

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A economia política da Coesão
Econômica e Social na União Européia:
conclusões a partir do caso de Portugal no
período 1986-2002

THIAGO VARANDA BARBOSA

Dezembro, 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre no curso de
Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília*

A economia política da Coesão
Econômica e Social na União Européia:
conclusões a partir do caso de Portugal no
período 1986-2002

THIAGO VARANDA BARBOSA

Orientador:
Professor Dr. EIITI SATO

Dezembro, 2006

AGRADECIMENTOS

Ao meu amor, Mayra, que teve tanta paciência e compreensão no profundo processo que foi a realização deste trabalho. Aos meus pais, Euler e Maria Aparecida, que torceram, se angustiaram e apoiaram, mesmo à distância. Ao meu filho, Vicente, que prestava atenção e gargalhava ao fim de um dia de pesquisa e redação ao ouvir sobre a história da integração européia, mesmo sem ter idéia do que estava ouvindo.

Ao Prof. Eiiti Sato, pela importante orientação.

À universidade pública e de qualidade, como o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. À CAPES, que proporcionou os recursos necessários ao bom cumprimento das atividades do meu mestrado.

RESUMO

Como o mais profundo processo de integração regional da atualidade, a União Européia é uma referência para toda experiência de integração regional no mundo. As assimetrias dentro de suas fronteiras levaram a Comunidade à adotar políticas para evitar ou minimizar os efeitos negativos do processo de liberalização trazido pela integração. No presente trabalho, a História da integração européia e o caso de Portugal permitem ao leitor observar como, desde o primeiro Tratado da Comunidade até hoje, espera-se que as autoridades políticas européias ajam em busca de coesão econômica e social. O principal instrumento utilizado pelas autoridades comunitárias para atingir a coesão econômica e social é a política regional européia, implementada por meio dos fundos estruturais. Quando Portugal aderiu à Comunidade, o país se tornou o mais atrasado entre os Estados-membros, e um dos principais receptores desses fundos. Ao estudar o caso de Portugal e de sua região do Alentejo, é possível compreender alguns aspectos importantes acerca da economia política da coesão econômica e social na União Européia, sua História, seus atores, seus valores políticos e seu funcionamento.

ABSTRACT

As the deepest process of regional integration today, the European Union is a reference for every other experience of regional integration in the world. The asymmetries within its boundaries led the Community to the adoption of policies to avoid or minimize negative effects of the process of liberalization brought by the integration. In these work, the History of the European integration and the case of Portugal enable the reader to observe how, since the first Community Treaty until today, the European political authorities are expected to act seeking social and economic cohesion. The main instrument used by the Community authorities in order to achieve social and economic cohesion is the European regional policy advanced by structural funds. When Portugal joined the Community, it became the poorest country among the Member-states, and one of the major receivers of these funds. By studying the case of Portugal and its region of Alentejo, it is possible to understand some important aspects of the political economy of the social and economic cohesion in the European Union, its History, its actors, its political values and its functioning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	[01]	
2. HISTÓRICO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	[05]	
2.1 O ambiente geopolítico no início da integração		[06]
2.2 Evolução do quadro institucional	[08]	
3. A FORMALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPÉIA	[21]	
3.1 A criação do principal instrumento comunitário de política regional		[21]
3.2 O FEDER à época da adesão portuguesa	[29]	
4. PORTUGAL NA UNIÃO EUROPÉIA E NO MUNDO	[38]	
4.1 Situação política, econômica e social pré-adesão		[38]
4.2 As transformações internacionais e o guarda-chuva da UE		[48]
4.3 Um Estado-Membro em transformação		[64]
5. A POLÍTICA REGIONAL EUROPÉIA E A ECONOMIA NACIONAL	[70]	
5.1 A consolidação das políticas regionais	[70]	
5.2 A aplicação da Política Regional Européia em Portugal		[76]
5.3 Impactos em Portugal	[93]	
6. O ALENTEJO NA UNIÃO EUROPÉIA	[99]	
6.1 Breve quadro sobre o Alentejo	[99]	
6.2 Aplicação da Política Regional Européia no Alentejo		[107]
6.3 Os atores relevantes	[113]	
7. CONCLUSÃO	[118]	

MAPAS, FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

<i>Tabela 3.1</i> - Quotas do FEDER nos regulamentos de 1975 e 1979	24	
<i>Tabela 3.2</i> - Percentual do orçamento do FEDER a ser gasto por Estado-membro de 1985 a 1988, Piso e Teto	31	
<i>Tabela 4.1</i> - Crescimento da renda real per capita na periferia europeia de 1913 a 1998	46	
<i>Tabela 4.2</i> - Convergência ao PIB per capita dos EUA	53	
<i>Tabela 4.3</i> - Comércio externo de mercadorias, estrutura das saídas por destino geográfico e das entradas por origem geográfica.	66	
<i>Tabela 5.1</i> – Autorizações do FEDER para o período 1986-1988	81	
<i>Tabela 5.2</i> – Especialização internacional da indústria transformadora portuguesa	96	
<i>Tabela 5.3</i> – Produtividade relativa da indústria transformadora portuguesa	96	
<i>Tabela 5.4</i> – Decomposição do gap de produtividade da indústria transformadora portuguesa	97	
<i>Tabela 6.1</i> – Indicadores sócio-econômicos da Região do Alentejo	105	
 <i>Figura 4.1</i> – Padrão de relacionamento geoeconômico de Portugal na década de 1990	67	
<i>Figura 5.1</i> – Estrutura da União Europeia com os três pilares	85	
 <i>Mapa 4.1</i> – PIB per capita dos regiões da União Europeia medido em Paridade Poder de Compra, 1995	75	
<i>Mapa 6.1</i> - Portugal com as regiões Nute III do Alentejo.	100	
 <i>Gráfico 5.1</i> – Setores beneficiados com apoio do FEDER entre 1986 e 1988.	78	
<i>Gráfico 5.2</i> – Repartição percentual dos Fundos Estruturais pelas regiões do objetivo nº 1 de 1989 a 1993.	83	
<i>Gráfico 5.4</i> – Destino do financiamento do QCA 1994/99 em Portugal	91	
<i>Gráfico 5.5</i> – Programação do QCA 2000-2006 por fonte de financiamento	92	
<i>Gráfico 5.6</i> – Programação do QCA 2000-2006 por Fundo Estrutural	93	
<i>Gráfico 5.5</i> - Convergência do PIB per capita dos países da Coesão para a média Comunitária	94	
<i>Gráfico 6.1</i> - Chuvas anuais, medido em uma sub-região do Alentejo (vale do Formoso): 1931-1997	101	
<i>Gráfico 6.2</i> – Estrutura das Receitas Médias das Famílias por Regional (Portugal=100).	103	
<i>Gráfico 6.3</i> - Financiamento público do Programa Operacional da Região do Alentejo inscrito no QCA II (1989-1993)	110	
 <i>Quadro 6.1</i> – Atores beneficiários do Programa Operacional Regional do Alentejo 2000-2006.	116	

SIGLAS

AUE - Ato Único Europeu
BENELUX - Bélgica, Holanda e Luxemburgo
CECA - Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEE - Comunidade Económica Europeia
CED - Comunidade Europeia de Defesa
CEEA ou EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atómica
EFTA - European Free Trade Area
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do Mercosul
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-orientação - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, seção Orientação
FSE - Fundo Social Europeu
JAI - Justiça e Assuntos Internos
LVT - Lisboa e Vale do Tejo
NUTE - Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas
OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica
OID - Operação Integrada de Desenvolvimento
PAC - Política Agrícola Comum
PEDIZA - Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva
PESC - Política Externa e de Segurança Comum
PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PORA - Programa Operacional da Região do Alentejo
QCA - Quadro Comunitário de Apoio
TUE - Tratado da União Europeia
UE - União Europeia

As vantagens e constrangimentos que a economia, política e sociedade portuguesas sofreram ao longo da sua participação como membros de pleno direito na UE servem de espelho para traduzir as dificuldades que os países menos desenvolvidos enfrentam quando se inserem em espaços de integração com um nível de desenvolvimento superior ao seu.
(COSTA, CARLA GUAPO. 2004:320)

1. INTRODUÇÃO

Sendo o mais profundo processo de integração regional atualmente, a União Européia serve de referência para outros países que buscam o caminho da integração. Para chegar a esse nível os europeus criaram uma Comunidade com estrutura institucional e uma série de instrumentos para exercício da autoridade política, com poder de criar e julgar leis e executar um orçamento. Dentre esses instrumentos de intervenção da autoridade política comunitária está a política regional, implementada por meio de Fundos Estruturais, que absorvem parcela significativa do orçamento comunitário. A política regional européia se coloca como o principal instrumento do objetivo maior da Coesão Econômica e Social previsto em Tratado da Comunidade. Com a recente criação de um Fundo Estrutural no MERCOSUL, a experiência da UE na gestão e aplicação de seus Fundos ganha relevância em nosso continente.

No intuito de compreender o funcionamento da política regional européia, a presente pesquisa foi centrada na aplicação dos Fundos Estruturais em Portugal, isso envolve relações entre o governo e a Comunidade, entre o governo e as localidades e entre a Comunidade e as localidades. O país ibérico recebeu grandes quantias dos Fundos e obteve resultados satisfatórios em sua aplicação. A escolha desse país também se justifica pela desatenção que os brasileiros dão a Portugal, inclusive na academia. Podemos aprender muito sobre nosso sistema político e social a partir de uma compreensão melhor sobre aquele país.

Estudar a União Européia (UE) é um desafio para o pesquisador, porque, apesar de ser uma importante autoridade política com poderes normativos e executivos, sua configuração não se encaixa nos conceitos tradicionais utilizados para analisar os Estados. A teoria adotada aqui para direcionar a pesquisa sobre a UE foi organizada por Milward a partir de uma análise histórica. Segundo esse autor, há no jogo político da integração européia um processo negociado de transferência de soberania dos Estados-membros para a Comunidade. Esses países têm como retorno uma capacidade ampliada de realizar parte de seu interesse nacional. Para Milward, a

evolução da integração europeia se dá a partir de uma negociação pragmática entre transferência de soberania e capacidade de implementar o interesse nacional.

