

Política de Desenvolvimento Regional na União Européia: O que Podemos Aprender?

CARLA M. SOUZA E SILVA*

RESUMO O objetivo deste trabalho é oferecer uma visão geral da política de planejamento regional na União Européia, ressaltando aspectos relevantes de sua concepção, tais como a caracterização de áreas objetivas, a operação dos fundos estruturantes, a busca pela coerência e concatenação dos diversos instrumentos existentes de apoio regional, a atuação conjunta e dos níveis de autoridade supranacionais, nacionais e locais e os problemas e desafios colocados ao prosseguimento da política de desenvolvimento. Ao final da descrição dos mecanismos de planejamento regional europeu, o artigo conclui com lições que poderiam ser extraídas da experiência observada para a formulação de uma política de desenvolvimento regional no Brasil.

ABSTRACT *The aim of this study is to offer an overall view of the European Union's regional planning policy and highlight some of its key features: the characterization of target areas; structural funding; the aims of consistency and harmony between the different instruments of regional assistance; joint actions and those undertaken by the authorities at supranational, national and local level; and the problems and challenges posed for implementing development policy. After describing regional planning mechanisms in Europe, the study ends by looking at the lessons of the European experience for Brazil's formulation of its regional development policy.*

* Economista do Convênio BNDES/Pnud.

1. Introdução

Um dos pilares de formação da União Europeia foi o compromisso com a promoção da coesão do território através da redução das disparidades econômicas e sociais. Nesse sentido, sua “missão” estava não apenas em promover um bloco de livre circulação de bens, serviços e capital e a união monetária, mas também zelar pelo bem-estar de seus cerca de 370 milhões de habitantes. Reconhecendo que “o livre jogo das forças do mercado” não é capaz de garantir um desenvolvimento regionalmente equilibrado, a União Europeia considera necessária a intervenção do poder público em associação com o setor privado de modo a promover o desenvolvimento econômico de determinadas regiões.

Apesar de a menção quanto ao desenvolvimento harmonioso dos países da Comunidade Europeia estar presente no Tratado de Roma, firmado em 1957, foi apenas a partir da incorporação de países como Portugal, Espanha e Grécia no bloco, nos anos 80, que emergiu a preocupação com o desenvolvimento regional. Os planos de expansão pela incorporação de novos países – como os do leste europeu –, a emergência do desemprego e a permanência de desequilíbrios no desenvolvimento de determinadas regiões colocam o tema em destaque.

Na concepção europeia, os desequilíbrios no desenvolvimento de determinadas regiões não afetam apenas os países atrasados, mas reduzem o ritmo de crescimento da União Europeia como um todo, impedindo a realização de todo o seu potencial econômico, humano e tecnológico. Dessa maneira, a política regional europeia objetiva a correção dos desequilíbrios no desenvolvimento, direcionando os fatores econômicos e sociais que o sustentam e garantindo às regiões mais pobres os ativos necessários ao seu desenvolvimento e à melhoria das condições de vida. Esses ativos incluiriam: serviços básicos, força de trabalho, competências tecnológicas e ambiente atrativo para investimentos.

A preocupação central deste artigo não é fazer uma análise da eficácia dos instrumentos de política regional utilizados na União Europeia, até porque os resultados precisos quanto à redução das disparidades em desenvolvimento econômico inter-regional somente são vistos a longo prazo. O objetivo é oferecer uma visão geral da política de planejamento, ressaltando aspectos relevantes de sua concepção, tais como a caracterização de áreas objetivas, os instrumentos, a busca pela coerência e concatenação dos diversos instrumentos, a atuação conjunta e dos níveis de autoridade supra-

nacionais, nacionais e locais e os problemas e desafios colocados ao prosseguimento da política de desenvolvimento. Ao final da descrição dos mecanismos de planejamento regional europeu, o artigo conclui com lições que poderiam ser extraídas da experiência observada no caso do estabelecimento de uma política de desenvolvimento regional no Brasil.

2. Disparidades na União Européia

Quando vista de fora, a União Européia pode até ser identificada como um exemplo de prosperidade. Porém, a partir da constatação de que o PIB *per capita* de Luxemburgo é duas vezes a renda *per capita* da Grécia, já se pode ter noção de alguns problemas existentes no interior do bloco. Quando se tem em conta que o sucesso da união monetária depende de adoção de políticas macroeconômicas semelhantes, os diferenciais de desenvolvimento entre os países podem ser um forte obstáculo.

Entre 1986 e 1996, as desigualdades podem ser vistas como crescentes, decrescentes, ou imutáveis. Nesse período, os países mais pobres – Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia – conseguiram aumentar suas rendas *per capita*, que representavam 2/3 da renda *per capita* média da Comunidade Européia e passaram para 3/4. Com relação às regiões individuais, as disparidades pouco se alteraram. Durante os mesmos 10 anos, a renda *per capita* das 25 regiões mais pobres subiu apenas 2%, passando de 53% para 55% da média da Comunidade, enquanto as 25 regiões mais ricas aumentaram suas rendas *per capita* de 140% para 142% da média. No interior das regiões, em alguns casos verifica-se crescimento de bolsões de pobreza e exclusão social [Inforegio (2000c)].

As baixas rendas *per capita* das regiões em atraso refletem sua baixa capacidade em criar e manter atividades de valor adicionado, o que por sua vez é decorrente de diversos fatores, dentre os quais citam-se:

- falta de infra-estrutura adequada;
- fraco capital humano (baixo nível educacional e de treinamento);
- dependência excessiva em atividades de baixo valor adicionado, ou em setores industriais em decadência;
- fraca cultura empresarial;
- poucas pequenas e médias empresas (PMEs), ou fracas relações de parcerias entre elas e entre as PMEs e as grandes empresas;

- baixa capacidade de inovação; e
- baixa capacidade do setor público em implementar soluções em desenvolvimento local.

