C/2024/1572

5.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Principais desafios com que se defrontam as ilhas, as zonas montanhosas e as zonas escassamente povoadas da UE

(parecer de iniciativa)

(C/2024/1572)

Relator: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisão da Plenária	25.1.2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	15.11.2023
Adoção em plenária	14.12.2023
Reunião plenária n.º	583
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	185/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. Com base nas atuais disposições do direito primário da UE (artigos 174.º e 175.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia — TFUE) e respetiva interpretação, o **Comité Económico e Social Europeu (CESE) está convicto** de que existe uma base jurídica sólida que obriga a União Europeia (UE) a adotar medidas para apoiar as suas ilhas, regiões montanhosas e zonas escassamente povoadas, no âmbito da política de coesão da UE. As especificidades devem ser determinadas e aplicadas em cooperação com os Estados-Membros em causa, uma vez que as iniciativas de coesão são abrangidas pelo regime de competências partilhadas da UE (artigo 4.º, n.º 2 do TFUE).

1.2. Esta convicção levou o **CESE a convidar** as instituições, os organismos e os Estados-Membros da UE a incorporarem prioridades e ações comuns nos documentos pertinentes da política de coesão da UE (por exemplo, documentos políticos nacionais e regionais, documentos estratégicos, programas, projetos, etc.), com base em intercâmbios coordenados de experiências e conhecimentos especializados, abrangendo todos os tipos de região mencionados no artigo 174.º do TFUE e transformando, assim, as palavras em ações.

1.3. O **CESE insiste** na aplicação integral das disposições acima referidas, a fim de dar resposta aos condicionalismos estruturais e geográficos e às necessidades específicas que impedem o desenvolvimento dessas regiões. É necessária uma abordagem adaptada, que promova a solidariedade territorial, para que nenhuma região fique para trás. A este respeito, é lamentável que não exista uma política para abordar de forma abrangente a situação dos territórios com limitações geográficas permanentes e que as características específicas destas regiões sejam sistematicamente negligenciadas em relatórios de coesão consecutivos.

1.4. O **CESE considera** essencial criar oportunidades, soluções e medidas políticas específicas e de base local para as zonas insulares, montanhosas e escassamente povoadas da UE e afetar os fundos correspondentes. Esse tipo de iniciativas permitirá a essas regiões inverter as suas «limitações» e aproveitar plenamente o seu potencial, dando destaque às suas paisagens únicas, ao seu património cultural e às suas comunidades históricas.

1.5. O **CESE considera** extremamente importante que todos os intervenientes, tanto a nível da UE como a nível nacional, se comprometam a envidar esforços para ajudar as ilhas, as zonas montanhosas e as zonas escassamente povoadas da UE a responder aos desafios com que se defrontam. Esse compromisso pode assumir a forma de um pacto (por exemplo, um pacto insular, um pacto para as zonas montanhosas, um pacto para as zonas escassamente povoadas, etc.), à semelhança do Pacto Urbano ou do Pacto Rural, no qual pode ser desenvolvida uma estratégia da UE para cada um destes tipos de regiões, tendo em conta as especificidades de cada tipo.

1.6. Na **opinião do CESE**, o eixo principal da estratégia da UE para cada um dos três tipos de zonas deverá assentar no facto de que estas não têm uma ligação ao continente nem aos centros de desenvolvimento económico dos respetivos países e reconhecer que essa falta de ligação está na origem de condicionalidades permanentes que cumpre ter em conta.

1.7. É necessária uma abordagem orientada para cada um destes tipos de região. O **CESE propõe** a adoção de um método coordenado e interativo para a elaboração e execução das estratégias pertinentes, com a participação de partes interessadas provenientes de vários domínios de intervenção e de diferentes níveis de governação. Esta abordagem permitiria o intercâmbio de experiências pertinentes e a partilha e valorização das boas práticas, do saber-fazer e dos dados disponíveis, incluindo trabalhos de investigação e de análise. Este processo deve identificar desafios comuns, definir objetivos, propor medidas e estabelecer os critérios de avaliação dos resultados das estratégias.

