



Bruxelas, 4.2.2022  
COM(2022) 34 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**relativa ao oitavo relatório sobre a coesão: a coesão na Europa no horizonte de 2050**

{SWD(2022) 24 final}

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

**relativa ao oitavo relatório sobre a coesão: a coesão na Europa no horizonte de 2050**

## 1. INTRODUÇÃO

Com base na análise do oitavo relatório sobre a coesão, a presente comunicação apresenta as principais alterações nas disparidades territoriais ao longo da última década e o modo como as políticas afetaram essas disparidades. Salienta o potencial das transições ecológica e digital enquanto novos motores do crescimento da UE, mas defende que, sem medidas políticas adequadas, poderão surgir novas disparidades económicas, sociais e territoriais. Por último, lança uma reflexão sobre o modo como a política de coesão deve evoluir para responder a estes desafios e, em particular, sobre como assegurar que as abordagens de base local, a vários níveis e baseadas em parcerias continuem a melhorar a coesão, tirando partido das sinergias e integrando os objetivos de coesão noutras políticas e instrumentos.

## 2. A COESÃO NA UNIÃO EUROPEIA MELHOROU, MAS SUBSISTEM LACUNAS

O relatório sobre a coesão avalia a evolução a longo prazo das disparidades regionais, mas também aborda brevemente os efeitos dramáticos a curto prazo da pandemia de COVID-19. A pandemia tem tido um impacto assimétrico nas regiões da UE, devido à existência de diferentes capacidades, restrições e estruturas económicas regionais no domínio dos cuidados de saúde. A COVID-19 já aumentou a mortalidade na UE em 13 % (capítulo 1<sup>1</sup>), mas, até à data, o impacto é mais elevado nas regiões menos desenvolvidas, onde a mortalidade aumentou 17 %<sup>2</sup>. A pandemia provocou a maior recessão desde 1945, afetando especialmente os setores que dependem da interação pessoal, como o turismo, e alterou drasticamente os empregos, as escolas e as interações sociais; por sua vez, as restrições de viagem tiveram um impacto desproporcionado nas zonas fronteiriças.

***A convergência tem sido impulsionada pelo elevado crescimento nas regiões menos desenvolvidas, mas as suas vantagens de baixo custo e o retorno do investimento em infraestruturas podem diminuir ao longo do tempo.***

---

<sup>1</sup> Os capítulos referidos na presente comunicação fazem parte do documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha.

<sup>2</sup> As regiões menos desenvolvidas têm um PIB inferior a 75 % da média da UE, as regiões em transição entre 75 % e 100 % e as regiões mais desenvolvidas mais de 100 %.

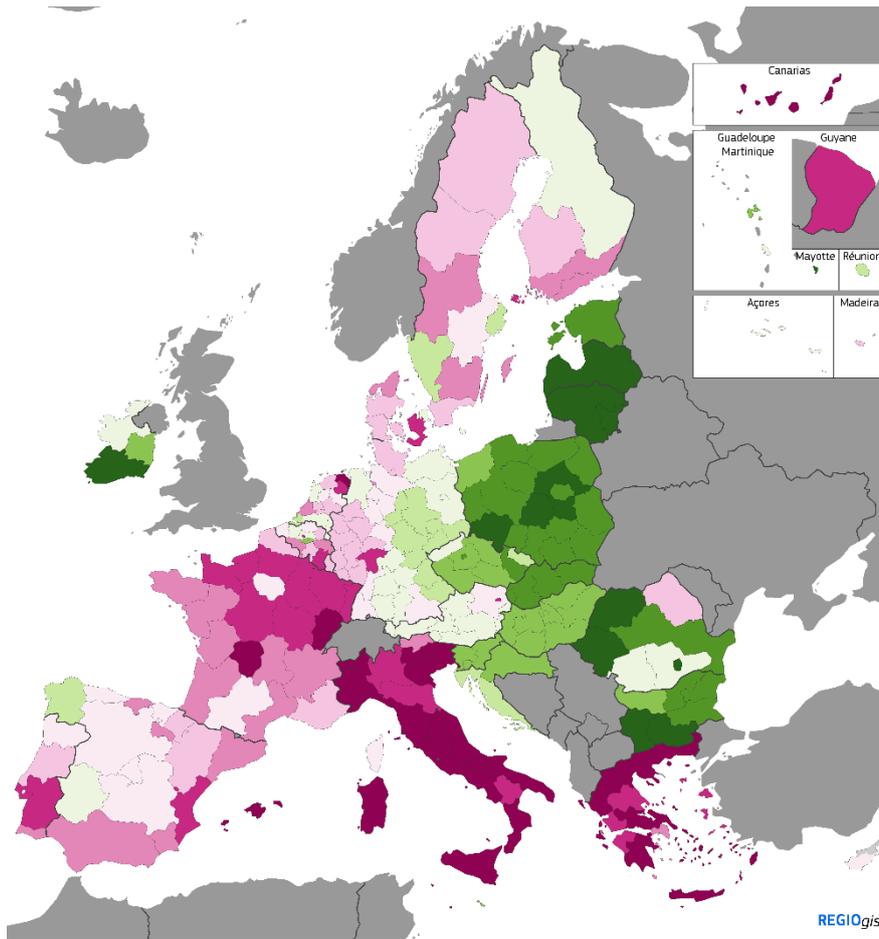
**Desde 2001, as regiões do leste da UE menos desenvolvidas têm vindo a recuperar em relação ao resto da UE**, o que permitiu reduzir substancialmente a disparidade do PIB *per capita* (Mapa 1). As elevadas taxas de crescimento destas regiões foram alimentadas pela transformação estrutural, nomeadamente uma mudança dos empregos na agricultura para outros setores de maior valor acrescentado. Algumas regiões recorreram ao investimento em infraestruturas e a baixos custos para promover o crescimento. No entanto, se os salários reais crescerem mais rapidamente do que a produtividade, o retorno do investimento em infraestruturas e as vantagens de baixo custo diminuirão, em particular nos setores dos bens transacionáveis. Para evitar uma futura armadilha de desenvolvimento, as regiões menos desenvolvidas terão de impulsionar a educação e a formação, aumentar os investimentos em investigação e inovação e melhorar a qualidade das suas instituições.

**Várias regiões de rendimento médio e menos desenvolvidas, especialmente no sul da UE, sofreram uma estagnação ou um declínio económicos (Mapa 1), o que indicia que estão numa armadilha de desenvolvimento<sup>3</sup>** (Mapa 2). Muitas regiões foram atingidas pela crise económica e financeira de 2008, o que tem dificultado a sua recuperação. O crescimento a longo prazo exigirá reformas no setor público, uma mão de obra mais qualificada e uma maior capacidade de inovação.

---

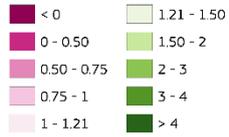
<sup>3</sup> Considera-se que uma região sofre uma armadilha de desenvolvimento se o seu crescimento tiver abrandado e for inferior ao crescimento a nível da UE e/ou nacional. O Mapa 2 mostra as regiões que, entre 2000 e 2019, estiveram quase sempre ou frequentemente nessa situação. As regiões cinzentas foram quase sempre a exceção.