Nesse sentido, a política de desenvolvimento regional europeia está estruturada de modo a garantir a tais regiões em atraso essas condições necessárias identificadas para que elas possam manter um desenvolvimento sustentável. Define-se como “ajuda a auto-ajuda”.

3. Concepção da Política de Desenvolvimento Regional

Os Fundos Estruturantes

Em 1975, foi criado o pilar da política de desenvolvimento regional europeia, o Fundo Europeu para Desenvolvimento Regional (Feder), que no início se destinava à compensação financeira e teve seus recursos distribuídos de forma ampla sem muita preocupação com estabelecimento de prioridades. Apenas com a ampliação da Comunidade Europeia ele passou a se concentrar nas regiões mais atrasadas.

Em paralelo, existiam outros fundos com efeitos regionais, dentre os quais se destacavam o Fundo Social Europeu (FSE), criado em 1960, e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura e Pecuária (Feogap), bem como a atividade do Banco Europeu de Investimentos (BEI), fundado em 1958. A ação da Comunidade Europeia em parte tem sido a de coordenar e concatenar esses instrumentos numa política estrutural única, de forma a garantir uma atuação coerente, evitando superposição de esforços.

Nesse sentido, houve uma reforma dos fundos estruturantes em 1988 e o seu aperfeiçoamento, realizado de forma conjunta pelo Parlamento Europeu e pelo Comitê Econômico e Social, em julho de 1993, de modo a reduzir os efeitos de superposição dos fundos. Ainda em 1993, criou-se o Instrumento de Financiamento do Ajuste da Pesca, direcionado ao setor, além de um Fundo de Coesão, destinado ao financiamento de projetos em meio ambiente e transportes nos países mais pobres – Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda [Holthus (1996)]. Após essas reformas, ficou assim definido o apoio dos fundos estruturantes:

- Feder – apoio a investimentos produtivos, infra-estrutura e desenvolvimento de pequenas e médias empresas;
- Feogap – reestruturação do setor agrícola e desenvolvimento rural;

- FSE – promoção de emprego;
- Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas – ajustes estruturais no setor de pesca; e
- Fundo de Coesão – construção de infra-estrutura nos países em desvantagem: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

A preocupação europeia com a política de desenvolvimento regional reflete-se no crescimento observado nos recursos alocados aos fundos estruturais. De acordo com dados da própria União Europeia, para o período 1989/93 o valor total dos recursos era de 64 bilhões de euros (a preços correntes de 1989), enquanto para o período 1994/99 subiu para 155 bilhões de euros (a preços correntes de 1994), o que correspondia a quase 1/3 do orçamento regional, mas representava apenas 1,2% de todo o PIB. Para o período seguinte (2000/06), o valor é de 195 bilhões de euros (a preços de 1999). Para a composição dos fundos, cada país integrante contribui com 1,27% de seu PIB [Inforegio (2000a)].

Os fundos estruturais são destinados a três grandes áreas: 30% para infra-estrutura (investimentos em transportes, energia, telecomunicações, abastecimento de água e proteção do meio ambiente); 30% para recursos humanos (financiamentos à educação e à formação e medidas relativas ao mercado de trabalho); 40% para investimento produtivo (criação de um ambiente empresarial dinâmico e apoio a sistemas de ajuda à indústria, em particular às PMEs) [Comitê das Regiões (1999)].

As principais metas e prioridades dos fundos estruturantes nessas três grandes áreas para o período 2000/06 estão resumidas no quadro a seguir.

As Áreas Objetivos

A operação dos fundos estruturantes, no nível regional, se dá em função do estabelecimento de objetivos determinados, que são definidos nos planos plurianuais realizados pela Comissão Europeia e pelo Comitê das Regiões. O plano plurianual para o período 1994/99 definiu seis objetivos prioritários, a saber:

- *Objetivo 1* – desenvolvimento de regiões atrasadas economicamente, o que inclui todas as regiões onde o PIB *per capita* esteja abaixo de 75% da média da Comunidade Europeia;
- *Objetivo 2* – reestruturação de regiões onde atividades econômicas principais estejam em decadência e que têm por característica básica o alto

