

A POLÍTICA DE COESÃO DA UNIÃO EUROPEIA



NUNO GAMA DE OLIVEIRA PINTO, Investigador,
Professor Universitário (CEI/ISCTE-IUL; UAB),
Investigador Associado (IPRI-UNL)



ENGIRISCO

PRIORIDADES E DESAFIOS PARA 2021-2027

A proposta apresentada pela Comissão Europeia para o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 prevê uma dotação orçamental para a Política de Coesão no valor de 373 mil milhões de euros. A Comissão identifica cinco objetivos fundamentais para os investimentos a realizar neste domínio após 2020:

1. Uma Europa mais inteligente, graças à inovação, à digitalização, à transformação económica e ao apoio às pequenas e médias empresas.
2. Uma Europa mais «verde», sem emissões de carbono, aplicando o Acordo de Paris e investindo na transição energética, nas energias renováveis e na luta contra as alterações climáticas.
3. Uma Europa mais conectada, com redes de transportes, e digitais, estratégicas.
4. Uma Europa mais social, concretizando o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e apoiando o emprego de qualidade, a educação, as competências, a inclusão social e a igualdade de acesso aos cuidados de saúde.
5. Uma Europa mais próxima dos cidadãos, através do apoio a estratégias de desenvolvimento a nível local e ao desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia (UE).



No discurso que proferiu em setembro no Parlamento Europeu, onde apresentou as principais prioridades para o seu mandato¹ à frente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen reafirmou a aposta da Comissão Europeia na Política de Coesão, salientando a importância do novo Fundo para uma Transição Justa, que irá ficar sob a responsabilidade de Elisa Ferreira, a comissária responsável pela pasta da Coesão e Reformas.

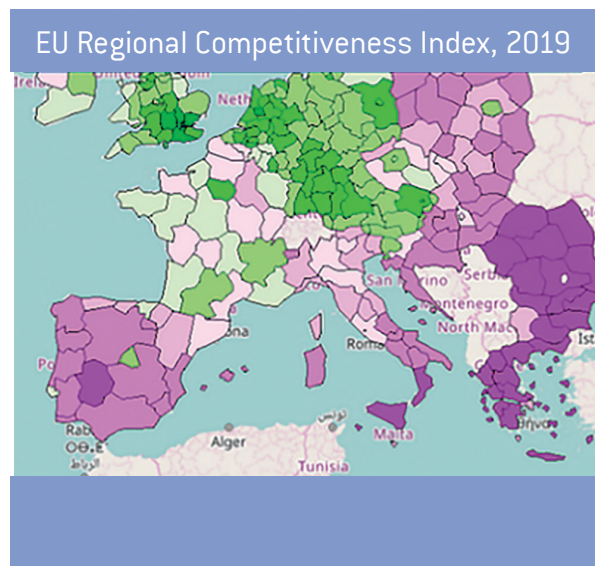
«Os fundos de coesão desempenham um papel crucial no apoio às regiões e zonas rurais europeias, de leste a oeste e de norte a sul, para acompanhar as transformações

do nosso mundo. No entanto, precisamos de fazer mais», sublinhou a nova presidente da Comissão Europeia.

«Precisamos de uma transição justa para todos. Nessa transição, teremos de admitir e de respeitar o facto de que nem todos dispõem das mesmas condições à partida. Todos partilhamos a mesma ambição, mas alguns poderão necessitar de um apoio mais adaptado do que outros para a concretizarem. Apoiaremos as pessoas e as regiões mais afetadas com um novo Fundo para uma Transição Justa. Esta é a via que a Europa escolheu: somos ambiciosos e não deixamos que ninguém fique para trás», afirmou Ursula von der Leyen.

A COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

O reforço da coesão económica e social, através da redução das disparidades regionais no espaço europeu, tem sido um dos objetivos centrais da Política de Coesão da União Europeia. A sua relevância foi salientada, ainda na década de 80, pelo Acto Único Europeu, com um título V relativo à «Coesão Económica e Social», tendo, a partir do Conselho Europeu de Maastricht, realizado em dezembro de 1991, passado a fazer parte dos princípios fundamentais da União Europeia. Em 2007, o Tratado de Lisboa acrescentou-lhe uma terceira dimensão: a coesão territorial. O Livro Verde Sobre a Coesão Territorial Europeia² dedicou-lhe particular relevo, sublinhando que «a coesão territorial tem o propósito de alcançar o desenvolvimento socioeconómico equilibrado e equitativo de todos os territórios, valorizar o seu capital físico, a sua diversidade, complementaridade e endogeneidade».



