

ParaOnde!?, 5 (Especial): 150-167, ago./dez. 2011

E-ISSN: 1982-0003

Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, RS, Brasil.

A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA FACE À MUNDIALIZAÇÃO¹

Clarisse Didelon²

Yann Richard³

Resumo

O artigo trata da política regional europeia, que emergiu lentamente desde o início da construção europeia em 1957, e que é constituída de diferentes princípios (coesão, equidade territorial, etc.), fundamentados nos ideais de solidariedade entre os territórios e as regiões dos Estados-membros da União Europeia. Apesar dos alargamentos recentes, em que foram incorporados ao território da União estados relativamente pobres, e do aumento da concorrência em escala internacional, esses princípios estão resguardados. Novos princípios emergem como o da competitividade. Duas forças contraditórias que se desafiam mutuamente estão atuando no âmbito da política regional.

Palavras-chave: Política Regional Européia. Coesão. Equidade Territorial. Alargamento da União Europeia. Novo Desafio da Política Regional.

Abstract

The article deals with the European regional policy, which emerged slowly from the beginning of European integration in 1957, and that consists of different principles (cohesion territorial equity, etc.), based on the ideals of solidarity between the regions and territories of the Member States of the European Union. Despite the recent enlargements, which were incorporated into the Union territory relatively poor states and increase of competition in an international scale, these principles are safeguarded. New principles emerge as the competitiveness. Two contradictory forces that are acting challenge each other on regional policy.

Keywords: European Regional Policy. Cohesion. Territorial Equity. EU Enlargement. New Challenge for Regional Policy.

¹ Tradução de Camilo Pereira Carneiro Filho.

² Geógrafa. Doutora em Geografia pela Universidade Paris VII Denis Diderot. Co-autora com Claude Grasland e Yann Richard do “Atlas de l’Europe dans le monde”. Docente na Universidade do Havre. Atua no Laboratório UMR IDEES, équipe CIRTAI – Centre interdisciplinaire de recherche sur les mobilités. <http://www.cirtai.org/> Email: cdidelon@yahoo.fr

³ Doutor em Geografia. Docente e pesquisador no Institut de Géographie Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris. É co-autor com Clarisse Didelon e Claude Grasland do “Atlas de l’Europe dans le monde”. Atua no Laboratório LADYSS – Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces. <http://www.ladyss.com/> Email: yann.richard@univ-paris1.fr

Das tundras geladas do Círculo Polar Ártico às florestas tropicais da Guiana, da cadeia dos Alpes às ilhas gregas, de suas metrópoles mundiais que são Londres e Paris a suas pequenas cidades e aldeias seculares, a União Europeia esconde uma diversidade territorial de infinita riqueza.

Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia
Tirar Partido da Diversidade Territorial (2008)

1 INTRODUÇÃO

A implementação progressiva da política regional europeia demonstra a vontade de se produzir um contrapeso face à multiplicação de iniciativas liberais que têm acompanhado a construção europeia. Além de várias dúvidas levantadas quanto à eficácia da política regional, a mundialização crescente da economia necessita de profundas adaptações das estratégias territoriais das empresas, a fim de responder ao desafio da concorrência global. Portanto, a participação no projeto europeu envolve necessariamente a reorganização espacial das atividades. Uma parte das regiões aproveita-se da integração na economia mundial, ao passo que outras menos preparadas para enfrentar a concorrência internacional veem sua situação se deteriorar com a abertura das fronteiras. O que ocorre com a política regional nessas condições?

2 OS PRINCÍPIOS DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA E A POLÍTICA REGIONAL

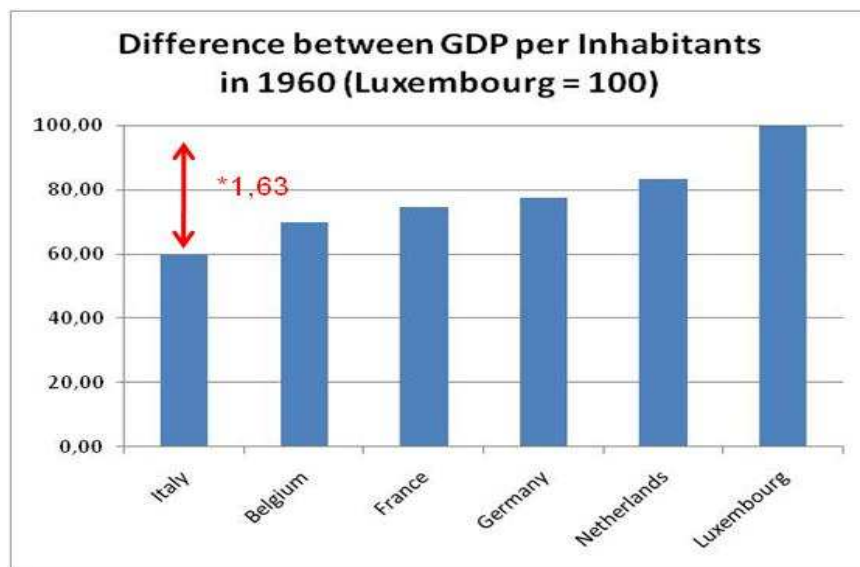
Em matéria de orçamento, a política regional é a segunda política da União Europeia, atrás da PAC (Política Agrícola Comum). Ela foi fundada sobre os grandes princípios fundadores de solidariedade entre os povos e entre os territórios. Vários grandes períodos podem ser identificados ao longo da construção europeia.