Mapa 1



**Growth of GDP/head, 2001-2019**

Average percentage change on the preceding year

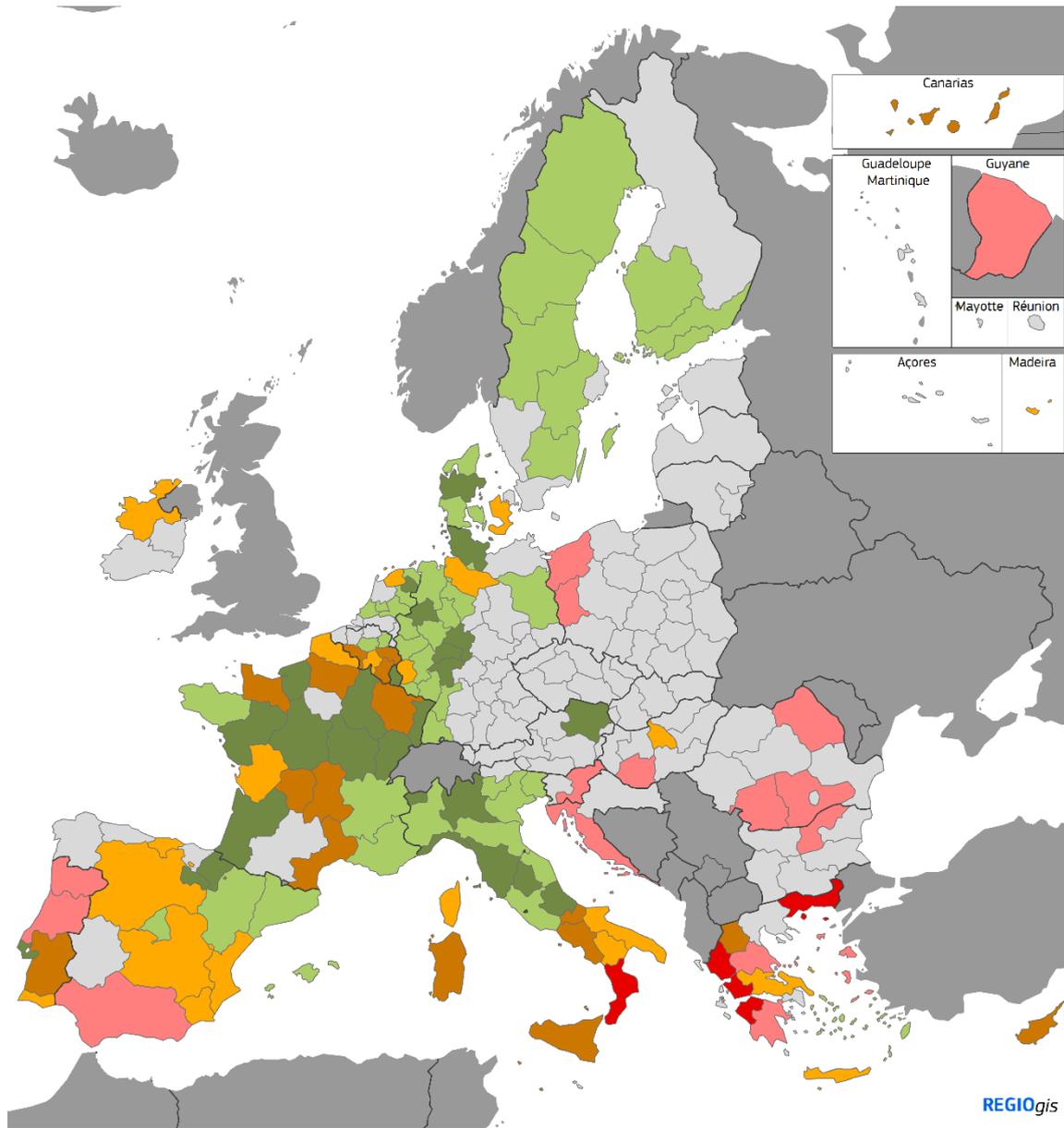


EU-27= 1.21  
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years    75 - 100%, 10-14 years    > 100%, 10-14 years  
< 75%, 15-19 years    75 - 100%, 15-19 years    > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.  
Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

**As regiões metropolitanas das capitais têm um melhor desempenho do que outras regiões.** Entre 2001 e 2019, o PIB real *per capita* nas regiões metropolitanas cresceu mais rapidamente do que noutras regiões da UE (capítulo 2). No sul e no leste da UE, tanto as capitais como as outras regiões metropolitanas registaram um crescimento mais elevado do PIB e do emprego *per capita*, que conduziu a uma concentração crescente da

atividade económica e do emprego nessas regiões. Porém, no noroeste da UE, se as regiões metropolitanas e outras regiões cresceram a velocidades semelhantes, só as regiões das capitais cresceram ligeiramente mais depressa.

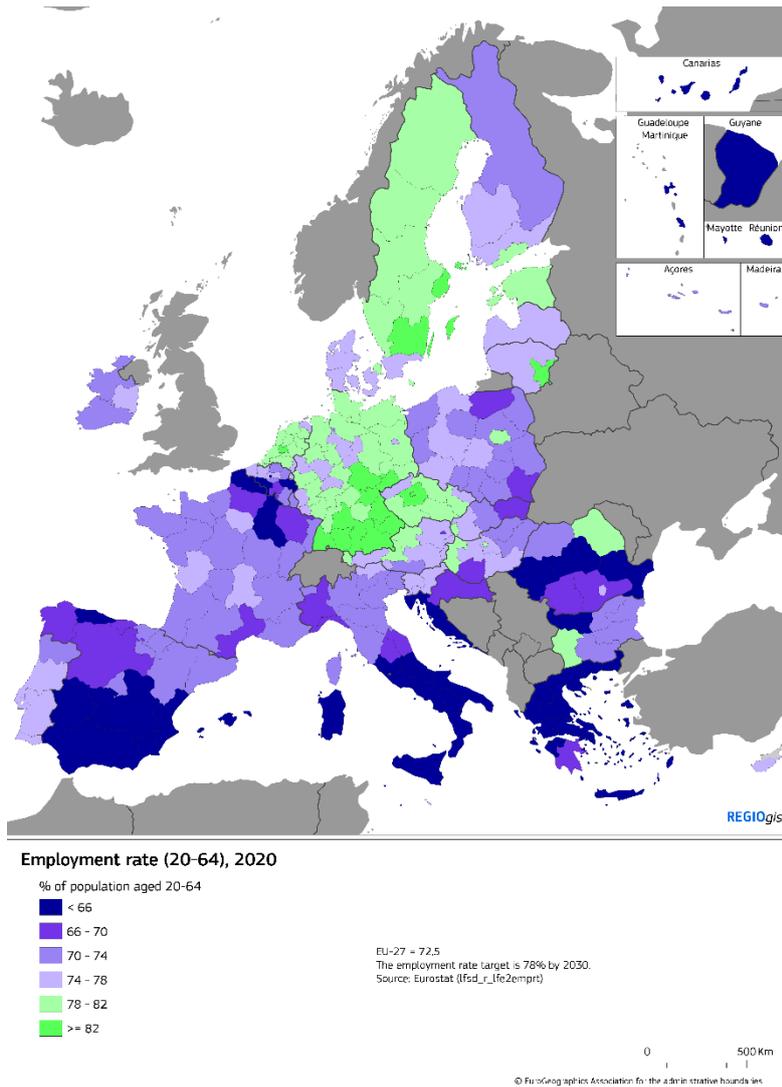
*Registaram-se progressos significativos na melhoria do emprego e da inclusão social<sup>4</sup>, mas subsistem desafios estruturais importantes.*

**O emprego tem vindo a crescer, mas as disparidades regionais continuam a ser maiores do que as registadas antes de 2008** (capítulo 5). A crise económica de 2008 conduziu a um aumento substancial das disparidades regionais nas taxas de emprego e desemprego. A nível da UE, a taxa de emprego recuperou totalmente da crise e atingiu o seu valor mais elevado em 2019, correspondendo a 73 % das pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos. As disparidades regionais têm diminuído desde 2008, mas continuam a ser mais acentuadas do que as registadas antes da crise económica. As taxas de emprego nas regiões menos desenvolvidas continuam a ser muito inferiores às das regiões mais desenvolvidas (Mapa 3).

