

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EUROPEIA: um caminho para a coesão econômica e social?

Teresa Sequeira e Francisco Diniz¹

Resumo

Com este trabalho os autores procuram analisar a evolução da política de coesão econômica e social da União Europeia, quer em matéria da orientação estratégica quer do seu impacto nos países abrangidos. A análise efetuada revelou que, apesar dos diversos ajustamentos na política e reforço das dotações orçamentais, os processos de convergência não assumem a tão desejável tendência de uma forma consistente e inequívoca, subsistindo graves disparidades entre os Estados Membros, para as quais certamente contribuíram os recentes alargamentos da União Europeia, bem como a recente crise mundial, pondo em causa as expectativas geradas pelo Tratado de Lisboa.

Palavras-Chave: Política de Desenvolvimento Regional; União Europeia; Coesão Econômica e Social; Convergência.

¹ Teresa Sequeira (tsequeir@utad.pt) e Francisco Diniz (fdiniz@utad.pt) são investigadores efetivos do CETRAD - Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento, e docentes do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Av. Almeida Lucena, 1. 5000-660 Vila Real – Portugal.

Abstract

With this piece of research the authors seek to analyze the European Union's social economic cohesion policy in what it concerns both strategic giddiness and its impact in the counties where this policy took place. The analyze shows that in spite of adjustment policy and the budget reinforcements the convergence processes do not allow the wished tendency in such a way that it can be considered consistent and clear. One can see that serious disparities persist among the member States and for that the recent EU enlargements as well as the global economic crisis certainly give a help, threatening the expectations created by the Lisbon Treaty.

Key-words: Regional development policy; European Union; Socio-economic cohesion; Convergence.

JEL classifications: R58; O19; O47

Introdução

A coesão econômica e social é, desde há vários anos, um dos objetivos prioritários da União Européia (UE). Ao promover a coesão, a UE favorece um desenvolvimento harmonioso e sustentável das atividades econômicas, cria emprego, revela uma preocupação crescente com a protecção do ambiente, assim como a eliminação das desigualdades entre países, regiões, populações e entre homens e mulheres.

O principal objetivo deste trabalho é demonstrar que, apesar das sucessivas reformas das políticas estruturais e conseqüentes reformulações a nível de orientação, objetivos, regulamentos de aplicação e reforços financeiros, com um impacto genericamente positivo na diminuição das disparidades regionais, o certo é que subsistem disparidades socioeconômicas muito grandes entre as regiões da EU. Isso tem origem nas deficiências estruturais em determinados fatores - chave de competitividade, como os investimentos em infraestruturas, a inovação e os recursos humanos. Mais ainda, constatou-se que estes problemas tendem a agravar-se com o alargamento da UE, essencialmente com a integração de dez novos Estados-Membros em 2004, a que se somaram mais dois Estados em 2007.

Finalmente encarada como absolutamente crucial para o desenvolvimento da União Europeia, perspectiva legitimada pelo estabelecimento e posterior reafirmação da Estratégia de Lisboa e de Gotemburgo e consolidada no Tratado de Lisboa, onde pela primeira vez o princípio da coesão territorial figura entre os objetivos da união, a política de desenvolvimento regional terá necessariamente que abandonar o caminho algo sinuoso que tem vindo a percorrer, como se demonstra, em nome da sua eficácia real em matéria de coesão económica e social.

Metodologia

Após um enquadramento inicial, este trabalho começa com uma síntese evolutiva da Política Regional Comunitária (PRC), desde a criação da comunidade em 1957 até o primeiro alargamento, passando pelas fases intermédias correspondentes à criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), e à fase de consolidação da PRC, concluindo com as perspectivas para o quadro de programação em vigor, relativo ao período 2007/13.

Posteriormente, são passados em revista os instrumentos financeiros ao dispor da comunidade para execução das políticas estruturais e a evolução das respectivas dotações orçamentais, em valor e importância relativa.

Finalmente, analisam-se os efeitos da política de coesão económica e social, notadamente no nível da convergência e do emprego, apresentando-se, em seguida, as considerações finais.

Em matéria de dados e instrumentos de apoio para a realização deste trabalho, recorreu-se à inúmera documentação disponibilizada pela União Europeia, bem como a dados estatísticos das fontes oficiais comunitárias, artigos científicos e estudos de impacto, principalmente os realizados pelos autores (Sequeira, 1997; Sequeira Ramos, 2006).

Enquadramento

A construção europeia tem por efeito a criação de um conjunto de Estados que mantêm vínculos e regulam em conjunto questões de interesse comum. No entanto, o conceito de integração da

União Européia só pode ser considerado digno de credibilidade na condição de manter entre esses Estados uma coesão econômica e social adequada. Europe – the official website of the European Union, Outubro 2009)

Segundo Mateus *et al* (2005), a referência da coesão econômica e social na experiência da construção européia surgiu no quadro da formulação dos objetivos das políticas estruturais de incidência regional, enquanto objetivo de equilíbrio na distribuição dos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento das economias e das sociedades. A coesão econômica e social encontra-se, assim, relacionada com a verificação de progressos, quer em termos de desempenho econômico, quer na melhoria das condições de vida, com tradução real no nível dos agentes econômicos, dos cidadãos e do próprio território.

O objetivo da coesão econômica e social, essencial ao desenvolvimento harmonioso do conjunto da União Européia (UE)², passa pela implementação de uma política de desenvolvimento regional (conforme se pode verificar na figura 1), atendendo à necessidade de redução das disparidades entre as regiões e à busca do tão desejável equilíbrio, agora ainda mais pertinente se considerarmos que os Estados-Membros (EM) encontram-se integrados numa zona monetária.

O recente tratado de Lisboa (CE/JOUE, 2007) vem consolidar a coesão econômica, social e territorial na união, reforçando o papel das regiões e consagrando uma nova definição do princípio de subsidiariedade, que passa a abarcar os níveis local e regional³.

Em matéria de disparidades regionais, constata-se que, até o início dos anos 2000, as disparidades de rendimento e de emprego na UE-15 vinham diminuindo, sobretudo desde meados da década de 90 (Sequeira Ramos, 2006). No entanto, com as alterações do cenário macroeconômico

² A União Europeia, resultado da evolução da Comunidade Econômica Européia (CEE) instituída pelo Tratado de Roma, é constituída atualmente por 27 países. Estes países foram integrados em diferentes fases, tendo os últimos alargamentos ocorridos em 2004, onde a UE passou de 15 Estados-Membros (UE-15) para 25 (UE-25) e em 2007, onde foram adicionados mais dois (UE-27). Apresenta-se, em anexo, um resumo das principais etapas na construção da União Européia (quadro A.1), o mapa da configuração atual (figura A.1) e ainda um quadro com os países, respectivas siglas e ano de adesão (quadro A.2).

³ De acordo com esta definição, a UE só intervém se os resultados da ação prevista forem atingidos de forma mais eficaz no nível da UE do que no nível nacional.

e a entrada dos novos EM, as disparidades voltam a aumentar: o Produto Interno Bruto (PIB) total da UE-25 só cresceu 5% relativamente ao PIB da UE-15, sendo o PIB médio *per capita* dos dez novos países aderentes inferior à metade da média da UE-15. No nível de emprego a situação também é bastante diferente, uma vez que apenas 56% da população em idade de trabalhar, nesses novos países, participa da vida ativa, enquanto, na UE-15, esse valor era de 64% (UE, 2004). E, naturalmente, com o alargamento da comunidade em 2007, à Bulgária e à Romênia, a situação sofre um agravamento adicional: um aumento de 6,3% da população, mas apenas um aumento de 1% do PIB, expresso em paridade do poder de compra (ppc)⁴ (CE, 2007a).

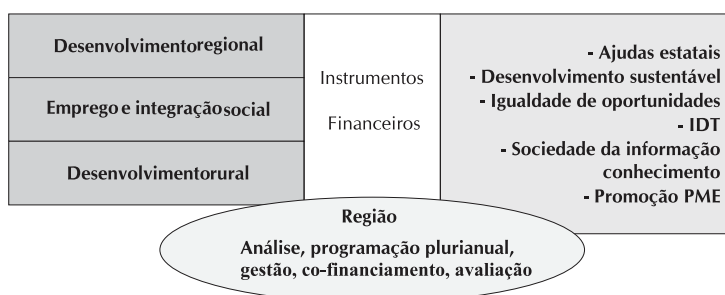


Figura 1: Aspectos gerais da política de Coesão da União Europeia
Fonte: Adaptado de CE (2004c: 5)

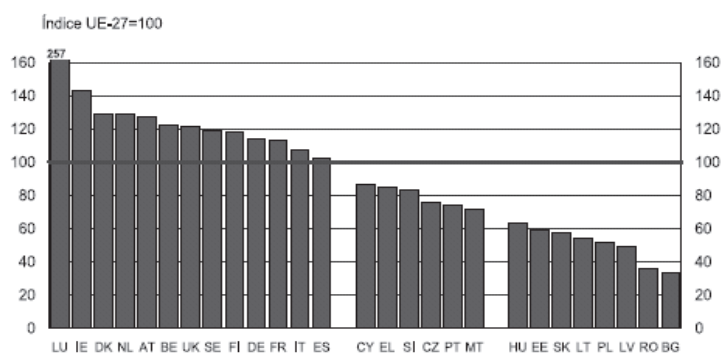


Figura 2: O PIB *per capita* (ppc) em 2005
Fonte: CE (2007a: 4).

⁴ O recurso à paridade de poder de compra destina-se a eliminar as distorções provocadas pela presença de níveis de preços muito diferenciados, entre os diversos países.