INFRA-ESTRUTURA	
Transportes	<p>Eficiência – modernização dos sistemas de transportes, interoperabilidade e harmonização de padrões técnicos e integração de diferentes modais de transportes em sistemas coerentes.</p> <p>Acesso – construção de acessos secundários às redes transeuropeias de transportes.</p> <p>Sustentabilidade – sistemas de transportes que reduzam o impacto sobre o meio ambiente.</p>
Energia	<p>Diversificação das fontes de energia.</p> <p>Conclusão das interconexões das redes transeuropeias de energia (redes de energia elétrica e redes de transmissão e distribuição de gás).</p> <p>Produção de equipamentos de energia eficientes para usos em PMEs e prédios públicos.</p> <p>Fontes de energia renováveis.</p>
Telecomunicações	<p>Estímulo a novos serviços e aplicações inovadoras, tais como comércio eletrônico.</p> <p>Maximização dos benefícios da sociedade da informação, em particular o ensino à distância.</p>
Infra-Estrutura para o Meio Ambiente	<p>Sistemas eficientes de coleta e tratamento de esgotos.</p> <p>Desenvolvimento de estrutura de preços que reflita o valor real da água como recurso hídrico.</p> <p>Coleta e reciclagem de lixo urbano e industrial.</p> <p>Planos de manejo eficiente de lixo nas cidades e operações de limpeza em áreas contaminadas.</p>
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	<p>Inovação em empresas, tais como novas formas de financiamento, transferência de tecnologia e serviços relacionados.</p> <p>Promoção de redes de cooperação entre firmas.</p> <p>Assistência a PMEs, em particular o acesso a habilidades necessárias ao crescimento e o fortalecimento de <i>clusters</i> industriais e comerciais.</p> <p>Suporte à educação.</p> <p>Monitoramento das políticas direcionadas a P&D, através da introdução de esquemas orientados pelo desempenho.</p>
GERAÇÃO DE EMPREGOS	
Apoio a PMEs	<p>Mudança na ênfase dos financiamentos de garantias de capital para formas alternativas de financiamento, cuja implementação depende da integração entre autoridades públicas e privadas em engenharia financeira, de modo a alavancar o apoio dos fundos às PMEs.</p> <p>Desenvolvimento de pacotes de apoio claros, incluindo serviços de suporte e treinamento direcionado às necessidades das PMEs nos diversos estágios do ciclo de vida.</p> <p>Apoio principalmente em áreas com potencial de geração de emprego, tais como serviços e comércio em determinadas regiões.</p> <p>Criação de redes entre pequenas empresas e entre grandes e pequenas empresas.</p> <p>Serviços de suporte: <i>marketing</i>, apoio à internacionalização, inovações organizacionais e competências gerenciais.</p>
Turismo	<p>Infra-estrutura relacionada ao turismo e criação de redes de turismo.</p>

Fonte: *Info regio (2000b)*.

percentual da PEA empregada no setor industrial (acima da média da Comunidade Européia), mas com índice de emprego na indústria decrescente, e desemprego acima da média da Comunidade Européia;

- *Objetivo 3* – combate ao desemprego de longo prazo;
- *Objetivo 4* – requalificação da mão-de-obra, adaptando-a às transformações da indústria e do sistema produtivo;
- *Objetivo 5a* – ajuste das atividades agrícolas e da pesca (mecanização e modernização);
- *Objetivo 5b* – desenvolvimento e ajuste estrutural das áreas rurais, que nesse objetivo apresentam as mesmas características definidas no Objetivo 1, mas, além disso, têm elevado percentual de pessoas empregadas na agropecuária e/ou baixa renda agrária, baixa densidade demográfica e/ou êxodo rural; e
- *Objetivo 6* – desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões com baixa densidade demográfica (menos de oito habitantes/km²).

Para a execução da política de desenvolvimento regional, o território da União Européia foi dividido em 1.381 Unidades de Nomenclatura Territorial – Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Nuts). Essa divisão do território europeu foi realizada pelo Escritório Europeu de Estatística (Eurostat), que, em função das características econômicas e políticas de cada um deles, agrupou-os em três níveis: 78 unidades nível 1, 210 unidades nível 2 e 1.093 unidades nível 3. Na verdade, dos objetivos estipulados para atuação dos fundos no período 1994/99, os de números 3, 4 e 5a são definidos para todo o território, não estando vinculados ao estabelecimento de áreas específicas. As regiões a receberem apoio segundo o Objetivo 1 são definidas em função das unidades nível 2, enquanto aquelas que devem receber apoio sob os Objetivos 2, 5b e 6 são as abrangidas pelo nível 3.

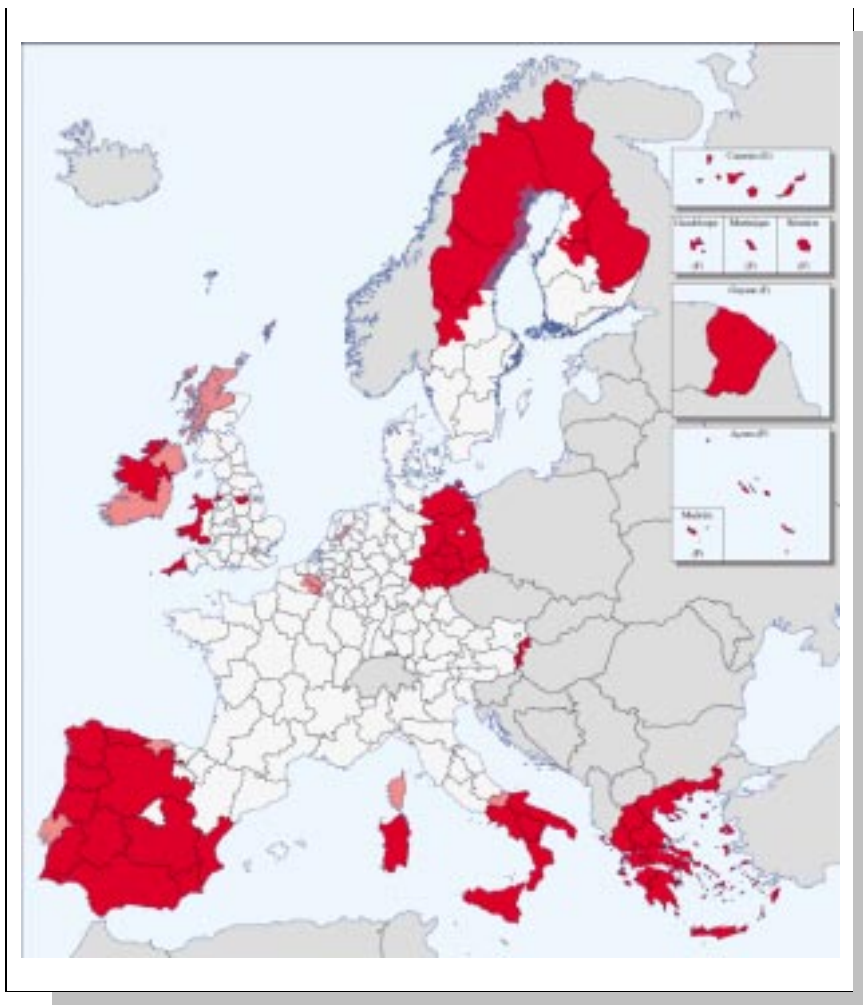
Para o período 2000/06, o Conselho Regulador dos Fundos Estruturantes estipulou que a ação dos fundos estará concentrada em três objetivos:

- *Objetivo 1* – desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões subdesenvolvidas;
- *Objetivo 2* – regiões enfrentando problemas estruturais, prioridade que abrange, na verdade, os Objetivos 2, 5b e 6 do planejamento anterior, uma vez que estabelece as seguintes condições de elegibilidade:

- áreas industriais – que apresentem três condições:
 - taxa de desemprego acima da média da Comunidade;
 - alto percentual de empregos no setor industrial (acima da média); e
 - declínio no emprego industrial;
- áreas rurais – elegíveis das unidades territoriais nível 3, que apresentem duas das quatro condições listadas:
 - densidade populacional abaixo de 100 habitantes/por km² ou uma taxa de emprego agrícola maior ou igual ao dobro da média da Comunidade Européia; e
 - taxa de desemprego maior que a média da Comunidade ou declínio populacional;
- áreas urbanas – devem apresentar pelo menos uma das condições abaixo:
 - taxa de desemprego acima da média da Comunidade;
 - alta taxa de pobreza;
 - problemas ambientais agudos;
 - alta taxa de criminalidade; e
 - baixo nível educacional.
- áreas dependentes da pesca:
 - parcela substancial da população empregada na indústria pesqueira e redução substancial do emprego nesse setor; e
 - *Objetivo 3* – adaptação e modernização de políticas e sistemas de educação, treinamento e emprego e promoção de recursos humanos.

Nesse novo período está previsto apoio para áreas abrangidas pelos Objetivos, 1, 2 e 5b das prioridades do período 1994/99, mas que não atendem mais a nenhuma das condições apontadas, de modo a evitar problemas causados pela interrupção abrupta do apoio e para consolidar os sucessos obtidos no período anterior.

O mapa a seguir mostra as regiões elegíveis sob o Objetivo 1 (regiões mais escuras) e as regiões com apoio de transição (regiões mais claras).



Princípios da Política

Adicionalidade: Os esforços da Comunidade Europeia não substituem os recursos dos estados membros, o que significa que eles não devem reduzir seus recursos, pois os da Comunidade Europeia servem apenas de complemento.

Parceria: Cooperação entre as diversas autoridades competentes, isto é, a Comissão Europeia e as autoridades nacionais, regionais e locais, desde o preparativo até a execução dos planos. De acordo com o Comitê das Regiões

(2000), um dos motivos pelos quais a política de desenvolvimento regional europeia não tem atingido todo o seu potencial é a relativamente baixa participação de atores regionais e locais:

“O princípio da parceria é importante, pois uma cooperação ativa e bem-sucedida levará à criação de programas eficazes e à verdadeira utilização dos fundos estruturais nos níveis local e regional. As parcerias reúnem atores relevantes nos níveis local e regional, que têm um conhecimento detalhado da sua área, sendo capazes de identificar os pontos fortes e fracos da economia. Além disso, as parcerias incorporam a subsidiariedade e proporcionam um sentimento de propriedade conjunta do programa.”

Planejamento do Programa: Elaboração de planos plurianuais de desenvolvimento, nos quais constem as diretrizes a serem seguidas no período.

Subsidiariedade: Um órgão de instância superior só entra em ação quando um objetivo não pode ser alcançado por um inferior.

4. Execução dos Programas

Há uma divisão de responsabilidades na alocação dos fundos entre a Comissão Europeia e os países membros: A Comissão negocia e aprova os programas de desenvolvimento propostos segundo cada país membro e aloca os recursos; os estados e suas regiões administram os programas e os implementam através de seleção de projetos; e a Comissão contribui para o monitoramento dos programas pelos países membros [Inforegio (2000a)].

Nesse sentido, existem três tipos de programas submetidos à aprovação da Comunidade Europeia: o Community Support Framework (CSF), os Programas Operacionais (OPs) e os Documentos Únicos de Programação (SPDs). Os dois primeiros referem-se a um país, ou a um conjunto de regiões Objetivo 1, sendo que o CSF descreve a situação econômica e social, estabelecendo metas a serem atingidas, assim como mecanismos de administração, monitoramento, avaliação e controle dos recursos, enquanto os OPs enumeram diversas prioridades, para regiões e/ou setores específicos, e os SPDs referem-se a um projeto ou programa de valor inferior a 1 bilhão de euros.

De acordo com os princípios citados anteriormente, os fundos estruturantes nunca correspondem à totalidade do valor previsto em cada projeto. Os limites máximos de apoio são de 75% do custo total de um projeto nas regiões Objetivo 1 e de 50% para projetos sob os Objetivos 2 e 3. Esses limites são especificados para a assistência direta realizada pelos fundos

(forma mais comum de apoio), porém a regulamentação dos fundos prevê outras formas, tais como assistências reembolsáveis, fundos de equalização de juros e utilização dos recursos dos fundos como garantias em financiamentos do Banco Europeu de Investimentos. Nessas outras modalidades, o limite de apoio pode ser acrescido em até 10% [Inforegio (2000a)].

