

Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia¹

(tirar partido da diversidade territorial)

1. A Comissão Europeia publicou recentemente o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia e lançou um repto a todas as partes interessadas para elaborarem comentários, sugestões e propostas em redor do seu conteúdo².

O pretexto do debate público em torno da Coesão Territorial resulta de várias problemáticas:

- a) o reconhecimento que os problemas ambientais e de gestão de recursos naturais obrigam a uma visão territorial integradora, exigindo uma avaliação a diversas escalas e a diferentes níveis de intervenção;
- b) o reconhecimento de que a evolução recente dos territórios da União Europeia, de acordo com os critérios maioritariamente utilizados (criação de riqueza mercantil) tem tido resultados insatisfatórios no que se refere à convergência das regiões, pese embora os resultados positivos induzidos nos países mais pobres pelos Fundos de Coesão;
- c) o reconhecimento de que há uma deficiente capacidade de articulação e integração de estratégias e de práticas, reflexo da ausência de um quadro de governança activo e integrador.

¹ COM (2008) 616 final, de 6 de Outubro de 2008.

² A discussão pública deste Livro Verde está aberta até 28 de Fevereiro de 2009.

2. O Livro Verde, numa primeira reflexão, tenta precisar o conceito de Coesão Territorial, sublinhando a necessidade de aproveitar a diversidade e a diferença inerente aos territórios como elemento maior da competitividade e da prosperidade. Nesse sentido, defende que a coesão territorial deverá estar intimamente ligada às temáticas específicas que condicionam os territórios, sem deixar de garantir os quatro pilares fundamentais sobre os quais assentam o seu desenvolvimento sustentado: económico, social, ambiental e institucional. O modo como os territórios são organizados em torno daqueles quatro pilares marcará a diferença e reflectirá a forma como a coesão é territorialmente entendida, interligando a eficácia económica, a coesão social e o equilíbrio ecológico. Acresce a necessidade de adaptar o pilar institucional da governação às novas exigências que são colocadas por esta visão de desenvolvimento sustentável.

Na esteira do último Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial (2009), que sublinha que o desenvolvimento social global é caracterizado pela *densidade*, pela *distância* e pelo isolamento, o Livro Verde identifica três frentes de acção: concentração, interligação e cooperação, para as quais pretende encontrar respostas políticas adequadas.

3. Na frente de acção da concentração, o Livro Verde reconhece que a estrutura urbana policentrica da União Europeia, proporcionando uma estrutura tendencialmente equilibrada do território, não tem sido acompanhada, no plano económico, por um padrão similar. A concentração das actividades económicas

tem conduzido a que as diferenças inter-regionais, no que respeita à actividade económica (ou seja PIB *per capita*), se tenham agravado quando avaliadas nos diversos âmbitos nacionais.

A utilização excessiva e quase exclusiva daquele indicador macroeconómico concentra as atenções numa única vertente do desenvolvimento, desprezando as demais componentes relacionadas com a qualidade de vida, com a dinâmica social, com a eficiência energética ou com o equilíbrio ambiental. As solidariedades administrativas entre regiões (assegurando transferências financeiras elevadas) e as crescentes facilidades em matéria de mobilidade admitem padrões e ritmos de desenvolvimento, designadamente em termos de localização residencial e das actividades que a influenciam, que não são detectáveis apenas através do indicador que traduz a criação espacial da riqueza.

Assim, a coesão social necessita de uma nova abordagem, convocando valências diversificadas, valorizando aspectos que traduzam criação de mais-valias ambientais e bem-estar social, integrando indicadores quantitativos e qualitativos e admitindo que as designadas diferenças de nível de desenvolvimento dos territórios podem, afinal, comportar graus de estabilidade não convergentes mas mobilizadores e atractivos do ponto de vista da vida social e do equilíbrio ambiental.