As disparidades de rendimento encontram-se bem visíveis no gráfico supra (figura 2), havendo a realçar que, ao valor 100, corresponde a média da UE-27. Se o valor médio se referisse à UE-15, então as disparidades seriam, sem qualquer dúvida, ainda mais salientes.

Síntese da evolução da política regional comunitária

A política de coesão sofreu uma considerável evolução, por meio do afinamento dos objetivos, dos instrumentos de apoio e respectivos regulamentos de aplicação, e ainda com o reforço dos montantes financeiros.

O executado: período 1957-2006

Especificamente em matéria de Política Regional Comunitária (PRC), parte integrante da política de coesão e que nos interessa particularmente, Cuadrado-Roura e Navarro (2005) sintetizam esta evolução em três grandes fases: a fase I (1957-1974); a fase II (1975-1987) e a fase III (1988-2006).

Na Fase I, correspondente ao período entre a assinatura do Tratado de Roma e ao relançamento da PRC, devido à primeira ampliação da comunidade, verificamos que o Tratado de Roma não previa política regional, mas unicamente mecanismos de solidariedade, sob a forma de dois fundos estruturais: O Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) – secção orientação. A comunidade não dispunha de instrumentos para desenvolver uma PRC própria, sendo da competência dos EM o desenvolvimento das suas políticas. Há, todavia, a registrar a informação da Comissão ao Conselho sobre os Problemas Regionais (1965), a criação da Direção Geral de Política Regional (DGXVI) em 1967, e o relatório *Thompson*, que constitui a primeira análise oficial sobre a problemática regional.

A fase II foi marcada pela criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em 1975. Porém, este fundo teve dotações modestas, o que comprometeu a execução da política regional, até o Ato único europeu (1986), onde se fez, da coesão econômica e social, uma nova competência da Comunidade (artigos 158 a 162 CE), tendo-lhe fixado os objetivos e os meios.

Segundo Cuadrado-Roura e Navarro (*op. cit.*: 460, 468-470), a verdadeira consolidação da PRC ocorreu na Fase III, realçando as seguintes características:

- estabelecimento de objetivos precisos de acordo com as características específicas de cada região. Daqui saíram 5 objetivos⁵, acrescidos, posteriormente, quando do tratado de adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, de um sexto objetivo⁶;
- abandono do financiamento de projetos individuais a favor de projetos integrados e planejados com objetivos de médio prazo;
- menor preocupação com as dotações para infraestruturas clássicas, para reforçar o apoio ao tecido produtivo;
- procura de um maior grau de sinergia através de uma maior coordenação com outras intervenções sem caráter regional;
- promoção de uma maior iniciativa privada;

⁵ Quanto aos objetivos, o artigo nº 1 do regulamento 2052/88 do Conselho estabeleceu os seguintes (Jornal oficial das Comunidades Europeias, 1988, em Sequeira, 1997): objetivo nº 1 – promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas; objetivo nº 2 - reconverter as regiões fronteiriças e as regiões afetadas pelo declínio industrial; objetivo nº 3 - combater o desemprego de longa duração; objetivo nº 4 - facilitar a inserção profissional dos jovens; objetivo nº 5 - na perspectiva da reforma da Política Agrícola Comum - 5a) acelerar a adaptação das estruturas agrícolas, 5b) promover o desenvolvimento das zonas rurais. De acordo com trabalho anterior (Sequeira, 1997), as regiões do objetivo 1 eram áreas que não acompanharam o progresso de outras regiões, sendo o seu PIB por habitante inferior a 75% da média comunitária. Aqui, a tônica da intervenção comunitária foi colocada na recuperação do atraso, por meio da criação de infra-estruturas sólidas. As regiões do objetivo 2 eram zonas afetadas pelo declínio das indústrias tradicionais (caso do carvão e do aço), necessitando de ajuda de modo a ajustar as suas economias a novas atividades industriais. A ação comunitária, neste caso, deu prioridade à criação de empregos, reabilitação de edifícios, incentivo a novas atividades e desenvolvimento de programas de Investigação e Desenvolvimento. As áreas do objetivo nº 3, 4 e 5a não foram definidas numa base regional, mas foram igualmente apoiadas pela comunidade, com ações dirigidas aos objetivos especificados. Por fim, as regiões do objetivo 5b eram áreas rurais, representativas das menores densidades populacionais da comunidade, onde era necessário incentivar o seu desenvolvimento económico. O esforço comunitário incidiu na criação de novos empregos não agrícolas, notadamente no campo do turismo, das pequenas empresas e melhoria dos serviços básicos, de forma a evitar o êxodo rural.

⁶ Em 1995 foi acrescentado um sexto objetivo, dirigido a regiões com baixíssima densidade de população: zonas árticas, na Finlândia e da Suécia, com 8 ou menos habitantes por Km² (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds; em Janeiro de 2006).

- maior simplificação do seu funcionamento operativo e melhoria dos mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação;
- forte preocupação com os problemas do meio ambiente.

Foi nesta Fase III que se registraram sucessivas reformas dos fundos estruturais: (Regulamento (CE) 2052/88; Regulamento (CE) 4253/88; Regulamento (CE) 2081/93 e Regulamento (CE) 2082/93), reforço das dotações orçamentais (“pacote Delors”, 1988; “pacote Delors II”; 1992) e ainda a instituição de um novo fundo estrutural, o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), em 1993, e o surgimento do Fundo de Coesão, em 1994. Pode-se destacar, ainda, a criação do Comité das Regiões, um órgão consultivo do Conselho, constituído por representantes das regiões (1994).

Nesta fase, a PRC teve por objetivos não apenas a redução das desigualdades regionais em termos de rendimento, mas também a convergência real, tendo-se tornado relevantes as questões relativas à competitividade, qualificação dos recursos humanos e ao desenvolvimento sustentável. Foi acompanhada de reforço financeiro e começaram a revelar-se as preocupações inerentes ao acompanhamento e avaliação das ações implementadas.

Os fundos estruturais comunitários conheceram uma nova reforma (Regulamento (CE) 1260/99), com vista a uma maior eficácia na redução das disparidades dos níveis de desenvolvimento e na promoção da coesão económica e social na União. A reforma dos fundos estruturais induzida pela “Agenda 2000” procurou melhorar a eficiência das intervenções estruturais comunitárias⁷, reforçando a concentração das ajudas e dos montantes financeiros, propondo uma repartição mais clara das responsabilidades, descentralizando mais a sua gestão e simplificando o seu funcionamento, através da redução do número de objetivos prioritários de inter-

⁷ A intervenção comunitária é orientada por princípios básicos, notadamente: a) programação das ajudas, via elaboração de programas plurianuais de desenvolvimento; b) parceria entre o maior número possível de partes; c) adicionalidade da ajuda europeia relativamente aos subsídios nacionais, devendo os Estados - Membros (EM) manter, para cada objetivo, as suas despesas públicas pelo menos no mesmo nível das do período anterior; d) gestão, acompanhamento e avaliação da utilização dos Fundos, para o que os EM designam uma autoridade gestora para cada programa e C. de Acompanhamento, fazendo avaliação ex ante, intercalar e ex post; e) pagamentos e controles financeiros: os EM e a Comissão fazem um contrato financeiro, onde a Comissão se compromete a pagar dotações de autorização anuais, conforme a programação e cada EM designa uma autoridade pagadora por programa (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l60014.htm>; em Janeiro de 2006).

venção que passaram dos primeiros seis para os três, prioritários, seguintes: objetivo 1 - auxílio às regiões com atraso de desenvolvimento; objetivo 2 - relançamento das regiões em reconversão; objetivo 3 - apoio às políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego⁸.

Em termos críticos o período de programação 2000-2006 supôs, todavia, um claro ponto de inflexão na tendência de dar um maior protagonismo à coesão econômica e social, pelos seguintes motivos, entre outros (Cuadrado-Roura e Navarro, 2005):

- a política de coesão manteve o seu estatuto em termos de dotação orçamental, mas a dimensão espacial dos problemas não adquiriu uma maior relevância política;
- pela primeira vez a dotação orçamental viu-se reduzida em termos relativos, apesar da abertura ao Leste, não tendo resultado o debate proposto; o aprofundamento do processo de integração com o arranque da união monetária e as mudanças originadas pelos processos de internacionalização e globalização econômica não foram suficientemente tomados em consideração, nem política, nem orçamentalmente;
- A dimensão europeia da estratégia de desenvolvimento regional não experimentou nenhum avanço: o princípio de subsidiariedade pressupôs um certo recorte na margem de manobra da Comissão e acentuou uma política regional fragmentada em territórios, mas não uma concepção clara do desenvolvimento territorial que se persegue como objetivo na UE.

Em resumo, a política regional e de coesão planejada pela Comissão tinha novidades e reformas notáveis, mas ao mesmo tempo deu origem a

⁸ Para o objetivo 1 eram elegíveis as regiões cujo PIB per capita fosse inferior a 75% da média comunitária, sete regiões “ultra periféricas”, zonas nórdicas de baixa densidade populacional e a Irlanda do Norte. Este objetivo absorveu 70% da dotação dos Fundos Estruturais (151 biliões de euros entre 2000 e 2006). A delimitação das zonas elegíveis para o objetivo 2 dependia de limites máximos de população e de critérios socioeconômicos específicos, tendo-se definido quatro tipos de regiões elegíveis: zonas em mutação socioeconômica nos sectores da indústria e serviços, zonas rurais em declínio, zonas urbanas em dificuldade e zonas em crise dependentes da pesca. O objetivo 2 contou com 22,5 mil milhões de euros para o período, correspondentes a 11,5% da dotação total. As regiões anteriormente elegíveis para os objetivos 2 e 5b, entre 1994 e 1999, beneficiaram igualmente de apoio transitório. O objetivo 3 contou com 24,05 mil milhões de euros, 12,3% do total (Europe – the official website of the European Union, em Janeiro de 2006).

um período de incertezas e dificuldades, fruto das claras restrições orçamentárias e da ampliação da UE.