2.1 A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA REGIONAL

2.1.1 Até a Metade dos Anos 1970: Os Princípios Sem Ferramenta Política

Desde seu início, a construção do que ainda era a CEE – Comunidade Econômica Europeia – foi baseada em um ideal de solidariedade entre os países, traduzido por realizações concretas. O preâmbulo do Tratado de Roma de 1957 estipula, assim, que a Comunidade compromete-se a “assegurar o desenvolvimento harmônico das economias dos Estados-membros, reduzindo as distâncias entre as diferentes regiões e o atraso dos menos favorecidos”. O objetivo é diminuir as dificuldades com as quais o processo de integração poderá se confrontar ao fomentar uma maior homogeneidade aos territórios. No entanto, nenhuma política específica

Figura 01. Diferença entre o GDP (PNB) por habitantes em 1960



foi implantada para realizar este objetivo. Não podemos esquecer que os signatários do Tratado de Roma tinham confiança nas virtudes da livre circulação. Os mecanismos de mercado deveriam prestar uma justa distribuição da riqueza e das atividades no espaço comunitário. É preciso dizer que, ao fim da Segunda Guerra, as disparidades entre os seis países fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países-Baixos) não eram tão grandes (Figura 1). Elas permaneceram relativamente pequenas, mesmo após os primeiros alargamentos. Também, em uma primeira fase, a convergência regional parecia funcionar graças a fatores nacionais (Kahn R., 2010) e sem instrumentos comunitários. Assim, de início, a implementação de uma verdadeira política regional não parecia realmente se justificar.

2.1.2 1970-1980: Nascimento da Política Regional

A partir de meados dos anos 1970, as regiões são objeto de uma atenção cada vez mais precisa que irá dar a luz à política regional europeia. Assim, em 1975, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) foi criado a fim de redistribuir uma parte do orçamento da União para as regiões em maior atraso de desenvolvimento, e de satisfazer a Grã-Bretanha, que estava consideravelmente excluída do principal instrumento de redistribuição do orçamento europeu, a PAC (Política Agrícola Comum).

Mas a sucessão de alargamentos fragilizou as tendências à convergência que haviam surgido durante o período precedente. A entrada da Irlanda em 1973, da Grécia em 1981, da Espanha e de Portugal em 1986 na Comunidade Econômica conduziu a um forte crescimento das disparidades regionais. Em 1986, a distância entre as regiões mais atrasadas e as mais prósperas era de 2,5 (Ethier D., 1992). Por outro lado, a conjuntura econômica dessas décadas foi menos favorável a uma convergência “espontânea” dos novos países participantes, mesmo com a ajuda de políticas regionais específicas, pois elas foram marcadas por dois choques do petróleo e pela emergência de novos paradigmas tecnológicos. Também houve a necessidade de convencer os países-membros da CEE a ratificarem o Ato Único Europeu em 1987, que, em virtude da realização da união econômica e monetária, iria suprimir as barreiras físicas, técnicas e fiscais à livre circulação de capitais, de pessoas e de bens (Ethier D., 1992). No entanto, o processo de integração para abertura do mercado interior representou um risco concreto de enfraquecimento para as economias menos desenvolvidas, além de possibilitar o agravamento das desigualdades regionais.

Um agravamento das desigualdades no seio da comunidade, fonte potencial de conflito entre os países, constitui uma ameaça à integração e uma ameaça à estabilidade da União. Para fazer face a essa ameaça, a Comunidade Europeia, no âmbito da reforma dos fundos estruturais, possui meios e ferramentas sofisticados de correção de desigualdades regionais, fundados sobre o princípio da redistribuição de renda: os fundos estruturais reformados, então, requerem amplitude.

2.1.3 Anos 1990, o SDEC

A questão do ordenamento do território europeu em escala comunitária só emergiu nesses termos no início dos anos 1990, na esteira do crescimento da política regional, depois da reforma dos fundos estruturais em 1988. O processo de elaboração do SDEC (*Schéma de Développement de l'Espace Communautaire* – Esquema de Desenvolvimento do Espaço

Comunitário) pôs em evidência a necessidade de ter em conta a dimensão territorial nas políticas europeias. Adotado em 1999, durante um conselho informal dos ministros do ordenamento do território, o SDEC é um documento consensual, não vinculativo e sem nenhum componente operacional. Mas ele é a manifestação de uma vontade da parte do Conselho de Ministros Europeus e da Comissão de levar em conta a estrutura espacial da União Europeia na definição das políticas europeias. Ele serve principalmente como um quadro de referência comum para os diferentes atores do ordenamento e do desenvolvimento do território, quer sejam da Comissão Europeia, dos Estados, das regiões e de outras coletividades territoriais. Ele não cria competência comunitária, isto é, não há nenhuma transferência de competência dos Estados para a Comissão, porque a política regional é uma competência partilhada. A elaboração do SDEC foi marcada por discussões acaloradas em torno de conceitos territoriais. Ele ajudou a destacar a dificuldade de identificar e de harmonizar os termos relacionados à gestão do território em escala europeia. Isso contribuiu para a criação de redes europeias de pesquisa no campo do ordenamento do território europeu.

2.2 2000-2006: A IDADE DE OURO DA POLÍTICA REGIONAL?

No período de programação 2000-2006, a política regional dispôs de um orçamento de 257 bilhões de euros. Esse valor correspondeu ao segundo lugar entre as despesas do orçamento da União (37%), depois da PAC (43%). Os pontos que abordaremos em seguida irão esclarecer os princípios estabelecidos na política regional e sua implementação.

2.2.1 Os Princípios Fundadores

Assim como as outras políticas comunitárias, a política regional está fundada sobre a ideia de que a construção europeia não deve terminar em um desenvolvimento desigual, mas deve, ao contrário, ser capaz de transpor os ideais e os valores das democracias europeias na organização dos territórios, ao reforçar a coesão econômica e social e ao assegurar aos seus cidadãos um acesso equivalente aos serviços, onde quer que seja o lugar em que estes vivam. Para ser realizada, ela possui três grandes princípios como diretriz:

- ⇒ **Coesão.** Institucionalizada pelo Ato Único Europeu, o objetivo da “coesão econômica e social” visa a reduzir a distância entre os níveis de desenvolvimento e de renda das diferentes regiões. Ela decorre da constatação de que o mercado sozinho não

está em condição de reduzir as disparidades entre os Estados da União Europeia, e tampouco no interior dos Estados, entre diferentes regiões. Ele complementa a noção de “coesão econômica e social” e denota a ideia de uma solidariedade que se exprime entre os territórios da União (via execução da política regional). Nesse sentido, permite legitimar uma ação pública no campo da gestão do território europeu, que deve possibilitar a implementação de uma solidariedade entre os territórios.