Para inserir nesta dissertação a dimensão do sistema internacional e a questão do desenvolvimento, utilizou-se a Economia Política Internacional, que permite a utilização de conceitos de diferentes correntes teóricas para análise de um problema. Identificou-se aspectos atuais do esquema centro-periferia, desenvolvido por Raúl Prebisch e Celso Furtado, que são úteis na análise de um país periférico, como Portugal, e sua relação com o centro dinâmico europeu. Para incorporar o aspecto de conflito do sistema internacional recorreu-se a Wallerstein, Gunder Frank, Susan Strange e Mearsheimer. Segundo Coussy (2004), quando um pesquisador adota a Economia Política Internacional há um custo em termos de objetividade, mas há um ganho em termos de pertinência dos aspectos abordados, pois se analisa o problema por diversos ângulos.

Para a elaboração desta dissertação foram utilizados documentos primários, como Tratados da Comunidade, regulamentos sobre os Fundos Estruturais e documentos de planejamento e avaliação da UE e de Portugal envolvendo a política regional europeia. Mesmo com acesso a documentos primários, utilizou-se bibliografia secundária em busca de compreender melhor o conteúdo de tais documentos. Com a evolução da integração os documentos recentes passaram a fazer referência a textos anteriores, de tal forma que a análise da legislação Comunitária tornou-se mais complexa. Assim, houve a necessidade de se utilizar mais intensamente informações secundárias para análise dos documentos elaborados a partir de meados da década de 1980, em detrimento dos dados primários.

Sem a possibilidade do pesquisador ir a Portugal, a pesquisa se baseou em livros encontrados no Brasil nas bibliotecas da Universidade de Brasília, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e da embaixada de Portugal, em livros de acervo particular e, intensamente, em informações extraídas da Internet. Ressalta-se a organização, disponibilidade e transparência com que a UE trata as informações, permitindo ao pesquisador amplo acesso pela Internet a material sobre a integração e o funcionamento da Comunidade. Também foi possível encontrar na rede mundial muitos textos analíticos produzidos pela academia portuguesa, que

foram fundamentais para a realização da presente pesquisa. Como nota negativa, destaca-se a falta de material encontrado no Brasil a respeito de Portugal, principalmente a partir do século XX, mesmo diante da proximidade da história política dos dois países, inclusive no século passado, com períodos coincidentes de ditadura e democracia. Embora haja, no Brasil, bastante material sobre a integração europeia, no que diz respeito à questão específica da política regional comunitária há pouca informação.

Nesta dissertação, o primeiro capítulo apresenta a gênese da integração formal na Europa, sendo traçado o panorama geopolítico da época e sua influência sobre o início do processo de integração. Apresenta-se no capítulo os dois primeiros Tratados da integração e as instituições comunitárias por eles criadas. Identifica-se, ainda, como havia preocupação na elaboração dos Tratados fundadores de dotar a autoridade política comunitária com capacidade de intervir na esfera econômica, para minimizar efeitos negativos da integração.

No capítulo seguinte, a análise recai sobre a formalização da política regional europeia, com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975. Identifica-se a dinâmica política anterior à essa formalização, o que demonstra um processo de amadurecimento da política regional em nível comunitário. Também é analisado nesse capítulo como o Ato Único Europeu influenciou os rumos que tomou a política regional europeia na década de 1990, e sua ligação com a construção do mercado interno europeu.

O objetivo do terceiro capítulo é contextualizar a economia, a política e a sociedade portuguesa e suas interações com o sistema internacional e com a União Europeia. Após um apanhado histórico sobre Portugal, discute-se sua condição periférica, a questão do desenvolvimento e as implicações da globalização sobre a inserção externa do país. Caracterizado o ambiente interno de Portugal e o ambiente sistêmico, analisa-se algumas transformações que o país sofreu com a adesão à UE.

O caso de Portugal é utilizado nesta dissertação para compreender como se deu a aplicação da política regional europeia nos Estados-membros. Isso é feito no capítulo cinco, que, na primeira seção, discorre sobre a evolução da idéia de política regional no século XX. Em seguida é analisada a implementação da política regional

européia em Portugal, que forçou adaptações institucionais no país. O Tratado de Maastricht e suas implicações para a política regional são abordados nesse capítulo, que termina com uma análise de transformações estruturais vivenciadas por Portugal após a adesão.

No capítulo seguinte o estudo da aplicação da política regional em Portugal desce mais um nível, com foco no caso da região do Alentejo. Isso permite a construção nesta dissertação de uma visão aprofundada do significado da política regional, que é analisada em nível comunitário, nacional e regional. Ao abordar o Alentejo, torna-se mais fácil identificar como a questão da coesão econômica e social na UE envolve atores em diferentes níveis e quais atores são esses.

As principais conclusões trazidas pela pesquisa são descritas em seguida. Buscou-se, à luz das conclusões, fazer algumas considerações sobre o que os sulamericanos podem aprender com a experiência da integração européia e com a aplicação dos Fundos Estruturais, uma vez que foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do MERCOSUL (FOCEM), com inspiração nos Fundos Estruturais europeus aqui abordados.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

“SUA MAJESTADE O REI DOS BELGAS,
SUA MAJESTADE A RAINHA DA DINAMARCA,
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA,
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA HELÉNICA,
SUA MAJESTADE O REI DE ESPANHA,
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FRANCESA,
O PRESIDENTE DA IRLANDA,
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA ITALIANA,
SUA ALTEZA REAL O GRÃO-DUQUE DO LUXEMBURGO,
SUA MAJESTADE A RAINHA DO REINO UNIDO DA GRÃ-
BRETANHA E DA IRLANDA DO NORTE,
(...)

DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos,
respeitando a sua História, cultura e tradições (...)

RESOLVIDOS a conseguir o reforço da convergência de suas economias e a instituir uma União Económica e Monetária, incluindo, nos termos das disposições do presente Tratado, uma moeda única e estável,

DETERMINADOS a promover o progresso económico e social dos seus povos, no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas(...)

DECIDIRAM instituir uma União Européia”.

TRATADO DA UNIÃO EUROPÉIA, 1992.

Há muitas explicações acerca do funcionamento e da razão de ser da União Européia que só é possível conhecer por meio do estudo da história do processo de integração. Neste capítulo direciona-se tal retrospectiva para compreender as bases históricas da economia política da coesão econômica e social da UE, cujo eixo principal é a política regional. O ambiente geopolítico do pós Segunda Guerra possibilitou aos governos nacionais europeus adotar políticas intervencionistas, e em alguns países a política regional surgiu como uma alternativa eficiente de ação do Estado. Nesse ambiente também ocorreu a adoção do Plano Marshall pelos EUA, o que levou à uma articulação entre os países receptores para gerir os recursos do Plano. A geopolítica do pós Segunda Guerra é fundamental para o início do processo de integração europeu.

2.1 O ambiente geopolítico no início da integração

Foram muito significativas as mudanças institucionais ocorridas no pós-guerra. Além de um continente destruído, cristalizavam-se duas grandes potências que lutaram juntas na II Guerra Mundial e que passaram a dividir e competir por parcelas crescentes do poder mundial. Para cumprir seus papéis dominantes num mundo repartido, URSS e EUA elaboraram novos arranjos institucionais. Os EUA possuíam laços culturais, políticos e econômicos mais intensos com os países da Europa Ocidental e conseguiram influenciar seus governos em diversas decisões, inclusive no tema da integração regional.

Este foi o ambiente sistêmico da gênese do processo de integração. Enquanto, continentalmente, o ambiente era de sofrimento e destruição entre os países da Europa Ocidental, que compartilhavam uma vontade muito forte de construção da paz entre eles. O ponto fraco desta paz estava na relação entre França e Alemanha e deles partiu uma importante iniciativa de aproximação. Ao se pesquisar sobre as origens da UE, Konrad Adenauer e Robert Schuman – o chefe do Governo da República Federativa da Alemanha e o ministro dos assuntos exteriores francês respectivamente – aparecem recorrentemente nos textos como os dois políticos com papel decisivo¹ no início do processo de integração europeu.

Quando lançaram o Plano Marshall (1947), os EUA fizeram valer sua vantagem inicial e afastaram as chances de uma ofensiva político-ideológica soviética sobre a porção oeste do continente. Com a imensa quantia envolvida no Plano, a potência do bloco capitalista buscava estimular as economias e melhorar as condições sociais dos países receptores. Mas é interessante para a linha desta pesquisa identificar que a gestão de tantos dólares recebidos favoreceu o diálogo e a coordenação entre esses países, fazendo com que o Plano Marshall gerasse formas incipientes de instituições entre os países europeus. Com orientação dos EUA, a OECE² (Organização Européia de Cooperação Econômica) foi constituída pelos 16 países receptores da ajuda e visava a um entendimento sobre como determinar as

¹ Ver, por exemplo, MILWARD 1993; e D'ARCY, 1999.

² OECE (Organização Européia de Cooperação Econômica) foi assinada em Paris, em 16 de abril de 1948 e posteriormente ampliada e transformada em OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Entre os 16 signatários originais está Portugal.

necessidades de cada país para se estabelecer um programa comum de desenvolvimento; os países eram também encorajados a se engajar na via da unificação (MEERSCH, 1966, p. 453). No âmbito da OECE, foi instituída a União Européia de Pagamentos (1950), um sistema multilateral de pagamentos que foi muito importante na reestruturação das economias nacionais. Buscava-se também a supressão das restrições quantitativas de importação (MEERSCH, 1966, p. 456). Para o autor, a eliminação progressiva dos acordos bilaterais trazida pela União Européia de Pagamentos foi a realização mais importante da OECE (MEERSCH, 1966:477). Com isso, a configuração de algumas políticas domésticas – como a política cambial – tornou-se mais homogênea, favorecendo o caminho de integração depois aberto pela Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA).