A diversidade dos territórios não pode ser submetida a um simplificado padrão de análise, razão pela qual as políticas europeias com incidência territorial devem ser repensadas, devem assumir características de grande flexibilidade e revelar capacidade de se adaptarem ao complexo mosaico europeu dos territórios, a que

não podem ser alheias formas adequadas de governação e uma cidadania participativa. A Política Marítima e a Estratégia Marinha da União Europeia, já aprovadas, não podem também deixar de ser consideradas neste contexto, já que contribuem, indubitavelmente, para a diversidade dos territórios.

4. Na frente de acção da interligação, o Livro Verde reconhece as dificuldades existentes nas conexões entre os territórios e defende o fomento da densificação de relações entre os diversos pontos do espaço da União Europeia. Esta estratégia, de apoio à mobilidade e à circulação, aponta para o reforço das infra-estruturas de ligação, reais e virtuais, que permitam reduzir o tempo de deslocação ou de comunicação entre os diversos agentes e territórios.

No que respeita às infra-estruturas reais, esta questão deve estar, contudo, acompanhada de legítimas preocupações ambientais, reconhecendo-se que o sector dos transportes é o sector que tradicionalmente regista um elevado consumo de energia, uma baixíssima taxa de eficiência energética e elevados níveis de emissão de GEE. A fragmentação de habitats provocada sobretudo pelas ligações rodoviárias é um factor a ter também em consideração, devendo ser assegurado o «*continuum naturale*», enquanto sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida e da manutenção do potencial genético.

A inibição de soluções associadas ao modo rodoviário e a valorização dos transportes colectivos de reduzido impacte ambiental, designadamente dos modos ferroviário, fluvial e marítimo, poderá garantir, com sustentabilidade, soluções que

contribuam para melhorar a interligação entre os territórios e ultrapassar os factores de isolamento que marcam algumas áreas geográficas da União Europeia.

No que respeita às infra-estruturas virtuais, a generalização e a consolidação das redes informáticas de alto débito deverá ser adoptado como se se tratasse de um bem público, tendencialmente de baixo custo e de acesso universal.

5. Na frente de acção da cooperação, o Livro Verde sublinha que os problemas da concentração e da conectividade, atrás referidos, só poderão ser eficazmente resolvidos através de uma estreita colaboração de todos os intervenientes, independentemente do escalão em que se situem e das atribuições que exerçam. Este capítulo é, aliás, o que justifica praticamente todas as problemáticas que, no final do Livro Verde, são sugeridas para o debate. A necessidade de organizar, de cooperar ou de coordenar marca transversalmente o Livro Verde, sublinhando a exigência de conferir qualidade e qualificação ao quadro intangível e institucional que regula a vida das comunidades.

A insistência nesta problemática coloca a questão da exigência acrescida de melhor articular as políticas europeias com incidência territorial, de melhor fomentar a cooperação entre os diversos níveis de administração do território, de clarificar melhor as respectivas competências e atribuições, de garantir efectivas parcerias entre as componentes pública e privada e, em suma, de assumir um quadro de governança participada e empenhada que promova o desenvolvimento nos seus diversos padrões.

6. O Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável encontra no Livro Verde sobre Coesão Territorial uma oportunidade para que se voltem a convocar algumas das linhas estratégicas de reflexão oportuna e reiteradamente abordadas por este órgão, com especial relevo para a avaliação global das políticas de desenvolvimento, para a valorização das interligações territoriais que a produção de conhecimento impôs, para o reconhecimento da importância dos oceanos e para a mobilização dos cidadãos destinada, de acordo com os níveis de intervenção, a uma apropriação segura das dinâmicas sociais.

A conclusão do procedimento de consulta pública em curso não pode determinar o fim do debate desta matéria que o CNADS entende dever prosseguir, noutros *fora*, de forma a assegurar uma percepção comum da problemática em causa e a busca de convergências e de soluções futuras que possam ser assumidas por todos os actores e, desta forma, garantidamente aplicadas.

[Esta Reflexão foi aprovada por unanimidade na Reunião Ordinária do Conselho de 5 de Fevereiro de 2009]

O Presidente

Mário Ruivo