1.8. O método proposto exige dados fiáveis para produzir os resultados esperados com exatidão e de forma atempada e eficiente. O **CESE salienta** a falta de dados estatísticos e de um número suficiente de avaliações de impacto das políticas setoriais da UE nos três tipos de regiões em questão (ilhas, regiões montanhosas e zonas escassamente povoadas). Este aspeto suscita preocupações quanto à possibilidade de realizar análises eficazes centradas numa finalidade específica, de identificar adequadamente as principais deficiências nestas zonas e de determinar as disposições e ações necessárias para ultrapassar essas deficiências.

1.9. A fim de aprofundar a sua proposta, o **CESE recomenda** que se preveja nas estratégias três conjuntos preliminares de questões para cada categoria de região, a saber: económicas, sociais e ambientais, com forte impacto territorial em cada tipo de região em causa.

1.10. Os esforços para resolver as **questões económicas** devem centrar-se na garantia da competitividade e da atratividade dos territórios em questão, tendo em conta os eventuais custos de funcionamento adicionais decorrentes das «limitações» das regiões (insularidade, terreno montanhoso, população escassa, etc.) e a necessidade de maior flexibilidade na utilização dos auxílios estatais nestas zonas. Um dos objetivos deverá também consistir em meios de transporte adicionais e mais sustentáveis, a fim de melhorar a conectividade das regiões. A diversificação das economias destas regiões — não só entre regiões de diferentes tipos, mas também entre regiões da mesma categoria — deve ser tratada não como uma desvantagem, mas como uma oportunidade para proporcionar motores económicos às empresas, bem como para atrair investimentos em investigação, inovação e digitalização.

1.11. A resolução das **questões sociais** deve implicar o reforço da boa governação e a promoção da coesão social e do bem-estar nas comunidades destas regiões, abordando condicionalismos como os desafios demográficos e as infraestruturas, os serviços e as necessidades de habitação que lhes estão associados, bem como a falta de oportunidades em termos de emprego e de desenvolvimento de competências, o que leva a dificuldades em atrair e reter talentos. O espírito empreendedor local também deve ser reforçado, mas sem pôr em risco as diversas tradições das regiões e o seu património cultural e linguístico único.

1.12. Os esforços para superar as **questões ambientais** devem centrar-se na luta contra a insegurança energética, reduzindo assim as vulnerabilidades destas regiões e, ao mesmo tempo, prestando apoio para que possam cumprir os objetivos da transição ecológica e alcançar as metas de descarbonização. Deve ser dada prioridade à preservação e/ou restauração da biodiversidade e dos ecossistemas frágeis destas regiões, bem como à prestação de apoio para garantir uma transição justa para a neutralidade climática. Neste contexto, considera-se essencial assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais (solo, água, matérias-primas, etc.) nestas zonas e promover soluções de economia circular.

1.13. O **CESE considera** que a criação de capacidades sustentáveis é uma questão transversal aos três tipos de regiões em todos os conjuntos de questões acima referidos. A criação de capacidades sustentáveis poderia concretizar o objetivo coletivo de identificar os desafios com que se deparam as ilhas, as regiões montanhosas e as zonas escassamente povoadas da UE, permitindo abordagens de base local e soluções adaptadas para dar resposta às dimensões desses desafios que, embora interligadas, são diferentes.

1.14. O **CESE**, enquanto fórum institucional de expressão dos parceiros sociais e da sociedade civil, **acredita firmemente e defende** que todo este exercício deve implicar um diálogo direto e franco, que inclua todas as partes interessadas pertinentes, se for caso disso (Estados-Membros, órgãos de poder local e regional, parceiros sociais e populações), com base nas respetivas competências e domínios de ação, permitindo assim uma melhor corresponsabilização e participação ativa.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O CESE observa que, no direito primário da UE, existe uma base jurídica clara para a ação da UE destinada a alcançar a coesão económica, social e territorial entre as várias regiões da União. O artigo 174.º do TFUE define como objetivos da União a redução a) das disparidades entre o nível de desenvolvimento das regiões da UE e entre regiões e b) do atraso das regiões menos favorecidas, mencionando em concreto as regiões «com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes», nomeadamente «as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha».

