

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.10.2008
COM(2008) 616 final

**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**

{SEC(2008) 2550}

ÍNDICE

1.	A perspectiva territorial da coesão económica e social	3
2.	Rumo a um desenvolvimento mais equilibrado e harmonioso	5
2.1.	Concentração: ultrapassar as diferenças de densidade.....	6
2.2.	Interligar territórios: eliminar as distâncias.....	6
2.3.	Cooperação: eliminar divisões	7
2.4.	Regiões com características geográficas específicas	8
3.	A coesão territorial na teoria e na prática comunitárias e nacionais	10
3.1.	A coesão territorial na programação das políticas da EU... ..	10
3.2.	... e no debate nos Estados-Membros e entre eles.....	11
4.	Questões para debate.....	12

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

1. A PERSPECTIVA TERRITORIAL DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

Da tundra gelada do círculo polar Ártico à floresta tropical da Guiana, dos Alpes às ilhas gregas, das cosmopolitas Londres e Paris às pequenas cidades e vilas seculares, a UE abriga uma diversidade territorial extraordinariamente rica.

A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um factor de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE.

Enquanto objectivo a atingir, a coesão territorial está intimamente ligada a temáticas como sejam a coordenação política de grandes áreas (por exemplo, a região do Mar Báltico), a melhoria das condições na fronteira exterior a leste, a promoção de cidades sustentáveis e globalmente competitivas, a resolução dos problemas de exclusão social existentes em algumas zonas de certas regiões mas alargadas e em bairros urbanos desfavorecidos, a melhoria do acesso à educação, aos cuidados de saúde e à energia em regiões remotas, e as dificuldades que certas regiões suportam devido à sua geografia específica.

Cada vez mais, a competitividade e a prosperidade dependem das pessoas e das empresas presentes num dado território e da sua capacidade para retirar o máximo partido de todos os recursos aí existentes. Contudo, nesta economia global e interdependente, a competitividade passa igualmente pela criação de laços com outros territórios para que os recursos comuns sejam utilizados de modo coordenado e sustentado. A cooperação e o fluxo de tecnologias e ideias, como de bens, serviços e capitais, é cada vez mais um aspecto vital do desenvolvimento territorial e um factor essencial para a sustentabilidade a longo prazo do desempenho da UE.

As políticas públicas podem contribuir para que os territórios potenciem os seus recursos. Podem, ainda, ajudá-los a partilhar respostas para desafios comuns, a obter massa crítica, a obter valor acrescentado com actividades conjuntas, a explorar complementaridades e sinergias, e a ultrapassar as divisões administrativas das fronteiras.

Muitos dos problemas enfrentados pelos territórios são transversais pelo que as soluções efectivas requerem uma abordagem e cooperação integradas entre as várias autoridades e todos os envolvidos. A este respeito, o conceito de coesão territorial permite interligar eficácia económica, coesão social e equilíbrio ecológico, fazendo do desenvolvimento sustentável o pilar da elaboração de políticas.

Mas o reconhecimento da importância da dimensão territorial não é uma novidade. Pelo contrário, está e tem estado no cerne das políticas estruturais da UE¹ desde a sua concepção. Várias políticas sectoriais possuem um impacto territorial específico e algumas delas² incluem aspectos que tratam de problemas territoriais particulares.

No que respeita as políticas estruturais, a elegibilidade para beneficiar de apoios é principalmente determinada ao nível regional, pelo que tem vindo a aumentar a consciência da necessidade de conceber a estratégia de desenvolvimento em torno das características particulares dos territórios, do seu capital físico, humano e social e dos seus recursos naturais. Ao longo dos anos, aliás, as políticas estruturais comunitárias têm sido o motor da abordagem multi-sectorial integrada do desenvolvimento económico e social em toda a UE.

A importância da coesão territorial foi destacada nas Orientações Estratégicas Comunitárias adoptadas pelo Conselho em 2006, onde se referia «a promoção da coesão territorial como parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego»³. Do mesmo modo, as Orientações Estratégicas Comunitárias para o desenvolvimento rural⁴ destacam o contributo dos programas de desenvolvimento rural para o objectivo de coesão territorial. Em simultâneo, tem-se verificado o reconhecimento crescente da necessidade de promover a cooperação, o diálogo e as parcerias entre os diferentes níveis governamentais e entre estes e as organizações e todos aqueles que, no terreno, estão directamente envolvidos no processo de desenvolvimento.

