

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre O futuro das zonas não urbanas na sociedade do conhecimento

(parecer de iniciativa)

(2009/C 317/08)

Relator: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Em 10 de Julho de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O futuro das zonas não urbanas na sociedade do conhecimento.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de Junho de 2009, tendo sido relator Sérgio Santillán Cabeza.

Na 455.ª reunião plenária de 15 e 16 de Julho de 2009 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. A grande diversidade da Europa

1.1. A UE alberga uma diversidade extraordinariamente rica de territórios, com uma distribuição demográfica sem paralelo. Isso contribui para a qualidade de vida tanto dos habitantes das cidades que vivem perto de zonas rurais como dos residentes destas últimas, que dispõem de um acesso fácil aos serviços urbanos. Este tipo de distribuição é igualmente mais rentável, uma vez que mitiga os problemas das grandes aglomerações urbanas e os seus elevados níveis de utilização de energia e do solo, típicos da expansão urbana, os quais se tornarão cada vez mais prementes com a progressão das alterações climáticas e com as medidas que terão que ser tomadas para as combater ⁽¹⁾.

1.2. Para distinguir as zonas rurais das zonas não rurais a OCDE estabelece uma distinção entre unidades administrativas locais (UAL de nível 1 ou 2) e regiões (nível NUTS 3). Uma unidade territorial local é considerada rural se a sua densidade populacional for inferior a 150 habitantes/km². As regiões (NUTS 3) distinguem-se pelo seu índice de ruralidade, ou seja, pela proporção da sua população que reside em unidades territoriais locais rurais.

⁽¹⁾ Há cerca de 5 000 cidades pequenas e quase 1 000 cidades grandes em toda a Europa, as quais funcionam como pólos de atracção da actividade económica, social e cultural. Esta rede urbana relativamente densa contém muito poucas aglomerações. Na UE, somente 7 % da população vive em cidades de mais de cinco milhões de habitantes, contra 25 % nos EUA, e só cinco cidades da UE se contam entre as 100 maiores do mundo. Cf. o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, COM(2008) 616 final.

1.2.1. Segundo a OCDE há, ainda, três tipos de regiões

- As regiões predominantemente rurais: mais de 50 % da população vive em unidades territoriais rurais;
- As regiões com uma dimensão rural significativa: entre 15 e 50 % da população vive em unidades territoriais rurais;
- As regiões predominantemente urbanas: menos de 15 % da população vive em unidades territoriais rurais.

Mais de 50 % do território da UE-25 é considerado zonas rurais.

1.2.2. O Eurostat distingue entre três tipos de zonas quanto ao grau de urbanização:

- As zonas densamente povoadas: conjunto contíguo com uma população total de pelo menos 50 000 habitantes formado por unidades locais, cada uma com uma densidade populacional superior a 500 habitantes/km²;
- As zonas intermédias: conjunto contíguo de unidades locais que não pertencem a zonas densamente povoadas, cada uma com uma densidade populacional de mais de 100 habitantes/km², com uma população total de pelo menos 50 000 habitantes ou adjacente a uma zona densamente povoada;

- As zonas escassamente povoadas: conjunto contíguo de unidades locais que não pertencem nem a uma zona densamente povoada nem a uma zona intermédia ⁽²⁾.
- Na maior parte dos Estados-Membros, uma «unidade local» corresponde a um conselho ou município. As zonas escassamente povoadas representam quase 84 % do território total da UE-25 ⁽³⁾.

2. Zonas urbanas e zonas rurais: uma evolução díspar

2.1. É universalmente aceite há vários anos que um maior esforço de I&D permitiria à UE enfrentar os desafios da mundialização. Por outro lado, a Estratégia de Lisboa prevê explicitamente o objectivo de aumentar os investimentos em I&D para 3 % do PIB.

2.2. É necessário analisar mais aprofundadamente o potencial das regiões, que acusam diferenças assinaláveis quanto às características demográficas (ritmo diferente de envelhecimento da população) ou sociológicas (capital humano), aos factores económicos (mobilidade do capital e dos trabalhadores qualificados e, por conseguinte, mobilidade de uma parte dos rendimentos tributáveis) e às estruturas de produção (legado do passado, capacidade de atrair investimentos).

2.3. Embora seja redutor associar automaticamente as zonas rurais ao declínio e as zonas intermédias à expansão económica ⁽⁴⁾, em geral as zonas predominantemente rurais (17,9 % da população europeia) e as zonas intermédias (37,8 % da população, ou seja, um total de 55,7 %) encontram-se em situação menos favorável. Além disso, os Estados-Membros em que os rendimentos são menos elevados apresentam diferenças mais marcadas entre zonas urbanas e não urbanas ⁽⁵⁾.