2.2. O Tribunal Geral da União Europeia ([1]) e o Tribunal de Justiça da UE ([2]) interpretaram a redação destas disposições como termos gerais que conferem à União uma ampla margem de apreciação quanto às ações que pode envidar nos domínios de intervenção pertinentes, tendo em conta a lista indicativa e não exaustiva das regiões aí mencionadas. No entanto, considera-se que os termos «limitações naturais ou demográficas graves e permanentes» têm um significado específico relacionado com a insularidade, o caráter transfronteiriço, o terreno, o isolamento ou a densidade populacional baixa ou muito baixa dessas regiões, e não com outros aspetos como as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas das regiões, uma vez que estes últimos elementos podem causar o aumento de determinados custos de transação ou dificuldades de emprego, mas constituem, ao mesmo tempo, vantagens comparativas sob a forma de multilinguismo ou atratividade enquanto destinos turísticos.

2.3. Estas considerações jurídicas constituem, na opinião do CESE, um forte impulso institucional para a preparação, elaboração, adoção e aplicação de políticas eficientes e eficazes, ao nível da UE, para cada um dos três tipos de região referidos no presente parecer.

2.4. Mais especificamente, o CESE entende que as disposições do artigo 174.º do TFUE não têm um caráter meramente declarativo, mas sim uma densidade normativa substantiva que obriga a União a adotar medidas adequadas para apoiar as regiões em causa.

2.5. No entanto, o CESE concluiu ([3]) que, até à data, lamentavelmente, os regimes adotados e aplicados no contexto da política de coesão da UE ainda não oferecem soluções abrangentes para os desafios enfrentados por essas regiões.

2.6. Tendo em conta que a política de coesão da UE é uma «competência partilhada» (artigo 4.º, n.º 2, do TFUE), exercida no respeito do princípio da subsidiariedade (artigo 5.º, n.º 3, do TFUE), e que, até à data, as ações empreendidas pelos Estados-Membros não foram bem-sucedidas, o CESE propõe desenvolver um novo mecanismo específico sob a forma de um pacto para cada uma dessas regiões, por exemplo um quadro global para o trabalho pertinente das instituições da UE. Esse quadro deve abranger políticas, instrumentos, regulamentação e financiamento para apoiar essas zonas nos seus esforços para enfrentar eficazmente os seus desafios específicos e complexos.

2.7. Um passo significativo neste sentido consiste em identificar os principais desafios que estas regiões têm de enfrentar. Embora se considere que essas regiões partilham as mesmas limitações estruturais quer no interior de um Estado-Membro quer entre Estados-Membros, o que exige uma abordagem integrada de todas as intervenções pertinentes, é essencial identificar os desafios com impacto específico em cada categoria dessas regiões, a fim de estabelecer pontos de referência substantivos que servirão de base e de ponto de partida para as políticas destinadas a estas regiões. A diversidade da evolução demográfica nessas zonas ilustra essa necessidade.

2.8. A título de exemplo, embora a maioria das regiões montanhosas da UE (que representam 13 % da população da UE) tenha sido afetada (ou venha a ser em breve afetada) pelo despovoamento, observam-se tendências e densidades demográficas muito diferentes em algumas zonas (por exemplo, diminuição da população no Sudeste da Europa e aumento no Sudoeste da Europa e na Europa Central).

2.9. Quanto às ilhas da UE (que representam apenas 4,6 % da população total da UE), verificou-se que, para o período 2016-2020, a sua população registou um aumento de apenas 2 %. Note-se, no entanto, que há uma escassez de dados estatísticos pertinentes ([4]).