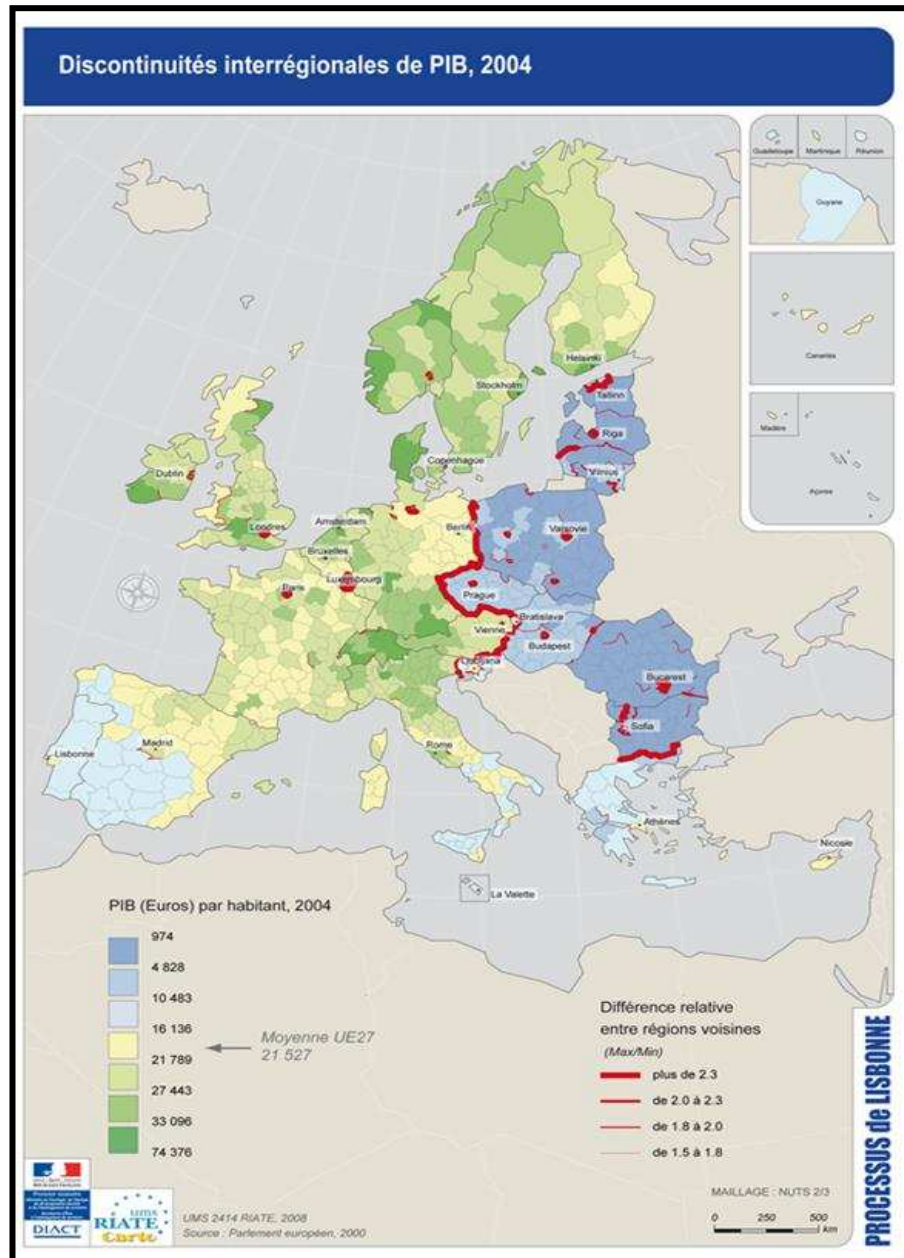
⇒ **Equidade territorial.** Mesmo sendo um dos princípios fundadores da construção europeia, o princípio da “equidade territorial” não figura nos textos fundadores da União, ao contrário do princípio da coesão. Trata-se, de fato, de um princípio implícito que faz referência a inúmeras políticas comunitárias (e, sobretudo, a muitas reclamações de países menos desenvolvidos). O campo que essa noção abrange é muito amplo: compreende toda parte da vida dos cidadãos europeus, de suas atividades profissionais. Ele inclui a ideia de paridade de tratamento, de equivalência de acesso, etc. Assim, todos cidadãos de um mesmo espaço político devem se beneficiar das possibilidades comparáveis de acesso aos bens e serviços de interesse geral, quer se trate de infraestruturas de transporte, de acesso aos serviços sociais (saúde, educação, cultura...).

⇒ **Convergência.** Decorrente da economia antes de passar para o campo da política regional. Esse termo é difícil de definir e é objeto de aceitação múltiplas, no âmbito mesmo das instituições comunitárias. Assim, no contexto da política regional, o princípio de convergência impõe a diminuição das desigualdades regionais, seja pela redução da dispersão dos níveis de riqueza por habitante (desvio-padrão), seja por uma recuperação dos países ou das regiões mais desfavorecidas através de um crescimento mais rápido. Essas duas definições não são completamente sinônimas. Na verdade, a recuperação dos países menos desenvolvidos não significa necessariamente uma baixa da dispersão dos níveis de riqueza, porque novas desigualdades podem aparecer ao longo desse processo, no nível intra-Estado, por exemplo.