Aprovado um programa pela Comissão Européia e definido o montante máximo de recursos a ele destinado, o país membro define uma autoridade responsável pela administração dos recursos dos fundos no país. Essa autoridade se encarrega da seleção dos projetos, da forma prática de sua implementação, além da elaboração de documentos de programação complementares, nos quais são especificados os beneficiários e os montantes relativos a cada programa. Os projetos passíveis de apoio dos fundos estruturantes em cada país/região devem primeiro estar em conformidade com as prioridades e metas definidas nos programas nacionais. As organizações que desejarem receber apoio devem recorrer às autoridades, que são também responsáveis pela coleta de dados estatísticos e financeiros dos projetos, pela realização de avaliações dos resultados iniciais do apoio estruturante (acompanhada por um assessor independente) e pela divulgação da assistência disponível aos beneficiários potenciais.

Outra responsabilidade da autoridade designada a administrar os recursos dos fundos estruturantes é a preparação anual de relatórios de implementação, nos quais devem constar a implementação financeira do apoio – para cada projeto, um registro de gastos realizados e recursos recebidos da Comissão –, o progresso na implementação de prioridades e dados sobre alvos específicos e os passos necessários à implementação efetiva.

Cada país membro deve determinar também uma autoridade de monitoramento, que deve atuar em contato com a Comissão Européia e é responsável pela aprovação do critério de seleção dos projetos definidos pela autoridade de administração e por qualquer alteração necessária em algum plano.

O processo de alocação dos fundos se dá através do fechamento de um contrato financeiro entre o país membro e a Comissão Européia, no qual são firmados os comprometimentos orçamentários e as liberações dos recursos pela Comissão. Uma autoridade de pagamento é definida pelo país membro, e é através dela que os beneficiários recebem os recursos. Quando a Comissão aprova um programa, são liberados 7% dos recursos à autoridade de pagamento para que ele possa ser iniciado. As liberações subsequentes são feitas mediante reembolsos de gastos realizados e comprovados com apresentação de faturas, as quais a autoridade de pagamento se encarrega de remeter à Comissão três vezes ao ano. A Comissão compromete-se a efetuar

o pagamento em até dois meses após o recebimento do requerimento [Inforegio (2000a)].

Cabe ressaltar que as funções das autoridades de administração, monitoramento e pagamento não precisam ser desempenhadas por órgãos necessariamente distintos. O Ministério do Trabalho, por exemplo, pode exercer a função de autoridade de administração e pagamento dos recursos do FSE em um determinado país, porém essas funções devem estar bem delineadas.

5. O Papel do Banco Europeu de Investimentos

O Banco Europeu de Investimentos (BEI), que tem como uma de suas prioridades a promoção do desenvolvimento regional, atuando em estreita relação com a política estrutural europeia, desempenha um papel fundamental no desenvolvimento europeu, bem como tem sido um instrumento importante de política regional. Contudo, sua participação mais estreita e integrada às estratégias regionais da Comissão Europeia foi estabelecida formalmente para o período 2000/06, através da assinatura de um acordo de cooperação entre as instituições, que objetiva melhorar a eficácia da ajuda estrutural da Comunidade e reforçar a complementaridade entre os apoios orçamentários e as operações do Banco. Nesse sentido, o BEI coopera com a Comissão não só complementando recursos em projetos, mas fornecendo *know-how* para a avaliação de projetos de investimentos e a montagem de engenharia financeira de projetos, de modo a alavancar os recursos provenientes dos fundos estruturantes.

De acordo com dados do BEI (1999), os empréstimos individuais para as regiões menos favorecidas chegaram a 12,9 bilhões de euros, correspondendo a 71% dos empréstimos individuais concedidos pelo Banco. Somam-se a esse valor os empréstimos globais concedidos a PMEs situadas nas regiões menos desenvolvidas, no valor de 4,65 bilhões de euros.

Com relação à distribuição por objetivos, as áreas abrangidas pelo Objetivo 1 beneficiaram-se de empréstimos individuais no valor de 6,21 bilhões de euros, sendo os maiores beneficiários Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda, a parte oriental da Alemanha e a região do Mezzogiorno italiana. As regiões dos Objetivos 2, 5b e 6 receberam investimentos da ordem de 3,66 bilhões de euros. No total do período 1989/99, o BEI concedeu empréstimos para desenvolvimento regional da ordem de 133 bilhões de euros (incluindo os valores destinados a projetos individuais de 104 bilhões, mais financiamento de infra-estruturas de pequeno e médio portes a iniciativas de PMEs). A tabela a seguir apresenta a distribuição dos empréstimos individuais concedidos pelo BEI no período 1989/99.

Empréstimos Individuais Financiados no Âmbito do Desenvolvimento Regional de 1989 e 1999 (104 Bilhões de Euros)

	1989/93		1994/99	
	Valor	%	Valor	%
Atividades do BEI nos Países Membros	55,5	100	94,5	100
Desenvolvimento Regional	37,8	68	66,5	70
Objetivo 1	21,3	56	30,6	46
Objetivos 2, 5b e 6	12,8	34	23,7	36
Áreas de Ação Específica Comunitária	3,8	10	12,2	18

Fonte: BEI (1999).

A ação do BEI para o desenvolvimento regional, em conformidade com a política estrutural europeia para o período 2000/06, segue as seguintes diretrizes:

- complementaridade geográfica: apoio a determinadas regiões que, devido a uma melhoria econômica, têm reduzido apoio dos fundos estruturantes;
- complementaridade setorial: refere-se a projetos que, apesar de importantes em termos de desenvolvimento regional, são realizados em setores em que a rentabilidade do investimento é suficiente para não justificar a utilização de recursos públicos, como são os casos, por exemplo, de alguns setores de infra-estrutura, como telecomunicações, energia e meio ambiente;
- estímulo à implantação de atividades produtivas nas zonas desfavorecidas, através de apoio a empresas inovadoras e a infra-estruturas e de promoção da educação e da formação de mão-de-obra qualificada; e
- continuação da integração das regiões desfavorecidas e periféricas, através de apoio não só às redes transeuropeias, mas também a trechos de redes nacionais que permitam o acesso a elas.

