

Parecer do Comité das Regiões sobre o livro verde sobre a coesão territorial

(2009/C 120/05)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- lembra que a coesão territorial é um conceito que se converterá em objectivo político transversal da União Europeia, em complemento da coesão económica e social;
- afirma que a coesão territorial visa permitir a cada território da UE o acesso às infra-estruturas e aos serviços de interesse económico geral, a fim de melhorar as condições de vida dos cidadãos europeus, para o que é indispensável activar mecanismos que garantam o desenvolvimento harmonioso da Comunidade como um todo;
- defende a revisão da política regional à luz deste novo objectivo, conquanto isso não implique a sua renacionalização, bem como uma inflexão desta política com o propósito de conseguir o equilíbrio adequado entre os gastos com a competitividade e os gastos para reduzir as disparidades entre as regiões; neste sentido, insta a Comissão a proceder a um balanço no âmbito da operação de *earmarking*;
- preconiza a criação de novos indicadores que permitam ter em conta as disparidades territoriais nas políticas públicas;
- apela à afectação de recursos financeiros suplementares às três vertentes da cooperação territorial face ao seu incontestável contributo para o objectivo da integração europeia;
- considera que o objectivo da coesão territorial pressupõe a coerência entre as políticas sectoriais e a política de coesão, tendo em conta o impacto territorial de todas as políticas sectoriais desde a fase da concepção;
- recorda a importância dos SIG e dos SIEG, enquanto autênticos vectores da coesão territorial e lamenta, neste contexto, que o impacto territorial das políticas comunitárias nestes não seja examinado a montante da apresentação de propostas legislativas pela Comissão nem avaliado a jusante;
- considera que uma boa governação territorial é a trave-mestra da concretização deste objectivo e sublinha a necessidade de melhorá-la reforçando a parceria com as autarquias locais e regionais, num esquema de governação multinível.

Relator: Jean-Yves le Drian (PSE/FR), presidente do Conselho Regional da Bretanha

Texto de referência

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial

COM(2008) 616 final

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Observações gerais sobre as propostas do Livro Verde da Comissão

1. acolhe favoravelmente a adopção do Livro Verde sobre a Coesão Territorial pela Comissão Europeia em 6 de Outubro último, visto lançar um amplo debate ao nível europeu sobre este conceito que se converterá num objectivo transversal da União Europeia ⁽¹⁾, em complemento da coesão económica e social, de acordo com o Tratado em processo de ratificação (artigo 3.º do TUE);

2. considera que o âmbito de aplicação da coesão territorial deve ser definido com mais precisão. Sugere que, para o efeito, a Comissão tome como base a definição das três dimensões para uma política de coesão territorial esboçadas no Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social isto é: uma dimensão correctora através da redução das disparidades existentes, uma segunda preventiva conferindo maior coerência às políticas sectoriais que têm impacto territorial e uma terceira que tem a ver com o melhoramento da integração territorial e a promoção da cooperação entre as regiões;

3. considera que a coesão territorial deve integrar a vertente marítima;

4. considera necessário, no futuro, ir para além das questões colocadas pela Comissão no Livro Verde, a fim de fazer jus ao alcance político do conceito de coesão territorial ao nível comunitário; apoia a proposta para intensificar a cooperação entre as várias autoridades e partes envolvidas; concorda que o conceito de coesão territorial, ao colocar o desenvolvimento sustentável no centro da elaboração das políticas, estabelece uma ligação entre a eficácia económica, a coesão social e o equilíbrio ecológico, tendo como ponto de partida as especificidades territoriais de cada região;

5. solicita à Comissão que, após concluído o processo de consulta, elabore um Livro Branco desenvolvendo de forma

mais clara o conceito de coesão territorial e a definição dos seus objectivos a nível da União Europeia, através da realização de um estudo de impacto ambiental para todas as políticas comunitárias;

Princípios fundadores de um novo objectivo político para a União Europeia

6. recorda que, no seu parecer sobre o «Quarto relatório sobre a Coesão Económica e Social», reivindicava que, no futuro, questões de coesão territorial também deveriam ser tidas mais em conta pela política de coesão ⁽²⁾, sem esquecer a coesão económica e social, que constitui um objectivo comunitário importante de redução das assimetrias existentes;

7. sublinha a importância da coesão territorial por aduzir um objectivo político à coesão social e económica, conferindo, deste modo, à acção comunitária uma maior capacidade para reforçar a solidariedade na União Europeia e contribuir eficazmente para o desenvolvimento sustentável, no respeito do princípio da subsidiariedade e da repartição de competências entre os vários níveis de governo;