Perspectivas: 2007-2013

Como refere o portal da UE “a evolução dos objetivos 1, 2 e 3, após 2006, dependerá das avaliações relativas ao seu impacto na coesão econômica, social e territorial, bem como das conclusões do debate sobre o futuro da política regional. O alargamento da União aos 25 EM alterou o contexto socioeconômico da União, tornando necessário, para o período de 2007-2013, o lançamento de uma nova estratégia política e uma reforma dos instrumentos de aplicação” (*Europe – the official website of the European Union*). Neste sentido, a proposta da Comissão para o período 2007-2013 (CE, 2004c) assinala como princípios básicos da reforma, no nível dos regulamentos: uma maior concentração, por meio de uma abordagem mais estratégica que reforce as prioridades da união, quer em nível geográfico quer temático; uma simplificação pela redução do número de regulamentos, menos objetivos e menos fundos; uma gestão financeira mais flexível, entre outros; e ainda uma menor descentralização, destacando-se aqui o papel das regiões e dos agentes locais. Em termos comparativos com o período anterior, os objetivos e instrumentos propostos pela Comissão em matéria de Coesão passam os novos três: Convergência; Competitividade regional e emprego; e Cooperação territorial europeia, concentrando-se os instrumentos nos dois Fundos Estruturais (FEDER e FSE) e no Fundo de Coesão (quadro 1).

Como sintetiza Marques (2006:389), esta nova “política de coesão focaliza-se especialmente nas prioridades das Estratégias de Lisboa (conhecimento, inovação e competitividade), e de Gotemburgo⁹ (ambiente, desenvolvimento sustentável), o que significa uma combinação entre os objetivos de redistribuição (visando expressamente a coesão) e objetivos de eficiência (visando a competitividade, o crescimento e a proteção do ambiente)”. Procura-se, então, um reforço da coesão pelo aumento da competitividade das áreas menos desenvolvidas (realçando-se a nova perspectiva de coesão, a ultrapassar a visão assente apenas nos tradicionais mecanismos de redistribuição do rendimento) e fazendo “da competitividade um elemento de coesão”.

⁹ A denominada “Estratégia de Lisboa” é o resultado da realização, em Lisboa, em 2000, de um Conselho Europeu extraordinário, com o objetivo de tornar a economia europeia altamente competitiva, com base na sociedade do conhecimento. Para tal foi traçada uma estratégia de reforço do emprego, das reformas econômicas e da coesão social, enquanto elementos indispensáveis à concretização do referido objetivo. Em 2001, o Conselho Europeu reuniu-se em Gotemburgo, e de lá resultou a aprovação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, conhecida por “Estratégia de Gotemburgo”, acrescentando a dimensão de caráter ambiental à Estratégia de Lisboa.

Em termos de dotações orçamentais, a proposta de afetação de fundos para esta política é de 346,5 mil milhões de euros, o que a tornará a principal rubrica do orçamento. Quanto a objetivos, o da convergência assumirá um papel de relevo, prevendo-se que absorva 81,5% do total da política de coesão (Quadro 2), seguido do objetivo de competitividade regional e emprego, com uma quota de 16% e por fim, o objetivo da Cooperação territorial europeia¹⁰, com 2,5% da dotação total (CE, 2007b:26).

Quadro 1: A evolução dos objetivos e instrumentos da Política de Coesão

2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos Financeiros	Objetivos	Instrumentos Financeiros
Fundo de Coesão	Fundo de Coesão	Convergência	FEDER
Objetivo nº1	FEDER FSE		FSE
	FEOGA- Garantia Orientação IFOP		Fundo de Coesão
Objetivo nº2	FEDER FSE	Competitividade regional e emprego - nível regional - nível nacional: Estratégia Europeia para o Emprego	FEDER
Objetivo nº3	FSE		FSE
INTERREG	FEDER	Cooperação territorial europeia	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA- Orientação		
Desenvolvimento rural e reestruturação do setor da pesca, fora do objetivo nº1	FEOGA- GarantiaIFOP		
9 Objetivos	6 Instrumentos	3 Objetivos	3 Instrumentos

Fonte: CE (2004a: 8)

¹⁰ Este último justifica-se pelo fato de o alargamento da União aumentar consideravelmente as fronteiras internas e deslocar as fronteiras externas para Leste, procurando-se, com esta proposta, simplificar as ações de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional (CE, 2004a).

Quadro 2: Linhas básicas e dotações da Política de Coesão (2007-2013)

Programas e instrumentos	Elegibilidade	Prioridades	Dotações
Objectivo Convergência			
Incluindo programa especial para as regiões ultraperiféricas		81,6%	(282,8 biliões euros)
Programas regionais e nacionais	Regiões com um PIB/hab. < 75% da média da UE - 25	<ul style="list-style-type: none"> · inovação · ambiente / · prevenção de riscos · acessibilidade · infra - estruturas · recursos humanos · capacidade administrativa 	70,5% = 199,3 biliões de euros
FEDER FSE	Efeito estatístico: Regiões com um PIB/hab. < 75% da média da UE - 15 e > 75% da média da UE - 25		5% = 14 biliões de euros
Fundo de Coesão	Estados-Membros com um RNB/hab. < 90% da média da UE - 25		24,5% = 69,5 biliões de euros
Objectivo Competitividade regional e Emprego			
Os Estados-Membros propõem uma lista de regiões (NUTS 1 ou NUTS 2) "Phasing-in": Regiões abrangidas pelo objectivo 1 entre 2000 e 2006 não abrangidas pelo objectivo convergência		15,9%	(55 biliões euros)
Programas regionais (FEDER) e Programas nacionais (FSE)		<ul style="list-style-type: none"> · inovação · ambiente / · prevenção de riscos · acessibilidade · Estratégia Europeia para o Emprego 	79,27% = 43,6 biliões de euros
			20,73% = 11,4 biliões de euros
Objectivo Cooperação territorial europeia			
Regiões fronteiriças e grandes regiões de cooperação transnacional		2,5%	(8,7 biliões euros)
Programas e redes transfronteiriços e transnacionais (FEDER)		<ul style="list-style-type: none"> · inovação · ambiente / · prevenção de riscos · acessibilidade · cultura e educação 	<ul style="list-style-type: none"> · 74% cooperação transfronteiriça · 21% cooperação transnacional · 5% cooperação interregional

Fontes: CE (2004d: 17); CE (2007b:26)

A figura 3 procura localizar no espaço europeu as áreas abrangidas pelos objetivos "convergência" e "competitividade regional". Destaca-se que praticamente toda a área da UE fica agora coberta por fundos estruturais¹¹.

A política de coesão que se segue vai ter, pois, que se debater com o problema da escassez de recursos, por um lado, e, por outro, com a presença de mais países com dificuldades estruturais, como se pode verificar no quadro 3, onde se apresenta uma breve síntese de indicadores estruturais relativos à situação na UE-15 e na UE-27. Verifica-se que o alargamento da União Europeia de 15 para 27 EM significa um acréscimo de cerca de 27% da população, diminuindo a média do PIB *per capita*, tal como a produtividade e os níveis de emprego.

¹¹ Nota adicional: para o desenvolvimento rural e das pescas, agora fora da política de coesão, a Comissão apresentou a Proposta de Regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [COM (2004) 490 final] e a Proposta de Regulamento relativo ao Fundo Europeu para as Pescas [COM (2004) 497 final]. Estes fundos, que não farão parte dos fundos estruturais, procuram substituir a secção Orientação do FEOGA; a parte específica do FEOGA- garantia afeta ao desenvolvimento rural e ainda o IFOP (CE, 2004a).

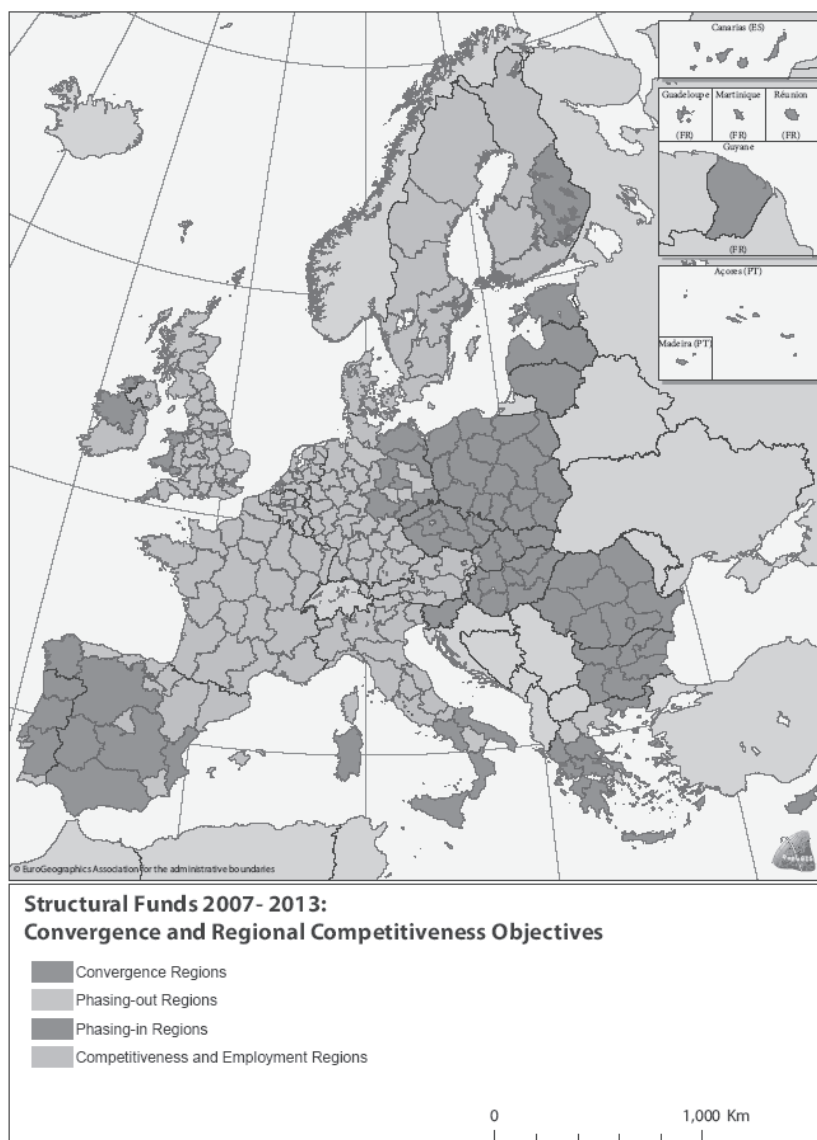


Figura 3: Mapa dos objetivos Convergência e Competitividade Regional (2007-2013)

Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/eligible2007/sf200713.pdf, em Dezembro de 2007

Quadro 3: Síntese de indicadores estruturais comparativos UE-15/UE-27

Indicador	Ano	UE-15	UE-27
População	2004	385.097.072	488.751.251
PIB <i>per capita</i> , ppc	2006	112,1	100
Taxa anual de crescimento do PIB	2006	2,8	3,1
Produtividade do trabalho	2006	110,4	100
Taxa de emprego total	2006	66,2	64,5
Taxa de desemprego total	2006	7,7	8,1

Fonte: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction>, em Dezembro de 2007.

Temos pois, um panorama de menos recursos e mais destinatários em condições de dificuldade acrescida, ao que ainda se adiciona a veemente necessidade de estabilidade no seio da UE.

Instrumentos financeiros ao dispor da comunidade para execução das políticas estruturais

As políticas estruturais são adotadas pela União Européia com vista a reduzir de forma sustentável as disparidades econômicas entre regiões e reforçar o potencial produtivo nas regiões mais desfavorecidas, como observamos anteriormente. Até o fim do último quadro executado, o financiamento¹² destas políticas esteve a cargo, essencialmente, de seis instru-

¹² Os incentivos da UE destinam-se à promoção da diminuição das disparidades regionais, por meio essencialmente, do investimento, quer público quer privado, pois, só em casos excepcionais se poderão destinar à redução dos custos correntes de uma empresa. Deve-se ter presente, como sublinha González (2005), que tais ajudas não poderão distorcer o livre mercado e falsear a concorrência, como referem os artigos 87 a 89 do tratado CE (CE/JOCE: 2002). Existem, todavia, importantes derrogações: a) aos auxílios destinados a promover o desenvolvimento econômico de regiões em queo nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de sub emprego [nº 3, alínea a), do artigo 87º]; b) aos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões econômicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum [nº 3, alínea c), do artigo 87º]. Estas derrogações dizem respeito diretamente aos auxílios com finalidade regional, distinguindo-se das outras categorias de auxílios públicos (auxílios para investigação e desenvolvimento, para as pequenas e médias empresas, para formação) pelo fato de serem reservadas a zonas geográficas específicas e de terem por objetivo o desenvolvimento econômico dessas zonas, por meio do apoio ao investimento e à criação de emprego.

mentos financeiros: os Fundos Estruturais, o Fundo de Coesão e o Banco Europeu de Investimento.

Os Fundos Estruturais

São quatro os fundos que permitiram à UE desenvolver ações para a redução das disparidades de desenvolvimento entre as regiões. Através destes fundos a União pode outorgar ajudas financeiras aos programas plurianuais¹³ de desenvolvimento regional, negociados entre as regiões, os EM e a Comissão, assim como a iniciativas e às ações comunitárias específicas.

Os primeiros fundos estruturais comunitários a surgir foram o Fundo Social Europeu (FSE), dirigido à intervenção para o emprego e formação no âmbito da estratégia europeia, e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – seção orientação (FEOGA-O) que contribuiu para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas, e ainda para a ajuda aos agricultores. Em 1975, surgiu o mais importante fundo estrutural, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que se destina a financiar infra-estruturas, projeto de desenvolvimento local, investimentos produtivos, ajudas às PME, entre outros.

Posteriormente, em 1993, foi criado o Instrumento Financeiro de Apoio à Pesca (IFOP) que como o próprio nome indica, destina-se a apoiar a reforma estrutural da pesca.

Em anexo, apresentamos as fichas – resumo com intervenção destes fundos por objetivos prioritários (quadros A.3 e A.4).

O Fundo de Coesão

Para além dos fundos estruturais, a UE conta também, desde 1994, com o Fundo de Coesão, destinado a financiar grandes projetos de infra-

¹³ A programação é um dos elementos essenciais das reformas dos Fundos Estruturais. O período atual abrangido é de 7 anos, havendo, contudo, a possibilidade de adaptações. A Comissão negocia com os EM com base em documentos de programação e efetua uma repartição indicativa dos Fundos para cada intervenção e para cada EM. Estes documentos são numa primeira fase, planos de desenvolvimento e de reconversão, apresentados pelos EM e baseados nas prioridades nacionais e regionais. Os Estados-Membros apresentam, seguidamente, à Comissão, Documentos de Programação, que incluem as orientações gerais do executivo europeu (Europe – the official website of the European Union, em Janeiro de 2006).

estrutura, no domínio do ambiente e das redes transeuropeias de transporte de interesse comum.

Participação financeira dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão

A participação financeira dos fundos estruturais é feita sob a forma de ajuda não reembolsável, ou “ajuda direta” e, em menor escala, de ajuda reembolsável, bonificações de juros, garantia, aquisição de participações e participação no capital de risco. Os limites para estas intervenções variaram desde a implementação dos respectivos regulamentos e sucessivas reformas. Para o quadro 2000-2006, os limites desta participação foram, em regra, para as regiões elegíveis para o objetivo 1, 75%, no máximo, do custo total elegível e, em geral, 50%, no mínimo, das despesas públicas elegíveis. Esta taxa de participação comunitária poderia atingir os 80% nas regiões situadas num Estado-Membro abrangido pelo Fundo de Coesão, ou mesmo 85% em **todas** as regiões ultra periféricas e nas ilhas menores do mar Egeu, na Grécia. Para as regiões elegíveis para os objetivos 2 e 3: 50%, no máximo, do custo total elegível e, em geral, 25%, no mínimo, das despesas públicas elegíveis. Consoante à elegibilidade para os diferentes objetivos e à situação econômica e geográfica das regiões, o regulamento condicionou a participação dos Fundos a outros limites máximos, no caso de investimentos em empresas ou infra-estruturas suscetíveis de gerar receitas líquidas significativas.

Em termos de Fundo de Coesão, a participação estava compreendida entre 80 a 85% da despesa pública relativa a um projeto, em função da natureza da intervenção. Todavia, se existisse co-participação de outras ajudas comunitárias, no seu conjunto, não poderiam exceder 90% das despesas totais, exceto em matéria de estudos preparatórios que poderiam ser financiados a 100%. No entanto, o total das despesas assim efetuadas não poderia exceder 0,5% da dotação total do fundo (Europe – the official website of the European Union, em Outubro de 2009).

Dotações orçamentais dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão

As dotações orçamentárias para os fundos estruturais e para o Fundo de Coesão encontram-se condensadas na linha “medidas estruturais” do Quadro 4.

Quadro 4: Repartição das despesas no orçamento comunitário

Finalidade	1989-1992		1993-1999		2000-2006	
	Recursos*	%	Recursos**	%	Recursos***	%
Agricultura	127,352	57,6	282,2	47,3	297,7	48,61
Medidas estruturais	53,99	24,4	204,8	34,4	213,0	34,78
Outros	39,816	18,0	109,1	18,3	101,8	16,62
Total	221,158	100	596,074	100	612,53	100

* Em mil milhões de euros, preços correntes; ** em mil milhões de ecus, preços correntes; *** em mil milhões de euros, preços de 1999.

Fontes: Construído a partir de dados obtidos em CE (1993); CE/JOCE (1999); Direcção Geral dos Orçamentos (2000); CE (2002)

Como se pode verificar, o peso das medidas estruturais até o início do quadro comunitário 2000-06 cresceu fortemente, registrando-se, neste último quadro, uma alteração da sua importância para os países da EU-15, a favor dos novos EM (figura 4).