Apesar de tudo isto, a procura da coesão territorial beneficiaria de uma clarificação das múltiplas temáticas que suscita. A compreensão partilhada destas temáticas poderia ajudar a melhorar a governança da política de coesão, tornando-a mais flexível e mais capaz de se adaptar à escala territorial mais adequada, de responder melhor às preferências e necessidades locais e de melhorar a coordenação com outras políticas a todos os níveis, em harmonia com o princípio da subsidiariedade.

Na sequência das conclusões da reunião informal dos ministros da UE responsáveis pelo planeamento territorial e o desenvolvimento regional em Leipzig, em 24-25 de Maio de 2007, que convidavam a Comissão a «preparar um relatório sobre a coesão territorial para 2008»⁵, o presente Livro Verde lança o debate sobre a coesão territorial com o intuito de aprofundar a compreensão deste conceito e das respectivas implicações políticas e em termos de cooperação. Este debate tem lugar em paralelo e sem prejuízo da actual reflexão da Comissão sobre a revisão orçamental. O Livro Verde não contempla quaisquer aspectos financeiros da política de coesão no actual quadro financeiro.

¹ A expressão «Políticas estruturais da UE» refere-se essencialmente à intervenção do FEDER, FSE, Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural e Fundo das Pescas.

² Por exemplo, regimes especificamente destinados às regiões ultraperiféricas e algumas pequenas ilhas gregas.

³ JO L 291 de 21.10.2006, p. 29.

⁴ JO L 55 de 25.2.2006, p. 26.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf

2. RUMO A UM DESENVOLVIMENTO MAIS EQUILIBRADO E HARMONIOSO⁶

A UE tem um padrão de aglomerações que é único. Na Europa, existem cerca de 5 000 cidades⁷ e quase 1 000 grandes metrópoles⁸ que constituem outros tantos centros de actividade económica, social e cultural.

Esta rede urbana relativamente densa conta poucas cidades que possamos considerar verdadeiramente muito grandes. Na UE, só 7% das pessoas vivem em cidades com mais de 5 milhões de habitantes, contrariamente a 25%, nos EUA, e só 5 cidades da UE se incluem na lista das 100 maiores metrópoles do mundo⁹.

Este padrão de distribuição contribui para a qualidade de vida na UE, tanto para os cidadãos, que nunca vivem muito afastados das áreas rurais, como para os que residem nestas últimas, que não têm dificuldades de maior para aceder aos serviços prestados nas cidades. Também é mais eficiente em termos de recursos porque evita as deseconomias das aglomerações muito grandes¹⁰ e os elevados níveis de energia e de ocupação dos solos necessários à expansão urbana¹¹, que aumentarão de maneira exponencial à medida que as alterações climáticas se instalarem e as necessárias acções de adaptação ou combate se forem implementando.

O padrão de distribuição das actividades económicas, contudo, apresenta mais desigualdades do que o das aglomerações (mapa 1). Se, por um lado, a concentração de actividades permite obter economias, por outro, a congestão, os elevados preços do imobiliário, a exclusão social e a poluição têm um custo. A actividade económica tem vindo a organizar-se de modo mais equilibrado na UE na última década graças ao elevado crescimento da Irlanda, da Espanha e dos novos Estados-Membros (mapa 2). O mesmo aconteceu em alguns países, como a Irlanda e Espanha, mais uma vez, mas continuam a existir áreas urbanas muito congestionadas ao lado de outras com potencial inexplorado.

O desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, implícito na noção de coesão territorial, facilitaria a utilização mais equilibrada e sustentada dos recursos, permitiria ganhos económicos graças a uma menor congestão e uma pressão reduzida sobre os custos, e beneficiaria o ambiente e a qualidade de vida.

O relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial, de 2009, reconhece que a densidade, a distância e a divisão podem afectar a evolução da economia e do desenvolvimento social. Ora, a UE enfrenta *mutatis mutandis* as mesmas questões. As respostas políticas necessárias podem encontrar-se em três frentes de acção: concentração, interligação e cooperação, como se indica em seguida.