Nesse sentido, cabe mencionar a criação de dois instrumentos específicos do BEI para execução de sua política: o primeiro é a “Linha de Crédito PME”, com o fim de desenvolver novas formas de financiamento de capitais de risco a PMEs de alta tecnologia e/ou grande potencial de crescimento, cujo risco inerente é coberto por uma provisão de 1 bilhão de euros, proveniente dos excedentes anuais do Banco; o segundo é a “Linha de Crédito RTE”, que reúne um conjunto de medidas destinadas ao financiamento das redes transeuropeias, com a participação do Banco na montagem financeira da operação.

6. Exemplos de Desenvolvimento Local com o Apoio dos Fundos Estruturantes

Até agora, foi dado um panorama geral de como está estruturada a política de desenvolvimento na União Europeia. Conforme visto, o sucesso efetivo de tal política depende em grande medida dos atores locais/regionais na elaboração de projetos específicos locais, uma vez que a política estrutural fornece o arcabouço institucional, as grandes diretrizes e os recursos, ou melhor, parte dos recursos para a realização de programas.

Nesse sentido, três experiências em desenvolvimento local na União Europeia foram selecionadas para ilustrar como interagem os agentes locais na elaboração e implementação de medidas de fomento local, com base no arcabouço estabelecido. Os exemplos a seguir, selecionados pela OECD (2000) de modo a exemplificar o que ela entende como “boas práticas em desenvolvimento local”, são de regiões menos desenvolvidas (regiões Objetivo 1), onde o PIB *per capita* é menor do que 75% da média europeia.

Serra do Caldeirão (Portugal)

A Serra do Caldeirão é uma região semimontanhosa localizada ao sul de Portugal, altamente dependente da agricultura de subsistência e apresentando elevada taxa de emigração. O desenvolvimento da região é levado a cabo pela In Loco, organização sem fins lucrativos da Universidade de Algarve que vem desde 1986 estimulando e coordenando iniciativas locais de desenvolvimento. A ação da In Loco é pautada por alguns princípios e métodos básicos [OECD (2000)], como, por exemplo:

- desenvolvimento integrado – relação entre diferentes aspectos de política (econômica, social, cultural, educacional e meio ambiente) e outros níveis de área (regional, nacional e internacional);
- participação local: envolvimento de grupos e voluntários, como as mulheres, que foram as mais participantes e interessadas e que mais se engajaram nas iniciativas de desenvolvimento;
- cooperação interinstitucional, de modo a garantir uma abordagem interdisciplinar;
- *feedback* permanente entre ação e planejamento;
- ponto de partida: problemas concretos identificados a partir da consulta à população através de reuniões com associações;

- estabelecimento de equipes: coordenadores de projetos locais, profissionais de desenvolvimento e consultores de áreas específicas; e
- montagem de projetos com as seguintes etapas: treinamento, desenvolvimento de produto, promoção, relações externas e administração financeira.

Inicialmente, o projeto de desenvolvimento da In Loco tinha ênfase na modernização e na educação da sociedade, através da criação de centros de cuidados a crianças e famílias, mas foi a partir de 1991 que, com o apoio do Programa Leader I, ela desenvolveu um plano de desenvolvimento rural. Abaixo estão listados alguns projetos realizados pela In Loco, cujo *funding* depende não só dos fundos provenientes da União, mas também são negociados anualmente com fundações e parceiros nacionais e europeus públicos e privados:

- Caprinocultura: em associação com especialistas da Universidade de Faro (Algarve) e do Diretório Regional para Agricultura de Algarve, o projeto de estímulo à caprinocultura objetiva evitar o abandono de terras e proteger o meio ambiente. Engenheiros de produção vão às fazendas estabelecer contato com os produtores, de modo a aumentar a eficiência na produção de leite e queijo de cabra, mudando as práticas tradicionais, e também se encarregam, além disso, da promoção de um mercado para produtos caprinos em Algarve.
- Programa Terra Nova – apóia o retorno de emigrantes através do estímulo à realização de empreendimentos próprios, como, por exemplo, investimentos em turismo rural após aposentadoria, investimento direto em projetos de negócios locais e *marketing* de produtos em outras regiões.
- Feira da Serra – A iniciativa, que partiu da In Loco, atualmente é de responsabilidade da associação de municípios, que promove um evento festivo reunindo cerca de 14 mil pessoas. Seu objetivo, mais do que estimular o turismo na região, é a promoção dos produtos e artefatos regionais, de modo a aumentar a renda dos produtores locais.

Jerez de la Frontera (Espanha)

Localizada na província de Cádiz, Andaluzia, com 190 mil habitantes, é uma região dependente da produção de vinho. Durante a década de 90, contudo, o emprego nesse setor caiu de 10 mil trabalhadores em 1992 para três mil em 1998. A situação foi amenizada pelas políticas de geração de emprego e renda, que lograram levar o desemprego global na região de 19 mil trabalhadores em 1992 para 11 mil em 1998, o que foi conseguido pela

diversificação da estrutura produtiva da região (agroindústria e serviços), pela promoção do turismo e pelo estímulo à criação de novas empresas.