---

<sup>4</sup> Consulte a dimensão regional do painel de indicadores sociais <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

Mapa 3

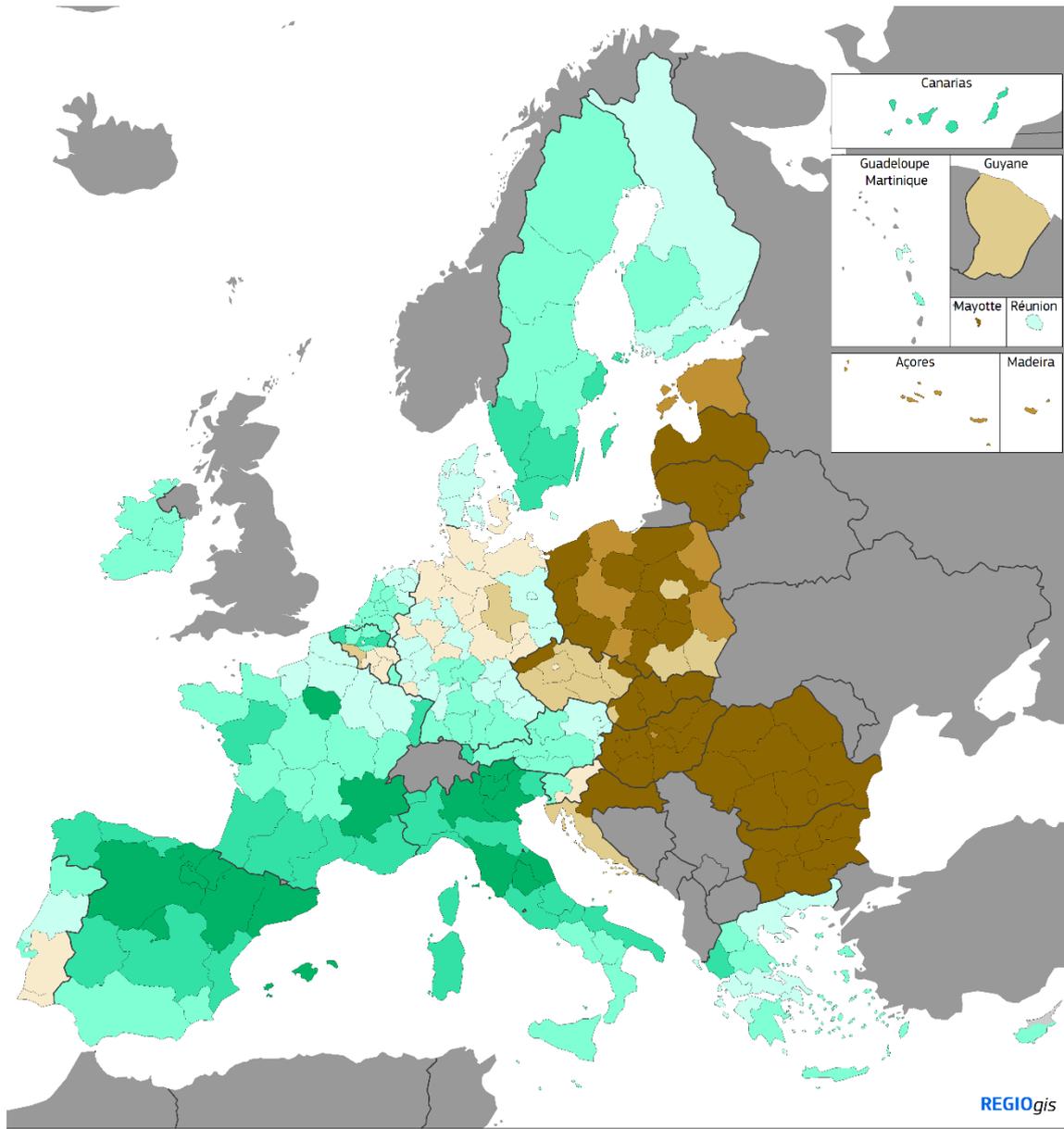


**Para reduzir as disparidades regionais, são necessários um crescimento do emprego e uma redução da disparidade de género.** Nas regiões menos desenvolvidas, a disparidade de género no emprego é quase duas vezes superior à das regiões mais desenvolvidas (17 contra 9 pontos percentuais). De um modo geral, é provável que as mulheres nas regiões menos desenvolvidas se encontrem em desvantagem em relação aos homens da mesma região e não alcancem o mesmo sucesso que as mulheres de outras regiões.

**O número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social registou uma diminuição de 17 milhões entre 2012 e 2019,** devido, principalmente, ao menor número de pessoas em situação de privação material severa nos Estados-Membros da Europa de leste. Para atingir o objetivo da UE de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social até 2030 (pelo menos, em 15 milhões), é necessário manter a atual taxa de redução da pobreza na próxima década. No entanto, em 2020, a pandemia acrescentou cinco milhões ao número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social.

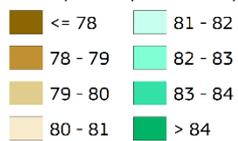
**As disparidades em matéria de saúde têm vindo a diminuir.** Na última década, a esperança de vida aumentou mais rapidamente nas regiões menos desenvolvidas do que noutras regiões. No entanto, a esperança de vida é ainda baixa em muitas das regiões de leste em comparação com a média da UE (Mapa 4). Em 2020, a pandemia reduziu a esperança de vida em quase todos os Estados-Membros, mas é possível que esta redução seja temporária (capítulo 1). A pandemia salientou igualmente as diferenças regionais na capacidade de prestação de cuidados de saúde.

Mapa 4



### Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo\_r\_mlfexp)

0 500 km

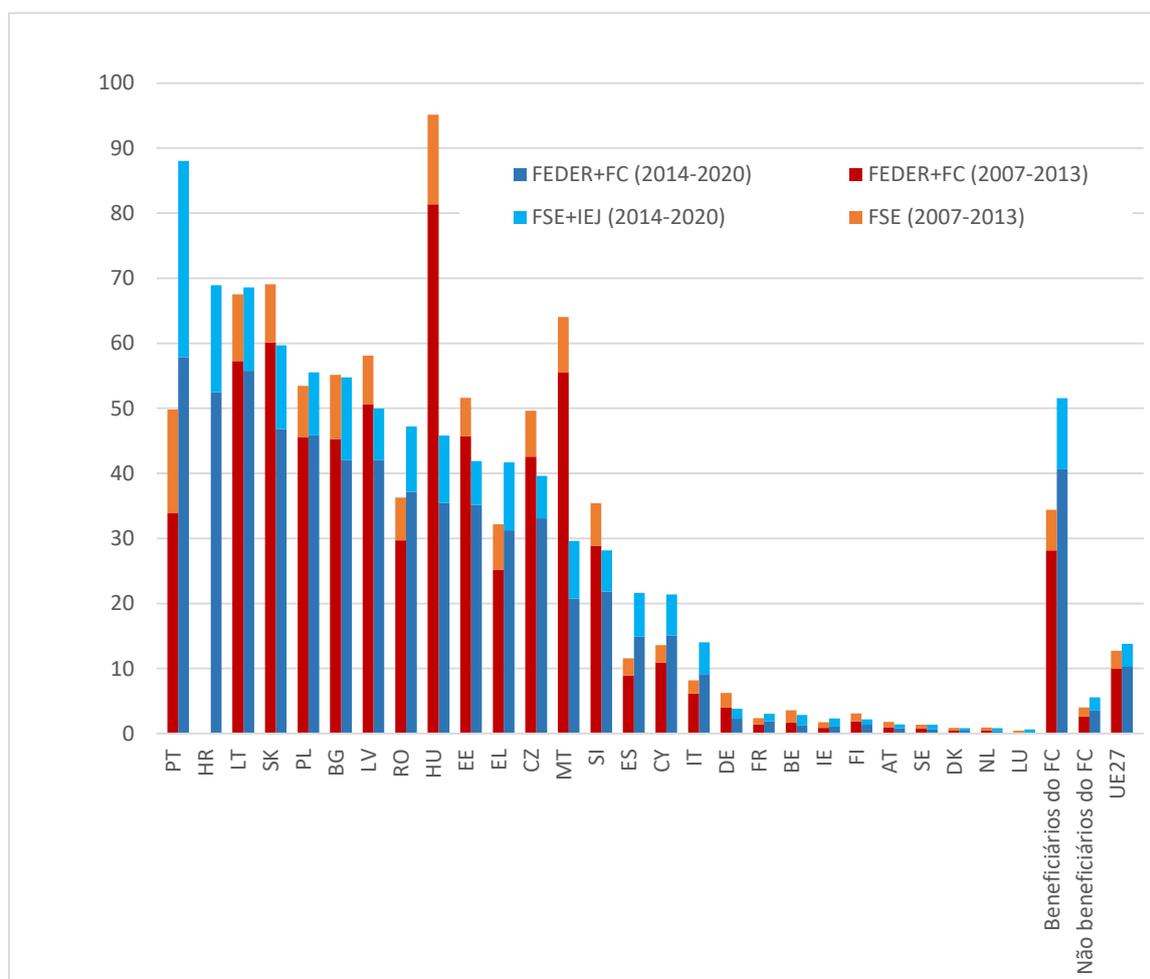
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

*A política de coesão contribuiu para a redução das disparidades.*

A modelização económica indica que, em 2023, o PIB *per capita* será cerca de 2,6 % mais elevado nas regiões menos desenvolvidas, graças ao apoio da política de coesão no período de 2014-2020. Este modelo mostra igualmente que a diferença entre o PIB *per capita* nas regiões que representam os decis superior e inferior diminuirá cerca de 3,5 % (capítulo 9).