4 EUROPA EM NOTÍCIAS

A coesão territorial tem vindo a assumir, assim, uma importância fundamental nas prioridades definidas para a Política de Coesão da União Europeia, nomeadamente através:

- da promoção de uma abordagem funcional do desenvolvimento integrado dos territórios, considerados como espaços de vida dos cidadãos;
- do desenvolvimento de políticas «de base territorial» através da coordenação transectorial das políticas e da governação nos seus diferentes níveis de atuação, do nível local ao europeu;
- da promoção da cooperação entre territórios, a fim de reforçar a integração europeia;
- do reforço do conhecimento dos territórios, para orientar o respetivo desenvolvimento.

A Agenda Territorial da União Europeia foi acordada pelos ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial durante a presidência alemã do Conselho da União Europeia, em 25 de maio de 2007, tendo mais tarde sido revista durante o mandato da presidência húngara, em 19 de maio de 2011. O documento define um quadro político orientado para a coesão territorial na União Europeia, estabelecendo prioridades de desenvolvimento policêntrico e integrado do espaço europeu.

Mais tarde, a Agenda Territorial para a União Europeia 2020 promoveu o alinhamento desta perspetiva de base territorial com a Estratégia Europa 2020 e com os objetivos, então definidos, de um desenvolvimento sustentável, inteligente e inclusivo.

Procurou-se igualmente dar resposta aos desafios colocados pelas mudanças estruturais em resultado da crise económica e financeira, das crescentes dependências inter-regionais, das mudanças demográficas e sociais, das alterações climáticas, assim como nos sectores da energia, do ambiente, da biodiversidade e do património natural e cultural.

Enfatizando a organização policêntrica e a dimensão funcional dos territórios, a Agenda Territorial para a União Europeia 2020 destacou ainda o potencial, tal como já sucedera com o Livro Verde da Coesão Territorial, da diversidade territorial do espaço europeu, tendo definido seis prioridades fundamentais:

- a) Promover um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado.
- b) Estimular o desenvolvimento integrado nas cidades e no meio rural e em áreas específicas.
- c) Integrar territorialmente as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais.

- d) Assegurar a competitividade global das regiões baseada em economias locais fortes.
- e) Melhorar a conectividade territorial para os indivíduos, comunidades e empresas.
- f) Gerir e interligar os valores ecológicos paisagísticos e culturais das regiões.



MODERNIZAR A POLÍTICA DE COESÃO

A modernização da Política de Coesão é um dos principais objetivos definidos pela Comissão Europeia na proposta de orçamento apresentada para o período 2021-2027, nomeadamente através da adoção das seguintes medidas:

1. Incidência nas principais prioridades em termos de investimento, ocupando a UE um lugar privilegiado para que se obtenham resultados

Na sua maior parte, os investimentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão irão ser afetados à inovação, ao apoio às pequenas empresas, às tecnologias digitais e à modernização industrial. Destinar-se-ão igualmente à transição para uma economia



circular hipocarbónica e à luta contra as alterações climáticas, cumprindo o Acordo de Paris.

2. Uma Política de Coesão para todas as regiões e uma abordagem mais adaptada do desenvolvimento regional

- a) Investir em todas as regiões: as regiões que registam um atraso em termos de crescimento ou de receitas – situadas, principalmente, na Europa Meridional e Oriental – continuarão a beneficiar de um apoio significativo da UE. A Política de Coesão irá continuar, no entanto, a investir em todas as regiões, uma vez que muitas delas, incluindo nos Estados-membros mais prósperos, defrontam-se com dificuldades para fazer face à transição industrial, para lutar contra o desemprego ou para se manterem a passo com uma economia globalizada.
- b) Uma abordagem adaptada: a Política de Coesão abrange três categorias de regiões: as regiões menos desenvolvidas, em transição e mais desenvolvidas. A fim de reduzir as disparidades e ajudar as regiões com rendimentos e crescimento inferiores, o PIB *per capita* continuará a ser o principal critério para a repartição de fundos. Por outro lado, as adoções de novos critérios visam refletir melhor a realidade concreta, nomeadamente: o desemprego jovem, os baixos níveis de escolaridade, as alterações climáticas e o acolhimento e a integração de migrantes.
- c) Uma abordagem à escala local: a Política de Coesão para 2021-2027 aposta numa Europa que habilita, apoiando estratégias de desenvolvimento dirigidas à escala local. Os órgãos de poder local, municipal e regional vão estar mais envolvidos na gestão de fundos europeus, enquanto o aumento das taxas de cofinanciamento irá

reforçar a apropriação dos projetos financiados pela UE nas regiões e nos municípios.