Baseado numa abordagem integrada, o Instituto Municipal de Promoção e Desenvolvimento de Jerez é a instituição que coordena o plano de desenvolvimento calcado em duas vantagens locais: a primeira é a localização, pois Jerez fica entre Sevilla e Cádiz, dois centros de turismo, não muito distante do Mediterrâneo e ainda próxima ao Porto de Algeciras, o segundo maior da Europa (com relação a essa situação, uma das bases do programa é a melhoria dos acessos de infra-estrutura de Jerez a essas localidades); a segunda é a tradição da cidade como produtora de vinhos, o que alavanca o seu potencial de turismo cultural. Cabem citar alguns projetos:

- City Enterprise Award – “Prêmio” criado pelo governo local concedido a qualquer empresa situada em Jerez que traga benefícios para a cidade, que tenha no mínimo 50% de seus empregados residentes na cidade e que invista em atividades produtivas de acordo com o plano estratégico da cidade. O prêmio consiste na redução de 50% do imposto municipal sobre atividades produtivas por dois anos, 25% de desconto na compra de terrenos, bolsas de até 50% para treinamento na Jerez Business School, além de apoio a treinamento de trabalhadores de outras formas. Em seus quatro anos de vida, o projeto custou cerca de 3 milhões de ECU em subsídios e gerou aproximadamente 90 milhões de ECU em investimentos e 4.600 empregos [OECD (2000)].
- Promoção ao Turismo – Promoção ao turismo diversificado e de alta qualidade, em associação com o setor privado, através do desenvolvimento de novos produtos e facilidades, tais como: criação do “Jerez-Bahía de Cádiz Convention Bureau”, uma associação privada de promoção de conferências e visitas à cidade; atividades eqüestres; recuperação de vinícolas e promoção ao turismo associado ao vinho; e turismo esportivo através da promoção ao circuito de corrida.

7. Problemas e Desafios à Política de Desenvolvimento Regional na União Européia

Cabe aqui ressaltar alguns problemas e conflitos a serem enfrentados pela política de desenvolvimento regional, não só na União Européia, objeto deste trabalho, mas em qualquer país que pretenda desenvolver e implementar políticas estruturantes de redução de disparidades regionais.

Um dos principais problemas enfrentados pela União Européia na realização de sua política regional está na coordenação dos diversos instrumentos de

política. Apesar do esforço da política estrutural em estabelecer uma divisão de competência entre os fundos, estes mantêm grandes diferenças quanto a regulamentos de aplicação e instâncias responsáveis por sua gestão em nível nacional. Por exemplo, os Fundos de Coesão e os financiamentos fornecidos pelo BEI têm uma abordagem por projetos, enquanto os outros fundos estruturantes são liberados em função de programas de desenvolvimento. Além disso, um determinado programa pode conseguir recursos tanto do Feder quanto do FSE, por seu impacto em desenvolvimento regional e social, mas sua gestão no país membro pode se dar em organizações distintas. Na Finlândia, por exemplo, os Ministérios do Trabalho, do Interior e da Agricultura são encarregados pela gestão dos recursos do FSE, do Feder e do Feogap destinados ao país, respectivamente. Essa divisão pressupõe que tais órgãos tenham uma ação bastante integrada, o que nem sempre se consegue na prática.

Outro desafio a ser enfrentado pela União é o estabelecimento de mecanismos e formas de controle, de modo a inibir a concorrência desleal entre as localidades. Com a união econômica e monetária, a comparação entre os fatores a serem levados em conta para a decisão de localização de uma firma em um determinado país, tais como salários pagos aos trabalhadores, impostos e custos, ficou mais clara. As empresas cujo processo produtivo tende a ser mais intensivo em trabalho vão se localizar onde este é mais barato e, conseqüentemente, a mão-de-obra é menos qualificada, enquanto nas regiões mais favorecidas se localizarão empresas que necessitam de serviços associados e trabalhadores qualificados. Essa tendência estrutural é que justifica a intervenção do governo em regiões menos favorecidas de modo a contra-arrestá-la. Porém, sob a égide da criação de empregos, alguns governos locais estabelecem políticas de atração de investimento com base em “incentivos” não previstos pela União Européia, tais como:

- subsídios diretos ou oferta gratuita de terrenos sem um comprometimento das empresas em permanecer na região por um período determinado, cujo ideal seria, segundo o Comitê das Regiões (1999), por um período não inferior a cinco anos;
- desrespeito às condições de proteção ao trabalhador e salários baixos (*dumping* social);
- incentivos fiscais (*dumping* fiscal), que podem levar a uma situação de risco, como o nível de redução na arrecadação, comprometendo investimentos em educação e segurança; e
- desrespeito a normas de proteção ambiental e de preservação de recursos e exploração predatória.

As localidades que baseiam suas políticas de desenvolvimento em tais incentivos, segundo o Comitê das Regiões (1999), não estabelecem vantagens sustentáveis de longo prazo:

“Se uma empresa, no momento de decidir sua localização, valorizar mais a variedade de subsídios do que as vantagens relativas mais duradouras de certa região, é muito provável que não tarde a mudar de idéia. A oferta de novos subsídios mais vantajosos pode ser motivo para voltar a migrar.”

Esse tipo de concorrência desleal pode comprometer todo o funcionamento sistêmico da política estrutural, cuja base é o estabelecimento de condições de competitividade de longo prazo das regiões.

8. Conclusões: O que Podemos Aprender?

De acordo com Pereira (1996), dois fatores são fundamentais para o sucesso da política de desenvolvimento regional europeia: o primeiro é o alto grau de descentralização político-administrativa, o que possibilita a continuidade de projetos de desenvolvimento regional, apesar de flutuações políticas no poder central (mesmo países que não são federados, como França e Itália, apresentam autonomia regional, com legisladores e administradores eleitos pelo voto); o segundo é “o nascimento de uma visão global europeia”, um projeto progressista de integração do território, de retomada da posição hegemônica da Europa no cenário mundial, de um território único, coeso, que inclui não somente os países atualmente componentes do bloco, mas também os ex-países socialistas.