8. lembra que o objectivo da coesão territorial deve aplicar-se a todo o território europeu, ou seja, a todas as regiões da União Europeia, mas sem prejuízo das prioridades geográficas definidas no âmbito da política regional e das intervenções dos fundos estruturais;

9. convida a Comissão a intensificar as suas diligências para definir indicadores pertinentes (eventualmente a nível infra-regional) para os problemas socioeconómicos específicos de várias regiões, nomeadamente mas não exclusivamente, as zonas de montanha, as zonas insulares, as zonas de fraca densidade populacional e as zonas de fronteira, bem como as regiões ultraperiféricas (RUP), cuja situação especial é recordada nos artigos 158.º e 299.º do TUE, respectivamente, para poder relevar as oportunidades e as desvantagens específicas de todas estas regiões;

⁽¹⁾ Conforme foi solicitado no parecer de iniciativa CdR 388/2002 fin sobre a «Coesão territorial» (relator: Valcarcel Siso).

⁽²⁾ Parecer CdR 97/2007 fin sobre o «Quarto relatório sobre a coesão económica e social» (relator: Michael Schneider).

10. convida a Comissão Europeia a melhorar visivelmente os dados estatísticos, bem como a sua representação cartográfica, para que correspondam à situação real;

11. afirma que a coesão territorial visa permitir a cada território da UE o acesso às infra-estruturas e aos serviços de interesse económico geral, em consonância com os padrões europeus do século XXI, reconhecendo que esse acesso não depende da geografia, sendo antes determinado pela qualidade das ligações, disponibilidade e qualidade das infra-estruturas e dos serviços;

12. considera que a noção de coesão territorial se baseia no princípio da solidariedade, a qual requer a activação de mecanismos que garantam o desenvolvimento harmonioso da Comunidade como um todo e a redução das assimetrias de desenvolvimento entre as várias regiões;

13. recorda que os últimos relatórios sobre a coesão revelam um agravamento tendencial de certas disparidades territoriais entre as regiões europeias e também ao nível infra-regional. Estas disparidades são evidentes em fenómenos como a segregação espacial e estão na origem de certas formas de «guetização» e do declínio incessante de certas zonas remotas. Para colmatá-las é mais do que nunca necessário promover a coesão territorial a objectivo transversal da União Europeia;

14. considera que esta necessidade é ainda maior face aos custos suplementares gerados pela inexistência de coesão territorial na Europa, sobretudo em termos ambientais devido, nomeadamente, ao congestionamento das zonas urbanas e ao aquecimento global, e em termos sociais dada a concentração espacial de problemas sociais. Por último, a falta de coesão territorial prejudica o funcionamento do mercado único europeu visto reduzir o acesso de certos territórios às liberdades consagradas nos tratados;

15. propõe que se faça da coesão territorial um elemento essencial da estratégia da UE para enfrentar a crise, simultaneamente financeira e económica, que estamos a atravessar. Nesse sentido, dada a complexidade dos desafios a enfrentar nos próximos anos, apela a que os recursos orçamentais, se não forem reforçados, sejam pelo menos mantidos ao nível actual;

16. opõe-se a qualquer iniciativa que, escudando-se na situação actual ou por outros motivos, se destine a renacionalizar, mesmo que parcialmente ou sub-repticiamente, a política de coesão;

Para uma política regional renovada, ao serviço da coesão territorial

17. tem para si que o objectivo de coesão territorial é complementar do objectivo da coesão económica e social e que as três formas de coesão devem reforçar-se mutuamente. Isso significa que o objectivo de coesão económica, social e territorial deve ser tido em conta em todas as políticas comuns com impacto territorial e, muito particularmente, na política regional.