Além destes aspectos, certas regiões têm características que podem colocar um desafio particular à coesão territorial. Delas se tratará no final do presente ponto.

⁶ Ver SEC(2008) 2550 para uma explicação das tipologias territoriais usadas neste ponto.

⁷ População entre 5 000 e 50 000.

⁸ População superior a 50 000.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Ver OCDE, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy*.

¹¹ Ver Peter Newman e Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

2.1. Concentração: ultrapassar as diferenças de densidade

Como referimos antes, a concentração das actividades económicas é superior, na UE, à concentração populacional. Esta concentração gera um retorno acrescido decorrente da aglomeração e do agrupamento de certas actividades em determinadas localizações, incluindo a grande disponibilidade de cuidados de saúde e o acesso facilitado a estabelecimentos de ensino superior e formação. Reflecte-se ainda no PIB por habitante, superior à média nacional, bem como nos elevados índices de produtividade, emprego, investigação e inovação nas capitais e noutros centros urbanos densamente povoados.

Mas o congestionamento também gera deseconomias, pelo que várias cidades do interior enfrentam graves problemas de degradação urbana e exclusão social. Tal reflecte-se num PIB por habitante inferior à média e em elevados níveis de desemprego, além de bolsas de pobreza, crime e agitação social em muitas das cidades mais prósperas. Aqui, devia colocar-se o enfoque na redução dos efeitos negativos da periferia urbana e garantir a todos os grupos os benefícios de economias altamente especializadas e produtivas.

As regiões intermédias, com um maior número de pequenas cidades, podem por sua vez beneficiar de retornos acrescidos se criarem uma forte rede entre si e desenvolverem, coordenando-os, os respectivos recursos. São também as cidades das regiões intermédias e rurais que prestam serviços essenciais às áreas rurais circundantes.

Com efeito, nas áreas rurais mais distantes de qualquer centro urbano, as cidades de pequena ou média dimensão desempenham frequentemente um papel mais importante do que deixam adivinhar. Como prestadores de serviços, as cidades desempenham uma função essencial, proporcionando as infraestruturas necessárias para investir na adaptação das pessoas e das empresas, de modo a evitar o despovoamento rural e garantir que estas áreas permanecem lugares onde se deseja viver.

Embora a maioria da actividade económica esteja concentrada nos centros urbanos, as zonas rurais continuam a ser parte essencial da UE. Nelas se encontra a maioria dos recursos e das áreas naturais (lagos, florestas, sítios classificados no programa Natura 2000, etc.) (mapa 6), a qualidade do ar é boa (mapa 7) e são, além disso, lugares onde se pode viver com segurança e que apetece visitar.

O desafio mais importante é manter o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial da UE como um todo, do mesmo passo reforçando a sua competitividade económica e potencialidade de crescimento, respeitando a necessidade de preservar os seus recursos naturais e preservando a coesão social. Para tal, é imprescindível evitar concentrações excessivas de crescimento e facilitar o acesso à partilha dos benefícios proporcionados pelas aglomerações existentes em todos os territórios.

2.2. Interligar territórios: eliminar as distâncias

Hoje em dia, para interligar territórios é preciso mais do que assegurar boas ligações por transportes intermodais. Tem que haver acesso adequado à saúde e à educação, é preciso energia sustentável, Internet por banda larga, redes de energia fiáveis e há

que estabelecer boas ligações entre as empresas e os centros de investigação. Tudo isto é essencial para podermos dar resposta às necessidades especiais dos desfavorecidos.

O acesso a sistemas de transportes integrados exige a construção de ligações rodoviárias ou ferroviárias entre as cidades, o desenvolvimento de vias de navegação interior e de transportes intermodais, bem como de sistemas avançados de gestão do tráfego.

Nos novos Estados-Membros, as boas ligações rodoviárias são escassas e os trajectos entre as cidades são muito mais demorados do que na UE dos 15 (mapa 8). As boas ligações ferroviárias estão igualmente mal distribuídas e as que existem na maioria dos Estados-Membros não só não podem suportar a alta velocidade como precisam muitas vezes de reparação.