Os arquivos oficiais estadunidenses e europeus do pós-guerra demonstram que os EUA apoiavam amplamente a idéia de integração, embora não se soubesse exatamente o que isso significava (MILWARD, 1993). Mas, ao mesmo tempo em que incentivavam a integração, os EUA estavam empenhados na arquitetura comercial e financeira do bloco capitalista, configurada em Bretton Woods. A este arcabouço sistêmico Milward dá o nome de *arcabouço da interdependência*. A tese central da pesquisa organizada por Milward é que os diferentes governos europeus saíram da guerra enfrentando demandas de seus eleitores não só por paz, mas por segurança social também. E essa segurança deveria ser alcançada pelo desenvolvimento da estrutura econômica nacional sob autoridade de cada governo. O problema é que esse arcabouço de interdependência era incompatível com certas políticas domésticas, principalmente as voltadas ao fomento das economias nacionais, como as políticas industriais e de proteção dos mercados internos. Assim, alguns países foram descobrindo gradativamente, pela experiência, que, com o *arcabouço da integração*, eles poderiam implementar algumas dessas políticas domésticas³ que o arcabouço da interdependência inviabilizava.

Focados na Guerra Fria, os EUA aceitaram a adoção de políticas desenvolvimentistas e intervencionistas pelos governos europeus, considerando que essas políticas estavam em desacordo com alguns planos do país, mas que essa seria

³ No original: “Advance domestic policies” (MILWARD, 1993).

uma situação temporária visando um objetivo maior. Com o avanço da integração, passaram a ocorrer pressões de grupos de interesse domésticos nos EUA contra o processo, já que a recuperação econômica da Europa começava a afetar negativamente alguns setores da economia estadunidenses com o aumento da concorrência internacional. A permissividade com que a potência ocidental tratou as políticas protecionistas dos europeus e a forma como estes estavam usando a integração para criar um mercado preferencial para suas empresas é explicada por Romero:

Foi claramente definido que a prioridade política do processo de integração tornou os assuntos comerciais “necessariamente subordinados”. O Departamento [de Estado dos EUA] já estava preparado para aceitar um certo grau de discriminação em favor de seus objetivos políticos mais amplos (ROMERO, in MILWARD, 1993:197, tradução livre do autor).

Existia resistência de setores protecionistas domésticos nos EUA contra aspectos comerciais da política de apoio à integração, mas o aumento do superávit comercial com os Seis (como ficaram conhecidos os seis países fundadores do processo de integração) os fez silenciar⁴. Quando o superávit comercial dos EUA caiu de \$6,1 para \$3,3 bilhões de dólares em 1958 e o déficit do balanço de pagamentos atingiu \$3,5 bilhões, levantaram-se as vozes protecionistas. Em relação à recém-criada Comunidade Econômica Européia (CEE), o encaminhamento político dos EUA foi o de lutar contra as cotas de importação imposta aos bens em dólares. Para Romero (1993:200), neste momento acabou o período pós-guerra e o tipo de apoio dado pelos EUA ao processo de integração.

2.2 Evolução do quadro institucional

Como visto anteriormente, alguns arranjos institucionais europeus – como a OECE e a União Européia de Pagamentos – vigoravam na década de 1940, envolvendo um grande número de países. O processo de integração do que hoje é a UE, contudo, se daria em torno de um número⁵ menor de países, começando por seis

⁴ Evolução do superávit comercial dos EUA com os Seis: 1954, \$908; 1955, \$980; 1956, \$1.463; e 1957, \$1.636 (ROMERO, in MILWARD, 1993).

⁵ Existem muitas datas apontadas pelos autores como de início da integração, a maioria é válida, não cabendo uma discussão sobre este mérito. Keohane (1991), por exemplo, define como ano de início da integração

fundadores. Pode-se dizer que a UE começou a ser construída formalmente com o Tratado de Paris⁶ que instituiu a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Segundo Carla Costa (2004), os primeiros pensadores da integração, como Kant, Saint-Simon e Prodhoun, pensavam em uma integração política como força motriz do processo. Mas, para a autora, foi com a CECA que se deu início à integração, sendo a motivação de fundo econômico. Os países signatários foram: República Federal Alemã, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Eles ficaram conhecidos como os Seis, referência utilizada no presente trabalho.

Com a CECA foi criado um elemento supranacional, a Alta Autoridade, cujas decisões se impunham aos Estados-membros em questões dentro do âmbito do Tratado de Paris. Os membros dessa instituição eram independentes dos governos nacionais. Para limitar os poderes da Alta Autoridade foi instituído o Conselho de Ministros, este sim, representante dos governos nacionais. Havia um temor entre os países da Benelux (composta por Bélgica, Holanda e Luxemburgo) de serem dominados pela França e Alemanha por meio da Alta Autoridade, o que explica o apoio deles à criação do Conselho de Ministros (LESSA, 2003:37). No campo econômico, a CECA estabeleceu a criação progressiva de uma união aduaneira para derivados do carvão e do aço com o fim dos direitos alfandegários entre os signatários e com a criação de uma tarifa externa comum. Estabeleceu-se ainda um mecanismo de financiamento independente para a CECA constituído com a criação de um imposto europeu sobre empresas carboníferas e siderúrgicas.

Podem-se perceber no Tratado de Paris valores estruturantes da economia política da integração. Assim, ao mesmo tempo em que havia grande preocupação com a criação de um ambiente de concorrência para os agentes de mercado e uma interpretação de que o liberalismo regional poderia fortalecer a economia dos Seis, havia uma leitura dos possíveis impactos negativos do mercado comum sobre certas regiões ou setores. Isso quer dizer que existia uma preocupação com a eficiência e o aumento da riqueza, que a livre operação do mercado comum do carvão e do aço deveria alcançar; mas existiam diretivas do Tratado condicionando essa busca de

1947. Costa (2004) define o dia 9 de maio de 1950 – proposta oficial da França de fazer uma associação para produção do carvão e do aço – como o da data de nascimento da Comunidade Européia.

⁶ O Tratado de Paris foi firmado em 18 de abril de 1951 e passou a vigorar a partir de 25 de julho de 1952.

maximizar eficiência a outros resultados sócio-econômicos, em especial à criação e manutenção de empregos. Onde a livre ação do mercado apresentasse efeitos deletérios sobre estruturas econômicas e sociais localizadas, previa-se a interveção da autoridade supranacional ou a permissão desta para que o Estado-membro em questão interviesse.

Segundo Milward (1993), havia pressão internacional para redução das políticas protecionistas, as tarifas se tornavam crescentemente inaceitáveis e as cotas também eram questionadas. “Mas também havia acordo geral de que nem todas as cotas poderiam ser removidas, devido a sua centralidade nas políticas domésticas de desenvolvimento...” (MILWARD, 1993:9, tradução livre do autor). Para o autor, com o arcabouço da integração, os Seis conseguiram manter algum protecionismo, embora bem mais seletivo, com uma política expansionista. Como um dos exemplos, ele cita o caso da indústria carbonífera belga, que não era internacionalmente competitiva desde 1929:

O governo belga pôde usar o advento da integração para proteger sua indústria de carvão não só da competição externa à Comunidade mas também da competição do mercado comum. O custo foi alto. Sem contar o custo de oportunidade de se usar o caro carvão nacional ao invés de importações mais baratas, o custo em subsídios da preservação de tanto emprego nas minas de carvão foi de US\$141,42 milhões entre 1953, quando o mercado de carvão foi aberto, e 1958. Mas US\$ 50,08 milhões dessa soma foi contribuição de outros membros da Comunidade. (MILWARD, 1993:11, tradução livre do autor)

A questão regional apareceu timidamente no Tratado de Paris, enquanto o nível de emprego ganhou muita importância. Entre os possíveis instrumentos de intervenção em busca de criar empregos, estavam a política industrial e a proteção de mercado.

A seguir, são destacados alguns trechos do Tratado de Paris que descrevem de possíveis intervenções da autoridade política sobre o mercado:

A Alta Autoridade pode facilitar a realização de programas de investimento concedendo empréstimos às empresas ou prestando garantias a outros empréstimos por ela contraídos. (...) A Alta Autoridade pode participar pelos mesmos meios financeiros no financiamento de obras e instalações que contribuam, directamente e a título principal, para aumentar a produção, baixar os preços de custo e facilitar o escoamento dos produtos submetidos à sua jurisdição. (art. 54)

A Alta Autoridade pode incentivar a investigação técnica e econômica no domínio da produção e do desenvolvimento do consumo de carvão e aço (...)

A Alta Autoridade pode promover e facilitar o desenvolvimento dessas investigações:

- a) Quer incentivando o financiamento comum pelas empresas interessadas;
- b) Quer destinando-lhes fundos adquiridos a título gratuito. (art. 55)

Se, no âmbito dos objetivos gerais da Alta Autoridade, a introdução de novos processos técnicos ou de novos equipamentos tiver como consequência uma redução anormal das necessidades de mão-de-obra nas indústrias do carvão e do aço e se isso implicar, numa ou várias regiões, dificuldades especiais na reabsorção da mão-de-obra dispensada, a Alta Autoridade, a pedido os governos interessados:

Pode facilitar (...) quer nas indústrias submetidas à sua jurisdição, quer (...) em qualquer indústria, o financiamento dos programas por ela aprovados, destinados à criação de novas atividades economicamente sãs e susceptíveis de assegurar novo emprego produtivo aos trabalhadores dispensados. (art. 56)

Em caso de diminuição da procura, se a Alta Autoridade considerar que a Comunidade atravessa um período de crise manifesta (...) deve (...) instaurar um regime de cotas de produção, integrado.

A Alta Autoridade (...) pode (...) regular o nível de produção das empresas por meio de imposições adequadas sobre a quantidade. (art. 58)

A Alta Autoridade (...) pode fixar, para um ou vários produtos submetidos à sua jurisdição:

- a) preços máximos no mercado comum, se (...)
- b) preços mínimos no mercado comum, se verificar a existência ou iminência de uma crise manifesta e (...)
- c) preços mínimos ou máximos à exportação (...)