([1]) Acórdão do Tribunal Geral de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, n.os 86-87.
([2]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16, EU:C:2019:177, n.os 65-71.
([3]) Parecer do CESE — O futuro da política de coesão após 2020 (parecer exploratório) (JO C 228 de 5.7.2019, p. 50).
([4]) Haase, D. e Maier, A., 2021, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Islands of the European Union: State of play and future challenges» [Ilhas da União Europeia: ponto da situação e desafios futuros], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

2.10. As zonas escassamente povoadas da UE, definidas como as regiões com menos de 8 habitantes por km² (do nível NUTS 2) e com menos de 12,5 habitantes por km² (do nível NUTS 3) ([5]), são, por definição, prejudicadas pelos baixos números populacionais. Em princípio, essas zonas encontram-se nas regiões mais setentrionais da Suécia e da Finlândia (conhecidas como Zonas Setentrionais Escassamente Povoadas), mas, nos últimos anos, registaram-se alguns casos de redução da densidade populacional na região mediterrânica ([6]).

2.11. Estas tendências demográficas tão diversas exigem uma abordagem mais flexível para cada tipo de região, sem pôr em risco a abordagem integrada prevista no artigo 174.º do TFUE.

3. **Ilhas da UE**

3.1. O Eurostat define as ilhas como territórios com uma superfície mínima de 1 km², situados a uma distância mínima de 1 km até ao continente, com uma população residente superior a 50 habitantes e sem ligação física fixa com o continente. Além disso, as ilhas são classificadas como regiões de nível NUTS 3, que podem ser compostas por várias ilhas, e não apenas por um território insular ([7]).

3.2. Estas regiões têm características próprias em termos de desenvolvimento económico e social, população, dimensão, organização administrativa, ambiente natural, etc., observando-se esta diversidade não só entre grupos de ilhas, mas também entre ilhas do mesmo grupo, o que exige abordagens diferenciadas, embora, ao mesmo tempo, se deva ter em conta que a insularidade coloca desafios comuns a todas as ilhas ([8]).

3.3. Tradicionalmente, no âmbito do planeamento das políticas, a insularidade é considerada uma característica geográfica permanente e inalterável que implica custos adicionais (transportes, energia, gestão de resíduos, serviços públicos, bens e serviços essenciais), que prejudicam o desenvolvimento e a competitividade das ilhas, expondo-as, em particular, à perda de biodiversidade e às alterações climáticas ([9]).

3.4. O CESE identificou, numa ocasião anterior, três facetas que definem a insularidade: a pequena dimensão, o afastamento e a vulnerabilidade. Na sequência de uma análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças («análise SWOT»), chegou-se à seguinte descrição do contexto atual das ilhas da UE: *Forças*: a qualidade de vida, a presença de uma elevada densidade de capital natural e cultural e uma forte identidade cultural, enquanto potenciais fontes de nova riqueza e emprego nas ilhas; *Fraquezas*: a acessibilidade limitada, os serviços de interesse público limitados, os serviços e redes privados limitados, a falta de economias de escala e de organização do mercado; *Oportunidades*: a procura de qualidade de vida, a qualidade e segurança dos produtos alimentares, o turismo de interesses específicos e os serviços de alojamento; *Ameaças*: as alterações climáticas, a globalização, as crises económicas, o aumento dos preços da energia, a escassez de água, a degradação do solo e a extinção das unidades populacionais de peixe ([10]).

3.5. Neste contexto, identificaram-se e categorizaram-se os desafios que as ilhas da UE enfrentam (ver *infra)*. Estas categorias, embora distintas, podem ter aspetos inter-relacionados.

3.6. Entre os desafios de ordem económica, destaca-se a necessidade de equilibrar a utilização económica dos recursos terrestres com a sua disponibilidade limitada, a necessidade de maior investimento e os custos de produção acrescidos nos setores industriais prejudicados pelo fator de insularidade, a incapacidade de beneficiar de repercussões financeiras urbanas, a dificuldade de diversificar o modelo económico insular (reduzindo assim a competitividade das suas empresas, especialmente das PME), a utilização restrita das TIC e dos respetivos conhecimentos especializados verificada até agora, a concentração num setor (geralmente o turismo, a agricultura ou a pesca), conduzindo à dependência e ao emprego sazonal, o que gera recursos financeiros limitados em termos de média anual e limita o desenvolvimento de setores mais sustentáveis com potencial elevado para que as ilhas se tornem bancos de ensaio da inovação (por exemplo, energia marinha renovável, aquicultura, etc.) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

([7]) Haase, D. e Maier, A., 2021, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Islands of the European Union: State of play and future challenges» [Ilhas da União Europeia: ponto da situação e desafios futuros], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

([8]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

([9]) Parecer do CR — Reforçar o apoio da política de coesão às regiões com limitações geográficas e demográficas (artigo 174.º do TFUE) (JO C 79 de 2.3.2023, p. 36).