Convida a Comissão a desenvolver modelos para uma integração sectorial ao nível regional que viria apoiar a coesão territorial;

18. insta a Comissão a fazer um balanço do contributo das estratégias de Lisboa e de Göteborg para a coesão territorial, no âmbito da operação de *earmarking* realizada no âmbito dos fundos estruturais para o período de 2007-2013;

19. propõe à Comissão que preveja uma inflexão das orientações estratégicas para o período de 2014-2020 para ter em conta não só coesão económica e social mas também os objectivos da coesão territorial. Reputa, por isso, essencial que, a fim de alcançar os objectivos da coesão, a política regional busque o equilíbrio adequado entre os gastos com a competitividade para estimular o crescimento económico num ambiente globalizado e os gastos para reduzir as disparidades entre as regiões;

20. preconiza a criação de novos instrumentos, especialmente de indicadores estabelecidos em função das necessidades de concretização da coesão territorial ⁽³⁾, incluindo análises infra-regionais. Para o desenvolvimento de estratégias regionais e de respostas políticas adequadas, será preciso lançar mão de instrumentos que permitam considerar as disparidades territoriais nas políticas públicas (por exemplo, transferências de dotações, o rendimento per capita disponível para ter em conta as transferências, em complemento do PIB per capita, as receitas fiscais, a possibilidade de acesso a vários serviços — transportes, distribuição de energia, saúde e educação —, a estrutura demográfica e a implantação da população (dados sobre a dispersão do povoamento, índice de envelhecimento e coeficiente de dependência) ou mesmo a criação de índices sintéticos de desenvolvimento humano) ⁽⁴⁾;

Cooperação territorial

21. recorda o incontestável valor acrescentado da cooperação territorial e o seu contributo para o objectivo da coesão territorial; apela, neste contexto, ao aumento substancial do orçamento geral da UE tendo em mira a afectação de recursos financeiros suplementares a esta vertente da política regional, para que possa ir além do intercâmbio de boas práticas, mas recorda que tal não deve ser feito à custa dos outros dois objectivos da UE em matéria de coesão;

22. convida a Comissão a aprofundar as novas oportunidades estratégicas facultadas pela cooperação a nível das euro-regiões, as quais constituem uma escala estratégica de governação e de intervenção perfeitamente adequada para resolver os problemas associados à coesão territorial. Recorda que o AEET ⁽⁵⁾, ao criar uma estrutura de cooperação europeia associada a projectos transfronteiriços, transnacionais e inter-regionais, promove uma verdadeira cooperação num vasto leque de actividades no âmbito das relações de vizinhança, para além de favorecer a aproximação das populações, a transferência de conhecimentos e o intercâmbio de boas práticas;

⁽³⁾ Parecer CdR 97/2007 fin sobre o «Quarto relatório sobre a coesão económica e social» (relator: Michael Schneider).

⁽⁴⁾ Metodologia adoptada pelo PNUD.

⁽⁵⁾ Parecer CdR 308/2007 sobre o «Agrupamento europeu de cooperação territorial (AEET) — Um novo impulso para a cooperação territorial na Europa» (relatora: Mercedes Bresso).

Cooperação transfronteiriça

23. atenta para o papel específico da cooperação transfronteiriça no âmbito da integração europeia e para a importância dos resultados obtidos: redução dos efeitos de repulsão (screen effects) nas fronteiras internas da UE, alteração do papel das fronteiras externas (desenvolvimento concreto, combate à imigração e ao tráfico ilegais, apoio ao desenvolvimento das zonas fronteiriças dos países terceiros da UE), fomento da transformação das fronteiras externas em fronteiras internas com a adesão de novos Estados-membros;

24. convida a Comissão a prosseguir os seus esforços de simplificação e de melhoria da gestão dos programas transfronteiriços, por exemplo, estabelecendo subvenções comuns para ambos os lados da fronteira, e corrobora-a na sua intenção de fazer um balanço da aplicação do AECT;

Cooperação transnacional

25. preconiza o apoio desta cooperação em territórios pertinentes (por exemplo, as bacias marítimas e fluviais ou os maciços montanhosos), com o objectivo de melhorar a integração territorial, reduzir as disparidades regionais e infra-regionais e tratar com eficácia os problemas de protecção do ambiente, de combate à poluição e da melhoria das redes de transporte, no âmbito das estratégias de ordenamento do território estabelecidas em comum, no respeito do papel e das competências dos órgãos públicos existentes e das prioridades estratégicas da coesão para uma dada região;

26. reputa necessário encorajar acções estratégicas tais como a criação de macro-regiões (por exemplo, a futura estratégia europeia para a região do Mar Báltico). Recomenda a introdução, ao nível transnacional das bacias marítimas, de quadros para uma governação inovadora, para promover a política marítima integrada que acaba de ser adoptada pela UE e assegurar maior coerência na acção comunitária no âmbito da UE e com os países terceiros envolvidos;

