C/2025/284

24.1.2025

Parecer do Comité das Regiões Europeu – Como explorar todo o potencial da política de coesão para fazer face às alterações demográficas

(C/2025/284)

Relatora: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES-PSE), Diretora-geral para os Assuntos Europeus do Governo do Principado das Astúrias

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU (CR),

1. congratula-se com a prioridade dada pela Presidência húngara do Conselho às alterações demográficas e com o contributo específico da política de coesão para enfrentar os desafios que aquelas colocam; concorda igualmente com o objetivo de integrar melhor a agenda demográfica e a política de coesão no próximo mandato das instituições europeias;

2. congratula-se com o facto de o nono relatório sobre o futuro da política de coesão reconhecer a transição demográfica e considera necessário incorporá-la, de forma eficaz e prática, nos objetivos principais do próximo período. A crise demográfica é uma crise nacional e territorial. Assim, as transições demográfica, ecológica e digital devem inevitavelmente andar a par;

3. assinala que as alterações demográficas foram incluídas como objetivo em vinte e seis acordos de parceria para o atual quadro financeiro plurianual (QFP), mas observa que a sua adoção foi reduzida a nível dos programas; solicita que se aproveite a oportunidade oferecida pela próxima revisão intercalar para ajustar esta situação;

4. observa que o desafio demográfico afeta os territórios de forma desigual e sublinha que enfrentá-lo deve ser um objetivo político a nível da UE. A sua dinâmica funciona frequentemente a nível regional, gerando desequilíbrios internos profundos que devem ser tidos em conta na afetação dos fundos no âmbito da política de coesão, a fim de não os agravar; assinala que a luta contra o desafio demográfico continua a ser fundamental para manter a competitividade da UE e defende uma aplicação estratégica da política de coesão;

5. salienta que o desafio demográfico é um fenómeno multifacetado, com causas multifatoriais interligadas entre si que vão além das puramente demográficas, como por exemplo o desemprego, o acesso à habitação, a escassez de serviços, a falta de conectividade digital, o isolamento territorial, a falta de oportunidades de convivência e de lazer, a burocracia, a adoção de medidas verticais sem uma visão sistémica do território e uma mentalidade pessimista em relação ao espaço de vida;

6. sublinha que as duas dimensões principais do desafio demográfico – o envelhecimento e o despovoamento – se reforçam mutuamente, criando uma série de regiões em declínio, caracterizadas por taxas de natalidade baixas, maior esperança de vida, uma taxa líquida de migração negativa e pressão sobre as finanças públicas locais ou regionais. Esta é uma tendência negativa que, de acordo com as projeções para 2060, se alargará e acelerará nas próximas décadas e que contrasta com a situação de excesso de população nalguns territórios, colocando pressão sobre os serviços públicos, o que exige um reequilíbrio territorial adequado;

Impacto das alterações demográficas nas várias políticas públicas

7. chama a atenção para o facto de as políticas públicas a nível nacional darem frequentemente prioridade aos problemas nas zonas urbanas. A solução consiste em corrigir os desequilíbrios que surgem devido ao abandono das zonas rurais. Para tal, são necessários dados que reflitam os diferentes desafios a enfrentar e que permitam compreender o desafio demográfico nas suas múltiplas dimensões. Com base nestas informações, e na sequência de uma categorização adequada do problema, podem ser tomadas medidas mais eficazes. As medidas propostas devem visar sempre o reequilíbrio territorial, adaptando-as às necessidades e aos problemas de cada território, tanto dos que sofrem de despovoamento como dos que estão sobrecarregados pelo fenómeno oposto (acesso à habitação, pressão sobre os serviços públicos, imigração ilegal, etc.);

8. recorda que a resposta aos desafios demográficos, em particular a diminuição da taxa de natalidade e da população ativa, requer uma abordagem integrada e sistémica e, neste contexto, remete para os seus pareceres recentes sobre o conjunto de instrumentos demográficos ([1]) e sobre a migração legal e atrair talentos para a União Europeia ([2]);