2.4. Nos últimos anos foram criados ou desenvolvidos diversos instrumentos para promover a inovação (7.º Programa-Quadro de I&D, Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação [PIC], Jeremie, Iniciativas Tecnológicas Conjuntas, mercados-piloto [*lead markets*], etc.). Estas iniciativas louváveis contrastam com o desinteresse relativo pelas regiões às quais falta a capacidade de explorar este potencial com probabilidade de êxito.

2.5. Uma vez que a maior parte da actividade económica se concentra nas cidades, torna-se indispensável promover um maior equilíbrio na evolução da sociedade do conhecimento.

⁽²⁾ Um conjunto de unidades locais de menos de 100 km² no total que não atinja a densidade necessária mas que constitua um enclave numa zona densamente povoada ou numa zona intermédia deve ser considerado como fazendo parte dessa zona. Se o conjunto estiver inteiramente rodeado por uma zona densamente povoada e por uma zona intermédia, considera-se que faz parte da zona intermédia.

⁽³⁾ Regiões: Anuário de 2006 (dados de 2000-2004, p. 162).

⁽⁴⁾ Entre 1995 e 2004, o crescimento do PIB nas zonas predominantemente rurais foi superior à média em 43 % delas, contra 36 % nas regiões urbanas e 39 % das regiões intermédias.

⁽⁵⁾ Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social, COM(2007) 273 final.

3. Propostas de reequilíbrio a favor das zonas não urbanas

3.1. Serviços de interesse geral (SIG) de qualidade para garantir a coesão social e territorial

3.1.1. Na sua comunicação sobre os SIG ⁽⁶⁾, a Comissão Europeia comprometeu-se a apresentar «ao Parlamento Europeu uma análise global dos efeitos da “liberalização”, do início do processo até ao presente» e a «analisar a evolução da aplicação do Protocolo, logo que o novo Tratado entre em vigor. Elaborará ainda, de dois em dois anos, um relatório sobre os serviços sociais, que servirá de ferramenta de intercâmbio com as partes interessadas». O CESE considera especialmente importante que a Comissão analise as possíveis repercussões da liberalização para a coesão territorial. Essa análise deverá produzir dados diferenciados em função do carácter urbano ou rural das entidades territoriais e das percepções da sua população.

3.1.2. O acesso aos cuidados de saúde, reconhecido na Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 35.º), pode revelar-se particularmente problemático nas zonas não urbanas devido à falta de pessoal qualificado, de infra-estruturas adequadas e de recursos financeiros. A Comissão deveria encetar um debate com as entidades territoriais e com as organizações patronais e sindicais europeias interessadas a fim de definir formas (acordos entre interlocutores sociais, ajudas estatais, iniciativas comunitárias) de impulsionar um novo dinamismo a este sector.

3.2. Sociedade da informação e sociedade do conhecimento

3.2.1. Embora ocasionalmente se sobreponham, as noções de sociedade do conhecimento (enquanto ideal ou fase evolutiva da humanidade) e de sociedade da informação (uso generalizado das tecnologias da informação e da comunicação) são distintas. A informação é apenas uma forma de ascender ao conhecimento.

3.2.2. A educação é um elemento fundamental para a promoção da sociedade do conhecimento. Nas zonas não urbanas, as características demográficas têm geralmente um impacto negativo a este nível (emigração, elevada taxa de dependência, envelhecimento da população, etc.). Todos os anos são encerradas pequenas escolas situadas nas zonas menos dinâmicas por não terem alunos suficientes. Isto pode reforçar a tendência para o êxodo, já que os pais preferirão instalar-se em zonas mais dinâmicas em termos de actividade, criação de emprego, escolas e infra-estruturas de acolhimento disponíveis ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu, COM(2007) 725 final.

⁽⁷⁾ O CESE propôs a criação de um fundo demográfico para fazer face a todas estas dificuldades.

3.2.3. No que se refere à percentagem de adultos com um nível de educação médio ou alto, a UE continua a revelar uma tendência para o esbatimento das diferenças entre as regiões predominantemente rurais ou intermédias e as zonas predominantemente urbanas. Os países do Norte da Europa e alguns dos novos Estados-Membros (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) apresentam melhores resultados a este respeito (menos de 10 pontos de diferença), e alguns (UK, DE, AT) têm mesmo níveis superiores de educação nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. As maiores disparidades registam-se nos países mediterrânicos (GR, ES, IT, PT).