Cooperação inter-regional

27. insiste na importância da cooperação inter-regional (que a Comissão não refere no Livro Verde), visto ser um instrumento fundamental de troca de experiências e de boas práticas entre territórios não contíguos que partilham projectos de desenvolvimento complementares. Espera, no entanto, que, futuramente, o instrumento de cooperação inter-regional se adapte melhor às necessidades das autarquias locais e regionais, graças a uma maior flexibilidade na escolha dos temas de cooperação;

Cooperação territorial fora da UE

28. sublinha o imperativo de coordenar melhor as acções de cooperação territorial com a vertente externa desta cooperação,

especificamente no caso dos Balcãs Ocidentais e da Turquia, na perspectiva do alargamento da UE, dos países elegíveis para a política europeia de vizinhança (PEV), da Federação Russa e dos países que fazem fronteira com regiões ultraperiféricas;

Assegurar a coerência das políticas públicas comunitárias com a coesão territorial

29. considera que o objectivo de coesão territorial deve ser aplicado a todas as políticas comunitárias. Convém desde logo reforçar a complementaridade entre as políticas sectoriais e a política regional, zelando pela coerência entre elas, tanto na óptica do financiamento como da regulamentação.

30. lamenta, neste contexto, que as políticas comunitárias sejam concebidas, demasiadas vezes, sem ter devidamente em conta o seu impacto territorial, o que tem efeitos negativos para as autarquias locais e regionais (perdas de actividades ou empregos, danos ambientais, aumento do congestionamento ou da desertificação);

31. recorda a utilidade do ordenamento do território enquanto conjunto de técnicas que visam uma disposição harmoniosa dos diferentes usos e actividades no território para garantir a coerência entre políticas públicas comunitárias e os objectivos de coesão territorial;

32. reconhece que uma parte destes inconvenientes foram superados graças a intervenções da política regional comunitária, sobretudo aos seus programas de ajuda às mutações económicas (reconversão industrial, desenvolvimento rural no contexto da reforma da PAC);

33. lamenta a falta de coerência entre a coesão territorial e as políticas de I&D e inovação, sublinhando a necessidade de maior territorialização da UE e de políticas nacionais de investigação e de inovação;

34. considera, por analogia com a cláusula social horizontal introduzida igualmente pelo Tratado de Lisboa, que é necessário ter em conta o impacto territorial das políticas sectoriais desde a fase da concepção (*looking at the map before implementing policies*), a fim de antecipar as suas consequências para uma dada região;

35. destaca, neste contexto, a grande influência das redes transeuropeias de transporte, de energia e de telecomunicações na realização do objectivo de coesão territorial, instando, por isso, a Comissão a concentrar-se especialmente nelas;

36. insiste particularmente na necessidade de coerência entre as políticas públicas comunitárias nos pontos de contacto entre a terra e o mar;

A política agrícola comum (PAC)

37. considera que a PAC, que tem um impacto territorial elevado, deve passar a contribuir para a coesão territorial em vez de aumentar as disparidades entre as regiões, antecipando as repercussões locais da futura reforma, a fim de minimizar os efeitos negativos e elaborar medidas de adaptação em prol dos territórios que podem ser por ela afectados;

38. recomenda que se coordene melhor com a política regional as acções de desenvolvimento rural ao abrigo do segundo pilar da PAC, a fim de assegurar mais complementaridades entre o desenvolvimento rural e o urbano, na perspectiva de alcançar o máximo de simplificações e de sinergias entre ambas as políticas, que sejam técnica e politicamente exequíveis no âmbito dos programas pós-2013;

A política comum de transportes

39. considera que, na evolução da política comum dos transportes e na sua incidência nas alterações climáticas, não se pode esquecer a especial importância que reveste esta política para os territórios cuja acessibilidade depende exclusivamente de determinados meios de transporte, sobretudo o aéreo;

40. propõe que, na próxima revisão as redes transeuropeias de transporte tenham especificamente em conta a necessidade de garantir a acessibilidade local das várias regiões, dentro de padrões adequados e assegurando a integração nas redes de transportes urbanos, contribuindo desse modo para melhorar o pacote global de serviços e a coesão;

O ambiente

41. considera que uma questão tão delicada como as alterações climáticas não se coloca do mesmo modo em todas as regiões (por exemplo, no âmbito da aplicação do regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa, da gestão das zonas costeiras, etc.).