Na fixação dos preços a Alta Autoridade deve ter em conta a necessidade de assegurar a capacidade concorrencial das indústrias do carvão e do aço, bem como das indústrias utilizadoras (...). (art. 61)

Sempre que as consequências do estabelecimento do mercado comum obriguem certas empresas, ou partes de empresas, a cessar ou modificar sua atividade durante o período de transição (...) a Alta Autoridade, (...) pode conceder um auxílio não-reembolsável a certas empresas.

A Alta Autoridade facilitará, (...) quer nas indústrias submetidas à sua jurisdição, quer, mediante parecer favorável do Conselho, em qualquer outra indústria, o financiamento de programas apresentados pelo governo interessado e por ela aprovados, destinado à transformação de empresas ou à criação de novas actividades economicamente sãs e susceptíveis de assegurar um emprego produtivo aos trabalhadores dispensados. (art. 23, par. 3, Convenção Relativa às Disposições Transitórias)

Considera-se que a produção carbonífera líquida da Bélgica:

- não deve sofrer redução anual de mais de 3% relativamente ao ano anterior. (art. 26, Convenção Relativa às Disposições Transitórias)

Considera-se que a produção carbonífera nas minas francesas:

- não deve sofrer uma redução anual de mais de um milhão de toneladas relativamente ao ano anterior. (art. 28, Convenção Relativa às Disposições Transitórias)

A Alta Autoridade deve ter em conta, (...) a especial importância da siderurgia na economia geral do Luxemburgo e a necessidade de evitar graves perturbações nas condições especiais de escoamento da produção siderúrgica luxemburguesa (...).

Na falta de outras medidas, a Alta Autoridade pode recorrer, se for caso disso, aos fundos de que dispõe por força do artigo 49º do Tratado, até ao limite

necessário para enfrentar as eventuais repercussões na siderurgia luxemburguesa (...). (art. 31, Convenção Relativa às Disposições Transitórias)

Segundo o Tratado de Paris, as instituições que compunham a CECA eram:

- A **Alta Autoridade**, que era composta por nove membros, sendo que oito escolhidos em comum acordo entre os Estados-membros. Tinha caráter fortemente supranacional, podia aplicar sanções, inclusive pecuniárias, a um Estado-membro ou empresa sob sua jurisdição. Periférico à Alta Autoridade, havia um Comitê Consultivo, sem poderes, que representava atores sociais envolvidos nos dois setores industriais, como trabalhadores, empresários e comerciantes. (Capítulo I do Tratado de Paris)
- O **Conselho de Ministros**, que representava os governos nacionais tinha como objetivo:

Designadamente harmonizar a acção da Alta Autoridade com a dos governos, responsáveis pela política econômica geral dos seus países.

Para o efeito, o Conselho e a Alta Autoridade procederão a trocas de informações e a consultas recíprocas. (art. 26)

Em alguns casos havia a necessidade de um parecer favorável do Conselho por unanimidade ou maioria para uma decisão vigorar. (Capítulo III do Tratado)

- A **Assembleia Parlamentar**, que exercia controle democrático sobre a Alta Autoridade, era composta por 78 delegados⁷ indicados por cada um dos seis parlamentos nacionais ou eleitos por sufrágio universal no país que assim escolher (Capítulo II do Tratado).
- O **Tribunal de Justiça**, que era guardião da correta aplicação do Tratado e julgava eventuais litígios entre governos nacionais e Alta Autoridade. (Capítulo IV do Tratado).

A operação da CECA foi bem sucedida, levando rapidamente à duplicação da produção de aço (COSTA, 2004) num ambiente de grande aumento da produção industrial. Com o sucesso, ainda na primeira metade da década de 1950 buscou-se

⁷ Alemanha, França e Itália com 18 delegados; Bélgica e Países Baixos com 10 e Luxemburgo com 4 delegados.

um aprofundamento da integração política, por meio da Comunidade Européia de Defesa (CED) e da Comunidade Política Européia. Esta foi pensada para fundir as comunidades no plano econômico (CECA) e a no plano político (CED) em uma nova organização. As questões de segurança e defesa eram tão importantes quanto as questões econômicas na agenda dos países europeus. Como o clima da Guerra Fria esquentou com o Bloqueio de Berlim (1948), a explosão da primeira bomba atômica soviética (1949) e a Guerra da Coréia (1950-1953), os eleitores europeus queriam respostas de seus governos para a área de segurança.

Neste contexto, Winston Churchill discursou perante o Conselho da Europa⁸ sobre a constituição de um exército europeu. Com o clima de insegurança, a Alemanha pleiteava permissão para constituir exército próprio – o que recebia forte oposição da França e certa simpatia dos EUA, que despendiam elevadas quantias no intuito de garantir a defesa militar da Alemanha. Então, Jean Monnet propôs a René Pleven, primeiro-ministro francês e presidente do Conselho de Ministros, o que se tornou o Plano Pleven de defesa, que incluía a criação de um exército europeu. A idéia é que assim se evitaria a reconstituição da *Werhmacht*, o exército nacional alemão, e por isso era do interesse nacional francês (COSTA, 2004).

Mas foi a própria Assembléia Nacional francesa que rejeitou a adesão do país à CED em 1954, quatro anos depois da proposta do Plano Pleven, evidenciando a complexidade do processo de construção da Europa. A Comunidade Política Européia carregava um forte caráter federal; o projeto incluía um exército europeu sob autoridade de um ministro europeu da Defesa, um Parlamento bi-cameral com poder legislativo, um Conselho Executivo, um Tribunal e um Conselho Econômico e Social (COSTA, 2004:46). A base deste projeto, aprovado pelos seis membros, era a proposta do exército europeu, o que exigiria uma política externa comum e um orçamento significativo além de um controle democrático maior sobre o quadro supranacional. Os franceses rejeitaram a CED, e, automaticamente, a Comunidade Política, preocupados com o fortalecimento das instituições supranacionais que retirassem poder dos Estados-membros. O fracasso no avanço da integração política criou grande mal-estar na Europa, que só foi contornado ao se perceber que, para

⁸ O Conselho da Europa foi criado em 5/maio/1949 e era composto por Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Grã-Bretanha e Suécia. (LESSA, 2003)

evitar novos fracassos, a integração deveria se desenvolver na esfera econômica (COSTA, 2004).

Para Milward, a produção de conhecimento pelas ciências sociais é influenciada pelo poder político e econômico circundante. Para ele, a teoria funcionalista, a de maior impacto na fase inicial da integração, estava impregnada do ambiente da Guerra Fria; essa teoria surgiu nos EUA e atravessou o Atlântico norte.

Desde os anos 1950 o pensamento Americano da Guerra Fria dominou nossa compreensão conceitual da integração européia (...) Uma vez que a unidade da Europa Ocidental tornou-se objetivo da política externa dos EUA, teorias políticas que previam as chances desse objetivo ser atingido proliferaram. (MILWARD, 1993:1, tradução livre do autor)

Segundo o conceito de *spill-over*, ou transbordamento, a integração deveria começar num setor econômico e, uma vez consolidada nele, transbordaria para outros setores e assim avançaria. A tese funcionalista e sua noção de *spill-over* eram largamente aceitas na academia como explicativas do processo de integração e eram assumidas também por muitos políticos e burocratas envolvidos no processo. Seu mérito estava em seu pragmatismo, na capacidade de desenhar uma linha de ação política que resultasse em fortalecimento da integração (MILWARD, 1993). Segundo os funcionalistas a integração se irradiaria a partir do passo fundador num processo onde ela ganharia *momentum* e prosseguiria de forma algo inercial em relação aos EM e obedecendo crescentemente à lógica das instituições supranacionais.

Os resultados iniciais da CECA corroboravam a tese funcionalista, pois a integração nos setores de carvão e aço causou impactos sobre outros setores econômicos, criando uma pressão pelo seu aprofundamento. Mas, instrumental ao projeto de integração, a tese funcionalista carregava um otimismo exagerado em relação ao sucesso do projeto. Quando o processo travou com a crise da cadeira vazia (1965), em que o Governo francês não enviou representante a uma cimeira do Conselho temendo o exacerbamento da supranacionalidade, a tese funcionalista perdeu força. Foi falseado, então, o otimismo funcionalista e também outro aspecto mais importante da teoria: a retirada do Estado-nação como unidade central da organização política. A crise da cadeira vazia foi uma afirmação do poder do Estado nacional e de seu controle sobre o processo de integração; o interesse nacional,

construído num processo político complexo, está na base de cálculo dos governos nas negociações comunitárias (MILWARD, 1993:4).

Durante a elaboração da Comunidade Econômica Européia (CEE) as idéias funcionalistas ainda estavam em voga como base da estratégia de integração, mesmo com o fracasso da Comunidade Européia de Defesa no campo da integração política. A leitura feita é que seria mais adequado aprofundar a integração no campo econômico e, em algum momento, isso poderia transbordar para esfera política. A proposta de criação de um mercado comum europeu foi apresentada aos Seis pelo Governo holandês em associação com os outros dois membros da Benelux por meio de um *memorandum*. Na Conferência de Messina, em junho de 1955, os seis ministros de relações exteriores passaram a discutir a viabilização do mercado comum, com apoio italiano e alemão e alguma resistência da França, que preferia a integração avançando setorialmente (COSTA, 2004:48). Na Conferência de Veneza, no ano seguinte, decidiu-se por iniciar as negociações intergovernamentais. A agenda incluía a questão agrícola, uma Política Externa Comum, a harmonização das políticas econômicas, a associação dos territórios ultramarinos etc.