A qualidade desigual das redes rodoviárias secundárias e dos transportes públicos leva a que seja muitas vezes demorado chegar às instalações aeroportuárias (mapa 9), enquanto o transporte por mar, que poderia descongestionar a rede de estradas e reduzir as emissões de CO₂, permanece subdesenvolvido (mapa 10).

A fiabilidade do abastecimento em energia é igualmente importante e a situação particular das redes que se encontram isoladas do mercado europeu, por razões geográficas (zonas rurais e remotas, e ilhas) ou históricas (Estados Bálticos, por exemplo), tem de continuar a ser tratada para se assegurar a qualidade e a eficácia do abastecimento. As medidas em matéria de energia renovável e eficiência energética podem trazer oportunidades de diversificação e desenvolvimento sustentável.

O acesso aos serviços de interesse económico geral como a saúde ou a educação ainda é um problema nas zonas rurais onde, por exemplo, nas regiões mais remotas, 40% das pessoas vivem a mais de 30 minutos de carro de um hospital e 43% delas a mais de uma hora da universidade (quadro 2). Nas áreas remotas em particular, pode recorrer-se ao potencial das TIC, ainda por desenvolver, para aceder aos cuidados de saúde e à educação graças à telemedicina e à teleaprendizagem.

O próprio acesso à Internet com ligações de alta velocidade, hoje essencial para tantas pessoas e empresas, ainda não é perfeito. Em 2007, nos lares rurais, a presença da Internet em banda larga é 15 pontos percentuais inferior à que se verifica nas zonas urbanas.

2.3. Cooperação: eliminar divisões

Os problemas da conectividade e concentração só podem ser eficazmente resolvidos com a estreita cooperação entre todos os níveis de intervenientes. Do mesmo modo, os problemas ambientais associados a mudanças climáticas, inundações, declínio da biodiversidade, poluição e deslocações diárias, não respeitam qualquer tipo de fronteira pelo que também a cooperação é necessária. É possível que as alterações climáticas aumentem a frequência e gravidade das secas, incêndios e cheias que afectam, em maior ou menor grau, todos os países e regiões. Mesmo problemas considerados meramente locais, como a poluição dos solos resultam com frequência de processos transfronteiriços muito mais amplos.

É assim que a solução dos problemas resultantes de trajectos diários entre regiões e mesmo países diferentes depende quase sempre da cooperação administrativa (transportes públicos, por exemplo) para minimizar os impactos negativos.

O crescimento económico na economia globalizada é cada vez mais promovido por estruturas múltiplas de cooperação entre diferentes actores públicos e privados. É o caso particular das políticas de inovação que devem ser alargadas a novos círculos e incluir intervenientes externos ao mundo empresarial. Por isso, a execução das políticas de desenvolvimento de base local tem de ter ajustada às novas realidades.

A resolução eficaz destes e outros problemas passa por uma resposta política numa escala geográfica variável que envolve, em alguns casos, a cooperação entre administrações locais vizinhas e, noutros, entre países ou mesmo entre a UE e os países circundantes.

Num certo número de Estados-Membros, foram criados organismos municipais que congregam diferentes entidades de níveis vários, no intuito de resolver problemas transregionais no domínio do desenvolvimento económico, dos transportes públicos, do acesso à saúde, ao ensino e à formação superiores, da qualidade do ar e dos resíduos. Algumas regiões metropolitanas, além de passarem fronteiras locais e regionais, atravessam fronteiras nacionais, como a eurometrópole de Lille-Kortrijk-Tournai que inclui cidades de ambos os lados da fronteira.

As regiões intrafronteiriças dos países da UE-15 vêm beneficiando há muitos anos do contributo da política de coesão para a cooperação entre elas, como é o caso da euro-região de Rhein-Waal, criada pelas autoridades locais da Alemanha e dos Países Baixos dos dois lados da fronteira para melhorar o acesso, a qualidade e a eficiência dos cuidados de saúde na zona. Estas medidas são tanto mais importantes quanto a falta de regras claras sobre o acesso aos cuidados de saúde no estrangeiro é uma realidade¹².