Na sequência da contração dos investimentos públicos nacionais, devido à crise económica e financeira, a política de coesão ganhou importância como fonte de apoio ao investimento (capítulo 8). Nos países beneficiários do Fundo de Coesão, o financiamento da política de coesão permitiu aumentar o investimento público total de 34 % para 52 %, entre o período de programação de 2007-2013 e o período de programação de 2014-2020 (figura 1). Sem a política de coesão, a redução do investimento público teria sido ainda maior nestes países.

*Figura 1: Dotações da política de coesão relativas ao investimento público nos períodos de 2007-2013 e de 2014-2020*



A política de coesão reagiu rapidamente à crise da COVID-19 ao mobilizar financiamento adicional, ao tornar elegíveis as despesas com a resposta à crise e ao permitir taxas de cofinanciamento mais elevadas. Assim, foi possível ajudar os

Estados-Membros e as regiões na resposta à crise. Porém, a política de coesão deve agora voltar à sua missão central de reduzir as disparidades regionais e promover o desenvolvimento regional a longo prazo.

### **3. OS MOTORES DO CRESCIMENTO REGIONAL TÊM VINDO A IMPULSIONAR A COESÃO**

Nos últimos anos, os investimentos em infraestruturas, competências, inovação e governação continuaram a impulsionar a convergência. No entanto, subsistem lacunas e muitos dos motores de crescimento continuam concentrados nas regiões mais desenvolvidas e nas zonas urbanas. Estudos recentes mostram que a eficácia destes investimentos depende de uma combinação adequada de investimentos específicos para cada região e de um quadro institucional e macroeconómico adequado.

No período de programação de 2014-2020, quase metade dos investimentos da política de coesão apoiaram infraestruturas, em grande parte devido às necessidades no leste da UE. Este investimento permitiu reduzir o défice de desempenho do transporte rodoviário no leste da UE e **colmatá-lo no sul da UE** (capítulo 4). Também melhorou o desempenho ferroviário no sul e no leste da UE. No entanto, são ainda necessários mais investimentos no leste da UE, em especial no apoio à transição para uma economia neutra em carbono.

**O acesso básico em banda larga é quase universal na UE**, mas as ligações de muito elevado débito só estão disponíveis para dois em cada três habitantes das cidades e um em cada seis habitantes das zonas rurais (capítulo 4). Por si só, o investimento em infraestruturas de transportes e de tecnologias de informação não conduz automaticamente a taxas de crescimento mais elevadas: precisa de ser acompanhado de outras políticas para criar um ambiente favorável ao crescimento das empresas e ajudar os trabalhadores a ter acesso a novas oportunidades de emprego em qualquer região.

Para garantir sustentabilidade a longo prazo, competitividade e qualidade de vida, é essencial um investimento suficiente na proteção do ambiente, nas energias limpas e na prestação de serviços conexos. **A poluição do ar e da água foi reduzida, mas continua a ser perigosamente elevada em muitas regiões menos desenvolvidas.** A poluição atmosférica causada pelas partículas finas é elevada em muitas regiões de leste. Na UE, esta situação provoca cerca de 400 000 mortes prematuras por ano. As concentrações de ozono continuam a ser demasiado elevadas em muitas regiões do sul. O tratamento das águas residuais melhorou em toda a UE, mas são ainda necessários mais investimentos para proteger e melhorar a qualidade da água em várias regiões menos desenvolvidas e nas regiões em transição (capítulo 3).

**As dotações para competências são distribuídas de forma desigual e concentram-se em regiões mais desenvolvidas** e principalmente nas regiões das capitais. Em comparação com as regiões mais desenvolvidas e as regiões em transição, as regiões menos desenvolvidas estão muito atrasadas nos domínios do ensino superior, da aprendizagem ao longo da vida e das competências digitais. Apesar das melhorias registadas a nível da UE, as disparidades entre as regiões continuam a ser acentuadas.

Quando muitos trabalhadores não têm o ensino secundário, é mais difícil colmatar o fosso de produtividade. Existe também um fosso significativo entre as zonas urbanas e rurais ao nível da educação e das competências. Os habitantes das cidades têm mais probabilidades de obter um diploma universitário, de participar em ações de formação e de possuir boas competências digitais do que os residentes rurais.

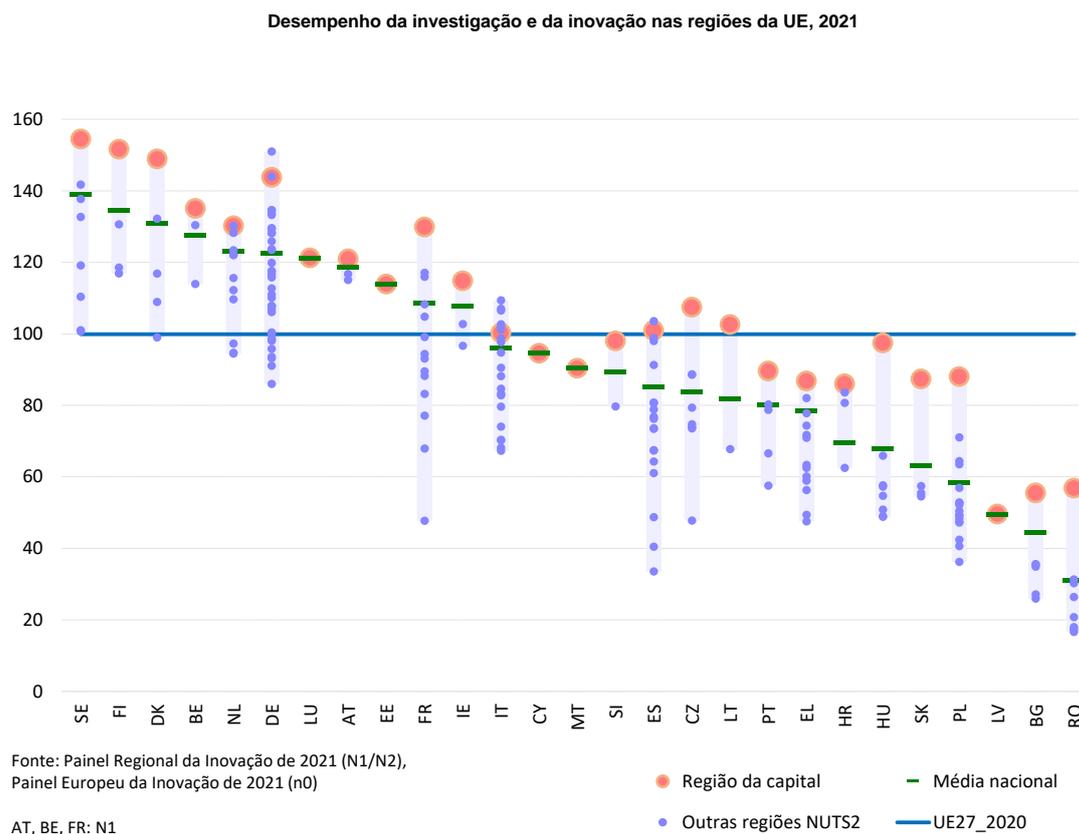
**O empreendedorismo é fundamental para o crescimento**, mas concentra-se principalmente nas grandes cidades. As novas empresas têm um papel particularmente importante na diversificação das atividades económicas e na criação de emprego nas regiões de baixo crescimento. A recomendação sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE)<sup>5</sup> na sequência da crise da COVID-19 salienta o modo como a melhoria de competências, a requalificação e o apoio empresarial podem promover transições inclusivas entre empregos, tendo em conta o contexto regional.