3.2.4. A percentagem de adultos que beneficia de educação e formação profissional (aprendizagem ao longo da vida) é relativamente baixa (cerca de 12 % na UE-25) e não há diferenças substanciais entre zonas rurais e urbanas. Alguns países promovem a formação dos adultos (DK, ES, NL, AT, SL, SK, SE, UK), ao passo que outros o fazem de forma menos activa. A tendência é para um aumento mais acentuado da participação dos adultos nas zonas rurais do que nas zonas urbanas (8).

3.2.5. Ainda que a proximidade incentive a participação dos estudantes das zonas rurais vizinhas, a distância dos centros universitários parece não constituir um entrave ao ingresso no ensino superior, embora possa influenciar a escolha das carreiras.

3.2.6. A Comissão Europeia assinalou que alguns Estados-Membros não estavam a envidar os esforços necessários para combater o abandono escolar e promover a aprendizagem ao longo da vida com vista a cumprir os objectivos da Estratégia de Lisboa.

3.3. A aprendizagem electrónica e a importância das ligações de banda larga (9)

3.3.1. A concentração de elevados níveis de investimento em I&D num número muito reduzido de regiões da UE é um factor de preocupação: 70 % da I&D concentra-se na Alemanha, na França e no Reino Unido. A análise dos dados relativos às despesas com I&D por região revela que 35 regiões têm uma concentração de I&D superior à do objectivo de Lisboa (10).

3.3.2. O CESE gostaria de recordar que uma condição fundamental para a aplicação das TIC na aprendizagem ao longo da vida, em particular nas zonas rurais e nas pequenas cidades da

(8) «Delivering Quality Education to Rural Regions», por Elena Saraceno, *Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions*, Colónia, 3-4 de Abril de 2008.

(9) Cf. parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão – Regiões europeias competitivas graças à investigação e à inovação — Contribuição para um maior crescimento e para mais e melhores empregos», JO C 211 de 19.8.2008, p. 1.

(10) Estas 35 regiões respondem por 46 % das despesas totais em I&D na UE-27, o que equivale ao dobro da sua percentagem do PIB. No extremo superior, as despesas com I&D ascendem a 7 % do PIB na região de Brunsvique (DE) e superam os 4 % em 12 outras regiões. Cf. Quarto Relatório sobre a Coesão, COM(2006) 281 final.

Comunidade, é o apoio da UE e dos governos dos Estados-Membros às conexões Internet por banda larga (11), que facilitam o acesso aos sistemas de aprendizagem por via electrónica.

3.3.3. Em Dezembro de 2007, a cobertura de banda larga (DLS) atingia, em média, 98 % da população nas zonas urbanas, ao passo que nas zonas rurais não ia além de 70 % da população rural da UE-27 (12).

3.3.4. O acesso à banda larga faz parte de uma estratégia mais alargada que deverá conduzir à atribuição do estatuto de serviço de interesse geral à info-acessibilidade (13). Deve ser prestada uma atenção especial ao preço dos serviços, que é muito elevado em certos Estados-Membros.

3.4. Emprego e localização geográfica

3.4.1. Actualmente, os problemas de congestionamento afectam 10 % da rede rodoviária europeia, com destaque para as estradas principais que ligam as regiões periféricas residenciais aos centros urbanos que dão emprego à população dessas regiões. Todos os anos, esses problemas consomem 0,5 % do PIB. Para os solucionar, a Comissão poderia tentar, após consulta prévia dos parceiros sociais, encorajar mais energicamente o teletrabalho. Dessa forma, este elemento da flexigurança contribuiria para a coesão territorial, ao favorecer o comércio de proximidade e reduzir o impacto ambiental (14).

3.4.2. A eficácia da procura de emprego pode diminuir em função da distância ao local de trabalho (medida em tempo de transporte e custos derivados), uma vez que os indivíduos dispõem de menos informações sobre as oportunidades de trabalho longe do seu domicílio (15).

(11) Acesso à Internet por banda larga: canal de comunicações que opera com ampla capacidade e que facilita um acesso ágil e rápido aos sistemas de informação e de e-learning (fonte: www.elearningeuropa.info).

(12) Comunicação da Comissão *Responder ao desafio da eficiência energética através das tecnologias da informação e das comunicações (TIC)*, COM(2009) 103 final. A cobertura rural permanece fraca na Eslováquia (39 %), Polónia (43 %), Grécia (50 %) e Letónia (65 %), bem como na Bulgária e na Roménia.