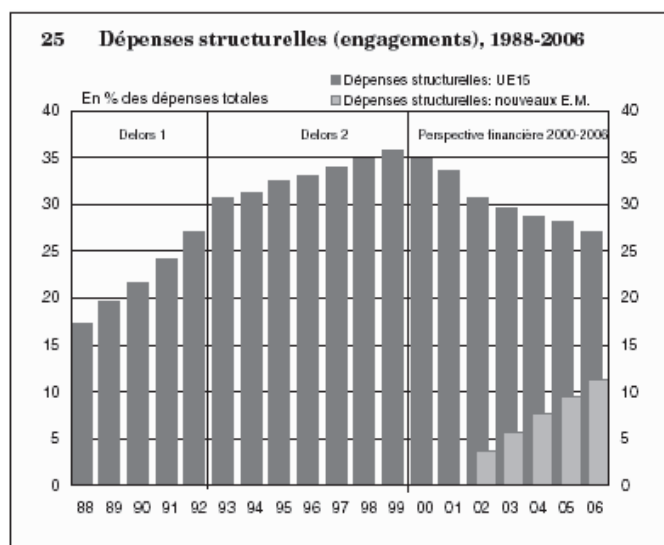


Figura 4: Evolução das despesas estruturais na despesa total (1988-2006)

Fonte: CE (2001: 119)

Por objetivos, a distribuição relevou um claro favorecimento do objetivo 1, que, no período 1990-1993, absorveu cerca de 67% dos recursos de fundos disponíveis; no período 1994-1999 essa percentagem aumentou para 68%, estando previsto que o período 2000-2006 venha a arrecadar, feito o encerramento, 69,7% (Sequeira, 1997 e DG Politique Régionale, 2000). Nota-se que o principal fundo a contribuir para o objetivo 1 foi o FEDER.

Quadro 5: Repartição das ajudas estruturais entre os Estados-Membros (1989-1999)

	INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS							
	1989-1993 (média anual)				1994-1999 (média anual)			
	Total	Int.Comunit	Total	Int.Comunit	Total	Int.Comunit	Total	Int.Comunit
	Milhões de ecus	Em % do PIB	Milhões de ecus	Em % do PIB	Milhões de ecus	Em % do PIB	Milhões de ecus	Em % do PIB
B	485	173	0,30	0,11	1.089	349	0,57	0,18
DK	274	86	0,26	0,08	426	140	0,34	0,11
D	6.741	1.680	0,53	0,13	13.954	3.622	0,81	0,21
GR	3.091	1.834	4,47	2,65	5.793	2.956	7,20	3,67
E	6.201	3.017	1,54	0,75	13.747	7.066	3,38	1,74
F	4.114	1.387	0,42	0,14	7.107	2.491	0,63	0,22
IRL	2.212	980	5,99	2,66	2.180	1.234	4,98	2,82
I	5.485	2.374	0,63	0,27	9.722	3.608	1,13	0,42
L	41	15	0,45	0,17	57	17	0,49	0,15
NL	488	163	0,21	0,07	1.498	436	0,53	0,15
P	3.789	1.892	6,15	3,07	5.300	2.940	7,17	3,98
UK	2.659	1.066	0,34	0,13	4.779	2.164	0,56	0,25
EUR 12	35.580	14.666	0,71	0,29	65.651	27.024	1,11	0,45
A					1.572	316	0,94	0,19
FIN					1.134	331	1,38	0,40
S					878	261	0,53	0,37
EUR 15					69.235	27.932	1,12	0,51

Fonte: Construído a partir de dados recolhidos em <http://www.esportareilterritorio.coldiretti.it/Documenti/1%20rapporto%20coesione.pdf> (Jan., 2006: 144)

Da análise do quadro 5, verificamos que, em valor absoluto, as intervenções estruturais totais na Alemanha e Espanha estão na cabeça da lista, seguidas por Itália e França, e depois, pela Grécia e Portugal.

Em termos relativos (importância das verbas recebidas no PIB de cada país), aparecem em primeiro lugar Portugal, seguido da Grécia, Irlanda e Espanha. Por meio de um cálculo simples, constatamos que estes mesmos países que se incluem nos ditos países da coesão¹⁴ são também os países onde se verifica que as despesas têm uma co-participação comunitária mais elevada (peso da intervenção comunitária no total).

Relativamente ao crescimento da intervenção comunitária, em média anual, entre o primeiro período de 1989/93 e o período subsequente, 1994/99, verificamos que os Países Baixos, a Espanha, a Alemanha, o Reino Unido e a Bélgica apresentaram ritmos de crescimento superiores à média da EU-12, enquanto a Grécia, Portugal e a Irlanda cresceram abaixo da média. Não obstante, a importância das intervenções comunitárias, em termos de PIB, nestes últimos países e inclusive em Espanha (onde as intervenções têm um peso muito mais baixo), aumentou entre os dois períodos.

Avançando agora para aspectos do quadro comunitário 2000-06, relevamos a manutenção da importância do objetivo 1, que continuou a liderar a absorção de fundos estruturais e constatamos que, se procedermos ao cálculo auxiliar relativo à média da intervenção comunitária total, esta aumentou relativamente aos períodos anteriores (30.287 milhões de euros de média anual, preços de 99, para UE-15), embora bastante menos do que ocorreu no período anterior (94/99) relativamente ao precedente (89/93). Em termos de peso no PIB, as ajudas da comunidade decresceram, na grande maioria dos países, incluindo os da coesão. Todavia, apesar da descida relativa, é, nestes países, que as intervenções comunitárias atingiram o peso máximo em relação ao PIB: o valor mais elevado registrou-se em Portugal, seguido da Grécia e depois de Espanha.

Outros instrumentos financeiros

Para além dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, a comunidade, no desenvolvimento da sua política regional, tem ainda à disposição outros instrumentos, como os Instrumentos financeiros de pré-adesão, do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI).

¹⁴ Entendem-se por “países da coesão”, os países cujo Produto Nacional Bruto (PNB) é inferior a 90% da média comunitária e nos quais se verifica uma necessidade de avultados investimentos em infraestruturas ambientais e de transporte. À data do documento, integravam este grupo Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda e todos os novos EM que apresentavam carências neste âmbito (CE, 2004a: 8).

Os instrumentos financeiros de pré-adesão destinam-se a participar financeiramente na preparação da adesão à UE dos países candidatos da Europa Central e Oriental.

O BEI **tem por missão** facilitar a realização de investimentos públicos e/ou privados que observem um dos seguintes objetivos: a) desenvolvimento das regiões desfavorecidas da União Europeia; b) modernização das empresas e criação de novas atividades que não possam ser totalmente cobertas por meios financeiros nacionais; c) ajuda a investimentos em infra-estruturas de interesse comunitário que, pela sua dimensão ou natureza, não possam ser financiados por um único Estado-Membro. O BEI atua através de empréstimos globais e de empréstimos individuais. E, desde 2000, o FEI, em conjunto com o BEI, gere fundos na área da concessão de capital de risco e de garantias às PME (Parlement européen, 2004 e Europe – the official website of the European Union, em Outubro de 2009).

Efeitos da política de coesão econômica e social

O que esperar da aplicação destes investimentos? De acordo com o terceiro relatório sobre a coesão, de fevereiro de 2004 (CE, 2004b), observou-se uma convergência significativa dos países da coesão; uma tendência positiva, em geral nas regiões do objetivo 1, no aumento do PIB, emprego e produtividade superior à média europeia; melhor governança em nível regional e uma maior cooperação regional em nível europeu. Todavia o quarto relatório sobre a coesão, publicado em Maio de 2007 (CE, 2007a), mostra uma realidade bem menos auspiciosa, devido essencialmente, como referido na introdução, às alterações macroeconômicas e ao alargamento da comunidade.

Efeitos em nível de convergência

Análise global

A análise econométrica apresentada no já referido terceiro relatório sobre a coesão econômica e social (CE, 2004b), cujos resultados apresentamos no quadro 6, relevou que ocorreu um processo de convergência no PIB *per capita* no espaço europeu. Dividindo o intervalo temporal entre 1980 e 2001 em três períodos, as conclusões mais relevantes apon-

tam para a existência de um processo de convergência *beta*¹⁵) isto é, as regiões com um PIB inicial *per capita* mais baixo revelaram, em média, um maior crescimento do PIB *per capita* (desde a introdução dos apoios às regiões objetivo 1, em 1988, e os seus reforços, notadamente 1994). Deve-se salientar que esse processo de convergência *beta* foi particularmente forte no período entre 1988 e 2001. E o processo de convergência *beta* não se deu apenas entre as regiões do objetivo 1, relativamente às restantes, mas, igualmente, dentro das próprias regiões objetivo 1. O relatório releva, ainda, que neste período, 1988-01, as disparidades regionais do PIB *per capita* diminuíram, tendo-se verificado também um processo de convergência *sigma*.

Quadro 6: Convergência regional (1980-2001)

Convergência regional	Nº de regiões	PIB per capita (% da taxa de crescimento)	Convergência beta Taxa por ano (%)	R-quadrado
1980-1988				
Todas as regiões EU 15	197	2,0	0,5	0,94
Regiões objetivo	55	1,9	0,4	0,87
Outras regiões	142	2,0	2,1	0,92
1988-1994				
Todas as regiões EU 15	197	1,3	0,7	0,97
Regiões objetivo	55	1,4	3,1	0,94
Outras regiões	142	1,2	0,8	0,95
1994-2001				
Todas as regiões EU 15	197	2,3	0,9	0,97
Regiões objetivo	55	2,6	1,6	0,92
Outras regiões	142	2,1	0,0	0,96

Fonte: CE (2004b: 146)

¹⁵ A convergência *beta* verifica-se “quando as economias mais pobres tendem a crescer mais rapidamente do que as ricas” (Silva e Silva, 2002: 241). Quanto à convergência *sigma*, “está presente quando a dispersão dos níveis de produto per capita efetivo de um conjunto de economias tende a diminuir ao longo do tempo” (Silva e Silva, 2002: 244). Os conceitos estão relacionados: uma condição necessária para a existência de convergência *sigma* é a existência de convergência *beta*. Todavia poderá ocorrer um processo de convergência *beta* sem que ocorra convergência *sigma*, bastando, para tal, que apesar de a região mais pobre crescer mais rapidamente do que a mais rica, não se observe uma diminuição da dispersão dos rendimentos ao longo do tempo. Então, a convergência *beta* é uma condição necessária, mas não suficiente para a convergência *sigma*.