([10]) Parecer do CESE — As Ilhas na UE: da desvantagem estrutural ao território inclusivo (JO C 209 de 30.6.2017, p. 9).

([11]) Haase, D. e Maier, A., 2021, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Islands of the European Union: State of play and future challenges» [Ilhas da União Europeia: ponto da situação e desafios futuros], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

3.7. Os desafios em matéria de conectividade e acessibilidade prendem-se com a necessidade de uma ligação adequada de e para as ilhas através de transportes sustentáveis, de baixo custo e frequentes, com o afastamento das ilhas em relação aos grandes mercados (europeus e nacionais) e aos centros urbanos (que afeta a disponibilidade de bens e serviços e reduz a possibilidade de desenvolvimento e crescimento das empresas), com o duplo ou triplo efeito de insularidade e com a falta de aumento da produção local, que conduz à importação de bens como alimentos, energia, combustível e cuidados de saúde, entre outros, afetando assim as condições de vida, a independência e a segurança das ilhas ([12]).

3.8. Os desafios azuis, ecológicos e ambientais referem-se a fatores como a sensibilidade e a fragilidade dos ecossistemas insulares (agravadas pelos efeitos das alterações climáticas, como a seca, a erosão hídrica, as inundações, a salinidade dos solos, etc.), o impacto de atividades como o turismo no ambiente natural e cultural (por exemplo, poluição, consumo de água, etc.), a necessidade de resolver a escassez de água assegurando um abastecimento de água adequado em termos de quantidade e qualidade (especialmente para a água potável), a capacidade limitada das ilhas (tanto em termos de espaço como de tratamento) para gerir o aumento das quantidades de resíduos, bem como o isolamento e a fragilidade das fontes e redes de energia das ilhas, o que leva à importação de energia e à utilização de combustíveis fósseis em vez de opções mais ecológicas e sustentáveis ([13]).

3.9. Os desafios sociais prendem-se com o objetivo de alcançar a equidade social, ou seja, proporcionar habitação a preços acessíveis, prestar serviços públicos essenciais (como a educação, a saúde, a assistência social e as comunicações) aos insulares em igualdade de condições com os habitantes do continente, aumentar as oportunidades de emprego para a população insular (em especial os jovens, a fim de evitar a sua partida), proporcionar oportunidades de melhoria de competências através do ensino superior nas ilhas, combater o abandono escolar precoce, aumentar as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida (gerando diversificação profissional) e integrar o grande número de migrantes que chegaram às ilhas, tanto no que diz respeito à habitação como à inclusão social ([14]).

3.10. Os desafios em matéria de governação estão associados à necessidade de uma interação eficaz entre os vários níveis de governação nas ilhas, bem como à necessidade de reexaminar a classificação das ilhas e a utilização do PIB como único critério para determinar o grau de desenvolvimento (os indicadores adicionais podem ser o Poder de Compra Padrão, o Índice de Progresso Social e o desempenho dos ODS), à necessidade de programas operacionais específicos para as ilhas e à escassez de dados estatísticos mais precisos relativos às ilhas, impedindo assim a tomada de decisões bem informadas sobre elas.

4. **Zonas montanhosas da UE**

4.1. Já se reiterou múltiplas vezes que as zonas montanhosas na Europa são muito diversas. Por conseguinte, é muito difícil, se não impossível, definir uma região montanhosa típica. Além disso, mesmo nos grandes maciços, existem características significativamente diversas. Tal como demonstrado pela delimitação das zonas montanhosas do nível NUTS 2, muito poucas regiões europeias são totalmente montanhosas. Quase todas consistem em zonas de planície e zonas montanhosas, estando estas últimas geralmente situadas ao longo de uma fronteira da região e sendo partilhadas com uma ou mais regiões adjacentes ([15]).

