desenvolvidos**

8.1 Se é verdade que a Comissão reconhece a necessidade de associar os agentes socioprofissionais às políticas estruturais, sublinhando que eles devem participar de forma decisiva numa melhor apropriação destas políticas no terreno, o CESE lamentou que a Comissão não tenha apresentado propostas para organizar as modalidades de aplicação com um efeito vinculativo para os Estados-Membros.

8.2 O Comité deseja que, no futuro, sejam preparados indicadores para o processo de consulta sobre os documentos estratégicos e de programação elaborados pelos Estados-Membros.

---

<sup>23</sup> COM(2006) 385 final, p.11.

<sup>24</sup> Comissão Europeia, "A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões", COM(2006) 385 final.

<sup>25</sup> Ver parecer do CESE sobre "Serviços no mercado interno", JO C 221, de 08/09/2005, pág. 113 parecer sobre "O futuro dos serviços de interesse geral" JO C 309, de 16/12/2006, pág. 135 e especificado no parecer em elaboração sobre "Os serviços sociais de interesse geral, na União Europeia".

- 8.3 O Comité considera que os Estados-Membros devem explicar como organizam o retorno de informação sobre a forma como o princípio da parceria é aplicado para os comités de acompanhamento.
- 8.4 O Comité entende que os Estados-Membros e as autoridades regionais devem aproveitar em maior grau o potencial das organizações da sociedade civil e envolvê-las na elaboração dos planos de promoção, bem como apoiar as iniciativas provenientes dos níveis mais próximos dos cidadãos, recorrendo para tal a recursos financeiros adequados disponíveis para as acções de promoção e informação sobre os fundos estruturais.
- 8.5 Seria também oportuno promover, no caso de programas transfronteiriços ou inter-regionais, consultas conjuntas e parcerias socioprofissionais igualmente transfronteiriças ou inter-regionais.

## 9. Um financiamento inovador para o futuro

- 9.1 Dados, por um lado, os desafios a enfrentar numa União mais numerosa, com fronteiras externas agora mais distantes e mais heterogénea a nível das características e desempenho das suas regiões e, por outro lado, a insuficiência manifesta e injustificada da dotação orçamental, bem como a influência crescente da globalização, é necessário imaginar mecanismos mais modernos e capazes de melhores resultados para financiar o nosso modelo económico e social e devolver aos europeus (empresários, trabalhadores, desempregados, etc.) a confiança na capacidade da União de retomar as rédeas do seu próprio destino. As recentes iniciativas JASPERS, JESSICA e JEREMIE são um passo na boa direcção.
- 9.2 Actualmente, os fundos estruturais limitam-se essencialmente à atribuição de subvenções. Num parecer anterior<sup>26</sup>, o Comité tinha sugerido repensar a forma de engenharia dos fundos a fim de desmultiplicar os seus efeitos graças à contribuição do Fundo Europeu de Investimento e do BEI. Propôs converter as subvenções em produtos financeiros de maneira a criar um efeito de alavanca: a provisão de um euro para garantir um empréstimo de capital de risco permitiria financiar cinco a dez euros de investimento de uma PME, por exemplo. As vantagens deste sistema são três:
- Encorajar-se-ia uma repartição entre o sectores público e privado do financiamento de investimentos considerados de risco pelos parceiros financeiros tradicionais;
  - Responsabilizar-se-ia mais os beneficiários do que quando eles recebem subvenções não reembolsáveis;
  - Alargar-se-ia o número de beneficiários, ainda que o orçamento permaneça limitado.

---

26

Parecer CESE sobre "Orientações estratégicas comunitárias da política de coesão (2007-2013)", JO C 185 de 8/08/2006.

- 9.3 Seria também interessante reflectir sobre a possibilidade de utilizar as dotações não executadas do já magro orçamento europeu, em vez de as devolver aos Estados-Membros. Estas dotações representam apenas uma percentagem muito pequena do orçamento anual. No entanto, se procedêssemos dessa forma teríamos podido consagrar cerca de 45 mil milhões suplementares a projectos de interesse comum na primeira parte da vigência de Lisboa.

Excedentes do orçamento da UE (em milhões de euros)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Total 2000-2005	44.646

Nota: Os excedentes incluem as dotações não utilizadas do orçamento (incluindo as reservas especiais) e também as receitas suplementares.

Fonte: Comissão Europeia, IP/06/494

- 9.3.1 Torna-se evidente pelo que foi dito nos pontos anteriores que uma fracção dessas dotações podia acelerar a realização das ligações que faltam, verdadeiro calcanhar de Aquiles das redes transeuropeias, permitindo ligar os países entre eles, acabar com os pontos de estrangulamento, acelerar a integração europeia e promover uma maior intermodalidade.
- 9.3.2 Uma outra parte podia ser usada para aumentar a dotação do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização. Este instrumento que não está orçamentado pretende apoiar os trabalhadores despedidos "vítimas da globalização" e completar a acção dos fundos estruturais. Ao contrário destes que necessitam de longos períodos de programação para projectos que se inscrevem, na maioria das vezes, no longo prazo, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização é um instrumento de curto prazo. Embora o Conselho o tenha aprovado, reduziu para metade as dotações inicialmente propostas pela Comissão (o Fundo de Ajustamento à Globalização eleva-se a 500 milhões de euros). Nestas circunstâncias, é difícil acreditar na eficácia deste dispositivo que muitos descrevem como um "instrumento de marketing". Paralelamente, seria conveniente rever os critérios de elegibilidade, baixando o número de trabalhadores despedidos necessário para este fundo (ao copiar o "Trade Adjustment Assistance Programme" americano, que remonta a 1962, os criadores deste fundo esqueceram-se de que, contrariamente aos Estados Unidos que têm uma economia de grandes empresas, a UE possui uma economia baseada nas PME)<sup>27</sup>.

27

Assim, nos Estados Unidos, as 100 maiores empresas geram 74% do PIB, contra apenas 34% na Europa. Na economia de mercado não financeira, as PME (< 250 trabalhadores) representam 99,8% das empresas (91,5% para as micro-empresas de menos de 9 pessoas!) e 67,1% do emprego total.

9.3.3 Esta revisão é tanto mais importante quanto uma integração mais completa das partes do espaço europeu corre o risco de acentuar a concorrência entre os territórios e de ocasionar reestruturações e perdas de emprego que poderiam dar ao cidadão comum a impressão de que a Europa é inimiga do emprego.

Bruxelas, 7 de Dezembro de 2006

O Presidente  
da Secção Especializada da União Económica e  
Monetária e Coesão Económica e Social

O Secretário-Geral  
do Comité Económico e Social Europeu

Georgios DASSIS

Patrick VENTURINI

---