Porém, o mais recente texto sobre a coesão, o quarto relatório (CE, 2007a), tal como já se fez alusão, revela uma situação algo menos favorável em matéria de convergência¹⁶, patente na Figura 5:

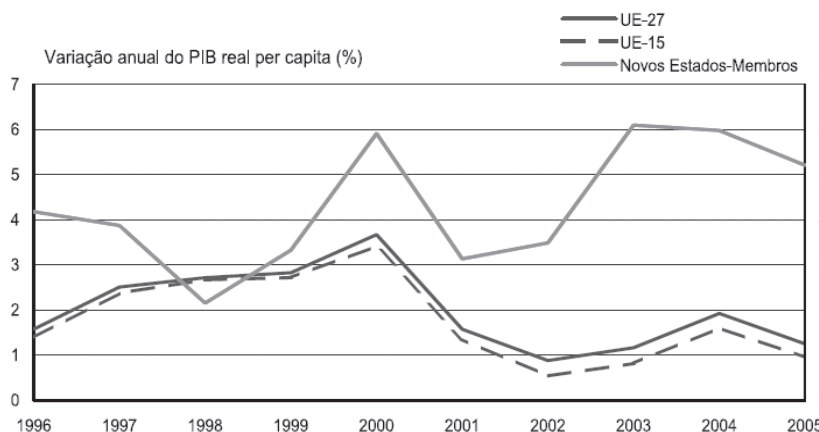


Figura 5: Crescimento do PIB real *per capita* na UE-15 e nos novos Estados-Membros (1996-2005)

Fonte: CE (2007a: 3).

Se o crescimento do PIB *per capita* da UE-27 atingiu quase 4% em 2000, nos anos seguintes, registrou-se um abrandamento, com taxas inferiores a 1% em 2002 e 2003. A recuperação no ano de 2004 foi estimada em 1,9%, mas, em 2005, este valor desceu para 1,3% (CE, 2007a: 3). Como seria de esperar, entre os países da EU, registraram-se comportamentos bem diferenciados, dos quais salientamos o comportamento dos novos EM que, em geral, excederam a taxa média de crescimento da UE. Ou seja, desde 2000, têm sido os países com menor nível de PIB *per capita* expresso em *ppc*, que tem registrado o crescimento mais elevado, com exceção da Eslovênia, República Checa e Malta.

Passando a análise ao nível de NUT II, a conclusão genérica é que a convergência aumenta, no período 1995-2004, embora na maioria dos

¹⁶ O conceito de convergência real tem sido associado à convergência econômica, recorrendo-se habitualmente, neste seguimento, ao indicador do Produto interno Bruto (PIB) per capita, medido em paridade de poder de compra (ppc). Todavia, como refere Carvalho (2001), a associação da convergência real ao PIB per capita em ppc não está isenta de controvérsia, notadamente quanto à metodologia utilizada, à existência de outros fatores que não são tidos em consideração, assim como à ausência de uma perspectiva temporal de longo prazo.

casos isso não aconteça em nível nacional, pelo que a situação parece algo mais complicada, concluindo-se que "...a divergência no interior dos países é reflexo do crescimento das capitais" (CE, 2007a:11). Neste seguimento, naturalmente que é exigido um esforço contínuo para reduzir as disparidades, uma vez que estas permanecem demasiado amplas.

Convergência, montante de fundos e sua aplicação nos primeiros países da coesão

Em matéria de países ditos os "originais" da coesão (Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal), o comportamento, neste período de dez anos, foi muito irregular (figura 6). No topo, a Irlanda, que, desde muito cedo, mantém um crescimento superior médio anual superior à média da UE (4 pontos percentuais médios anuais superior à média, neste período); Em seguida, a Grécia e a Espanha, com 1,5% e 0,7% de crescimento anual superior à média da UE, respectivamente. Portugal, porém, só conseguiu superar a taxa de crescimento médio da UE até 1999; depois disso ficou substancialmente abaixo, com poucos sinais de recuperação, pelo que, em 2005 o PIB *per capita* em ppc não ultrapassava os 75% da média comunitária (CE, 2007a).

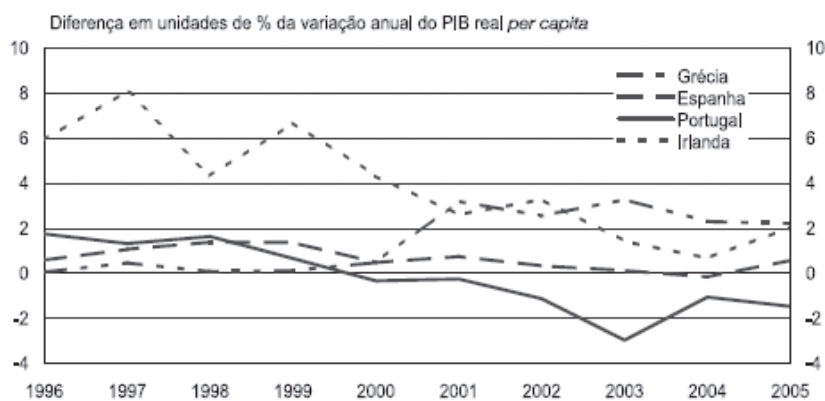


Figura 6: Diferença entre o crescimento do PIB real *per capita* nos países da Coesão na UE-15 e a média da UE- 15, 1996-2005

Fonte: CE (2007a: 7)

O Quadro 7, com informação sobre o evoluir do PIB *per capita* nestes países no período 1997/2008, confirma esta perspectiva, mostrando cla-

ramente a melhor posição relativa da Irlanda, com valores muito superiores aos da média UE-27 e mesmo da UE-15. Segue-se a Espanha, ainda com valores superiores aos da UE-27, depois a Grécia e, bastante distante, Portugal, ambos com valores médios inferiores aos da união.

Quadro 7: PIB por habitante, nos “velhos países da coesão”, 1997/2008

(EU-27: 100)	Irlanda	Grécia	Espanha	Portugal	EU (15)
1997	114,6	84,5	93,3	76,1	115,5
1998	121	83,3	95,3	76,6	115,4
1999	125,7	82,7	96,3	78,2	115,3
2000	130,8	84,1	97,4	78	115,3
2001	132,3	86,5	98,1	77,3	114,9
2002	137,8	90,2	100,5	77	114,3
2003	140,6	92,6	100,9	76,6	113,8
2004	141,8	94	101	74,6	113,1
2005	143,7	91,8	102	77	112,8
2006	145,2	93	104,6	76,4	112,3
2007	147,8	92,8	105	75,6	111,6
2008	135,4	94,3	102,6	76	110,7

Fonte: Construção própria, com base em dados recolhidos no Eurostat (Outubro 2009)

Creemos que poderá ser interessante investigar estes comportamentos em termos de convergência e a sua eventual relação com a importância relativa dos fundos estruturais em termos de PIB e de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), e, principalmente, como a tipologia dos investimentos apoiados por esses fundos comunitários.

Conforme se pode constatar no Quadro 8, Portugal, e imediatamente a seguir, a Grécia, foram os países onde os fundos estruturais tiveram um peso relativo, em termos de percentagem do PIB, significativamente superior, entre 2,6 e 3,3% do PIB. Na Espanha, os fundos tiveram nos dois primeiros períodos (1989/93 e 1994/99) o menor peso dos 4 países, mas, no último (2000-06), embora se mantivesse baixo, cerca de 1,3%, foi ultrapassado pela Irlanda. Interessante o comportamento deste último país, a Irlanda: os fundos tiveram um peso muito significativo no primeiro período (1989-93), atingindo 2,5% do PIB, mas vieram a diminuir acentuadamente de importância, de tal forma que, em 2000-06, apenas representavam 0,6% do PIB, menos de metade do valor espanhol e quase um quinto da importância relativa para a Grécia e Portugal.

O comportamento em percentagem do PIB revelado por meio destes valores teve uma expressão quase proporcional em matéria de FBCF, salientando-se a elevada percentagem do investimento financiado pela UE na FBCF de Portugal e da Grécia (oscilando entre 11,4 e 14,6%). A Espanha revelou uma menor importância relativa, e a Irlanda, se em 1989-93 os fundos estruturais significaram 15% da FBCF, já, em 2000-06, esse valor caiu para 2,6%.

Quadro 8: Peso dos Fundos Estruturais no PIB e na FBCF dos “países da coesão”

	Grécia	Irlanda	Espanha	Portugal	EU-4
	PIB (%)				
1989-1993	2,0	2,5	0,7	3,0	1,4
1994-1999	3,0	1,9	1,5	3,3	2,0
2000-2006	2,8	0,6	1,3	2,9	1,6
	FBCF (%)				
1989-1993	11,8	15,0	2,9	12,4	5,5
1994-1999	14,6	9,6	6,7	14,2	8,9
2000-2006	12,3	2,6	5,5	11,4	6,9

Fonte: CE (2001) em Marques (2006:387)

Prestando-se agora atenção ao quadro 9, onde está patente a distribuição dos fundos estruturais por grandes domínios de intervenção, notadamente infraestruturas, recursos humanos e atividade produtiva, verifica-se que a Irlanda se evidencia pela aposta muito mais clara nos recursos humanos relativamente aos outros países, em detrimento das infraestruturas, sendo apenas imitada, e até mesmo ultrapassada pela Espanha, no período 2000/06. A Grécia revelou, em qualquer dos períodos, uma maior aposta em infra-estruturas e menor em recursos humanos, relativamente aos outros países. Portugal manteve um padrão de distribuição relativamente homogêneo ao longo do tempo.