As regiões fronteiriças dos novos Estados-Membros e as que se encontram de ambos os lados da antiga cortina de ferro só muito recentemente começaram a trabalhar em conjunto. Muito deve ainda ser feito para desenvolver políticas coerentes em matéria de infra-estruturas e cooperação económica (mapa 11). Também no domínio do desenvolvimento marítimo integrado a cooperação transfronteiriça é raramente observada.

As regiões fronteiriças exteriores estão mais atrasadas, apresentando um desenvolvimento económico mais lento e um PIB mais baixo por habitante (quadro 3). No entanto, nas regiões do sul e do leste da UE, o crescimento demográfico acrescido, aliado a valores do PIB por habitante inferiores à média, gera uma forte pressão migratória (mapas 12 e 13).

2.4. Regiões com características geográficas específicas

Há três tipos especiais de regiões que enfrentam por vezes dificuldades particulares de desenvolvimento:

¹² Proposta de directiva relativa à aplicação dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços COM(2008) 414.

- as regiões montanhosas, frequentemente fronteiriças, onde mais de um terço da população vive em zonas rurais;
- as ilhas, frequentemente montanhosas, onde mais de metade da população vive em zonas de fronteira; as ilhas incluem 6 das 7 regiões ultraperiféricas;
- as 18 regiões de fraca densidade populacional, todas elas rurais e quase todas fronteiriças.

Estas regiões não são as únicas em dificuldade, havendo outras com características especiais que também enfrentam desafios, sobretudo as zonas costeiras, que sofrem a pressão do desenvolvimento e os riscos do aquecimento global, e as ultraperiféricas, cuja problemática está relacionada com as mudanças demográficas e os fenómenos migratórios, acessibilidades e integração regional¹³.

Cerca de 10% da população da UE vive em regiões montanhosas (quadro 4). O respectivo PIB por habitante não ultrapassa 80% da média da UE, embora no caso de 25% das pessoas essa média seja excedida. Na maior parte destas regiões, a população aumentou entre 1995 e 2004 ou, pelo menos, não diminuiu. As regiões montanhosas incluem muitas áreas naturais que dispõem frequentemente de boas ligações de transportes que fazem delas populares destinos turísticos. Muitas dispõem também de bons serviços básicos, embora esta disponibilidade varie muito consoante as regiões. Do mesmo passo, são confrontadas com os desafios das mudanças climáticas, a dependência de uma reduzida actividade económica, a pressão do turismo e o declínio da biodiversidade.

Cerca de 3% da população da UE, 14 milhões, vive nas regiões insulares. A diversidade que as caracteriza dificulta qualquer tentativa de generalização. Estas são regiões que variam muito em população e PIB por habitante. O crescimento do respectivo PIB tem variado, reflectindo as diferentes estruturas económicas entre umas, totalmente dependentes do turismo, e outras, com uma forte diversificação do sector dos serviços. A população aumentou na maioria destas regiões entre 1995 e 2004. Contudo, em muitas ilhas continuam a existir problemas relacionados com as acessibilidades, os pequenos mercados locais, o elevado custo da prestação de serviços públicos básicos e o abastecimento de energia.

Da população total da UE, só uns meros 2,6 milhões vivem em regiões de fraca densidade populacional. Aí, o PIB por habitante oscila entre valores muito abaixo ou muito acima da média da UE. Embora os valores tenham permanecido estáveis entre 1995 e 2004, três destas regiões sofreram um declínio populacional superior a 5%. Fraca densidade, periferalidade e deficiências estruturais como a dependência da indústria primária coexistem nestas regiões e representam, em conjunto, uma barreira cumulativa e substancial ao desenvolvimento.

¹³ Estas são objecto de uma comunicação separada cuja adopção devará fazer-se em meados de Outubro de 2008.

3. A COESÃO TERRITORIAL NA TEORIA E NA PRÁTICA COMUNITÁRIAS E NACIONAIS

Embora as excepções existam, a natureza das regiões acima focadas não é, em geral, um factor determinante para estas beneficiarem do apoio da UE. Conquanto as políticas estruturais da UE tenham procurado desenvolver os recursos e o potencial das regiões menos favorecidas, partindo das suas vantagens ou resolvendo as dificuldades de crescimento que lhes são impostas pelas suas características, já não é tão claro o modo como as restantes políticas comunitárias têm afectado a coesão territorial.