4.2. As zonas montanhosas da UE são extremamente ricas em termos de património natural e cultural, uma vez que muitas estão classificadas na Lista do Património Mundial da UNESCO e a maioria são zonas protegidas. Apresentam também uma grande biodiversidade e estão repletas de recursos naturais. Devido a estes fatores e à atratividade do seu património, as montanhas foram identificadas como tendo um grande potencial de desenvolvimento, especialmente no setor do turismo ([16]).

([12]) Haase, D. e Maier, A., 2021, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Islands of the European Union: State of play and future challenges» [Ilhas da União Europeia: ponto da situação e desafios futuros], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

([13]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

([14]) Haase, D. e Maier, A., 2021, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Islands of the European Union: State of play and future challenges» [Ilhas da União Europeia: ponto da situação e desafios futuros], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

([15]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].

([16]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

4.3. No entanto, as regiões montanhosas da UE estão expostas a ameaças e desafios naturais, principalmente relacionados com as alterações climáticas e os consequentes riscos para o ambiente (recuo dos glaciares, seca, erosão hídrica, inundações, salinidade dos solos, erosão dos solos, terrenos íngremes, etc.) ([17]). O seu clima mudou, como demonstrado pelo aumento médio das temperaturas e pela movimentação ascendente das linhas de neve (mesmo durante o inverno). Considera-se provável que, em muitas zonas montanhosas (por exemplo, na Escandinávia ou nos Alpes), a precipitação de inverno mude de neve para chuva e que, no verão, a velocidade do vento aumente, aumentando assim a probabilidade de deslizamentos de terras e quedas de rochas ([18]).

4.4. O impacto destas mudanças é considerável. A fiabilidade e a segurança dos transportes para, no interior e a partir destas zonas constituem desafios significativos não só para a população local, mas também para os visitantes/turistas e para as atividades económicas (turismo, lazer, transporte comercial de mercadorias, etc.) que aí se realizam. A proteção adequada das estradas, dos caminhos de ferro e das povoações contra qualquer tipo de risco (inundações, incêndios, etc.) ajudará a transformar essas ameaças em oportunidades de desenvolvimento, disponibilizando estruturas e serviços públicos essenciais (edifícios, água, energia, etc.) que apoiarão o crescimento sustentável ([19]).

4.5. Um domínio de especial interesse para as zonas montanhosas da UE é a silvicultura, uma vez que as florestas bem conservadas protegem contra riscos ou ameaças naturais, como pragas e doenças, ao mesmo tempo que proporcionam benefícios como o combustível biomássico e os materiais de construção. As florestas de montanha formam um *habitat* especial para plantas e animais raros, que são uma fonte de atração para os visitantes e estão na origem de produtos que apoiam a economia regional. A maioria das zonas relevantes usufrui de um estatuto de proteção, o que apoia o seu ambiente e paisagem e permite outras atividades com valor acrescentado, como o lazer, a educação no setor do turismo, a investigação sobre questões correlacionadas, a criação de emprego, etc ([20]).

4.6. Os perfis económicos das regiões montanhosas da UE refletem níveis de desenvolvimento bastante diferentes. A repartição do emprego pelos setores primário, secundário e terciário da economia mostra que o emprego agrícola tem uma presença muito forte em algumas regiões, enquanto noutras o emprego predomina na indústria e nos serviços. Estas diferenciações são reflexo da preferência pelo turismo e pelos serviços públicos ou, por outro lado, da existência limitada de alternativas às atividades agrícolas tradicionais ([21]).

4.7. Em todo o caso, as atividades económicas exercidas nas regiões montanhosas da UE são afetadas negativamente pelas alterações climáticas e pela disponibilidade limitada de terras. Em particular, o turismo, enquanto atividade essencialmente sazonal, não assegura um fluxo contínuo de rendimentos, ao passo que as atividades turísticas ao longo de todo o ano (por exemplo, o turismo rural, o agroturismo, o ecoturismo, o turismo de base comunitária, o turismo cultural, o turismo desportivo, e o turismo de lazer) podem também prejudicar a sustentabilidade ambiental dessas regiões ([22]).