1.2.2 A Implementação Da Política Regional

A implementação da política regional se apoia nos recursos orçamentários afetados em vários fundos estruturais, em que a finalidade é tomar medidas corretivas em relação aos

Figura 02. Descontinuidades inter-regionais do PIB, 2004



desequilíbrios territoriais a partir da integração e do funcionamento do mercado. O FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Econômico Regional) é o principal instrumento financeiro da política regional que visa precisamente reduzir as disparidades regionais (Figura

02). Seus recursos servem principalmente para cofinanciar os investimentos em campos variados, tais como transportes, tecnologias de comunicação, energia, meio ambiente, pesquisa e inovação, infraestruturas sociais, formação, reavitalização urbana e reconversão industrial, desenvolvimento rural, pesca, ou ainda turismo e cultura. Ele foi acompanhado no período 2000-2006 pelo Fundo Social Europeu (FSE), o qual deveria servir para melhorar o emprego e as possibilidades de emprego na União Europeia, pelo Fundo Europeu para a Pesca (que substituiu o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca – IFOP) e pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER).

Os subsídios europeus no âmbito da política regional são acordados segundo as regras explícitas de elegibilidade, que impõem problemas em termos de determinação dos limiares, nitidamente em função dos alargamentos sucessivos. Outrossim, podemos nos perguntar se os critérios de atribuição dos fundos são bem apropriados em um contexto de concorrência crescente entre todos os territórios em escala mundial. Isso explica as sérias dúvidas que têm sido expressadas em relação à eficácia da política regional.

3 LIMITES E DIFICULDADES

3.1 AS INCERTEZAS SOBRE OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A construção europeia deve promover a redução das desigualdades regionais entre os países-membros através da realização do mercado único e da integração econômica e monetária. No entanto, como aponta R. Kahn:

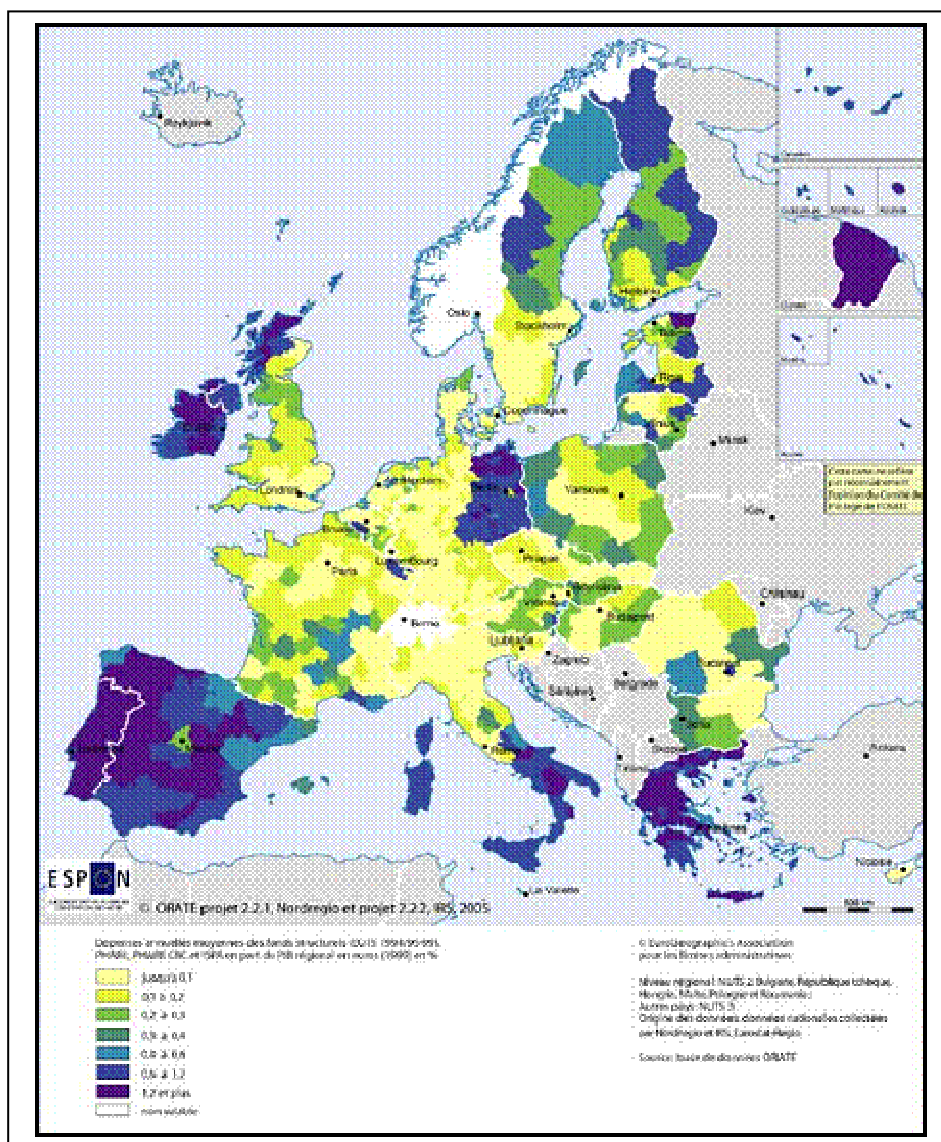
Os trabalhos da nova economia geográfica (...) afirmam muito claramente que a dinâmica das economias de escala externas e de redução dos custos de transporte induz necessariamente uma concentração espacial das atividades, notadamente industriais e de P&D, contribuindo assim para aumentar as disparidades regionais (Kahn, R. 2009).

Nesse contexto, a política regional seria no máximo ineficaz e, na pior das hipóteses, contraproducente, porque ela favorece os efeitos de aglomeração das atividades com rendimentos crescentes, abrindo o mercado interno e tornando-o mais acessível.