9. sublinha que o desafio demográfico tem impacto na competitividade e resiliência das economias locais. O envelhecimento da população e a fuga de cérebros (em particular dos jovens) dificultam a renovação geracional dos sistemas de produção devido à estagnação do desenvolvimento de talentos, refletindo-se no declínio acelerado da mão de obra e na baixa percentagem de trabalhadores qualificados. Esta questão é preocupante no setor primário, onde a atratividade social é menor;

10. recomenda que, no âmbito da política de coesão, as políticas ambientais sejam efetivamente integradas nas políticas de combate ao despovoamento, tendo em conta o impacto destas nas primeiras; salienta que o despovoamento e o abandono das atividades económicas nas zonas rurais conduzem à perda de biodiversidade agrícola e a mudanças na paisagem, que podem acarretar riscos num contexto de alterações climáticas, com cada vez mais catástrofes naturais e incêndios. Salienta, por conseguinte, que as estratégias para revitalizar as zonas rurais e prevenir o despovoamento devem centrar-se em assegurar que as atividades agrícolas e silvícolas sustentáveis sejam atrativas para os jovens agricultores e silvicultores, o que passa por promover práticas diversificadas e respeitadoras da natureza, como a agrossilvicultura e a silvicultura próxima da natureza;

11. salienta que, tal como referido no relatório de Enrico Letta, a liberdade de permanecer deve ser uma realidade em qualquer parte da Europa. Por conseguinte, tendo em conta as dificuldades demográficas enfrentadas por alguns territórios, as autoridades competentes devem dispor de instrumentos que permitam a quem decide estabelecer-se nessas zonas, em especial as PME, desenvolver-se e concorrer no mercado único europeu. Além disso, tal como salientado no relatório de Mario Draghi, a competitividade e o êxito do modelo económico europeu exigem uma mão de obra suficiente e adaptada à transição ecológica e digital. Tal só será alcançado investindo de forma equilibrada e justa em medidas destinadas a enfrentar o desafio demográfico em toda a Europa;

12. sublinha a necessidade urgente de políticas de desenvolvimento abrangentes que promovam comunidades rurais dinâmicas, inclusivas e resilientes e respondam às necessidades dos seus residentes atuais, incluindo quem pretende fundar família, bem como dos eventuais habitantes futuros; recorda o papel fundamental das mulheres na transição demográfica e na política de coesão. Uma abordagem de género holística permite contornar o «paradoxo de género da coesão social», promovendo um cenário que coloca as mulheres em pé de igualdade em matéria de oportunidades, cidadania e participação; salienta igualmente que a migração legal e a integração efetiva dos imigrantes contribuem para atenuar as pressões sobre o mercado de trabalho, combatendo a escassez de competências, colmatando as lacunas de mão de obra e contribuindo para o desenvolvimento económico dos territórios em recessão demográfica;

([1]) Parecer do Comité das Regiões Europeu — Alterações demográficas na Europa: instrumentos de ação (JO C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Parecer do Comité das Regiões Europeu — Migração legal — Atrair competências e talentos para a UE (JO C 79 de 2.3.2023, p. 59).

13. salienta que muitas regiões fronteiriças são desproporcionadamente afetadas pelos desafios demográficos em comparação com as regiões centrais e as capitais, e faz notar que a cooperação transfronteiriça, em particular os serviços públicos transfronteiriços, pode contribuir para uma maior qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como para um aumento significativo da qualidade de vida nessas regiões, atenuando os seus desafios demográficos; apela, por conseguinte, a um maior investimento na vertente de cooperação transfronteiriça do Interreg no âmbito da estratégia para enfrentar os desafios demográficos nas regiões da UE. A este respeito, sublinha ainda a necessidade de promover a interoperabilidade;