(13) Cf. parecer do CESE sobre o «Contributo da aprendizagem ao longo da vida baseada nas tecnologias da informação para a competitividade europeia, as mutações industriais e o desenvolvimento do capital social», JO C 318 de 23.12.2006, p. 20.

(14) Mais de 50 % do consumo de combustível deve-se ao congestionamento da rede rodoviária ou a uma condução inadequada. Estima-se que o impacto ambiental total (poluição atmosférica, ruído e aquecimento do planeta) do sector dos transportes é de 1,1 % (ver a *Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes*, COM(2006) 314 final, 22.6.2006).

(15) Y. Zenou, «Les inégalités dans la ville» [As desigualdades na cidade], in *Villes et économie*, La documentation française, 2004.

Alojamento, água, electricidade, gás e outros combustíveis, em % dos gastos totais (2005)

	Operários	Assalariados	Trabalhadores por conta própria	Desempregados	Reformados	Outros inactivos	Diferença entre valores mínimos e máximos	Diferença entre a média de inactivos e activos
be Bélgica	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
dk Dinamarca	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
de Alemanha	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
ie Irlanda	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
gr Grécia	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
es Espanha	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
fr França	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
it Itália	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
lu Luxemburgo	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
nl Países Baixos	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
at Áustria	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
pt Portugal			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
fi Finlândia	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
se Suécia	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
uk Reino Unido	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Fonte: Eurostat; cálculos próprios

3.4.3. As zonas periféricas podem, contudo, tirar partido do seu isolamento relativo, oferecendo melhores condições de alojamento e uma maior qualidade de vida. Há um enorme potencial por explorar, sobretudo nos países da coesão, uma vez que quando os rendimentos aumentam 1 %, os agregados familiares também aumentam o seu consumo de espaço residencial em 0,7 % ou 0,8 %, uma vez descontado o efeito do preço.

3.4.4. Cabe mencionar o fenómeno da expansão urbana (*urban sprawl*), especialmente marcado nos países e regiões com forte densidade populacional e elevado dinamismo económico, ou que tenham beneficiado dos fundos estruturais. No total, entre 1990 e 2000, as superfícies urbanas aumentaram em mais de 8 000 km², o que corresponde aproximadamente a três vezes o território do Luxemburgo⁽¹⁶⁾. Este facto não deixa de ter as suas consequências, sobretudo para a biodiversidade.

3.5. O turismo cultural enquanto factor de desenvolvimento

3.5.1. O turismo representa entre 3 e 8 % do PIB dos Estados-Membros e emprega nove milhões de pessoas na UE. «Além disso, o turismo arrasta também fortemente outros sectores da economia, que vão da indústria, sobretudo os sectores ligados à moda, passando pelos transportes, pelo sector agro-alimentar e pelo comércio, a outras categorias de serviços»⁽¹⁷⁾.

3.5.2. A promoção do património artístico, os eventos, as exposições e manifestações, a enologia e a gastronomia, o turismo rural, o «cineturismo» e os parques temáticos culturais podem ser importantes fontes de investimentos e de emprego. O CESE remete para as propostas que avançou recentemente para a promoção deste sector.

3.5.3. Cabe destacar igualmente, nesta matéria, as iniciativas no âmbito da Rede Natura 2000⁽¹⁸⁾.

4. As redes de cidades facilitam a difusão das TIC

4.1. O Tratado de Lisboa prevê uma nova dimensão da coesão económica e social, designadamente a coesão territorial. Uma visão integral do desenvolvimento económico e social só surtirá efeito se for completada por uma vertente de ordenamento territorial, o principal instrumento da coesão territorial, que tenha em conta o impacto das tecnologias da informação e da comunicação.

4.2. As intervenções públicas devem abarcar todas as zonas geográficas. O meio rural precisa do reforço dos vínculos das pequenas e médias cidades para realizar o novo objectivo da coesão territorial. As redes de pequenas e médias cidades podem e devem contribuir para a coesão territorial, actuando como escalões intermédios na difusão de processos de introdução das TIC nas zonas rurais.

⁽¹⁶⁾ Agência Europeia do Ambiente, *Urban Sprawl in Europe: The Ignored Challenge* [Expansão urbana na Europa: O desafio ignorado], 2006.

⁽¹⁷⁾ Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento», JO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

⁽¹⁸⁾ Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21.5.1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens.