A inovação é o fator determinante do crescimento económico regional a longo prazo, mas o **fosso regional em matéria de inovação na Europa aumentou**. Embora alguns Estados-Membros tenham registado progressos significativos na sua recuperação, muitas regiões, incluindo os Estados-Membros mais desenvolvidos, continuam aquém do esperado (figura 2). Tal deve-se não só à falta de investimento em I&D, mas também às fragilidades nos ecossistemas de inovação regionais. Uma melhor difusão da inovação a nível nacional e regional pode ajudar as regiões menos desenvolvidas e as regiões em transição a recuperar o atraso. As estratégias de especialização inteligente, que foram introduzidas na política de coesão no período de 2014-2020, podem ajudar a colmatar este fosso, mas terão de se focar mais no potencial regional.

---

<sup>5</sup> Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) — C(2021) 1372 de 4.3.2021.

Figura 2: Fosso regional em matéria de inovação na Europa 2021

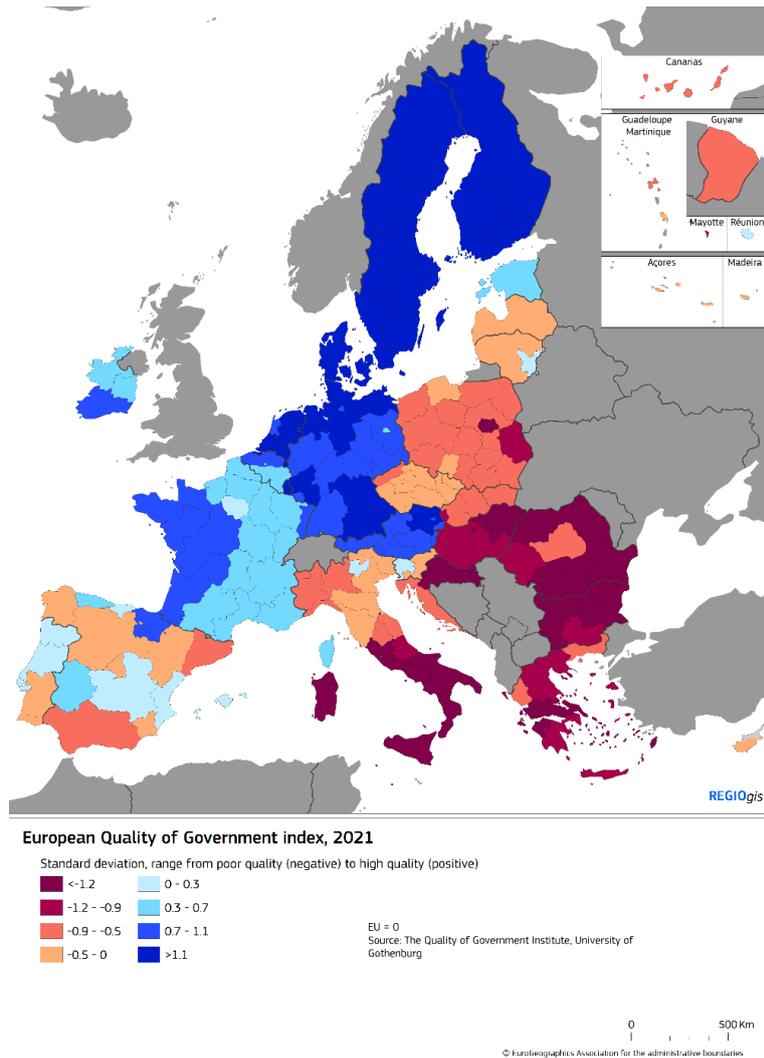


Esta diferença em matéria de inovação é agravada pela **fraca inovação e pelos impactos limitados das ligações comerciais internacionais e das cadeias de valor no capital humano** em muitas regiões menos desenvolvidas e em transição. Apesar do investimento direto estrangeiro (IDE) e das exportações frequentes e significativos, muitas regiões não conseguem aproveitar esses benefícios em proveito das empresas e trabalhadores locais. O uso reduzido de tecnologias digitais, de práticas de gestão e das tecnologias da indústria 4.0 nas empresas e no setor público significa que muitas regiões não estão preparadas para tirar partido de novas oportunidades e estão sujeitas a uma potencial realocação, à medida que as cadeias de valor evoluem.

**A governação na UE está, de forma geral, a melhorar, mas subsistem lacunas nos Estados-Membros e entre eles** (Mapa 5<sup>6</sup>) (capítulo 7). A melhoria das instituições pode contribuir para um investimento mais eficaz e para níveis mais elevados de inovação e de empreendedorismo, fatores fundamentais do crescimento económico a longo prazo. Todos os Estados-Membros melhoraram o seu ambiente empresarial, mas subsistem diferenças significativas. A eficácia do sistema judicial difere também entre os Estados-Membros e, em alguns Estados-Membros, o Estado de direito tem vindo a deteriorar-se.

<sup>6</sup> O índice baseia-se num inquérito regional que mede a qualidade dos serviços de polícia local, educativos e de saúde, bem como a corrupção, o nepotismo e a discriminação existentes nestes serviços.