14. salienta que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) oferecem inúmeras oportunidades às regiões em declínio demográfico, em particular às zonas rurais. O teletrabalho, a telemedicina, a digitalização e a automatização de processos podem contribuir para tornar estes territórios mais atrativos e mais competitivos. A abordagem «aldeias inteligentes» facilita a superação dos obstáculos e a exploração do potencial, além de proporcionar uma ferramenta de recolha e tratamento de dados para ajudar a gerir e administrar esses territórios. A política de coesão deve catalisar as oportunidades oferecidas pela TIC enquanto instrumento de transformação;

15. sublinha que a resposta ao desafio demográfico exige a promoção da escuta ativa e da participação efetiva de todas as partes interessadas, conduzindo a novos quadros de governação a vários níveis capazes de manter, empoderar e capacitar as comunidades locais como garantia do futuro. Os grupos de ação local, através de abordagens de desenvolvimento local de base comunitária, são fundamentais para o processo, constituindo os programas LEADER um exemplo bem-sucedido de iniciativas destinadas às zonas rurais para fazer face ao desafio demográfico;

O conceito de região em transição demográfica e o seu valor estratégico

16. salienta que a definição de «região em transição demográfica» é essencial para integrar a perspetiva demográfica na política de coesão e nos seus instrumentos. A este respeito, recorde-se que o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) salienta que a UE deve reforçar a sua coesão económica, social e territorial nas «regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes». O objetivo desta definição é facilitar a compreensão e o intercâmbio de informações a nível da UE sobre as medidas adequadas para combater eficazmente as alterações demográficas. Não pretende substituir as categorias de regiões utilizadas até à data;

17. salienta a importância de utilizar a avaliação em curso para promover um processo de reflexão e dimensionamento que permita alcançar e incorporar no próximo período uma definição adequada de «região em transição demográfica»;

18. alerta para o facto de que, para definir «região em transição demográfica», há que ter em conta indicadores diferentes dos habituais, designadamente a evolução e a densidade demográficas, a dispersão da população, a percentagem de idosos (>65) e de crianças (<5 anos), a altitude e o declive médio, e a acessibilidade a serviços essenciais – como a saúde, a educação, a assistência a crianças e idosos, a assistência a pessoas com deficiência, a habitação social, a polícia ou a justiça. Qualquer definição deve ser acompanhada de uma categorização em função do nível de saúde e da gravidade da situação demográfica das regiões;

19. assinala que as regiões em transição demográfica contribuem para a autonomia estratégica da UE. São espaços importantes para lidar com as transições energética e industrial, bem como para salvaguardar ecossistemas fundamentais para a biodiversidade e a nossa soberania e segurança alimentar;

20. toma nota do impacto do contexto geopolítico atual na situação demográfica de certas regiões da UE, já de si negativa, e o consequente agravamento dos desequilíbrios estruturais, nomeadamente nas regiões nas fronteiras externas. A este respeito, uma ocupação populacional equilibrada em todo o território constitui um importante escudo para a segurança e a defesa das nossas fronteiras;

21. recorda que o principal desafio da política de coesão é que nenhum território ou habitante seja deixado para trás nas transições que a Europa atravessa. Uma Europa a duas velocidades é a génese das «geografias do descontentamento» que comprometem os pilares da UE. A aplicação eficaz da política de coesão transformá-los-ia em «geografias de oportunidades» ([3]);

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. reitera o potencial das intervenções da política de coesão para desencadear transformações industriais, ambientais e sociais profundas que contribuem para o alargamento dos serviços essenciais, dos serviços ambulantes, bem como das infraestruturas fundamentais, e para assegurar a atratividade dos territórios – saneamento, ensino básico, conectividade ou saúde –, ajudando a fixar e a atrair pessoas, especialmente os jovens e as mulheres;

As alterações demográficas e o território

23. salienta a importância de uma abordagem ascendente e de base local para enfrentar os desafios demográficos, sublinhando simultaneamente a necessidade de assegurar uma capacidade administrativa suficiente para os municípios e as unidades territoriais de menor dimensão;