Ainda segundo Pereira (1996, p. 20), existe uma grande semelhança entre o aparato institucional europeu e o brasileiro, o que poderia ser encarado como vantagem na extração de lições para um planejamento regional no Brasil:

“Na Europa temos a Comissão da União Europeia e os estados membros, aqui temos o governo federal e os estados federados. No Brasil temos o Congresso Nacional, que corresponderia por sua vez ao Parlamento Europeu sediado em Estrasburgo. O poder judiciário está também centralizado em Brasília; na Europa está sediado em Luxemburgo. O BNDES equivale de certa maneira ao Banco Europeu de Investimentos etc. O que falta no caso do Brasil seria, por um lado, a montagem gradual de um sistema que articule o planejamento nacional e o planejamento estadual, voltado, sobretudo, para o desenvolvimento regional, e por outro, a criação de um fundo de desenvolvimento regional, nos moldes do Feder.”

Seguindo as sugestões do autor para uma política regional no Brasil, poder-se-ia acrescentar que a formulação de um planejamento nacional voltado para o desenvolvimento regional, além de estar articulado com o planejamento estadual (o qual, por sua vez, deve estar articulado com

planejamentos municipais/locais), deve ser um planejamento de longo prazo, pois o estabelecimento de condições de desenvolvimento sustentável em regiões atrasadas só se dá nessa perspectiva. Ele deve integrar os instrumentos já existentes numa única política estrutural, buscando aumentar a eficácia dos mesmos e evitando desperdícios.

O sucesso de tal formulação depende também de outras questões, como, por exemplo: em que medida se faz uma distribuição maior de competências entre as instâncias de poder federal, nacional e municipal, aumentando a descentralização político-administrativa (decisão, orçamento e responsabilidades)?

Outra lição importante a ser extraída da experiência europeia refere-se ao estabelecimento de áreas objetivas, isto é, a política assenta-se numa territorialização do bloco e na identificação de características regionais com base nas quais são definidos apoios específicos. Tal base seria fundamental para uma política no Brasil, pois romperia com a dicotomia tradicional Nordeste-Sudeste e estabeleceria uma política mais ampla de apoio a áreas atrasadas economicamente, que estão presentes em todo o país. Nesse sentido, outro paralelo importante a ser traçado entre o aparato institucional europeu e o brasileiro é a equivalência entre a Eurostat e o IBGE, cujas estatísticas baseadas em microrregiões poderiam servir de ponto de partida para uma nova “regionalização” do território brasileiro.

A construção de um fundo nos moldes do Feder, que, baseado no princípio de solidariedade, estabeleceria uma compensação financeira entre estados fortes e fracos, passa pela promoção de um ideal de país, onde o crescimento do todo depende de um desenvolvimento mais equilibrado no nível regional. Dados quanto aos benefícios conjuntos das ajudas informam que, de cada 100 ECU, transferidos para os países beneficiados, retornam entre 30 e 45 ECU para os países contribuintes, em forma de demanda e contratos de serviços e bens [Inforegio (2000c)].

Uma política de desenvolvimento regional nesses moldes deve buscar o estabelecimento de igualdade de condições entre as localidades na concorrência por investimentos. Dessa forma, seu foco deve estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas, devendo coibir instrumentos de concorrência desleal entre as localidades, que, além de não gerarem vantagens sustentáveis, ainda comprometem a eficiência de uma política estrutural na medida em que apenas estimulam a migração de investimentos produtivos de uma localidade para outra. Mais especificamente, dever-se-ia pensar em formas de coibição ao *dumping* social, fiscal e ambiental entre as regiões.

Além de todo o estabelecimento de uma política *top-down*, deve haver o incentivo ao maior envolvimento de iniciativas locais na construção de planos e projetos de desenvolvimento local. Somente os atores locais têm a real dimensão das condições locais de potencialidade, bem como dos pontos fracos, por estarem imersos nessa realidade.

A criação e a implementação de uma política regional com todos esses elementos representam uma tarefa complexa, pois dependem de uma grande capacidade de coordenar esforços, administrar conflitos políticos, obter recursos, dentre outros. As dificuldades dessa natureza, ao invés de serem encaradas como obstáculos, são percebidas pela União Européia como desafios a serem enfrentados na construção de um bloco mais “homogêneo” e mais justo. E é nesse sentido que a experiência européia traz boas lições para o caso brasileiro.

Referências Bibliográficas

- BEI (Banco Europeu de Investimentos). *Relatório anual* (<http://www.bei.eu>), 1999.
- COMITÊ DAS REGIÕES. *O impacto da política regional nos pacotes de incentivos ao investimento: uma abordagem diferente da utilização dos recursos dos fundos estruturais*. Parecer de 18 de novembro de 1999. Bruxelas, 1999.
- HOLTHUS, Manfred. A política regional na União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas. In: *A política regional na era da globalização*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.
- INFOREGIO. *Sound management of the structural funds: a major issue for the union development* (<http://www.inforegio.cec.eu.int>), 2000a.
- _____. *Commission guidelines for regional development programmes 2000-2006* (<http://www.inforegio.cec.eu.int>), 2000b.
- _____. *Coesion and disparities in European Union* (<http://www.inforegio.cec.eu.int>), 2000c.
- OECD. *The best practices in local development*. (<http://www.oecd.org>), 2000.
- PEREIRA, Rubens de Mattos. Algumas lições úteis da experiência européia em política regional. In: *A política regional na era da globalização*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.