Quadro 9: Repartição dos Fundos Estruturais por grande domínio de intervenção

	Grécia		Irlanda		Espanha		Portugal	
	1994/99	2000/06	1994/99	2000/06	1994/99	2000/06	1994/99	2000/06
Infra-estruturas	45,8	38,1	17,3	20,1	37,2	21,6	29,5	27,7
Recursos Humanos	23,5	24,0	35,7	33,3	24,4	46,6	26,6	27,8
Atividade produtiva	30,2	34,3	39,9	44,0	30,0	30,9	39,6	42,2

Fonte: CE (2001) e CE (2004b), em Marques (2006:388)

De acordo com a teoria econômica, o crescimento de médio e longo prazo depende muito dos investimentos anteriores em capital físico e sobretudo, à luz das novas teorias do crescimento, do investimento em capital humano. Daí que Marques (2006: 388) entenda que se possam tirar daqui duas conclusões bastante importantes, o fato de, em alguns casos, a focalização dos fundos estruturais nos fatores mais decisivos para a produtividade e para o crescimento ter sido claramente insuficiente, e ainda o fato de a componente alocativa destes fundos se ter revelado arbitrária, uma vez que permite que cada país faça as suas escolhas. E os dados mostram que países com realidades semelhantes fizeram escolhas diferenciadas.

Efeitos em nível de emprego

Em termos de emprego, também se registraram progressos significativos entre 1994 e 2001 em todos os “países da coesão”, exceto na Grécia. A proporção da população em idade ativa, empregada, aumentou a um ritmo superior à média (UE, 2004). Todavia, e em conformidade com o terceiro relatório sobre a coesão (CE, 2004b), as disparidades mantiveram-se grandes, verificando-se que, nos novos EM, a reestruturação econômica da agricultura e das indústrias tradicionais provocou um aumento do desemprego. Nesses países, conforme observado, apenas 56% das pessoas em idade de trabalhar ocupam um emprego, contra 64% na anterior UE-15.

Alargado este período de análise de impacto até ao ano 2005, e de acordo com o quarto relatório sobre a coesão econômica e social (CE, 2007a), o cenário agrava-se a partir de 2001. Efetivamente, em 2005, apenas quatro EM (Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Reino Unido) apresentavam taxas de emprego¹³ superiores a 70%, objetivo estabelecido pela estratégia de Lisboa. Os maiores aumentos na taxa de emprego verificaram-se em Espanha, Chipre, Estados Bálticos, Grécia, Itália e Bulgária, embora a taxa permaneça, nesta data e nos três últimos países, a mais de dez pontos percentuais abaixo do objetivo, assim como na Hungria, Polónia, Malta e Romênia (Figura 7).

Outros efeitos

Outros tipos de efeitos da política de coesão foram já indiretamente abordados. Tratam-se dos efeitos redistributivos, uma vez que se assiste a uma redistribuição de rendimentos dentro da União, com os países mais

¹³ A taxa de emprego equivale ao número de pessoas empregadas com idades entre os 15 e os 64 anos, em percentagem da população dos 15 aos 64.

atrasados recebendo contribuições mais significativas, em termos de peso relativo no PIB do país, do que os mais desenvolvidos.

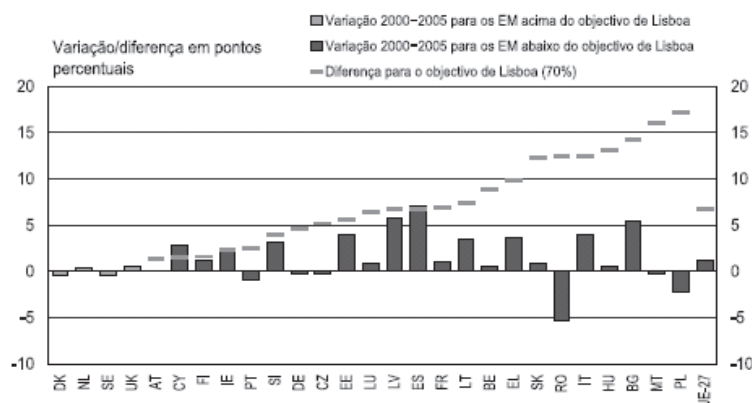


Figura 7: Variação das taxas de emprego (2000-2005)
 Fonte: CE (2007a: 20).

Mas os efeitos da política de coesão econômica e social não se restringem a estes efeitos; diversos estudos que foram levados a cabo, com recurso a modelos econométricos, revelam que a PRC teve impacto em termos macroeconômicos. Os principais resultados obtidos, para os “países da coesão”, mostram claramente o impacto positivo desta política em termos de crescimento do PIB e do investimento, sobretudo nos períodos 89-99, sugerindo que tal efeito benéfico se poderia manter no período 2000-06, se bem que com efeitos bem mais reduzidos (Cuadrado-Roura e Navarro, 2005).

Quadro 10: Efeitos macroeconômicos *ex post* da política estrutural 1994-1999: resultados da simulação *Hermin*

	Grécia	Espanha	Irlanda	Portugal	Alemanha de Leste	Irlanda do Norte
PIB	2,2	1,4	2,8	4,7	3,9	1,3
Produção da indústria transformadora	3,4	3,7	4,7	10,6	3,2	0,6
Produção de serviços mercantis	2,4	1,2	2,4	4,8	4,4	2,2
Investimentos em capital fixo*	18,1	9,1	12,1	24,8	7,8	1,2
Produtividade da mão-de-obra*	2,3	2,1	2,2	6,6	1,2	0,5
Emprego*	1,0	1,5	4,7	3,7	2,0	0,1

* apenas o sector da indústria de transformação

Fonte: CE (2004b: 183)

O terceiro relatório sobre a coesão econômica confirma igualmente este impacto macroeconômico (quadro 10), salientando que "... as intervenções estruturais impulsionam o crescimento nos países da coesão, quer aumentando a procura, quer fortalecendo o lado da oferta na economia. Logo, se estima que, em 1999, o PIB de Espanha tenha sido 1,5% mais elevado do que teria sido sem intervenção; na Grécia, mais de 2% superior; na Irlanda, quase 3%, e em Portugal, mais de 4,5%. Para além disso, estima-se que o PIB nos novos *Länder* alemães tenha aumentado cerca de 4% como resultado da intervenção" (CE, 2004b: xviii). No Quadro 10, verifica-se o impacto positivo, não apenas em termos de crescimento do PIB, mas também na produtividade da mão-de-obra e do emprego (este último com dados apenas do sector da transformação).

Quadro 11: HERMIN: Impacto da política de coesão 2000-2013 no PIB nacional e no emprego em 2015.

País	Aumento do PIB (% acima da base de referência)	Aumento do emprego (% acima da base de referência)	Aumento do emprego (em milhares acima da base de referência)
Bulgária	5,9	3,2	90,4
República Checa	9,1	7,1	327,8
Estônia	8,6	5,4	31,0
Irlanda	0,6	0,4	8,2
Grécia	3,5	2,3	95,0
Espanha	1,2	0,8	156,7
Chipre	1,1	0,9	3,1
Letónia	9,3	6,0	55,4
Lituânia	8,3	4,8	67,7
Hungria	5,4	3,7	147,3
Malta	4,5	4,0	6,9
Polónia	5,4	2,8	384,2
Portugal	3,1	2,1	104,8
Roménia	7,6	3,2	267,5
Eslováquia	6,1	4,0	87,9
Eslovénia	2,5	1,7	15,7
Alemanha de leste	1,1	0,9	60,0
Sul da Itália	1,5	0,9	60,1
Total			1969,7

Fonte: CE (2007a: 96).

O quarto relatório atualiza este cenário, conforme se pode constatar no quadro 11, revelando o impacto positivo e significativo da política de

coesão 2000-2013, prevendo-se que o PIB absoluto em 2015, na maioria dos novos EM, venha a situar-se em cerca de 5 a 10% superior ao que seria sem a intervenção da UE, e estando prevista a criação de um notável número de novos empregos.

Salienta-se que as transferências da UE têm um efeito particularmente relevante em matéria de investimento público, reconhecendo-se, no entanto, que estes efeitos em termos de esforço por parte do investimento privado, continua a ser bastante baixo, em particular na França, no Reino Unido e nos “países da coesão” (CE, 2007a; 2004b).

Em termos qualitativos, pode-se notar uma clara e benéfica influência nas administrações públicas por meio da exigência de melhoria dos sistemas de gestão dos recursos com vista a uma utilização mais eficiente dos mesmos. Efetivamente, o processo de avaliação foi encarado como algo necessário para o cumprimento das obrigações regulamentares, convertendo-se num precioso sistema de ajuda para a planificação e gestão dos recursos e, simultaneamente, permitiu uma maior transparência sobre a utilização dos fundos públicos por meio do aumento da informação disponível para o público (Cuadrado-Roura e Navarro, 2005).