24. assinala que a evolução para a transição ecológica e a neutralidade climática implica ter a coragem de refletir sobre a transição principal, ou seja, a transição territorial, que abarca conjuntamente as transições ecológica, digital e demográfica. Essa transição deve ser orientada para a introdução de novos modelos territoriais com uma lógica diferente da das economias urbanas. O crescimento descentralizado e equilibrado, através do ordenamento do território e do planeamento estratégico (a vários níveis), assegura uma execução mais eficaz da política de coesão, eliminando simultaneamente as «geografias do descontentamento» e a estagnação do desenvolvimento territorial;

25. salienta a necessidade de integrar uma escala territorial adequada para abordar o desafio demográfico, abaixo do nível NUTS 3, uma vez que nas regiões há indícios de desequilíbrios territoriais internos resultantes do impacto desigual das variáveis demográficas; recomenda, portanto, que não se perca a oportunidade oferecida pelo período atual para integrar esta abordagem, que identificará de forma adequada os territórios que necessitam de apoio para fazer face ao desafio demográfico, bem como para criar programas de apoio que sejam eficazes a nível local;

26. salienta que a delimitação de zonas funcionais constitui uma oportunidade tanto para saber com exatidão de que forma o desafio demográfico está a afetar as regiões, ajudando a diagnosticar e caracterizar as regiões em transição demográfica, como para estabelecer um quadro territorial que permita a aplicação eficiente dos fundos no âmbito da política de coesão;

27. sublinha que a delimitação de zonas funcionais, em particular nas zonas rurais, deve ser acompanhada de normas mínimas aplicáveis à UE no seu conjunto, no tocante à população e aos serviços essenciais, os quais devem ser assegurados tendo em conta tempos razoáveis de deslocação que garantam a sua acessibilidade, tendo em vista reduzir as desigualdades entre zonas urbanas e rurais. A este respeito, optar por um ordenamento do território estratégico que tenha em conta as projeções demográficas e uma utilização racional dos solos, bem como medidas de recuperação e reabilitação, contribuirá para a convergência territorial prosseguida pela política de coesão;

Instrumentos para fazer face à transição demográfica em zonas particularmente afetadas

28. observa que, embora um número significativo de domínios de intervenção da política de coesão possa ajudar a enfrentar os desafios demográficos, a ausência de um sistema específico para acompanhar os investimentos com impacto na demografia torna o seu contributo mais difícil de avaliar. Neste contexto, propõe integrar a transição demográfica como objetivo transversal da política de coesão, suplementar aos objetivos estratégicos, e levar a cabo, nas regiões que definem explicitamente as alterações demográficas como um objetivo global nos seus programas, um acompanhamento que complemente a abordagem territorial existente com uma avaliação específica do impacto das intervenções previstas na transição demográfica. A este respeito, são úteis indicadores como a densidade populacional, o índice de população idosa, a taxa de natalidade, a taxa bruta de migração, a percentagem da população infantil e a acessibilidade a serviços essenciais, bem como indicadores económicos e sociais específicos (por exemplo, a taxa de desemprego dos jovens e o acesso a serviços digitais) para acompanhar o impacto da política de coesão nas regiões em transição demográfica;

29. salienta que é muitas vezes difícil para as regiões identificar as opções de financiamento e os instrumentos disponíveis, pelo que se torna necessário simplificar o acesso aos mesmos, com ênfase em quadros integrados e simplificados que permitam utilizar todos os recursos existentes para que as regiões possam fazer face e adaptar-se à transição demográfica;

30. considera que os investimentos territoriais integrados (ITI), concebidos para apoiar um conjunto de ações sistemicamente integradas numa determinada área geográfica, constituem um instrumento eficaz para aproveitar o potencial da política de coesão para fazer face ao desafio demográfico. A aplicação dos ITI a nível das zonas funcionais, através da elaboração de estratégias territoriais integradas, constitui uma oportunidade extraordinária para promover políticas de base local capazes de reduzir os desequilíbrios espaciais, promovendo simultaneamente modelos territoriais equilibrados assentes na sustentabilidade social, económica, digital e ambiental; salienta que os ITI, na realidade, se revelaram eficazes em muitas regiões, ao passo que noutras raramente são utilizados;