3.2 AS INCERTEZAS SOBRE A EFICÁCIA DA POLÍTICA REGIONAL

As avaliações sobre a eficácia da política regional, em particular sobre seu papel no processo de convergência, são contrastantes. Em primeiro lugar, a Comissão Europeia apresenta um balanço positivo da política regional, evidentemente porque os países menos

Figura 03. Despesas dos fundos estruturais e ajudas de pré-adesão em relação ao PIB, 1995



desenvolvidos na ocasião de sua entrada na União Europeia, aqueles que recebem muitos subsídios (Figura 03), alcançam rapidamente os mais avançados. É o caso dos países que se tornaram membros nos anos 1970 e 1980 (Irlanda, Espanha, Portugal e Grécia). O PIB desses

países conheceu um crescimento em média 4 vezes mais elevado do que o dos outros países da União até a crise econômica de 2008-2009. Além disso, como o crescimento da população diminuiu em todos os países, salvo na Irlanda, o PIB por habitante cresceu ainda mais rápido. Observamos igualmente uma certa recuperação dos países na Europa Central e Oriental que aderiram em 2004, com um crescimento médio do PIB perto de duas vezes superior àquele da UE, mesmo existindo grandes diferenças entre eles. A Comissão volta sua atenção essencialmente à diminuição das diferenças de desenvolvimento entre os Estados. No entanto, a política regional tem por objetivo a convergência no nível das regiões. A avaliação das médias nacionais esconde grandes disparidades internas. Os economistas, por sua vez, constataam o aprofundamento das desigualdades regionais no interior dos Estados, apesar da convergência interestatal.

De qualquer forma, é extremamente complicado medir a eficácia real da política regional, uma vez que é quase impossível distinguir os efeitos específicos dos fundos estruturais, os efeitos das políticas nacionais de ordenamento do território ou a difusão espacial do crescimento econômico. O papel dos atores regionais deve igualmente ser levado em conta. Na verdade, o desenvolvimento observado das regiões que foram beneficiadas pelos fundos estruturais pode, certamente, ser imputado aos subsídios europeus e a outros investimentos nacionais, mas também sobre a mobilização de recursos próprios da região (desenvolvimento local, política de inovação, maior ou menor dinamismo na montagem do relatório, a fim de beneficiar os fundos estruturais, etc).

3.3 QUESTIONAMENTO DA POLÍTICA REGIONAL APÓS OS ALARGAMENTOS

A política regional tem por objetivo reduzir as desigualdades regionais. Para alcançar esse objetivo, os subsídios europeus, através dos fundos estruturais, são distribuídos em função de critérios de elegibilidade fundamentados sobre os PIBs regionais, o que coloca, de certa maneira, os países em concorrência uns com os outros. As regiões são elegíveis aos fundos estruturais se seu PIB por habitante em paridade de poder de compra representa menos de certa porcentagem da renda média europeia (75%). No entanto, os alargamentos sucessivos (todos eles) causaram um forte aumento das desigualdades tanto entre os Estados como também no seio desses Estados. A relação entre o conjunto de receitas da região mais rica e o conjunto de receitas da mais pobre era de 1 para 5 na UE dos 15 países em 2000. Essa relação

passou de 1 para 9 na UE dos 25 e é de 1 para 13 na União dos 27, já com a entrada da Bulgária e da Romênia no bloco (Ertur, 2004).

Assim, a fase de adesão de 2004 deslocou de um só golpe o centro de gravidade da política regional. A renda média da União Europeia diminuiu com a adesão de países relativamente mais pobres. Assim, o limiar de elegibilidade diminuiu igualmente, colocando de lado algumas regiões situadas nos países relativamente mais ricos que necessitariam dos subsídios da política regional. Como afirma T. Sollogoub:

Trinta regiões beneficiárias dos fundos estruturais (...) irão perder seus direitos aos subsídios europeus, ainda que eles sofram de um atraso de desenvolvimento (Sollogoub, 2006).

As discussões têm sido bastante difíceis no seio da Comissão e do Conselho de Ministros para fixar novos limiares de elegibilidade, fixar novos critérios ou para instaurar uma fase transitória na atribuição de subsídios (aposentadoria progressiva, por exemplo). Como aponta C. Grasland:

A recondução dos critérios atuais acarretaria uma explosão do orçamento comunitário, mas toda mudança de regras não deixará de suscitar as polêmicas entre os Estados-membros (Grasland C., 2004).

3.4 AS REGIÕES EUROPEIAS E A MUNDIALIZAÇÃO

A mundialização é entendida aqui no sentido restrito do processo de integração internacional dos mercados onde os sistemas sociais e as economias locais enfrentam um crescimento rápido de sua interdependência recíproca. É então a integração crescente do mercado mundial em função da diminuição dos custos de transação, de transporte, do enfraquecimento das barreiras nas trocas de bens, de serviços, de capitais, de pessoas, de ideias e de conhecimento.

A construção da UE é uma resposta à mundialização, uma vez que se espera que a integração regional possa permitir uma maior resistência à concorrência internacional e que a união monetária irá possibilitar o estabelecimento de uma zona de estabilidade. A UE é um dos grandes atores da mundialização porque ela favorece as trocas tanto na União como com países terceiros, e também porque os acordos comerciais celebrados com tais países implicam

na redução dos direitos de aduana. A UE se beneficia da mundialização tendo acesso aos mercados e aos recursos de outros países. Por outro lado, tendo em vista que é um dos maiores e mais ricos mercados do mundo, ela atrai empresas e investimentos. No entanto, se esse processo é globalmente favorável à União Europeia, é porque, na realidade, a mundialização beneficia, em primeiro lugar, as regiões que estão mais bem posicionadas para receber os benefícios (Cripps, 2009): os mais ricos, aqueles onde as empresas são mais inovadoras, etc.