3. Menos regras, mais claras e mais sucintas

- a) Simplificação do acesso ao financiamento: a Comissão Europeia propõe tornar as regras menos complexas no próximo quadro orçamental a longo prazo, com menor burocracia e procedimentos de controlo menos complexos para as empresas e os empresários que beneficiam de apoio da EU.
- b) Um conjunto único de regras: irá abranger sete fundos da UE, implementados em parceria com os Estados-membros (adotando o modelo de gestão partilhada), o que irá facilitar a missão dos responsáveis pela gestão de fundos europeus. Irá promover igualmente sinergias, nomeadamente entre os fundos da Política de Coesão e o Fundo para o Asilo e a Migração, quando se tratar do desenvolvimento de estratégias de integração local para os migrantes. O novo quadro permitirá também ligações mais eficazes com outros fundos, no âmbito dos instrumentos orçamentais da UE. Por exemplo, os Estados-membros poderão optar por transferir uma parte dos recursos da Política de Coesão para o Programa InvestEU.
- c) Adaptação às necessidades: o novo quadro orçamental combina também a estabilidade necessária para o planeamento do investimento a longo prazo com o nível adequado de flexibilidade para fazer face a imponderáveis. Uma revisão intercalar irá determinar se serão necessárias alterações aos programas nos últimos dois anos do período de financiamento, sendo viáveis transferências limitadas de recursos no âmbito dos programas de fundos da UE.

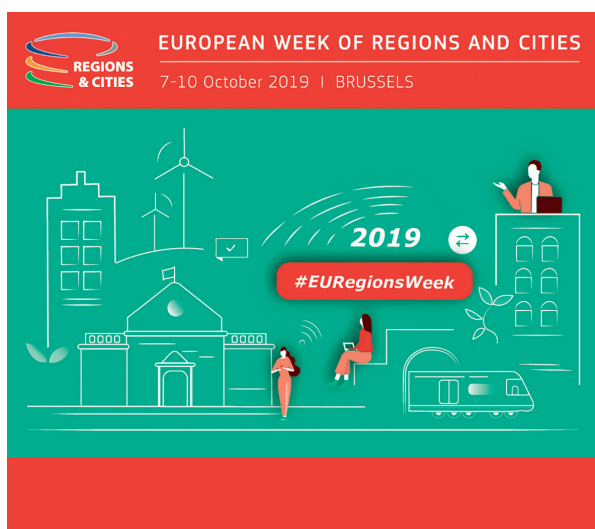
4 EUROPA EM NOTÍCIAS

4. Uma relação reforçada com o Semestre Europeu, a fim de melhorar o ambiente de investimento na Europa

A Comissão Europeia propõe-se reforçar a relação entre a Política de Coesão e o Semestre Europeu, para fomentar um ambiente favorável ao crescimento e às empresas na Europa, de modo a que tanto os investimentos a nível da UE, como os investimentos nacionais, possam atingir o seu pleno potencial. Através do apoio da Política de Coesão ao programa de reformas estruturais, a Comissão Europeia pretende assegurar a plena complementaridade e a coordenação com o novo programa reforçado de apoio às Reformas Estruturais.

MEDIDAS DE SIMPLIFICAÇÃO

No passado mês de outubro, na Semana Europeia das Regiões e dos Municípios, que decorreu em Bruxelas, a Comissão Europeia apresentou as medidas de simplificação propostas para a Política de Coesão e também as orientações de investimento específicas por país, no âmbito do Semestre Europeu.



A iniciativa, que teve como tema central «Regiões e Municípios: Pilares do Futuro da União Europeia», foi igualmente aproveitada pela Comissão Europeia para apresentar a edição atualizada do Índice de Competitividade Regional,³ relativa a 2019, e as conclusões de um estudo recente, realizado pelo Eurobarómetro, sobre política regional.⁴

No domínio da Política de Coesão, a Comissão Europeia continuará a apostar, de acordo com a proposta apresentada, numa abordagem multidimensional e adaptada

a características e resultados específicos, a nível local e regional. Essa abordagem deverá significar, em nosso entender, ir além das fronteiras administrativas tradicionais e exigir uma maior predisposição aos diferentes níveis e órgãos de governo para colaborarem e coordenarem ações com vista à concretização de metas e de objetivos comuns.

Deste modo, a futura Política de Coesão da União Europeia poderá, e deverá, ir ao encontro dos objetivos de coesão territorial introduzidos pelo Tratado de Lisboa, o qual reconhece de forma inequívoca que a coesão económica e social só poderá ser conseguida a nível europeu se houver uma maior incidência no seu impacto territorial e na articulação das diferentes políticas desenvolvidas neste domínio pela União Europeia. □

¹O documento com as orientações políticas e as prioridades apresentadas por Ursula von der Leyen para o período 2019-2024, «Uma União mais ambiciosa: O meu programa para a Europa», poderá ser consultado em https://ec.europa.eu/commission/files/political-guidelines-new-commission_pt

²Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf

³Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/

⁴Disponível em: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2227>