5. Conclusões e recomendações

5.1. Não ao fatalismo: as zonas não urbanas têm futuro.

Muitas zonas rurais da UE oferecem uma qualidade de vida elevada. Nas zonas rurais ou intermédias em situação desfavorável, a construção de infra-estruturas adequadas, esforços no sentido de melhorar a oferta de ensino, o uso eficaz das TIC, entre outros factores, podem contribuir grandemente para fomentar o empreendedorismo⁽¹⁹⁾, promover o progresso e melhorar a qualidade de vida.

5.2. Há que reforçar as ligações entre zonas rurais e zonas urbanas.

Durante décadas, desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural foram vistos como coisas distintas. Tradicionalmente, a política rural centrava-se exclusivamente na produção agrícola. Mas os tempos mudam e, devido a uma maior interacção e comunicação entre campo e cidade, a distinção «clássica» é hoje menos evidente e a fronteira entre campo e cidade menos nítida. Importa, pois, desenvolver uma perspectiva integrada das políticas de desenvolvimento⁽²⁰⁾.

5.3. O potencial das TIC nas zonas rurais. Actualmente, há políticas específicas de promoção das TIC no meio rural através dos Fundos Estruturais e do FEADER, mas para colmatar o fosso existente são necessárias medidas mais radicais orientadas para as explorações agrícolas, as pequenas e médias empresas e as micro-empresas, os jovens, as mulheres (sobretudo para apoiar as

empresárias rurais), os idosos e os grupos desfavorecidos⁽²¹⁾. As redes de pequenas e médias cidades contribuem para a coesão territorial e para a inovação tecnológica nas zonas rurais.

5.4. Os fundos estruturais são instrumentos gerais. Uma reflexão aprofundada sobre o futuro destas regiões, numa óptica prospectiva, permitiria orientar melhor os fundos estruturais para maximizar o seu impacto e, quando necessário, propor novas pistas.

5.5. Participação da sociedade civil. A enorme diversidade da UE-27 torna impossível uma gestão centralizada dos objectivos de desenvolvimento das zonas rurais. Assim, torna-se fundamental que a sociedade civil das comunidades rurais participe na elaboração das políticas que determinarão o seu futuro⁽²²⁾.

5.6. Indicadores adequados. Como o CESE salientou já, é preciso elaborar um «indicador mais representativo da coesão [que incluisse] 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»⁽²³⁾. Estes indicadores deveriam também ser completados com indicadores referentes à desigualdade de rendimentos (coeficiente de Gini ou intervalo interquartil) e às emissões de CO₂ (por habitante ou evolução desde 1990). De modo geral, é imperioso consolidar os instrumentos estatísticos europeus, em particular a nível das NUTS e reforçar as ligações entre o Eurostat e os institutos de estatística nacionais para que possa prestar as mais completas e precisas informações no prazo pretendido⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾.

Bruxelas, 16 de Julho de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Por exemplo, a produção de energias renováveis (como a energia eólica) pode tornar-se numa importante fonte de receitas nas zonas rurais.

⁽²⁰⁾ Em Janeiro de 2009, a DG REGIO organizou um seminário sobre a matéria, no qual foram referidos casos de relações bem-sucedidas entre o campo e a cidade. Um exemplo foi o programa operacional Skåne-Blekinge, na Suécia. Ver «Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe» [Ligações campo-cidade que promovem o desenvolvimento sustentável na Europa], Inforegio.

⁽²¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Melhor acesso nas zonas rurais às modernas TIC*, COM(2009) 103 final

⁽²²⁾ Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre a «Necessidade de uma acção concertada a nível da UE para reforçar a sociedade civil em zonas rurais, com particular destaque para os novos Estados-Membros» JO C 175 de 28.7.2009, p. 37.

⁽²³⁾ Ver o parecer de iniciativa do CESE «Para além do PIB - Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável», JO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

⁽²⁴⁾ Por ocasião do relançamento da Estratégia de Lisboa, em Março de 2005, o Conselho Europeu reafirmou que a Estratégia se inseria no contexto mais vasto do desenvolvimento sustentável, segundo o qual cumpre responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para suprirem também as suas necessidades. O Conselho Europeu reitera a sua fidelidade ao desenvolvimento sustentável enquanto princípio fundamental que norteia todas as políticas e acções da União. Conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2005.

⁽²⁵⁾ Ver o parecer do CESE sobre o «4.º relatório sobre a coesão económica e social», JO C 120 de 16.5.2008, p. 73.