Ao mesmo tempo, na Europa e no resto do mundo, se desenvolve a ideia de que se a mundialização tem efeitos positivos, existe um grande número de regiões e de grupos sociais que pagam um preço muito alto e que a distribuição desigual dos benefícios da mundialização aumenta as disparidades sociais e regionais, causando perdas de empregos nos setores mais expostos à concorrência e deixando de lado as regiões que são menos capazes de fazer face à competição. Inúmeros projetos de pesquisas, *think tanks*,⁴ escritórios de estudos, etc., produzem os indicadores elaborados a partir de diferentes estatísticas socioeconômicas, a fim de destacar os diferentes níveis de exposição ou de vulnerabilidades à mundialização.

Podemos citar, a título de exemplo, o índice de vulnerabilidade desenvolvido por Mastrostefano (Mastrostefano *et alii*, 2009): (Figura 04).

⇒ As inúmeras regiões situadas na periferia noroeste da UE parecem ter uma posição relativamente favorável, em particular a Finlândia, a Suécia, a Dinamarca, o Reino Unido e a Irlanda. Elas dispõem de mão de obra com alto nível de qualificação, pouco desemprego, um grande número de empregos nos setores de serviço e de alta tecnologia e um alto nível de produtividade do trabalho.

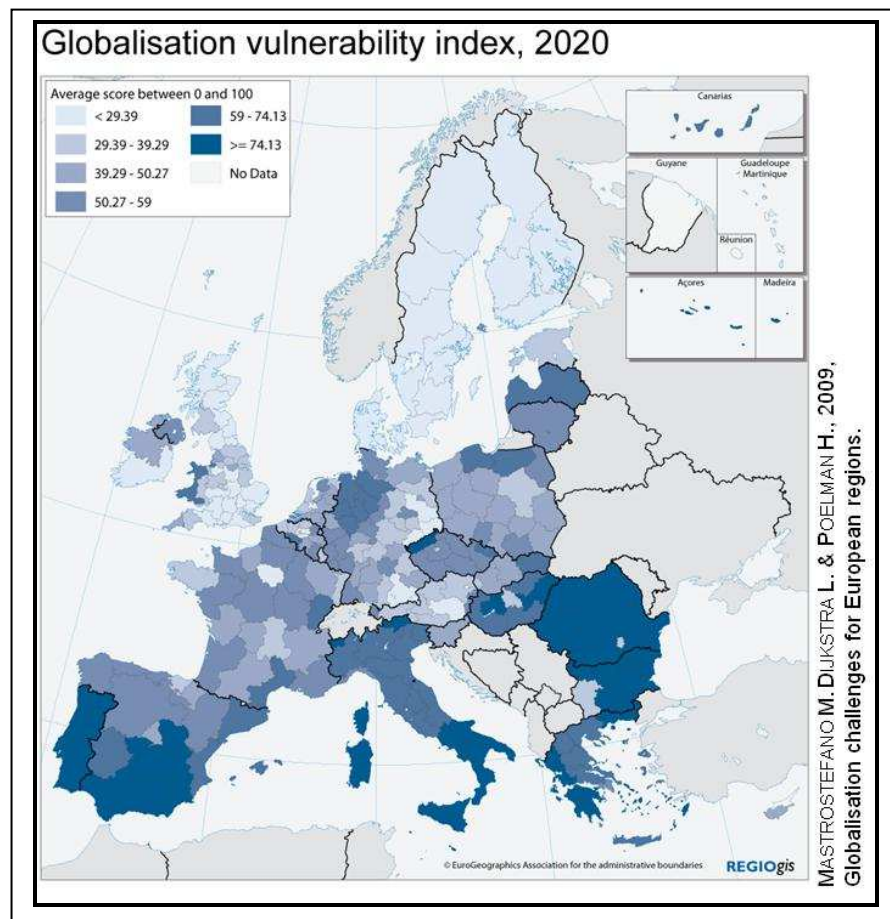
⇒ A maior parte das regiões do Sul e do Leste da UE parece mais exposta aos efeitos da mundialização em virtude do baixo número de atividades de alto valor agregado e do nível relativamente baixo de qualificação da mão de obra, o que pode desestimular os investimentos. Além disso, apesar das taxas de crescimento impressionantes, a estrutura econômica desses países, onde se encontram essas regiões, continua concentrada em setores nos quais a concorrência das economias emergentes é forte. Trata-se dos países bálticos, da Eslováquia, da Hungria, da Romênia e da Bulgária, assim como da Grécia, da Itália, da Espanha e de Portugal.

⁴ “Usinas de ideias”, organizações que produzem pesquisas, análises e conselhos orientados para políticas internas e externas.

⇒ Na Europa Central e na Europa do Oeste, os territórios são mais marcados por fortes variações intranacionais, onde certas regiões estão em uma boa posição, enquanto outras parecem mais vulneráveis. Os grandes centros urbanos e metropolitanos parecem relativamente bem localizados.

Para a UE, a mundialização e seus impactos no território europeu e sobre a política regional constituem um desafio do ponto de vista da coesão. A mundialização impõe dois grandes desafios: a União Europeia pretende guardar sua posição de líder e continuar sendo uma potência mundial importante. A posição da Europa é difícil de manter em termos de

Figura 04. Índice de vulnerabilidade global, 2020



riqueza e população. Além disso, sua participação nas exportações mundiais vem diminuindo. Essa vontade de continuar a ser uma potência mundial foi demonstrada em 2000 pela estratégia de Lisboa, que visou fazer da Europa a economia do conhecimento mais competitiva e a mais dinâmica do mundo até 2010, capaz de um crescimento econômico duradouro, acompanhado de uma melhora quantitativa e qualitativa do emprego e de uma

grande coesão social. Face à mundialização, um grande número de regiões dos antigos países-membros tem, hoje, uma taxa de emprego relativamente elevada nos setores tradicionais, em que as vantagens em nível mundial são baseadas nos baixos custos de produção. Ao mesmo tempo, os países emergentes atraem cada vez mais investimentos em P&D e em tecnologias de ponta. Isso significa que a Europa deve aumentar sua produtividade e o nível tecnológico de seus produtos. No âmbito da política regional, os que defendem a estratégia de Lisboa sugerem que é preciso concentrar os investimentos europeus nas regiões que já são as mais avançadas, a fim de que elas possam manter sua posição em nível mundial. A ideia subjacente é que o desenvolvimento dessas regiões terá um efeito cascata sobre as regiões menos desenvolvidas do espaço europeu.