Propostas no atinente ao impacto territorial da evolução dos serviços de interesse geral (SIG) e dos serviços de interesse económico geral (SIEG)

42. recorda a importância dos SIEG, enquanto autênticos vectores da coesão territorial, conforme refere o direito primário comunitário (artigo 16.º do TCE), e lamenta neste contexto que o impacto territorial das políticas comunitárias nos serviços de interesse geral (SIG) não seja examinado a montante da apresentação de propostas legislativas pela comissão nem avaliado a jusante;

43. realça os riscos de fragmentação do mercado interno associados à falta de acesso dos cidadãos aos serviços de proximidade, não obstante o objectivo de manter um serviço universal;

44. defende a manutenção do acesso universal a estes serviços, no âmbito das obrigações tradicionais de serviço público, em nome da igualdade de tratamento e como pressuposto da integração das regiões na economia global;

45. solicita, em linha com o princípio da subsidiariedade consagrado no Tratado e no Protocolo sobre os Serviços de Interesse Geral do Tratado de Lisboa, a salvaguarda do direito e da liberdade das autarquias locais e regionais de tomar disposições na sua qualidade de prestadoras, gestoras ou beneficiárias de serviços de interesse económico geral;

46. reafirma que a segurança jurídica é indispensável para as autarquias locais e regionais na sua qualidade de prestadoras, gestoras ou beneficiárias dos SIEG, para o que considera necessário reconhecer nos quadros comunitários pertinentes a compatibilidade das suas características específicas à luz da legislação referente a auxílios estatais e a contratos públicos;

Propostas para a melhoria da governação territorial

47. salienta que a intervenção de vários níveis de governo num único território com efeitos variados, e por vezes contraditórios, exige a melhoria da qualidade da governação, nomeadamente na sua dimensão territorial, ao nível mais próximo do cidadão, a fim de colmatar a falta de integração das políticas públicas. Este novo paradigma de governação territorial é a trave-mestra da concretização do objectivo de coesão territorial;

48. reputa conveniente que a Comissão defina instrumentos para facilitar a cooperação vertical entre diferentes níveis de governo, para além das relações institucionais existentes;

49. lembra que o objectivo de coesão territorial não deve traduzir-se em mudanças na repartição das competências, sobretudo no que toca ao ordenamento do território, o qual deve continuar a ser da competência dos Estados-Membros e das suas colectividades territoriais. Contudo, os governos dos Estados-Membros, principalmente dos estados mais centralizados, deveriam aumentar o seu empenho junto dos actores dos níveis local ou regional de modo a melhorar a coordenação das políticas sectoriais nacionais ao nível local ou regional;

50. apela à clarificação das competências nos Estados-Membros entre os seus vários níveis de governo e ao desenvolvimento de políticas transversais ou horizontais e de funções de coordenação;

51. solicita que as autoridades regionais sejam dotadas de maior capacidade de decisão no contexto da gestão dos Fundos Estruturais e que todas as regiões da UE adquiram o estatuto de autoridade de gestão;

52. preconiza o reforço da governação multinível⁽⁶⁾ para chegar à definição de objectivos estratégicos comuns, por exemplo a acessibilidade, o desenvolvimento sustentável e a política marítima, com o contributo de cada um dos participantes e em função dos meios de que dispõem, assegurando desta forma a plena aplicação do princípio da parceria. Uma verdadeira governação multinível implica igualmente esforços comuns de aplicação e acompanhamento;

53. recorda neste contexto que, no «Primeiro programa de acção para a execução da Agenda Territorial da União Europeia», de 23 de Novembro de 2007, os ministros competentes

exprimiram a sua convicção de que a governação multinível é um instrumento fundamental para um ordenamento do território equilibrado na UE e decidiram reunir-se com um painel das autarquias locais e das regiões para debaterem a execução das prioridades apresentadas na Agenda Territorial;

54. insta a Comissão a analisar mais atentamente as práticas de aplicação da parceria nos 27 Estados-Membros da UE, tendo em vista consolidar as capacidades das autarquias locais e regionais e das respectivas associações, para se poderem transformar em parceiros proactivos.

Bruxelas, 12 de Fevereiro de 2009.

O Presidente
do Comité das Regiões
Luc VAN DEN BRANDE

⁽⁶⁾ De acordo com os pareceres anteriores do CR: CdR 149/2008 fin sobre a «Governação e parceria numa base nacional, regional e de projecto no domínio da política regional» (relator: Vladimir Kysiov); CdR 397/2006 fin intitulado «Pacote legislar melhor — 2005 e 2006» (relator: Luc van den Brande); CdR 103/2001 sobre o «Livro Branco sobre a Governação europeia» (relator: Michel Delebarre).