A proposta holandesa evoluiu até que, no dia 25 de março de 1957, foram assinados dois tratados em Roma: o da Comunidade Econômica Européia, que abrangia amplamente o conjunto das atividades econômicas; e o da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa ou Euratom) que tratava da energia nuclear para fins pacíficos, ou seja, fins econômicos. Assim, o processo de construção européia passou a ter três organizações internacionais distintas. Para não haver um inchaço no número de instituições, o Tratado da CEE fez ligações específicas com o Tratado de Paris e uniu as três comunidades sob um tribunal de justiça único, uma assembléia única e um conselho econômico e social único. Na CEE a Comissão é o órgão análogo à Alta Autoridade da CECA, e possui um caráter supranacional. Costa (2004) ressalta que houve um recuo na idéia de supranacionalidade em relação ao Tratado de Paris. Na redação dos dois tratados sobre a Comissão e a Alta Autoridade deixa transparecer um abrandamento do ímpeto supranacional diante do trauma da Comunidade Européia de Defesa.

CECA:

Os membros da Alta Autoridade exercerão suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento de seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade, e abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza supranacional das suas funções.

Os Estados-membros comprometem-se a respeitar a natureza supranacional dessas e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade no exercício das mesmas. (Tratado de Paris, art.9º, grifo do autor)

CEE:

Os membros da Comissão exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade.

No cumprimento de seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade, e abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza das suas funções. Os Estados-membros comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros da Comissão no exercício das suas funções. (Tratado de Roma, art. 157)

O Tratado da CEE é a base da evolução legal e institucional da Comunidade. D'Arcy o define como “fundação e base jurídica de todo o processo de construção europeia” (1999:11), enquanto a CECA é definida como o “passo decisivo” (D'ARCY, 1999:11). A CEE apresenta uma característica rara em tratados internacionais, não tem tempo de vigência, a CECA, por exemplo, teve duração fixada em 50 anos e terminou em 2002. Evidente que o Tratado de Paris influenciou o documento assinado em Roma, a redação quase idêntica demonstrada acima é uma indicação dessa influência. A lógica legal é semelhante, mas enquanto a CECA afeta basicamente dois setores econômicos, a CEE os abrange todos e, portanto, todos os cidadãos inseridos no processo produtivo. Ela afeta integralmente a população dos Seis. Por isso, prevêem-se políticas comuns orientadas pelos princípios gerais estabelecidos no artigo 2º: o estabelecimento de um mercado comum, convergência de políticas econômicas entre os Estados Membros, desenvolvimento econômico harmonioso, expansão econômica, estabilidade, aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os países da Comunidade.

Houve grande objetividade no Tratado da CEE quanto ao estabelecimento da união aduaneira e foram definidas para tal três fases divididas em 12 anos. Segundo Costa:

Apesar da clareza dos seus objetivos e métodos, principalmente no que dizia respeito à definição do calendário para a liberalização das trocas, o Tratado era consideravelmente mais vago no que dizia respeito aos princípios gerais que iriam orientar as políticas comuns (COSTA, 2004:51).

Embora com pouca objetividade, o Tratado instituiu políticas comuns no campo da agricultura e dos transportes. Além da política social, que já nasceu com um instrumento financeiro, o Fundo Social Europeu. Não foi instituída em Roma a política regional, mas as “bases jurídicas de uma política regional europeia podem ser encontradas no texto do Tratado de Roma, tanto no preâmbulo como no artigo 2º, onde se preconizou a necessidade de assegurar um desenvolvimento harmonioso da Comunidade, pela redução das diferenças entre as várias regiões e do atraso das menos favorecidas” (PIRES, 1998:13).

Surgiu também com o Tratado uma instituição que se tornaria importante para a política regional europeia, um banco de apoio ao investimento:

Para além da referência aos equilíbrios regionais a respeitar no decurso do processo de desenvolvimento, o Tratado da CEE consagrou, através do seu artigo 129º, a criação do Banco Europeu de Investimento com a missão de, designadamente, financiar investimentos que contribuam para a valorização das regiões menos desenvolvidas; foi assim dado, logo em 1958, o primeiro passo concreto no sentido de promover as intervenções financeiras em favor da eliminação dos desequilíbrios regionais comunitários, por meio de um instrumento que, aliás, cada vez mais iria colocar-se ao serviço da política regional da Comunidade. (PIRES, 1998:13)

Grande ênfase foi dada pelo Tratado à política comum de concorrência. Ela afetou a ação dos governos nacionais na medida em que passou a regular:

Os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. (Tratado da CEE, art. 92)

Tais auxílios são considerados “incompatíveis com o mercado comum”. No parágrafo 3º do mesmo artigo abriu-se uma grande porta para um posterior crescimento da política regional ao se definir que podem

Ser considerados compatíveis com o mercado comum: a) Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento econômico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. (Tratado da CEE, art. 92)

Então, o Tratado de Roma é importante para a política regional porque nele constam a alusão à idéia de desenvolvimento regional, alguns instrumentos financeiros que viriam a ser utilizados pela política regional – o Banco Europeu de Investimentos e o Fundo Social Europeu – e a permissão dentro da política comum de concorrência para a realização de gastos públicos voltados ao desenvolvimento de certas regiões.

Para representar a autoridade política da Comunidade Econômica Européia, foi criado inicialmente o seguinte quadro institucional, que sofreu modificações pelos acordos e tratados de revisão do Tratado da CEE:

- A ASSEMBLÉIA, composta por 122 delegados designados pelos parlamentos dos Estados-membros⁹, tinha papel consultivo.

- O CONSELHO, composto por representantes dos governos dos Estados-membros, “assegura a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-membros” e “dispõe de poderes de decisão” (art. 145). Os votos tinham pesos diferentes (4 para Alemanha, França e Itália; 2 para Bélgica e Países Baixos; e peso um para Luxemburgo).

- A COMISSÃO, composta por nove membros independentes dos governos, é a guardiã do Tratado e do direito dele derivado além de deter o monopólio da iniciativa legislativa (sítio UE). Tem caráter supranacional, embora o Tratado de Roma tenha evitado utilizar essa palavra.

- O TRIBUNAL DE JUSTIÇA é composto por sete membros nomeados em comum acordo entre os Estados-membros. Garante o respeito do direito na aplicação do Tratado (art. 164) e fiscaliza a legalidade dos atos do Conselho e da Comissão (art.173).

Nesse período que precedeu a criação da política regional, mas no qual se foi criando instituições e normas relacionadas à questão regional, a Comissão Européia assumiu um papel importante no trato dessa questão. O artigo 93 da CEE confere à Comissão a função de examinar permanentemente os regimes de auxílio existentes nos Estados-membros, com poder de suprimir ou modificar um auxílio em caso de falseamento da concorrência. Por isso Pires (1998) ressalta que a atuação prática da

⁹ Alemanha, França e Itália com 36 delegados, Bélgica e Países Baixos com 14 e Luxemburgo com 6 delegados.

Comissão na análise dos auxílios de Estado às empresas foi fundamental neste momento anterior à formalização de uma política regional.

A Comissão considerava que, dentro de certos limites, os auxílios regionais não falseavam a concorrência, colocando-os em situação privilegiada diante das outras formas de auxílio. Assim, os Estados-membros passaram a dar mais ênfase às políticas de carácter regional. Segundo orientação da Comissão:

A concessão de auxílios regionais se tornava mais fácil do que nos outros casos – designadamente, no caso de auxílios gerais ou de auxílios sectoriais – parece razoável que os vários Estados-membros tivessem, gradualmente e na medida do possível, vindo a transformar os seus esquemas de auxílio em regimes de auxílios regionais, visto que estes eram de fato os únicos em que, simultaneamente, nem a autorização caso a caso pela Comissão era necessária – só o diploma legal que os criava era objecto de análise – nem era fixado, à partida, um limite temporal à sua aplicação. (PIRES, 1998:15)

Após eximir os auxílios regionais de um enquadramento negativo nas regras gerais de concorrência comunitária, o que levou a um aumento na utilização desse instrumento pelos governos, surgiu a preocupação de que tais auxílios poderiam falsear a concorrência entre regiões atrasadas: “tornou-se então necessário (...) que se efectuasse uma coordenação a nível comunitário dos vários auxílios, de modo a que cada região beneficiasse de incentivos em conformidade com seus problemas relativos (PIRES, 1998:15). A partir de 1968 a Comissão passou a cobrar notificação dos governos acerca dos auxílios nacionais mais importantes e, em 1971, ela conseguiu aprovação pelo Conselho da primeira resolução sobre os regimes gerais de auxílios de finalidade regional¹⁰.

Nesse documento, para além de serem indicados os princípios gerais que deviam reger as atribuições de auxílios regionais e o método de cálculo a utilizar pela Comissão para os quantificar e assim os comparar, dividiu-se o território comunitário em duas grandes zonas: as regiões centrais, onde a intensidade dos auxílios medida em relação ao montante do investimento, actualizada e líquida de imposto, passou a não poder ultrapassar os 20%, e as chamadas regiões periféricas, para as quais não eram ainda definidas quaisquer orientações quantificadas. (PIRES, 1998:15)

À essa altura a política regional europeia já começava a ganhar algumas definições práticas, o capítulo seguinte apresentará a formalização dessa política

¹⁰ Em 1973 e 1975 a Comissão enviou ao Conselho dois comunicados que aprofundaram e especificaram essa resolução

comunitária. Neste capítulo foi possível identificar as origens acerca da coesão econômica e social na União Européia nos Tratados fundadores da CECA e da CEE. Também apresentou-se alguns aspectos importantes para a compreensão das motivações que levaram os países europeus a escolher a via da integração regional. Esta via foi inicialmente apoiada pelos EUA, o que contribuiu para os Tratados fundadores da Comunidade. Também em relação à participação dos EUA, o Plano Marshall colaborou para uma maior articulação entre países europeus receptores do Plano, favorecendo arranjos institucionais de perfil internacional. Mas, quando ficou claro para alguns setores estadunidenses importantes que a integração seria usada pelos governos nacionais europeus para implementar algumas política protecionistas e economicamente expansionistas, Washington decidiu retirar o apoio inicial à integração, e passou a se opor principalmente em questões comerciais.