31. salienta a necessidade de financiamento específico para fazer face e adaptar-se à transição demográfica, complementando as fontes de financiamento público com fundos privados, a fim de alcançar o efeito multiplicador exigido pela gravidade do desafio demográfico, bem como a necessidade de parcerias público-privadas para desenvolver infraestruturas locais, promovendo a sustentabilidade a longo prazo de tais iniciativas; considera igualmente necessário alinhar o financiamento disponível com as necessidades de investimento em serviços públicos essenciais, como a saúde, a educação, a habitação, os serviços de prestação de cuidados, bem como a digitalização necessária para melhorar a competitividade e a atratividade dos territórios na transição demográfica;

32. recorda que as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional em vigor já preveem a possibilidade de aumentar os limiares de auxílio e de conceder auxílios ao funcionamento. O desafio enorme que o desafio demográfico representa exige que estas derrogações sejam alinhadas com o artigo 174.º do TFUE e abordem os vários aspetos que influenciam o desafio demográfico, ou seja, não só a baixa densidade populacional, mas também, por exemplo, as taxas elevadíssimas de envelhecimento da população;

33. salienta que uma possibilidade de ajudar as regiões mais vulneráveis seria equiparar as regiões em declínio demográfico grave às regiões ultraperiféricas no que diz respeito aos auxílios estatais previstos em favor destas últimas. Do mesmo modo, os mapas dos auxílios com finalidade regional deverão fazer um levantamento adequado dos desafios demográficos abaixo do nível NUTS 3. Os territórios com problemas demográficos graves e permanentes devem ser reconhecidos, pelo menos, como regiões «c» predefinidas, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE. A Comissão deve também considerar o aumento da intensidade de auxílio em 5 % como medida complementar para ajudar as empresas que investem nestas regiões;

34. assinala a importância de identificar, no contexto da política de coesão, as prioridades que têm um impacto mais eficaz na resposta à transição demográfica. Seria aconselhável demonstrar o empenho no desafio demográfico através de um aumento das taxas de cofinanciamento em determinados domínios. Nesse contexto, e em consonância com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, as intervenções programadas que aplicam a Garantia Europeia para a Infância são um exemplo óbvio;

35. recorda que a tributação, sobretudo através de medidas de desagravamento fiscal ou de isenção fiscal em circunstâncias específicas, pode ser um instrumento muito importante na luta contra o despovoamento, como forma de contrabalançar as dificuldades enfrentadas pela população no acesso a bens e serviços;

36. assinala que as regiões em transição demográfica necessitam de iniciativas que permitam enfrentar o desafio. Assim, a conceção e a criação de espaços de dados abertos são cruciais para treinar modelos preditivos baseados na inteligência artificial. Tais modelos permitirão o desenvolvimento de um sistema decisório assente em dados e projeções fiáveis, ao serviço de um ordenamento do território e de um planeamento estratégico capazes de reforçar a eficácia da política de coesão na resposta e adaptação ao desafio demográfico;

37. frisa que é necessário sensibilizar para o problema e que existem formas comprovadas de coordenar sistemas de cooperação e colaboração entre regiões que facilitem o intercâmbio de boas práticas; propõe, portanto, a criação, com o apoio da Comissão Europeia, de uma Plataforma/Observatório das Regiões em Transição Demográfica que sirva de fórum para o debate entre pares e de motor para a realização de medidas como as mencionadas nos pontos anteriores;

38. reconhece que, embora os instrumentos da política de coesão já definam ações que contribuem para fazer face à transição demográfica, devem ser aplicadas linhas ambiciosas, integradas, flexíveis e simplificadas, que não coloquem pressão sobre as capacidades administrativas nem limitem a gestão do financiamento, dada a gravidade do desafio enfrentado.

Bruxelas, 20 de novembro de 2024.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Vasco ALVES CORDEIRO