4.8. A topografia das regiões montanhosas da UE é um ativo específico do lugar, reforçado por outros ativos aliados à natureza e pelas especificidades climáticas, que podem constituir a base para o desenvolvimento do turismo. No entanto, a concentração espacial do turismo em algumas zonas montanhosas gera uma utilização intensiva dos recursos naturais, afetando as suas perspetivas de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que as limitações na promoção, na sensibilização e na participação das partes interessadas prejudicam os esforços para apoiar o turismo de montanha com aspetos ecológicos, sociais, culturais e económicos ([23]).

4.9. O esforço global de desenvolvimento nas regiões montanhosas implica infraestruturas «materiais» para os transportes e investimentos em telecomunicações, como opção óbvia para enfrentar as limitações inerentes e superar os desafios destas zonas.

([17]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].
([18]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].
([19]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].
([20]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].
([21]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].
([22]) Carbone G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].
([23]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].

4.10. A melhoria das infraestruturas de transporte pode melhorar a conectividade e facilitar as exportações, mas também pode abrir os mercados locais a uma maior concorrência. O acesso à banda larga é essencial para melhorar a eficácia das atividades em muitos domínios, como o turismo, a educação, a prestação de serviços de interesse geral, a administração pública em linha, etc. Aumentar os incentivos (nomeadamente a rentabilidade) para os potenciais investidores privados nesses sistemas, bem como reduzir os custos (ou seja, obter economias de escala) para a oferta pública desses sistemas constitui um desafio comum para as regiões montanhosas, as ilhas e as zonas escassamente povoadas ([24]).

5. **Zonas escassamente povoadas da UE**

5.1. Esta categoria de regiões da UE caracteriza-se, regra geral, por uma baixa densidade populacional e um isolamento geográfico considerável ou por dificuldades de integração territorial com outras regiões, enquanto as suas economias se baseiam predominantemente em atividades relacionadas com a agricultura e os seus rendimentos são inferiores à média nacional ou da UE. Estas regiões necessitam de apoio económico, de «revitalização» ou de mudanças estruturais que as ajudarão a superar as suas dificuldades ([25]).

5.2. Os seus padrões demográficos mostram um declínio contínuo da população. No entanto, essa tendência é mais evidente nas zonas interiores do que nas zonas costeiras, onde a atividade turística tem contribuído para a estabilização dos números populacionais ([26]).

5.3. No entanto, verifica-se geralmente que a população jovem destas zonas prefere migrar para regiões e cidades mais dinâmicas do ponto de vista económico, à procura de melhores perspetivas de emprego. A restante população idosa cria necessidades adicionais nos serviços de saúde e nos serviços sociais, gerando assim custos adicionais ([27]).

5.4. As condições demográficas nas zonas escassamente povoadas da UE são agravadas pelo seu afastamento, o que afeta negativamente os serviços de transporte e a acessibilidade destas zonas. Em especial, as zonas setentrionais escassamente povoadas são as menos acessíveis na Europa, com infraestruturas rodoviárias muito limitadas, e dependem sobretudo dos transportes marítimos e aéreos, que são frequentemente opções dispendiosas ([28]). Verifica-se a ausência de ligações eficazes não só entre as zonas escassamente povoadas da UE e os centros urbanos da Europa, mas também a nível da periferia, aumentando assim o efeito desproporcionado da sua inacessibilidade ([29]).

5.5. As zonas setentrionais escassamente povoadas situam-se muito longe dos principais locais e empresas do mercado comum europeu, estando sujeitas a problemas de competitividade devido a um acesso mais difícil e aos custos acrescidos relacionados com o transporte de matérias-primas e produtos acabados. Por conseguinte, melhorar a acessibilidade física e digital é da maior importância para estas zonas, a fim de reduzir o isolamento e aumentar a competitividade das suas empresas no mercado ([30]).