A análise dos Tratados de Roma e de Paris deixa claro que havia preocupação entre os governos signatários para que a autoridade política (Comunitária ou nacional) tivesse meios de contornar ou minimizar os efeitos negativos da integração e do aumento da concorrência sobre setores específicos. Nos Tratados são definidos valores – como a busca por um “desenvolvimento harmonioso entre os membros” – que, de fato, balizaram a praxe política da Comunidade até a atualidade, como será apresentado ao longo da dissertação. É a partir desses valores e dos meios concedidos à autoridade estatal para intervir que surgiu a política regional européia, que foi formalizada na década de 1970.

3. A FORMALIZAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA

3.1 A Criação do Principal Instrumento Comunitário de Política Regional

A transformação de ações com preocupação regional em uma política regional formal, com instrumentos próprios de ação, ocorreu em 1975 com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Já em 1972, na Cimeira¹¹ de Paris, decidiu-se pela criação do Fundo, mas este demoraria ainda alguns anos para sair do papel, em grande parte devido à disputa política pela repartição dos recursos entre os Estados-membros:

De facto, decidiu-se criar um sistema de quotas por país, em função das dimensões, níveis de desenvolvimento e graus de assimetria regional relativos de cada um, de forma a assegurar uma distribuição das dotações do Fundo que beneficiasse as regiões mais desfavorecidas da Comunidade.

Ainda que a definição da chave da repartição pudesse ser entendida como uma questão eminentemente técnica, a verdade é que estando em causa montantes financeiros relativamente importantes, a vertente política do problema veio de cima e as discussões no Conselho eternizaram-se, fundamentalmente sobre esse aspecto. (PIRES, 1998:21)

A criação do FEDER tem ligação com o primeiro alargamento da CEE, a adesão de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda em 1972. Com isso, passou a haver um problema de repartição no gasto do orçamento comunitário, pois este se realizava primordialmente no âmbito da política agrícola, e a agricultura da Inglaterra – um grande contribuinte – não se enquadrava bem nos requisitos da política agrícola. Portanto, o país estava praticamente excluído do maior benefício financeiro proporcionado pelo orçamento comunitário. Existia então uma necessidade política de se criar uma forma de contemplar o Reino Unido financeiramente (COSTA, 2004).

Houve ainda uma transformação no espaço da CEE, que se tornou um pouco mais heterogêneo. A Irlanda passou a ocupar a posição de maior atraso sócio-econômico e o Reino Unido apresentava regiões atrasadas ou em declínio industrial.

¹¹ As Cimeiras são reuniões do Conselho Europeu. Embora não esteja na estrutura institucional original, o Conselho tem alto poder de decisão e o exerce em torno de questões-chave. As Cimeiras contam com a presença dos chefes de Estado e de Governo dos Estados Membros e o Presidente da Comissão.

Antes do alargamento, só a Itália apresentava PIB *per capita*, medido em paridade poder de compra, menor que a média comunitária na Europa dos Seis, 81,8%. Na Europa com nove países se juntaram a essa condição, Reino Unido com 96,3% e Irlanda com 52,9% do PIB *per capita* médio comunitário (PIRES, 1998:20). Já a relação entre as dez regiões mais ricas e as dez mais pobres passou somente de 2,59:1 para 2,6:1 (PIRES, 1998:20).

Mais que um acréscimo inaceitável dos desequilíbrios regionais no seio da Comunidade, o alargamento trouxe, pois, uma alteração do equilíbrio de forças entre os Estados que permitiu equacionar uma nova política em favor dos países e regiões menos favorecidos. (PIRES, 1998:20)

Há uma dificuldade extra em se analisar a construção europeia, a amostra estatística da Comunidade está sempre se alterando nos alargamentos. Assim, apesar de duas regiões francesas não sofrerem transformações reais significativas, elas passaram a apresentar PIB *per capita* maior que 75% da média pelo simples efeito estatístico da inclusão da Irlanda, que fez o PIB *per capita* comunitário cair. Com isso, o número de regiões com PIB *per capita* menor que 75% do PIB *per capita* comunitário caiu de 16 para 15.

Além do aumento da heterogeneidade, a primeira fase da CEE – implementação da união aduaneira – foi completa antes da década de 1970 e o passo seguinte – união econômica e monetária – dava mais importância à questão da coesão econômica e social. Ainda para completar as motivações por trás da criação do FEDER, houve a constatação de que durante o funcionamento da CEE aumentaram os desequilíbrios entre regiões centrais e periféricas (PIRES, 1998:20). Antes desse Fundo, o gasto com preocupação espacial direcionava-se entre os Seis via força legal coordenada pela autoridade política comunitária. Não havia dotação financeira própria, mas a Comissão conseguia direcionar certos gastos dos Estados. Então, a criação do FEDER dotou de instrumentos financeiros próprios uma política de caráter regional que já se configurava anteriormente, mas que não era suficiente para se atingir o vago objetivo de coesão.

D'Arcy (1999) distingue dois instrumentos básicos que os Estados modernos têm para agir: um instrumento jurídico e um instrumento financeiro. No período anterior a 1975, a autoridade comunitária direcionava gastos com motivação espacial

por meio de meios legais. Com o FEDER isso passou a ser feito também com meios financeiros. Devemos, entretanto, ter cuidado ao comparar a UE aos Estados nacionais, há um debate teórico e político a respeito da natureza da União Européia: se esta caminha para uma organização de tipo federal ou se é simplesmente a Europa dos Estados.

Esses debates sobre a natureza da União Européia utilizam conceitos clássicos da teoria política (Estado-nação, soberania, democracia representativa, separação de poderes, federalismo, etc.) nasceram numa época na qual a guerra e as conquistas territoriais eram consideradas como formas normais das relações internacionais. Mais importante ainda, o Estado moderno se desenvolveu com o crescimento das despesas públicas e da arrecadação de impostos. Isto já era o caso nos séculos passados quando os Reis estavam sempre buscando dinheiro e criando novos impostos para as guerras. Mas isto tem sido particularmente o caso nos últimos cinquenta anos, com a intervenção do Estado na economia (o chamado Estado Keynesiano), e o crescimento das despesas sociais (o chamado Estado de Bem-Estar). Mesmo com a influência do neoliberalismo durante a década de 80, as despesas públicas não pararam de crescer, sendo atualmente perto da metade do PNB. Essas despesas públicas são distribuídas entre os orçamentos dos Estados nacionais, de suas entidades locais, das autarquias e dos organismos de previdência e seguridade social. Por isso, me parece importante examinar a natureza da União Européia não apenas em relação aos seus poderes jurídicos, mas também do ponto de vista fiscal. (D'ARCY, 1999:18)

Como a política regional assume hoje quase um terço do orçamento europeu, esta pesquisa poderá tirar boas informações a partir de análises fiscais. Essa é uma característica que poucas áreas de atuação da Comunidade oferecem. O orçamento é um bom instrumento de pesquisa, pois deixa um rastro claro de suas aplicações. E, em sociedades democráticas, a autoridade política tem o dever da transparência fiscal. Mesmo na UE, onde o orçamento é tão pequeno relativamente ao PNB total e ao orçamento somado dos Estados-membros, o gasto comunitário desvenda para o pesquisador certas prioridades políticas e alguns valores constitutivos do projeto europeu. Atualmente o orçamento da UE está em torno de US\$ 100 bilhões, o que representa menos de 2,5% das despesas públicas dos Estados Membros e menos de 1,3% do PNB europeu (D'ARCY,1999:18). Para esta dissertação, o simples aumento quantitativo do orçamento da política regional é carregado de significado, mas também se faz necessária uma análise qualitativa desse aumento.

Tabela 3.1 - Quotas do FEDER nos regulamentos de 1975 e 1979

PAÍS	1975	1979
Luxemburgo	0,1%	0,09%
Dinamarca	1,3%	1,2%
Bélgica	1,5%	1,39%
Países Baixos	1,7%	1,58%
Irlanda	6%	6,46%
RFA	6,4%	6%
França	15%	16,86%
Reino Unido	28%	27,03%
Itália	40%	39,39%

Fonte: CEE

Com o primeiro alargamento ajudando a desfazer o impasse político que impedia a concretização do FEDER, este teve um primeiro regulamento aprovado em 1975 (Regulamento (CEE) n° 724/75). De acordo com o artigo 1° do Regulamento, o FEDER tinha como objetivo a correção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade resultantes particularmente de regiões com preponderância agrícola, com indústrias em declínio ou com desemprego estrutural. Neste primeiro momento, eram financiados projetos nacionais de desenvolvimento regional, com a ressalva de que os governos não deveriam reduzir seus esforços financeiros próprios alocados em política regional. A dotação financeira do FEDER era de 300 milhões de UCE em 1975 e 500 milhões nos dois anos subsequentes. Para reparti-la, foram estabelecidas quotas para cada país, relativas ao período 1975-77, na seguinte proporção, como podemos ver no Quadro 1.

Logo depois de criado, esse primeiro regulamento do FEDER funcionava, então, apenas no apoio financeiro a políticas regionais de cada Estado-membro, sendo que estavam definidas, *a priori*, as quotas a que cada país teria direito. Por isso Pires chama o Fundo sob este regulamento de “mecanismo de redistribuição orçamental” e diz que “dificilmente se poderia considerar (este) FEDER como instrumento de uma verdadeira política regional comunitária” (PIRES, 1998:23). Cada país deveria ter uma política regional própria e dentro dela deveria definir áreas prioritárias nacionais (art. 3°), somente nessas áreas poderiam ser aplicados os recursos do Fundo. Tais recursos se destinavam a investimentos produtivos ou em

infra-estrutura e eram financiados a fundo perdido. Eram financiados projetos com orçamento superior a 50.000 UCE. Os investimentos produtivos podiam beneficiar indústrias, atividades artesanais e serviços, com a condição de se criar dez empregos ou de se manter empregos existentes (art. 4º). Nesses casos, o auxílio do Fundo não podia ultrapassar 50% do valor total dos projetos; no caso de investimento em infra-estrutura, o auxílio era de 40% no máximo.