Mapa 5



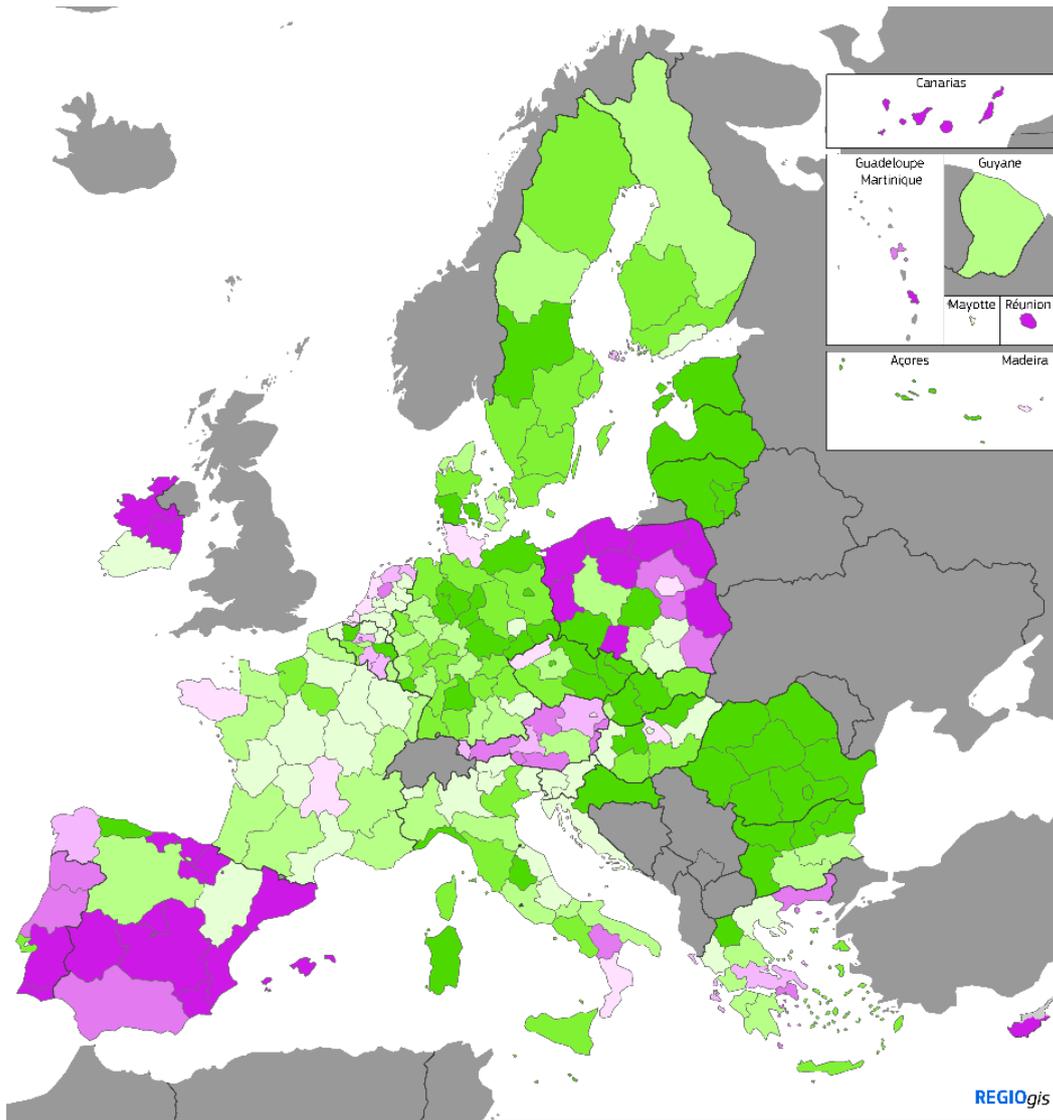
**O papel e a capacidade dos governos infranacionais em matéria de desenvolvimento económico continuam a ser desiguais, embora sejam responsáveis pela maior parte dos investimentos públicos**, nomeadamente no que diz respeito à transição energética e à adaptação às alterações climáticas (capítulo 8). As políticas de base local são particularmente importantes nos países com disparidades económicas internas significativas. Nas últimas décadas, a autonomia local e regional aumentou lentamente nos países beneficiários do Fundo de Coesão, mas continua a ser inferior à do resto da UE. Uma vez que a gestão dos programas da política de coesão constitui um desafio para as regiões com pouca autonomia e menos experiência na realização de investimentos públicos, a política de coesão contribuiu para o reforço da sua capacidade administrativa e para a execução de estratégias de desenvolvimento regional, nomeadamente através de instrumentos territoriais e da cooperação em áreas funcionais.

#### **4. NOVAS OPORTUNIDADES DE CRESCIMENTO PODEM COMPORTAR RISCOS DE NOVAS DISPARIDADES**

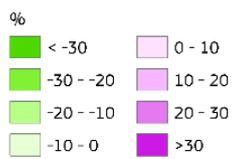
Nos próximos 30 anos, o crescimento da UE será impulsionado pelas transições ecológica e digital. Estas transições oferecerão novas oportunidades, mas exigirão mudanças estruturais significativas que podem criar novas disparidades regionais. Se for ignorada, a transição demográfica pode comprometer tanto a coesão como o crescimento. A forma como estas transições são geridas determinará se todas as regiões e todos os cidadãos, onde quer que vivam, poderão beneficiar delas. Sem uma visão territorial clara de como estes processos serão geridos e sem uma aplicação ambiciosa do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, um número crescente de pessoas poderá sentir que a sua voz não é ouvida e que o impacto nas suas comunidades não é tido em conta, o que, em última instância, pode alimentar o seu descontentamento com a democracia. A fim de preparar a Europa para enfrentar estes desafios, é essencial promover as transições entre empregos para setores verdes e digitais e colmatar a escassez de competências conexas, como é proposto na Recomendação da EASE.

**A transição ecológica, e em particular o objetivo de uma economia circular e neutra em carbono,** transformará as nossas economias. Estimulará o emprego nos setores relacionados com as energias renováveis, a reciclagem, o *design*, a renovação e os serviços ecossistémicos, mas poderá afetar negativamente os setores que necessitam de reduzir as suas emissões e as regiões em que se situam (Mapas 6 e 7). O capital natural nas regiões rurais pode estimular o emprego na gestão dos serviços ecossistémicos e nas energias renováveis. O impacto social do objetivo da UE de neutralidade climática até 2050 irá, assim, diferir de região para região e poderá ser mais elevado nas regiões com taxas mais elevadas de pobreza. Tal exigirá o apoio de instrumentos políticos como o Fundo para uma Transição Justa.

Mapa 6



**Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018**

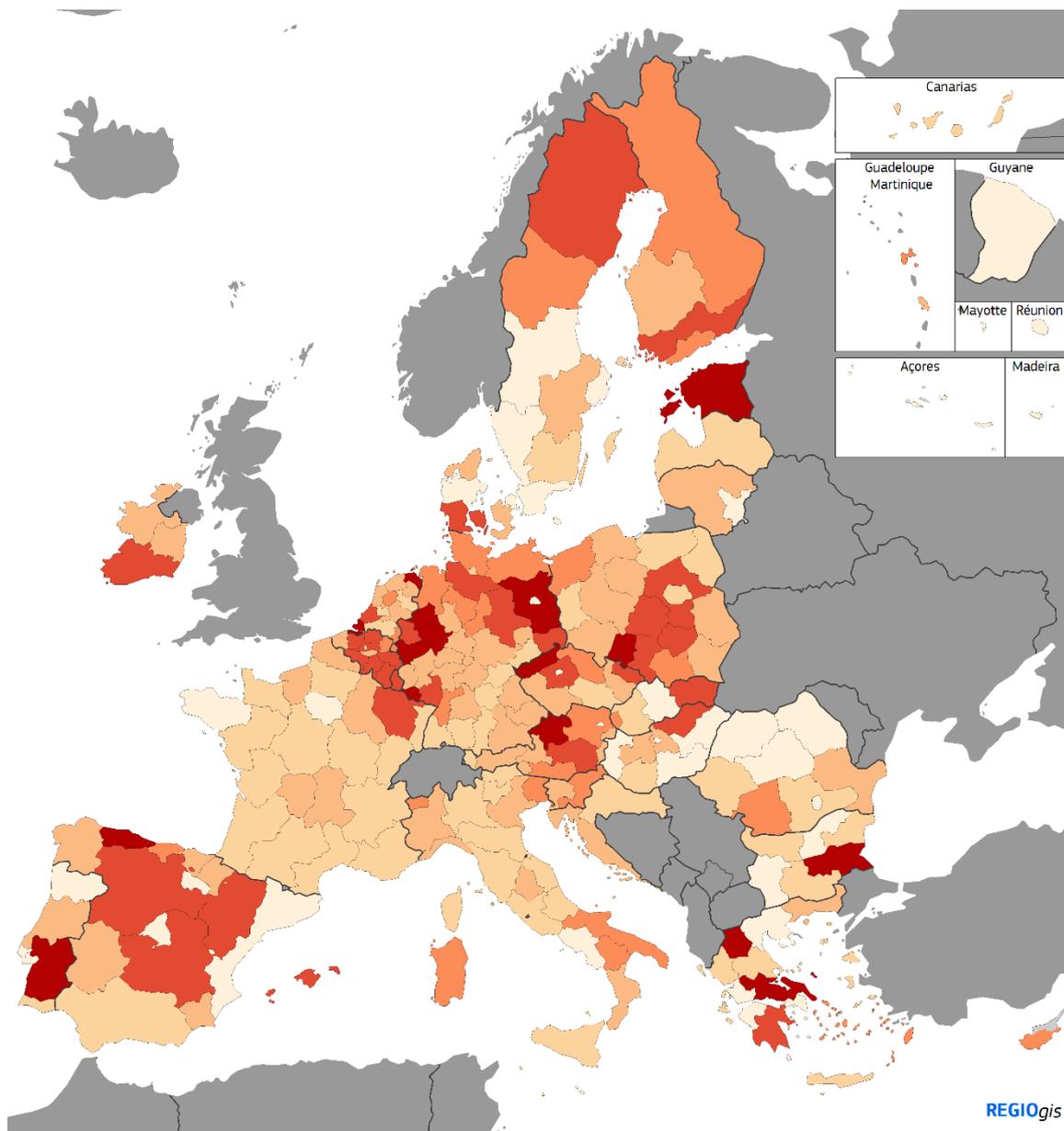


Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

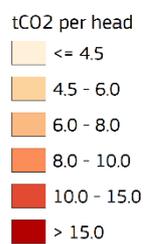
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 7