3.1. A coesão territorial na programação das políticas da EU...

A coordenação entre políticas sectoriais e territoriais é importante para maximizar sinergias e evitar possíveis conflitos. O debate sobre a coesão territorial é importante para definir os problemas em causa e encorajar a sua análise continuada, não só nas áreas políticas mais óbvias que a seguir se indicam mas também mais alargadamente.

- A política de transportes tem implicações óbvias na coesão territorial através dos seus efeitos na implantação das actividades e no padrão da sua distribuição. Desempenha um papel de particular destaque na melhoria das ligações para as regiões menos desenvolvidas e das nelas existentes.
- A política energética contribui para a coesão territorial através do desenvolvimento do mercado interno do gás e da electricidade totalmente integrado. Além destes factores, as medidas de eficiência energética e a política de energia renovável contribuem para o desenvolvimento sustentável em toda a UE, podendo ser a solução, a longo prazo, para os problemas das regiões isoladas.
- Também assegurar a ligação de alta velocidade à Internet é fundamental, dada a importância crescente deste meio para a competitividade e a coesão social.
- O primeiro pilar da Política Agrícola Comum e o apoio que esta concede aos agricultores têm um impacto territorial nas zonas rurais porque permitem manter as actividades e os rendimentos e promove a boa gestão das terras.
- A Estratégia Europeia para o Emprego, parte integrante da estratégia de Lisboa, fomenta o capital humano graças ao destaque dado a uma melhor educação e à aquisição de novas competências nos diferentes territórios. Não esqueçamos também que as Orientações para o Emprego fazem da coesão territorial um dos seus três objectivos estruturantes.
- As bacias marítimas e a utilização das suas águas sofrem pressões concorrenciais. A separação entre os regimes em matéria de pescas, aquacultura, conservação dos mamíferos marinhos, construção naval, petróleo, gás e indústrias extractivas foram concebidos para resolver conflitos sectoriais e não intrasectoriais. A UE procura desenvolver uma política marítima integrada para resolver estes problemas de coordenação e garantir o desenvolvimento sustentável das zonas marinhas.
- Os impactos da política ambiental fazem-se sentir de muitas maneiras na implantação local das actividades económicas. Os requisitos regulamentares podem adquirir uma dimensão espacial e influenciar, assim, o planeamento do território. Para cumprir efectivamente normas e objectivos políticos, as regiões e

todos os intervenientes devem trabalhar em conjunto, por exemplo, no contexto do plano de acção da Comunidade em matéria de biodiversidade e na gestão conjunta de Natura 2000.

- O acesso à investigação de alta qualidade e a possibilidade de participar em projectos transnacionais têm reflexos cada vez mais importantes no desenvolvimento regional. A dimensão territorial da política de investigação está consagrada na criação do Espaço Europeu da Investigação (EEI), no qual os investigadores podem circular, interagir e cooperar abertamente.
- A política de concorrência pode afectar a distribuição territorial da actividade económica fazendo com que a ajuda regional se concentre nas áreas menos favorecidas e ajustando a intensidade da ajuda prestada à natureza e à dimensão dos problemas.

3.2. ... e no debate nos Estados-Membros e entre eles

A coesão territorial foi debatida na UE num contexto intergovernamental desde meados dos anos noventa, sobretudo pelos ministros responsáveis pelo planeamento do território. Em 1999, o debate culminou com a adopção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) que, por seu turno, levou a várias e importantes iniciativas, como a primeira geração de programas de cooperação transnacional ao abrigo da iniciativa INTERREG e a criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (OROTE).

Até agora, porém, o debate não progrediu como poderia ter progredido. Deve-se tal, porventura, ao facto de se pensar nos Estados-Membros que o exercício das competências regionais ou nacionais em matéria de utilização e ordenamento do território era um assunto em aberto. Deve sublinhar-se que de forma alguma se pretende questionar as competências regionais e nacionais nestas matérias. Mas estas questões não são objecto do debate lançado pelo presente Livro Verde.