Considerações finais

A coesão econômica e social é, há vários anos, um dos objetivos prioritários da União Europeia. Ao promover a coesão, a União favorece um desenvolvimento harmonioso e sustentável das atividades econômicas, cria emprego, revela uma preocupação crescente com a proteção do ambiente, assim como com a eliminação das desigualdades entre países, regiões, populações e entre homens e mulheres. Porém, e apesar das sucessivas reformas das políticas estruturais e consequentes reformulações em nível de orientação, objetivos, regulamentos de aplicação e reforços financeiros, que tiveram um impacto positivo na diminuição das disparidades regionais, o certo é que subsistem disparidades socioeconômicas muito grandes entre as regiões da UE, conforme foi demonstrado. Não só o PIB por habitante é particularmente baixo nos novos Estados-Membros, situando-se abaixo dos 50%, relativamente à média anterior da UE, como, também, em diversos territórios já parte integrante da comunidade, há um significativo número de anos, principalmente em regiões do Sul de Itália, da Grécia e de Portugal, apresentam valores inferiores a 75% da referida média. Acreditando-se que esta divergência poderá ter origem nas deficiências estruturais em determinados fatores - cha-

ve de competitividade, como os investimentos em infra-estruturas, a inovação e os recursos humanos; constata-se, simultaneamente, que, concretamente nos denominados “países da coesão”, foram seguidas estratégias de investimento muito diferenciadas, em termos dos setores (infraestruturas, recursos humanos e atividades produtivas) que elegeram como prioritários. E essas diferenças podem, certamente, ajudar a explicar casos de maior sucesso relativo como o da Irlanda, com uma clara aposta no investimento em recursos humanos, desde os primeiros apoios comunitários, reveladora de uma estratégia de desenvolvimento consciente da importância deste investimento, até o fato de se tratar de investimento com um retorno a longo prazo, em detrimento da opção pela chamada “política do betão”, onde os investimentos em infra-estruturas foram considerados prioritários.

Mesmo levando-se em consideração o gravíssimo período de recessão econômica, assim como o fato de a União Européia ter conhecido, neste período, o seu maior alargamento, com a entrada de 12 novos países, e que esta passagem da UE-15 para a EU-27 significou uma deterioração da generalidade dos indicadores socioeconômicos, o certo é que a Estratégia de Lisboa está para se concretizar. De fato, e tal como foi referido, esta estratégia previa o reforço do emprego e da coesão social, por meio do incentivo à inovação e ao investimento empresarial, assim como a modernização dos sistemas educativos da Europa, com vista à sua adequação às exigências do caminho rumo à sociedade do conhecimento. Contudo constatamos que, apesar da estratégia de Lisboa ser datada do ano 2000, o quadro de apoios comunitários 2000-06 não conseguiu efetivar esta estratégia, como o provam os resultados analisados em matéria de níveis de convergência e de emprego. A Europa, reconhecendo este fracasso, voltou a agitar a Estratégia de Lisboa como bandeira na denominada nova política de coesão, programada para o período 2007-2013.

Acreditamos que haverá possibilidades de se evitarem os erros anteriormente cometidos desde que se integre, na prática, o que a teoria econômica desde há muito vem reclamando, quando aponta como motores de desenvolvimento o investimento em I&D, a aposta na formação de capital humano, na inovação e nos recursos endógenos, e com um forte incentivo à cooperação entre os agentes via estabelecimento de redes e de parcerias. No nível da governação, salienta-se a pertinência da articulação entre os diversos níveis e agentes, desde o local, ao regional, nacional e supranacional. E, sobretudo, urge a estimulação do pensar coletivo, de forma a ser possível delinear estratégias e conseqüentes ações concertadas, que após a definição dos objetivos de interesse comum, possam levar ao esta-

belecimento de uma verdadeira política de desenvolvimento regional, geradora de uma forte coesão económica e social, no espírito das Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo, e procurando dar cumprimento aos objetivos previstos no tratado de Lisboa, em vigor desde 2009.

Bibliografia

CARVALHO, Alda. (2001), « A convergência Real. Portugal e a União Europeia ». *Revista Prospectiva e Planeamento*, Ministério do Planeamento, vol.7, 2001, pp. 163-176.

CE. (1993), *Rapport sur la mise en oeuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 Octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Propositions en vue de son renouvellement* (on-line). [24-01-2008]. Disponível na Internet: <http://europa.eu.int>.

CE. (2001), *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale* (on-line). [20-01-2008]. Disponível na Internet: <http://europa.eu>.

CE. (2002), *As Finanças Públicas da União Europeia*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE. (2004a), *Novas Orientações para a coesão a partir de 2007*. Ficha de síntese 2004 (on-line). [28-01-2008]. Disponível na Internet: <http://europa.eu.int>

CE. (2004b), *Uma nova pareceria para a coesão. Convergência competitividade cooperação. Terceiro relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE. (2004c), *Regiões marcam a diferença. Política de coesão (2007-2013). Proposta de novos regulamentos da Comissão. 14 de Julho de 2004*. CD-Rom.

CE. (2004d), *Regiões marcam a diferença. Política de coesão e seus instrumentos financeiros*. CD-Rom.

CE. (2007a), *Regiões em crescimento, Europa em crescimento - Quarto relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE. (2007b), *Eurostat regional yearbook 2007*. Eurostat statistical books. Luxembourg, Office for Official Publications of European Communities.

CE/JOCE. (1999), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, de 18/06/1999. C 172.

CE/JOCE. (2002), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, de 24/12/2002. C 325.

CE/JOUE. (2007), *Jornal Oficial da União Europeia*, de 17/12/2007. C 306.

CUADRADO-ROURA, Juan; NAVARRO, Tomás. (2005), "Política Regional y de Cohesión". In Joseph M. J. Galduf (Coord.), *Economía de la Unión Europea*. 5ª edição. España, THOMSON, Tratados y manuales de economía, Biblioteca Civitas Economía y Empresa., Colección Economía, pp. 453-492.

DG POLITIQUE RÉGIONALE. (2000), *Les Actions structurelles 2000-2006 - Commentaires et Règlements* (on-line). [20-01-2008]. Disponível na Internet: <http://europa.eu.int>.

DIRECÇÃO GERAL DOS ORÇAMENTOS. (2000), *Vade-mécum orçamental 2000*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

EUROPE. (2009), *the official website of the European Union*, em <http://europa.eu>.

EUROSTAT. (2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

GONZÁLEZ, Carmen Benavides. (2005), "Los incentivos Regionales en la Unión Europea". In Joseph M. J. Galduf (Coord.), *Economía de la Unión Europea*. 5ª edição. España, THOMSON, Tratados y manuales de economía, Biblioteca Civitas Economía y empresa, Colección Economía, pp. 493-501.

MARQUES, Alfredo. (2006), *Economia da União Europeia*. Coimbra, Edições Almedina, SA.

MATEUS, Augusto e Associados, CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE. (2005), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*. Lisboa. Coordenação Augusto Mateus.

PARLEMENT EUROPÉEN. (2004), *Fiches Techniques sur l'Union Européenne*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

SEQUEIRA RAMOS, Maria Teresa Couceiro da Costa Sequeira. (2006), *Incentivos ao Investimento e Desenvolvimento Regional*. Tese de Doutoramento. Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

SEQUEIRA, Maria Teresa. (1997), *Os Fundos Estruturais Comunitários e o Desenvolvimento Regional: Aplicação no Norte-Interior (1986/1993)*. Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

SILVA, Mário Rui; SILVA, Sandra. (2002), "Convergência versus divergência". In José Silva Costa (Coord.), *Compêndio de Economia Regional*. Coimbra, Coleção APDR, pp. 235-259.

UE. (2004), *Ao serviço das regiões*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

ANEXOS

Quadro A.1: Principais etapas na construção da União Europeia

1957:	O Tratado de Roma institui um mercado comum.
1973:	A Comunidade passa a ter nove Estados-Membros e desenvolve as suas políticas comuns.
1979:	Primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu.
1981:	Primeiro alargamento mediterrânico.
1993:	Realização do mercado interno.
1993:	O Tratado de Maastricht institui a União Europeia.
1995:	A União passa a contar com quinze membros (UE-15).
2002:	Introdução das notas e moedas de euros.
2004:	Mais dez países aderem à União, que passa a conter 25 elementos (UE-25).
2007:	Adesão de mais dois países, elevando para 27 os Estados Membros da União (UE-27).
2007:	Assinatura do Tratado de Lisboa.

Quadro A.2: Estados-Membros da União Europeia, sigla e ano de adesão

Ano	País e Sigla
1957	Alemanha (DE), Bélgica (BE), França (FR), Itália (IT), Luxemburgo (LU) e Países Baixos (NL);
1973	Dinamarca (DK), Irlanda (IE) e Reino Unido (UK);
1981	Grécia (EL);
1986	Espanha (ES) e Portugal (PT);
1995	Áustria (AT), Finlândia (FI) e Suécia (SE);
2004	Chipre (CY), Eslováquia (SK), Eslovénia (SI), Estónia (EE), Hungria (HU), Letónia (LV), Lituânia (LT), Malta (MT), Polónia (PL) e República Checa (CZ);
2007	Bulgária (BG) e Roménia (RO).

Fonte: Construção própria, a partir de Europe – the official website of the European Union/ (Dezembro de 2007).

Quadro A.3: Intervenções dos Fundos Estruturais por objetivos (período 1989-1999)

Fundos Estruturais	Obj. 1 Regiões com atraso desenv.	Obj. 2 Regiões industriais em declínio	Obj. 3 Desemprego longa duração	Obj. 4 Emprego dos Jovens	Obj. 5-a) Adaptação estruturas agrícolas	Obj. 5-b) Desenv. Zonas rurais	Obj. 6 Desenv. Zonas baixa densidade pop.
FEOGA-O	X				X	X	X
FEDER	X	X				X	X
FSE	X	X	X	X		X	X
IFOP	X				X		X

Fonte: DG Politique Régionale (2000: 20).

Quadro A.4: Intervenções dos Fundos Estruturais por objetivos (período 2000-2006)

Fundos Estruturais	Obj. 1 Regiões com atraso desenv.	Obj. 2 Regiões industriais em declínio	Obj. 3 Desemprego longa duração
FEDER	X	X	
FSE	X	X	X
FEOGA-O	X		
IFOP	X		

Fonte: DG Politique régionale (2000: 20).



Figura A.1: A atual União Européia, com 27 Estados-Membros
Fonte: http://europa.eu/abc/european_countries/index_pt.htm (Dezembro de 2007).