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2  
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

**A transição digital está a avançar a diferentes velocidades em toda a Europa.** Para concluir a transição, será necessário alargar o acesso à Internet de muito elevado débito, reforçar as competências digitais e investir em equipamento informático. As zonas rurais serão beneficiadas, uma vez que as suas ligações à Internet normalmente são lentas e as competências digitais dos seus habitantes são inferiores à média. Um acesso mais rápido à Internet permitirá a um maior número de pessoas trabalhar a partir de casa e melhorará o acesso aos serviços em linha, nomeadamente nos domínios da formação, da saúde e do comércio eletrónico e poderá incentivar mais serviços a abandonar os principais centros urbanos. Os Estados-Membros menos desenvolvidos serão os maiores beneficiários desta transição, uma vez que as suas empresas estão atrasadas no que respeita ao uso das tecnologias digitais, ao comércio eletrónico e às práticas de negócio eletrónico.

**As alterações demográficas, principalmente o envelhecimento da população, afetarão todas as regiões, mas as regiões rurais serão as primeiras a ser afetadas.** Durante a próxima década, a população com idade igual ou superior a 65 anos deverá crescer mais de 25 % numa em cada cinco regiões. Prevê-se que a população em idade ativa diminua mais de 10 % numa em cada quatro regiões. Prevê-se que a população com menos de 20 anos diminua mais de 10 % numa em três regiões. De um modo geral, a percentagem da população nas regiões em declínio deverá aumentar de 34 % para 51 % entre 2020 e 2040 (capítulo 6). As regiões rurais são especialmente afetadas, uma vez que já estão em declínio (Figura 3). Estas tendências podem afetar o potencial de crescimento, o desenvolvimento de competências e o acesso aos serviços.

*Figura 3: A variação natural da população, o saldo migratório e a variação total da população por tipologia regional urbano-rural e por tipo de região metropolitana, durante o período de 2010-2019*

Variação anual média por 1000 habitantes	Varição natural da população	Saldo migratório	Total da variação da população	Variação anual média por 1000 habitantes	Varição natural da população	Saldo migratório	Total da variação da população
<b>Noroeste</b>				<b>Noroeste</b>			
Urbana	2,5	4,1	6,6	Região da capital	5,1	3,3	8,4
Intermédia	0,1	3,8	3,9	Outra região metropolitana	0,5	4,5	5,0
Rural	-1,3	2,5	1,2	Região não metropolitana	-0,8	2,7	1,8
<b>Sul</b>				<b>Sul</b>			
Urbana	0,0	2,5	2,6	Região da capital	1,0	2,7	3,7
Intermédia	-1,7	1,9	0,2	Outra região metropolitana	-0,5	2,5	2,0
Rural	-4,7	1,0	-3,7	Região não metropolitana	-2,5	1,5	-1,0
<b>Leste</b>				<b>Leste</b>			
Urbana	-0,5	2,7	2,2	Região da capital	-0,3	4,7	4,5
Intermédia	-1,9	-0,4	-2,3	Outra região metropolitana	-1,0	0,2	-0,7
Rural	-1,9	-2,3	-4,2	Região não metropolitana	-2,4	-2,3	-4,7
<b>UE</b>				<b>UE</b>			
Urbana	1,2	3,3	4,5	Região da capital	2,7	3,5	6,2
Intermédia	-0,9	2,1	1,2	Outra região metropolitana	0,0	3,2	3,2
Rural	-2,0	0,4	-1,6	Região não metropolitana	-1,8	0,8	-1,0

Nos últimos anos, alguns lugares na Europa registaram oportunidades económicas, mobilidade social e qualidade de vida medíocres ou em declínio. Este declínio económico a longo prazo alimentou um descontentamento crescente entre os cidadãos. Os eurobarómetros mostram que os habitantes das zonas rurais são os que têm mais tendência a pensar que a sua voz não importa e a desconfiar da UE. No entanto, os cidadãos têm mais confiança nos governos regionais e locais do que nas autoridades nacionais ou a nível da UE. Para dar resposta a estas preocupações, as transições ecológica e digital devem ser justas e equitativas, geridas de forma inclusiva e desenvolvidas em parceria com os governos regionais e locais.

## 5. DESAFIOS DA POLÍTICA DE COESÃO

O relatório de prospetiva estratégica<sup>7</sup> destaca como principais tendências os desafios climáticos e outros desafios ambientais, a hiperconectividade digital e as transformações tecnológicas, a pressão sobre a democracia, as mudanças na ordem mundial e a demografia. Nas duas últimas décadas, a política de coesão reduziu as disparidades económicas, sociais e territoriais. No entanto, as principais transições — ecológica, digital e demográfica — podem criar novas disparidades, alimentar o descontentamento popular e aumentar a pressão sobre as autoridades nacionais e locais e sobre as nossas democracias. Estes desafios afetarão também outros países desenvolvidos. O intercâmbio de políticas com outros países interessados poderia enriquecer ainda mais o nosso debate político.

Como pode a política de coesão, juntamente com outras políticas da UE, dar resposta a estes novos desafios? Os cidadãos europeus precisam de ter confiança no seu futuro, onde quer que vivam. A política de coesão pode tranquilizar os europeus de três formas: em primeiro lugar, oferecendo-lhes uma perspetiva económica positiva para a sua região; em segundo lugar, dando resposta às suas preocupações a nível da qualidade de vida, das oportunidades de emprego e da inclusão social e, em terceiro lugar, assegurando que os custos e benefícios da resposta a novos desafios são distribuídos de forma equitativa. Isto é possível ao identificar as melhores respostas a estes novos fatores de disparidades, ao reforçar o papel das regiões e ao considerar o impacto territorial das políticas horizontais da UE. Em consonância com o objetivo de convergência social ascendente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, deve ser lançado um amplo debate político no âmbito destas rubricas, a fim de contribuir para o desenvolvimento da política pós-2027.

### *Dar resposta aos novos fatores de disparidades:*

- **Assegurando uma transição justa.** A transição para uma economia circular e com impacto neutro no clima, a proteção do nosso ambiente, a recuperação da natureza e a redução da poluição gerarão muitos benefícios, mas os seus custos devem ser distribuídos de forma equitativa. O Mecanismo para uma Transição Justa poderia ser

---

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_pt)

alargado para fazer face aos custos sociais da atenuação e adaptação às alterações climáticas e dos outros desafios ambientais, nomeadamente através de uma melhor antecipação das mudanças estruturais, da luta contra a pobreza, do investimento nas competências e da colaboração estreita com os parceiros sociais e os intervenientes da sociedade civil a todos os níveis territoriais.

- **Reforçando a resiliência e a capacidade de resposta a choques assimétricos.** A pandemia sublinha a necessidade de a política de coesão ser capaz de responder a choques inesperados, nomeadamente os choques relacionados com a globalização e a evolução tecnológica. As regiões fortemente dependentes de poucas indústrias transformadoras produtoras de bens transacionáveis ou de serviços são particularmente vulneráveis. A diversificação da atividade económica, nomeadamente em relação à transição digital juntamente com as políticas de base local, como as estratégias de especialização inteligente, pode ajudar as regiões a tornarem-se mais produtivas e menos vulneráveis a choques.
- **Ajudando as regiões a gerir as alterações demográficas.** As empresas terão de se adaptar a uma diminuição da mão de obra, recrutando mais trabalhadores pertencentes a grupos com taxas de emprego mais baixas, nomeadamente os jovens, as mulheres e os migrantes de países terceiros e investindo mais na inovação, na tecnologia economizadora e potenciadora da mão de obra, e na educação de adultos, em particular dos trabalhadores mais velhos e pouco qualificados. Tal contribuiria para alcançar os objetivos da Cimeira do Porto<sup>8</sup>. As escolas primárias e secundárias terão de se adaptar a um número mais reduzido de alunos e, por sua vez, outros serviços públicos e os cuidados de saúde terão de se preparar para um número crescente de residentes mais velhos.
- **Fazendo face à pressão sobre a democracia e os seus valores.** Os instrumentos territoriais que envolvam os intervenientes locais nas cidades e zonas urbanas, nas zonas rurais, nas zonas costeiras e insulares, em conjunto com o princípio de parceria consagrado na política de coesão, podem ajudar a fazer face à pressão sobre a democracia ao aumentar a apropriação das políticas europeias pelos cidadãos. A cooperação territorial cria novas comunidades de interesses e contribui para o fornecimento visível de bens públicos a diferentes escalas territoriais.