5.6. A cooperação para assegurar a interoperabilidade dos diferentes sistemas de transporte é crucial, especialmente no contexto da ação da UE como forma de garantir a continuidade territorial das regiões setentrionais europeias. Este objetivo pode ser alcançado também através da promoção das TIC. A tecnologia digital contribui para encurtar as distâncias em termos físicos e económicos, bem como sociais ([31]).

([24]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» [A política de coesão nas regiões montanhosas da UE].
([25]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.
([26]) Gløersen, E., 2022, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU» [Política de coesão nas regiões mais setentrionais da UE], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.
([27]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.
([28]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].
([29]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.
([30]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].
([31]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

5.7. Nas zonas escassamente povoadas da UE, as atividades empresariais mais comuns tendem a ser no setor primário (agricultura, silvicultura, pesca e exploração mineira), na produção de energia, na indústria transformadora e no alojamento turístico (hotelaria e restauração) ([32]). Nas regiões setentrionais da Europa, registou-se um desenvolvimento económico recente que se deve à aceleração dos grandes investimentos industriais, atraídos pelo acesso à energia hidroelétrica, pela grande disponibilidade de terrenos e por tradições industriais bem estabelecidas. Estes são fatores de mudança para as regiões que acolhem as novas unidades de produção, uma vez que se espera que gerem novos postos de trabalho. No entanto, o grande desafio será preencher esses postos de trabalho, sendo necessário adotar medidas destinadas a atrair talentos de outras regiões e países e a formar os habitantes locais ([33]).

5.8. Embora certas atividades económicas (como a exploração mineira e a transformação industrial) gerem rendimentos elevados, a sua natureza monotemática torna-as suscetíveis a fatores externos, como a flutuação dos preços ou as crises financeiras, aumentando assim a fragilidade e a vulnerabilidade da economia destas regiões. Por conseguinte, diversificar as atividades empresariais e criar novos modelos de negócio ou modernizar os existentes é também outra opção ([34]).

5.9. A inovação e o conhecimento são fatores-chave para impulsionar a diversificação da atividade económica nas zonas escassamente povoadas da UE. É essencial promover a cooperação e as ligações entre empresas e universidades em domínios científicos que possam diversificar a atividade económica. Além disso, as especificidades geográficas e as condições climáticas extremas, especialmente nas zonas setentrionais escassamente povoadas, são adequadas para atividades de ensaio, proporcionando uma base para a introdução de muitas ideias de negócio decorrentes dos recursos naturais, do clima frio e das condições do Ártico. Na mesma linha de pensamento, os recursos naturais destes territórios também são importantes para aumentar a utilização de energias renováveis ([35]).

5.10. O reforço do crescimento económico aumentará o emprego nas zonas escassamente povoadas da UE. Estas regiões, especialmente no norte da Europa, demonstraram uma notável capacidade de adaptação, uma vez que os seus índices de desemprego diminuíram nos últimos anos após os picos causados pela crise económica de 2008-2009. No entanto, verifica-se uma escassez significativa de mão de obra qualificada. Para resolver este problema, seria necessária uma abordagem holística com a participação de intervenientes de diferentes setores e níveis geográficos (por exemplo, organismos públicos, empresas privadas e representantes da sociedade civil), que promova o investimento regional, aplique políticas do mercado de trabalho e crie programas de educação e formação à medida das necessidades ([36]).

Bruxelas, 14 de dezembro de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.

([33]) Gløersen, E., 2022, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU» [Política de coesão nas regiões mais setentrionais da UE], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

([34]) Margaras, V., 2016, nota informativa do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS Briefing) «Sparsely populated and under--populated areas» [Zonas escassamente povoadas e subpovoadas], PE 586.632.

([35]) Carbone, G., 2018, relatório final sobre a política de coesão 2014-2020 «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» [Análise especializada das especificidades geográficas: montanhas, ilhas e zonas escassamente povoadas].

([36]) Gløersen, E., 2022, estudo para a Comissão do Desenvolvimento Regional «Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU» [Política de coesão nas regiões mais setentrionais da UE], Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.