Ao mesmo tempo, ainda que as regiões tenham potenciais diferentes para fazer face à concorrência mundial e que isso modifique a divisão e a intensidade das disparidades regionais, a Europa pretende manter-se fiel aos princípios da coesão regional. As regiões mais vulneráveis são também as de maior atraso. Devemos, portanto, continuar a seguir os princípios fundadores da política regional para reforçar a coesão entre as regiões europeias.

4 A NOVA FACE DA POLÍTICA REGIONAL

O que irá se tornar a política regional ante esses ventos contrários? Na lógica da estratégia de Lisboa, “uma das medidas mais espetaculares propostas pelo relatório Sapir é a supressão pura e simples da política regional europeia e o retorno a uma política de convergência internacional onde os Estados mais pobres receberiam os fundos em bloco e estariam livres para utilizá-los nas regiões que escolhessem” (Grasland, 2004). Se essa medida não foi adotada, o alerta foi acionado para a política regional. O compromisso se baseou na introdução do princípio de competitividade na política regional para satisfazer as exigências da estratégia de Lisboa, mas igualmente aquelas dos antigos Estados-membros, cuja maior parte das regiões não seria mecanicamente mais elegível aos fundos estruturais em virtude dos antigos limiares de elegibilidade.

4.1 A INTRODUÇÃO DO PRINCÍPIO DE COMPETITIVIDADE REGIONAL

A noção de competitividade regional refere-se a uma concepção econômica que considera as regiões como entidades em concorrência umas com as outras e cuja posição

concorrencial se baseia, em certa medida, em fatores socioeconômicos que tendem a tornar determinados territórios mais atraentes e inovadores. Essa noção irá constituir um dos objetivos dos Fundos Estruturais para o período 2007-2013 pela implementação do objetivo “Competitividade regional e emprego”. Ele consiste, por um lado, em reforçar a atratividade das regiões ao antecipar as mudanças econômicas e sociais, apoiando a inovação, a sociedade do conhecimento, o espírito de empresa, a proteção ao meio ambiente e a prevenção dos riscos. Por outro lado, através de programas nacionais ou de nível territorial apropriado, financiados pelo FSE, através da Estratégia Europeia para o Emprego, deve-se favorecer a adaptação dos trabalhadores e de empresas e o desenvolvimento de mercados de trabalho orientados para a inclusão social. Assim, não são apenas as infraestruturas que são financiadas, mas também a educação, a formação, etc.

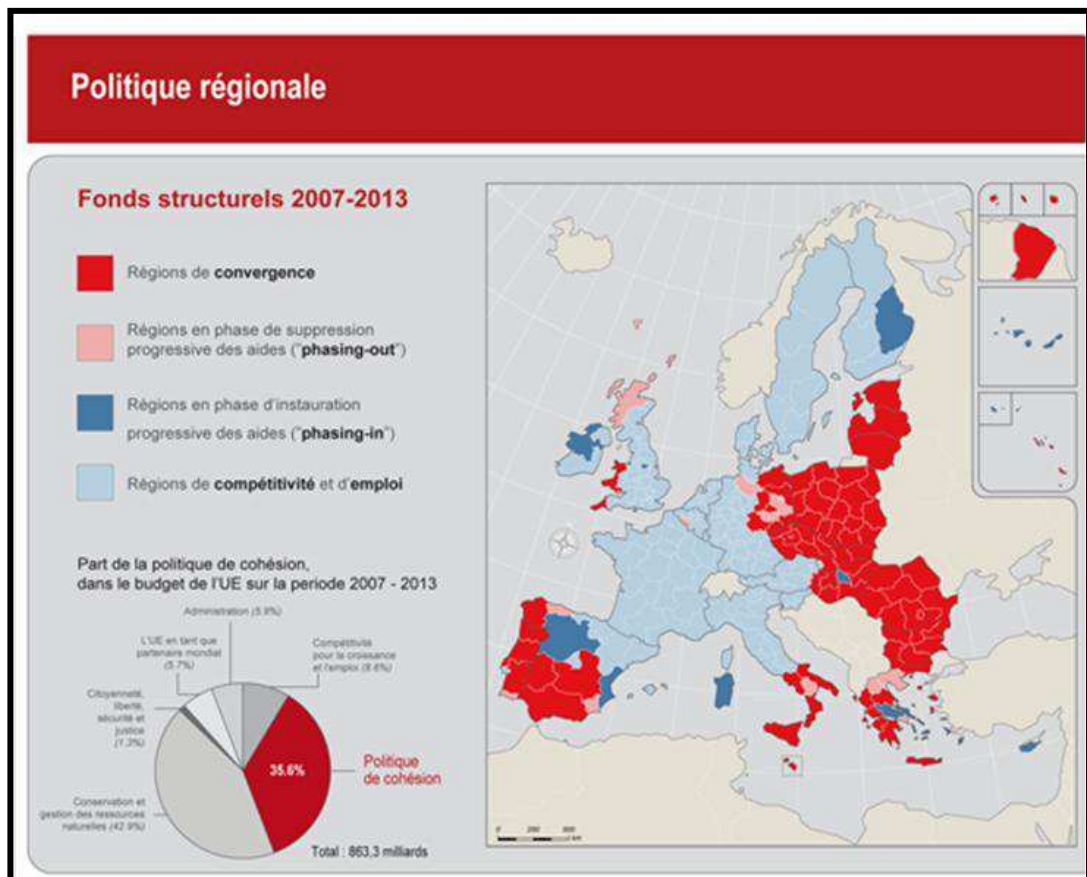
Esta abordagem da competitividade regional é uma mudança na política regional. As intervenções nos Estados-Membros e as regiões menos desenvolvidas continuam sendo prioridade da política regional, mas essa política não serve mais para “reduzir as disparidades de crescimento pelas próprias regiões, mas, sobretudo, as diferenças de potencial de crescimento” (Khan R., 2010). Assim, pela primeira vez, a política regional europeia contempla o conjunto das regiões (ou 268 regiões NUTS 2), agora divididas em dois grupos. O primeiro grupo (155 regiões), composto de regiões que têm um alto nível de desenvolvimento, está mobilizado para assegurar o reforço da competitividade territorial e participar com as empresas europeias da concorrência econômica. O segundo (84 regiões) reúne as regiões do Objetivo 1 que ainda não atingiram o nível de competitividade e são incentivadas a alcançá-lo com o apoio do Fundo para a Convergência e do Fundo de Coesão. Uma assistência transitória (eliminação gradual e progressiva) assegura a passagem de um grupo a outro e engloba 29 regiões (Kahn R., 2010).