Nesse momento a política regional europeia funcionava por meio de repasses para aqueles programas nacionais de desenvolvimento regional que eram avaliados positivamente pela Comissão. Para conseguir o financiamento, cada país devia apresentar seu programa de desenvolvimento regional para as zonas prioritárias. Eram planos quinquenais, que tinham que possuir cinco capítulos fundamentais: análise econômica e social, objetivos de desenvolvimento, ações de desenvolvimento, recursos financeiros e esquema institucional de implementação do programa. Ao contemplar todos os Estados-membros, o FEDER tinha seus recursos muito pulverizados, sendo seu montante significativo em apenas três dos nove membros – França, Itália e Reino Unido.

Em 1979, o Regulamento nº 724/75 foi emendado pelo Regulamento (CEE) nº 214/79, que separou duas seções de atuação no Fundo: a seção quota, que manteve o formato do regulamento de 1975, e a seção extra-quota, que funcionava independentemente das quotas pré-estabelecidas, conforme o Quadro 1. Quantitativamente foi uma mudança pequena, já que a nova seção consumia inicialmente apenas 5% do orçamento do FEDER. Mas com esses 5% a Comissão podia realizar a política regional sob uma ótica comunitária, em áreas e setores por ela definidos. Além disso, nessa seção, a taxa de co-financiamento podia chegar a 70% contra 50% da seção quota.

Nesta fase da evolução da política regional europeia, a seção extra-quota constituiu na realidade o embrião daquilo que a Comissão Europeia entendia dever ser uma ação regional genuinamente europeia; é interessante verificar que se caracterizava mais pela correção de efeitos territoriais negativos de outras políticas comuns do que por uma atuação voluntarista em favor de um melhor equilíbrio regional na distribuição da riqueza e do emprego no interior da Comunidade. (PIRES, 1998:26)

Com a prerrogativa da Comunidade de definir a aplicação de 5% do Fundo, o Conselho, seguindo recomendações da Comissão, definiu cinco regiões de atuação para o FEDER, por meio de regulamentos distintos. O manejo da seção extra-quota se dava por meio de “ações específicas”, territorialmente assim delimitadas em regulamento¹²:

- **Regiões impactadas pelo contexto do alargamento para Grécia**, incidia sobre França (três regiões) e Itália (Mezzogiorno);
- **Regiões em dificuldade devido à reestruturação do setor siderúrgico** na Bélgica, Itália e Reino Unido;
- **Regiões em dificuldade devido à reestruturação do setor de indústria naval** do Reino Unido;
- **Regiões com problemas de segurança no abastecimento de energia** ao sul da Itália, buscavam fontes hidrelétricas e outras alternativas;
- **Regiões fronteiriças** entre Irlanda do Norte e Irlanda¹³.

A primeira dessas resoluções (nº 2.615/80) foi influenciada pelo segundo alargamento, que se deu com a adesão da Grécia à CEE. Baseada na crença comum da democracia liberal, a CEE não aceitava governos ditatoriais. A Grécia demonstrara oficialmente interesse em aderir à Comunidade em 1959. O processo estava bem encaminhado, mas a implantação de uma ditadura, com o Golpe dos Coronéis em 1967, inviabilizou a associação dos gregos (COSTA, 2004:66). Em 1975, já sob regime democrático, o país fez novo pedido de adesão. As negociações avançaram até que em maio de 1979 decidiu-se pela entrada da Grécia, que aconteceu no primeiro dia de 1981. Segundo Costa (2004), os agricultores franceses e italianos estavam preocupados com a concorrência da Grécia. A decisão da Resolução nº 2.615/80 de direcionar recursos para algumas áreas desses dois países por meio do FEDER demonstra, então, que os recursos do Fundo eram também usados como meio de ajuste político diante de grupos de interesse atingidos negativamente por decisões supranacionais. Com exceção desses agricultores, poucos

¹² Respectivamente, Regulamentos (CEE) n^{os} 2.615/80; 2.616/80; 2.617/80; 2.618/80; e 2.619/80.

¹³ Em 1982, todas as zonas foram confirmadas como foco das ações específicas por mais cinco anos, com exceção dessas zonas fronteiriças.

temiam grandes impactos de concorrência com a adesão de um país com menos de 10 milhões de habitantes, com PIB *per capita* menor que 50% da média comunitária e com um terço da população economicamente ativa ocupada na agricultura. Havia alguma preocupação do Governo alemão somente com a emigração de trabalhadores gregos (COSTA, 2004:66).

O primeiro regulamento do FEDER previa que ele fosse revisto até 1982. Tendo sido criado em grande medida como um concerto político orçamental, houve muitos problemas operacionais identificados na ação do Fundo, de forma que já se discutia mudanças necessárias no FEDER nas principais instituições europeias bem antes do prazo previsto para revisão. Ademais, a adesão grega inseria uma nova realidade de desníveis regionais, e já havia a perspectiva do terceiro alargamento para Portugal e Espanha. Uma resolução do Conselho, relativa à política regional esclarece algumas percepções da cúpula política europeia sobre a experiência acumulada na aplicação do FEDER:

Apesar dos esforços dos Estados-membros e da Comunidade com vista à aceleração do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, persistem as disparidades entre regiões. (...) convém favorecer, conseqüentemente, o estabelecimento de um quadro global de análise e de concepção da política regional comunitária que permita à Comissão propor ao Conselho prioridades e orientações, tanto para a política regional da Comunidade, como para a política regional dos Estados-membros. (...) a situação de certas regiões da Comunidade é tanto mais preocupante quanto a crise económica que esta conhece desde 1973 provocou um abrandamento prolongado do crescimento e uma menor propensão ao investimento; considerando, por outro lado, que as mutações estruturais ocorridas na economia mundial implicam um processo de reestruturação profunda da economia da Comunidade, que cria novos focos de desequilíbrios regionais (...) A coordenação das políticas regionais nacionais e da política regional da Comunidade é indispensável para assegurar progressivamente uma repartição equilibrada das actividades económicas no território da Comunidade (Resolução do Conselho, de 6 de fevereiro 1979).

Em 1981 foi publicado o Primeiro Relatório Periódico sobre a situação sócio-econômica das regiões europeias, elaborado pela Comissão com grande participação do Comitê de Política Regional. As principais conclusões foram no mesmo sentido da Resolução citada anteriormente:

- (i) as disparidades entre regiões tinham vindo a aumentar desde 1970;
- (ii) a principal causa do agravamento das assimetrias eram factores estruturais endógenos;

(iii) a crise tinha acentuado os desequilíbrios; limitava a mobilidade dos capitais para as regiões mais desfavorecidas e colocava problemas de reconversão e inovação nessas regiões. (PIRES, 1998:27)

Um dos principais consensos técnicos era acabar com a pulverização dos recursos, focalizando algumas regiões para aplicar os auxílios. Em outubro de 1981, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de revisão do Regulamento nº 724/75, bastante influenciada pelo Primeiro Relatório Periódico. Verifica-se, assim, um diálogo entre instituições da CEE em que um órgão de apoio – o Comitê de Política Regional – consegue inserir conteúdo técnico nas discussões de órgãos-chave no processo decisório comunitário – Comissão e Conselho. A proposta de revisão orientava para “concentração regional dos recursos, valorização do potencial de desenvolvimento endógeno, reforço do papel da secção extra-quota e das operações integradas de desenvolvimento regional.” (PIRES, 1998:29). A Comissão propunha ainda o “total abandono da lei do ‘justo retorno’ e sua substituição pela aplicação efectiva do princípio da solidariedade comunitária.” (PIRES, 1998:29). Quando as discussões alcançaram os Estados-membros, ocorreu um impasse político, pois estes reclamaram de aspectos financeiros e institucionais da proposta de revisão (PIRES, 1998:31). As discussões se estenderam por quase dois anos, até que a Comissão mudou de estratégia diante do esvaziamento da proposta de revisão pelos Estados-membros.

Transpondo as análises e conclusões de Milward a respeito do processo político Comunitário para eventos relativos à política regional, percebemos a incidência de variados níveis de pressão política, do local ao supranacional, capazes de direcionar o desfecho das negociações. Por exemplo, na Resolução nº 2.615/80, agricultores franceses e italianos conseguiram avançar nacionalmente uma percepção localizada de que eles iriam perder com o segundo alargamento. Por meio de um complexo processo político que não é analisado aqui, esta preocupação localizada se transformou em interesse nacional a ponto de ser barganhada supranacionalmente, materializando-se no referido Regulamento. Já no caso da fracassada proposta de revisão do FEDER, os órgãos comunitários competentes formularam um ideal de reforma baseado na experiência anterior malsucedida. Analisando a distância, percebe-se que essa proposta era tecnicamente bem embasada e coerente. Mas,

quando ela foi colocada diante dos diferentes interesses nacionais, o ideal técnico se dissolveu no pragmático processo político, inviabilizando a proposta.

Muitos viam os recursos do FEDER como uma “compensação financeira” (PIRES, 1998:29) que os principais contribuintes, os mais ricos, não queriam perder. Surpreende, entretanto, quando Pires afirma que também os países atrasados eram contra a proposta, pois temiam que, sem o apoio dos grandes, perderiam a pressão política em favor de aumento do orçamento da política regional. Além dessa preocupação de cunho financeiro, havia uma preocupação institucional dos Estados, temerosos com os planos de se aumentar a intervenção da Comissão sobre a condução das políticas regionais domésticas. E, com um eventual aumento de recursos diante da concentração dos gastos, alguns temiam ainda que o que restasse de autonomia nacional na condução da política regional ficasse subordinado às decisões supranacionais, o que Pires chama de fator de “perda de autonomia nacional”. Pode-se, ainda, imaginar a capacidade das autoridades políticas nacionais e locais de usarem o FEDER sob o Regulamento de 1975 de forma a obter alguma vantagem política eleitoral, o que ajuda a compreender o porquê da resistência contra a reforma.