#### ***Reforçar o papel das regiões na construção do futuro da Europa:***

- **Criando novas perspetivas económicas para as regiões menos desenvolvidas e as regiões periféricas.** As regiões menos desenvolvidas e as regiões periféricas podem necessitar de um novo paradigma de desenvolvimento. Este paradigma deverá ter em conta as oportunidades emergentes, as ligações internacionais, a distribuição territorial de necessidades e dotações específicas e o fornecimento de bens públicos

---

<sup>8</sup> Nomeadamente o objetivo de que pelo menos 60 % de todos os adultos devem participar anualmente em ações de formação. <https://www.2021portugal.eu/media/5ikbpnvw/compromisso-social-do-porto.pdf>

como os recursos estratégicos, a biodiversidade, as energias renováveis e os equipamentos.

- **Integrando a inovação em todas as regiões.** Colmatar as deficiências na difusão e adoção de novas ideias e tecnologias e incentivar à inovação generalizada são medidas que garantirão que todas as regiões possam colher os benefícios de uma economia cada vez mais intensiva em termos de conhecimento.
- **Reforçando a cooperação transfronteiriça e inter-regional.** A pandemia realçou as dificuldades decorrentes de atravessar uma fronteira nacional para trabalhar ou para ter acesso à educação, aos cuidados de saúde ou a outros serviços. O desempenho do transporte rodoviário e ferroviário é inferior nas regiões fronteiriças. Para solucionar estas questões, é necessária uma melhor governação das zonas fronteiriças funcionais, uma maior coordenação dos serviços, das infraestruturas e dos investimentos e o intercâmbio de experiências apoiadas pela investigação pan-europeia.
- **Reforçando as ligações entre zonas urbanas e rurais e o papel das cidades e vilas de menor dimensão no apoio às zonas rurais.** As grandes cidades e as suas regiões metropolitanas impulsionam frequentemente o desenvolvimento económico. Algumas cidades, vilas e aldeias de menor dimensão disponibilizam o acesso a uma vasta gama de serviços públicos e privados. O seu papel enquanto centros regionais significa que constituem um ponto de referência para toda a região. O reforço do papel destas cidades, vilas e aldeias poderia impulsionar o desenvolvimento económico e melhorar a qualidade de vida. Embora as zonas urbanas tenham desafios distintos, o reforço das ligações dentro das zonas funcionais poderia beneficiar tanto os habitantes das zonas urbanas como os das zonas rurais. O quadro proporcionado pela visão a longo prazo para as zonas rurais<sup>9</sup> permite fazer face aos desafios que estas zonas enfrentam.
- **Dando resposta às necessidades dos locais ao abandono.** Algumas regiões são confrontadas com o legado de mudanças estruturais que causaram a redução das fontes tradicionais de emprego, conduzindo à inadequação de competências e à degradação ambiental e, em última instância, a armadilhas de desenvolvimento. Essas zonas estão frequentemente localizadas em países ou regiões de rendimento médio e necessitam de políticas específicas de integração destas comunidades na economia regional e nacional em geral e em consonância com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

***Desenvolver os instrumentos necessários para concretizar a coesão no horizonte 2050:***

---

<sup>9</sup> COM (2021) 345 final de 30.6.2021.

- **Aumentando a eficácia das políticas de base local.** A importância de complementar as políticas estruturais à escala nacional com as políticas de base local é cada vez mais reconhecida. A especialização inteligente mostra como tirar partido dos recursos locais para reforçar a competitividade e o ecossistema de inovação. Graças aos planos territoriais de transição justa de base local, o apoio europeu é canalizado para as empresas, para os trabalhadores e para as comunidades mais afetadas pelas mudanças estruturais no âmbito da ação climática. Esta abordagem deve ser reforçada para outros objetivos políticos fundamentais no âmbito da política de coesão, nomeadamente para as transições ecológica e digital. Além disso, a abordagem integrada de desenvolvimento territorial e o objetivo político específico «Uma Europa mais próxima dos cidadãos» devem ser plenamente utilizados.
- **Continuando a simplificar a execução da política de coesão em prol dos beneficiários.** Com base na simplificação e flexibilidade já introduzidas no período de programação de 2021-2027, tanto no âmbito da política de coesão como de outros fundos relevantes relacionados com o investimento, é importante explorar melhorias adicionais e favoráveis aos beneficiários na execução da política. Ao mesmo tempo, devem ser reforçados os princípios fundamentais de uma execução de base local e participativa, como a governação a vários níveis e o princípio de parceria.
- **Reforçando o papel da política de coesão no desbloqueamento do investimento público e privado nas transições ecológica, digital e demográfica.** A política de coesão pode desempenhar um papel mais importante no incentivo ao investimento a nível regional, municipal e local ao mobilizar recursos do setor privado e ao apoiar as adaptações institucionais necessárias. Para tal, é necessário assegurar que os intervenientes públicos e privados ao nível adequado têm a capacidade necessária para sustentar esse investimento através de receitas fiscais, direitos de utilização, taxas e outras fontes de rendimento a longo prazo. Esses esforços devem ser associados ao apoio da Comissão no reforço das condições-quadro para um financiamento sustentável.
- **Aumentando os investimentos nas pessoas ao longo da sua vida.** Para tornar a Europa competitiva e coesa no futuro, será necessário investir mais e melhor na educação e na formação das pessoas, nomeadamente nas suas competências, criatividade e potencial para criar negócios e inovar. Este é um passo essencial para navegar com êxito nas transições tecnológica, ecológica e digital no futuro. Para reforçar a sua coesão social e responder às necessidades dos grupos desfavorecidos, a Europa precisa de investir em medidas específicas de ativação e inclusão social, continuando, simultaneamente, a apoiar as reformas políticas destinadas a um desenvolvimento inclusivo.
- **Reforçando as complementaridades no âmbito de outras políticas da UE.** A atual abordagem das sinergias, no âmbito do orçamento da UE, que se centra nos recursos e nos fluxos financeiros, deve ser mais centrada nas verdadeiras complementaridades políticas. Deve ser dada uma atenção regional específica a novos domínios políticos — como as interdependências estratégicas, a política social em matéria de clima e as

alianças industriais europeias — para os quais a política de coesão pode ser particularmente relevante. A avaliação dos impactos territoriais e a verificação rural devem ser reforçadas para melhor abranger as necessidades e as especificidades dos diferentes territórios da UE. O princípio de «não prejudicar a coesão», isto é, o princípio de que nenhuma ação deve prejudicar o processo de convergência ou contribuir para as disparidades regionais, deve ser desenvolvido e integrado na elaboração de políticas.

- O Mecanismo de Recuperação e Resiliência da UE disponibilizará 724 mil milhões de EUR aos Estados-Membros. Deste financiamento, 37 % tem de apoiar a ação climática e 20 % a transição digital. Garantir que estes recursos **contribuem para a coesão** de forma coordenada será o principal desafio.

O Fórum da Coesão de 2022 lançará um debate entre as partes interessadas sobre os ensinamentos a retirar da recente crise e a reflexão sobre os futuros desafios da política de coesão para assegurar que nenhum território ficará esquecido.