4.2 A POLÍTICA REGIONAL EM 2007-2013

Para 2007-2013, a política de coesão possui três objetivos que determinam a distribuição dos subsídios (Figura 05):

– o objetivo “*Convergência*” visa promover a convergência das regiões menos desenvolvidas com a média da UE. Mais de 81,5% dos créditos dos fundos estruturais são alocados para a melhoria das regiões mais desfavorecidas, elegíveis ao que chamamos de Objetivo 1. Os critérios de elegibilidade não mudaram. O limiar é sempre um PIB por habitante inferior a 75% da média do PIB europeu;

Figura 05. Política regional. Fundos estruturais 2007-2013



– o objetivo “*Competitividade Regional e Emprego*” (Objetivo 2) deve reforçar a competitividade e a atratividade das regiões que recebem 16% dos créditos. Ele deve permitir a antecipação das mudanças econômicas e sociais, promover a inovação, o espírito de empresa, a proteção ao meio ambiente, a acessibilidade, o desenvolvimento do emprego e a adaptação dos mercados do trabalho. Ele engloba todas as regiões europeias fora dessas

consideradas como as menos favorecidas (Objetivo 1). Esse objetivo está integralmente financiado pelos fundos estruturais;

– o objetivo “*Cooperação Territorial Europeia*” visa a apoiar a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional e reúne 2,5 % dos créditos. Esse objetivo inclui as ambições da iniciativa INTERREG e tem como finalidade reforçar a cooperação nos níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional nos domínios do desenvolvimento econômico, urbano, rural e costeiro.

5 CONCLUSÃO

Até 2006, o principal objetivo geral da política regional era o da convergência das regiões mais atrasadas. A UE visava a uma repartição mais homogênea, segundo o princípio da equidade territorial, dos equipamentos de diferente natureza. “A partir de então, a concentração geográfica das atividades e, em particular, de certas funções (empregos estratégicos, pesquisa, etc.) é percebida não apenas como inevitável, mas igualmente desejável, porque ela seria mais eficiente” (Kahn, 2010). Se o objetivo geral continua a ser o desenvolvimento do conjunto de territórios da UE, as regiões são, daqui por diante, colocadas em concorrência umas com as outras. Isso ajuda a criar novas disparidades, ao passo em que o princípio da convergência deve servir para atenuá-las. A Europa, através de sua política regional, assume, portanto, o verdadeiro desafio de continuar sendo uma grande potência mundial, assegurando simultaneamente a conservação do ideal da solidariedade dos países fundadores da UE entre os Estados e as regiões que a compõem.

REFERÊNCIAS

- EL OUARDIGHI J., Héraud J-A., Kahn R., **Une relecture de la politique régionale européenne et du rôle des collectivités** : l'exemple des politiques de recherche et d'innovation. XLème Colloque de l'ASRDLF : Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits. Bruxelles.
- ERTUR C. KOCH W., 2004, **Analyse spatiale des disparités régionales dans l'Europe élargie**. Laboratoire d'Economie et de Gestion, CNRS UMR 5118, Université de Bourgogne : Document de travail - Economie N° 2004-03.
- ETHIER D., 1992, **La réforme des fonds structurels de la Communauté européenne** : enjeux et perspectives, *Études internationales*, vol. 23, n° 3, 1992, p. 517-529.

GRASLAND C., Les inégalités régionales dans une Europe élargie dans Chavance B., 2004, Les incertitudes du grand élargissement : **L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne**. pp 181-214".

JOUEN M., 2008, **La cohésion territoriale de la théorie à la pratique**. Notre Europe. Policy paper n°35. Juin 2008.

KAHN R., 2009, La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne. **Bulletin de l'observatoire des Politiques économiques en Europe**. N°21.

KAHN R., 2010, Les nouvelles orientations de la politique régionale européenne. **Bulletin de l'observatoire des Politiques économiques en Europe**. Vol 16, issue 6, Janvier 2010.

KAHN R., 2010, Questions sur l'avenir de la politique régionale européenne. **Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe**. Vol 9, issue 4.

MASTROSTEFANO M. Dijkstra L. & Poelman H., **2009, Globalisation challenges for European regions**. Directorate general for regional policy. Backroud document to commission staff working document SEC(2008)2868 *REGIONS 2020*.

SOLLOGOUB T. 2006, Quelle convergence au sein de l'Union européenne élargie : Les enjeux pour la Bulgarie et la Roumanie ? **Les policy paper de la fondation : question d'Europe n°41**. Fondation Robert Schuman. http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-41