Com a adopção da Agenda Territorial em Leipzig, em Maio de 2007, os ministros da UE responsáveis pelo planeamento e desenvolvimento espacial sublinharam a necessidade de dar continuidade ao crescimento económico sustentável, à criação de empregos, e ao progresso social e ecológico em todas as regiões da UE sem deixar de assegurar em simultâneo melhores condições e melhor qualidade de vida e igualdade de oportunidades em qualquer lugar onde se viva¹⁴. A Agenda Territorial e o primeiro Programa de Acção para a sua implementação, adoptado nos Açores em Novembro de 2007, vieram trazer uma nova energia ao debate, ao estabelecer seis prioridades territoriais (desde agrupamentos regionais de inovação a estruturas ecológicas e recursos culturais, desde o desenvolvimento policêntrico a novas formas de parceria e governança territorial) e as respectivas acções de implementação.

Como corolário, em 2007 a Comissão convidou os Estados-Membros a responder a um inquérito sobre a concepção e a implantação da coesão territorial nas práticas nacionais (ver anexo).

¹⁴ Agenda Territorial da União Europeia, Leipzig, 24-25 de Maio de 2007.

4. QUESTÕES PARA DEBATE

As temáticas que se assinalam em seguida abrangem os principais aspectos apontados no presente Livro Verde e definem o âmbito do debate que se pretende lançar. No final da Primavera de 2009, a Comissão apresentará uma síntese do debate realizado até lá.

1. Definição

A coesão territorial traz novos temas ao debate e coloca nova ênfase nos existentes.

- Qual a definição mais adequada de coesão territorial?
- Que elementos adicionais poderia trazer para a política de coesão económica e social que actualmente se pratica na União Europeia?

2. Escala e âmbito da acção territorial

A coesão territorial destaca a necessidade de uma abordagem integrada para a resolução dos problemas à escala geográfica mais adequada, o que pode exigir a cooperação das autoridades locais, regionais e mesmo nacionais.

- Caberá à UE promover a coesão territorial? Como pode tal inscrever-se na definição do princípio da subsidiariedade?
- Até que ponto a tónica na dimensão territorial da intervenção política deve variar em função da natureza dos problemas encontrados?
- Será que as áreas com características geográficas específicas exigem medidas políticas específicas? Nesse caso, quais?

3. Melhor cooperação

O fomento da cooperação transfronteiriça, transregional e transnacional levanta questões de governança.

- Que papel deve a Comissão desempenhar na promoção e no apoio da cooperação territorial?
- Existe necessidade de criar novas formas de cooperação territorial?
- Existe necessidade de desenvolver novos instrumentos legislativos e de gestão que facilitem a cooperação, incluindo ao longo das fronteiras exteriores?

4. Melhor coordenação

A melhoria da coesão territorial passa pela melhoria da coordenação entre as políticas sectoriais e territoriais e por uma maior coerência das intervenções territoriais.

- Como melhorar a coordenação entre as políticas territoriais e sectoriais?
- Que políticas sectoriais devem beneficiar de uma concepção que dê mais valor ao impacto territorial que terão? Que ferramentas podem ser desenvolvidas para tal?

- Como pode ser reforçada a coerência das políticas territoriais?
- Como melhorar a sinergia entre políticas comunitárias e nacionais em benefício da coesão territorial?

5. Novas parcerias territoriais

O objectivo da coesão territorial só poderá provavelmente ser realizado se as políticas correspondentes forem definidas e realizadas de modo mais participado.

- Será que o objectivo da coesão territorial requer a participação de novos actores na escolha das políticas, como representantes da economia social, agentes locais, organizações de voluntariado e as ONG?
- Como pode ser reforçada a participação desejada?

6. Aumentando a compreensão da coesão territorial

- Quais os indicadores quantitativos/qualitativos que devem ser desenvolvidos a nível da UE para seguir as características e as tendências da coesão territorial?

A Comissão convida todas as partes interessadas a pronunciar-se sobre as questões suscitadas no presente Livro Verde. Quaisquer respostas e comentários devem ser enviados até 28 de Fevereiro de 2009, para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
DG Política Regional
Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia
CSM1 4/161
B-1049 Bruxelas

ou por correio electrónico, para:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Com a autorização dos autores, os contributos recebidos por correio electrónico, juntamente com os respectivos contactos, serão incluídos no sítio do Livro Verde.