3.2 O FEDER à época da adesão portuguesa

Durante a primeira metade da década de 1980, a agenda da CEE continuou com a reforma da política regional pendente. A questão orçamentária era ainda mais importante na lista de prioridades políticas, e a discussão sobre a política regional era subalterna à orçamentária. O Reino Unido se apresentava como o principal insatisfeito com o orçamento comunitário, por ter uma contribuição líquida largamente desfavorável. Mas os problemas orçamentários não se restringiam a isso. O debate político incluía um acréscimo de recursos próprios da Comunidade – por meio principalmente de um imposto sobre valor agregado – e uma racionalização e poupança das despesas comunitárias. Essa era a agenda básica da Cimeira de Stuttgart, julho de 1983, e se estendeu no Conselho Europeu de Atenas, dezembro de 1983, e na Cimeira de Fontainebleau, junho de 1984. Falava-se em disciplina

orçamental, o que envolvia melhor eficiência e eficácia no gasto dos fundos estruturais. Um relatório da Comissão, feito a pedido do Conselho Europeu em 1983, propunha a duplicação das dotações dos fundos estruturais em cinco anos.

A Comissão elaborou ainda um plano de revisão do FEDER com aplicação progressiva. Definiu-se que as ações do Fundo responderiam a dois objetivos principais: o desenvolvimento e ajuste das regiões menos desenvolvidas e a reconversão de áreas industriais em declínio. A forma jurídica para embasar essas ações eram contratos-programa, com orçamento formado por aportes do Fundo e do Estado-membro beneficiado. A adoção deste tipo de contrato se daria aos poucos, ao longo de alguns anos. Além disso, deixaria de existir distinção entre seção quota e extra-quota, pois a primeira perderia sentido. Para amenizar o impacto da mudança e as pressões contra dos perdedores diante desse plano progressivo, manteve-se uma distribuição percentual por país dos gastos do FEDER conforme as quotas antes existentes e foi-se concentrando os gastos gradativamente (PIRES, 1999:31-32).

Com a concentração dos gastos em curso, a Comissão passaria a ter maior poder decisório sobre a aplicação do Fundo em termos espaciais e setoriais, a política regional ganharia ares de uma política comunitária e perderia o caráter de um mero instrumento financeiro de compensação dirigida a alguns países. O plano de revisão serviu de base para o novo Regulamento do FEDER, aprovado pelo Conselho em 19 de junho de 1984 – Regulamento (CEE) nº 1.787/84 – entrou em vigor no primeiro dia de 1985. Definiu-se como eixo do Fundo a correção dos principais desníveis regionais por meio da participação no desenvolvimento e no ajuste estrutural de regiões com baixos níveis de desenvolvimento e de regiões industriais em declínio (art. 3º).

Foi estabelecido um regime de piso e de teto em percentual do orçamento do Fundo que cada Estado-membro poderia receber, definido para um período de três anos. O piso era garantido a cada país durante um triênio, bastando a cada um possuir um número mínimo de ações regionais elegíveis. A soma do piso dos dez Estados-membros era 88,63% do orçamento; os 11,37% restantes eram repartidos de acordo com a noção de interesse comunitário, respeitando-se os tetos definidos para cada Estado (PIRES, 1999:35). O Regulamento indicou ainda que parte dos recursos

deveria ser utilizada na forma de programas, incluindo programas comunitários. Para se ganhar além do piso, o Estado-membro deveria ter ações prioritárias que se encaixassem na categoria de: programas comunitários, investimentos em zonas prioritárias nacionalmente definidas, ações integradas de desenvolvimento e investimentos em certas zonas agrícolas.

Tabela 3.2 - Percentual do orçamento do FEDER a ser gasto por Estado-membro de 1985 a 1988, Piso e Teto

ESTADO-MEMBRO	PISO (%)	TETO (%)
Bélgica	0,9	1,2
Dinamarca	0,51	0,67
RFA	3,76	4,81
Grécia	12,35	15,74
França	11,05	14,74
Irlanda	5,64	6,83
Itália	31,94	42,59
Luxemburgo	0,06	0,08
Países Baixos	1	1,34
Reino Unido	21,42	28,56
Total do orçamento	88,63%	

Fonte: CEE, Regulamento 1787/84 do Conselho

As ações integradas de desenvolvimento eram de grande importância para a Comissão, elas vinham sendo implementadas desde 1979, depois que os problemas de pulverização e falta de coordenação na aplicação do FEDER foram identificados como determinantes de seu baixo desempenho. Quando o processo de adesão de Portugal e Espanha estava em negociação interna entre os Estados-membros, a Grécia conseguiu aprovar em conjunto com a Itália os programas integrados mediterrânicos, alegando que sofreria grande impacto com a concorrência dos dois países. Esse foi um exemplo importante de ação integrada que inspirou ações futuras. Houve uma coordenação de gastos de fontes diversas por 7 anos: 2,5 milhões de ecus dos Fundos Estruturais (FEDER, Fundo Social Europeu e FEOGA – Seção Orientação); 1,6 de recursos próprios; e 2,5 milhões de ecus em empréstimos do BEI. (PIRES, 1999:40)

As operações integradas eram, em suma, conjuntos coerentes de ações e de investimentos públicos e privados a realizar em áreas geográficas limitadas e para os quais contribuía conjuntamente as autoridades nacionais, regionais e

locais dos Estados-membros e a Comunidade através dos seus instrumentos financeiros de finalidade estrutural (FEDER, Fundo Social Europeu, FEOGA – Secção Orientação, Banco Europeu de Investimento, etc.). (PIRES, 1999:40)

O FEDER financiava ações de quatro tipos: programas comunitários, programas nacionais de interesse comunitário, projetos de investimento e estudos relativos a um desses domínios (art. 5º):

- **Os programas comunitários** (art.7º) mantiveram a idéia da seção extra-quota, envolvendo uma série de ações plurianuais coordenadas servindo diretamente a objetivos comunitários e à implementação de outras políticas comunitárias. Eram programas de iniciativa da Comissão e contavam com regulamento específico do Conselho. A taxa de participação do FEDER podia chegar a 55% de todo gasto público empregado no programa. Para atender aos critérios do Regulamento 1.787/84, esses programas deveriam definir: objetivos e resultados esperados; a natureza das operações financiadas pelo FEDER; as áreas e regiões financiadas; um cronograma financeiro do programa indicando as fontes nacionais e locais de co-financiamento; a categoria dos beneficiários do FEDER; e os meios de publicidade “publicizing”.
- **Os programas nacionais de interesse comunitário** eram também plurianuais, mas atendiam a objetivos nacionais que servissem a interesses de objetivos ou políticas da UE. Buscava-se especificamente a convergência das economias dos Estados-membros por meio da redução das disparidades regionais. Assim como na antiga Seção Quota, esses programas eram implantados em regiões onde vigorassem políticas nacionais de desenvolvimento regional.

Logo após tomar posse, em 1984, Jacques Delors concluiu que o único tema capaz de gerar consenso para aprofundar a integração era o estabelecimento do mercado interno comunitário. Os outros temas da pauta – como defesa – geravam forte divergência (COSTA, 2004:61). Delors buscava a união econômica e monetária entre os Estados-membros como meio de aprofundar a integração. Foram pensadas formas de reformular a intervenção da autoridade política comunitária sobre uma economia que se tornaria mais competitiva e que colocaria em risco os países mais

atrasados em termos de produtividade e competitividade. Junto com essas novas funções, houve um fortalecimento do poder fiscal da Comunidade com aumento do IVA de 1,0% para 1,4% e a instituição de uma contribuição sobre o Produto Nacional Bruto. (PIRES, 1998:61-65). As ambições de Delors eram:

Desenvolver a vertente social da integração, ao propor, como forma de compensação à abertura comercial, a constituição de uma Carta Social, que garantisse um conjunto de direitos básicos mínimos idênticos para todos os trabalhadores europeus. (...) As propostas vão, no entanto, suscitar a oposição de alguns líderes europeus, com destaque para a primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, que defendia uma política económica baseada na redução do peso e da intervenção do Estado na economia, desregulamentação da maior parte da actividade económica e liberalização dos níveis de protecção social como forma de promover a competição da economia. (COSTA, 2004:61-62)

Jacques Delors foi um personagem importante da aprovação do Ato Único Europeu (AUE), que entrou em vigor em 1987. Segundo Costa, “a principal realização do AUE é o estímulo concedido ao Mercado Interno, definido como um espaço sem fronteiras internas e programado para estar acabado no final de 1992”. Pires (1998:62) destaca, além da questão do mercado interno, que o Ato Único Europeu reforçou a Coesão Económica e Social e inseriu o FEDER no Tratado, 11 anos depois de ter sido criado. Para o autor, o AUE foi a primeira grande alteração do Tratado de Roma. O FEDER passou a estar exclusivamente ligado ao objetivo da coesão económica e social ao mesmo tempo em que se ampliava sua dotação:

No momento em que os segundo e terceiro alargamentos justificaram um crescimento substancial dos recursos financeiros em favor dos países do Sul e que o completamento do Mercado Interno o tornou indispensável, houve que conceber um sistema de aplicação das verbas mais eficaz, por forma a que montantes tão consideráveis pudessem ter um verdadeiro efeito positivo na convergência real no interior da Comunidade – assim nasce a Coesão Económica e Social em 1986 e a Reforma dos Fundos Estruturais em 1988. (PIRES, 1998: 7)

Costa separa em três campos as inovações introduzidas pelo AUE, que foi assinado em 17 de fevereiro de 1986:

a) Inovações sobre o funcionamento das instituições comunitárias

- institucionalização do Conselho Europeu (reunião cimeira de chefes de Estado e de Governo), no qual se definem as grandes orientações da política comunitária;

- reforço dos poderes do Parlamento Europeu. No domínio legislativo, a instituição de um processo de cooperação entre o Parlamento e o Conselho conferiu ao primeiro verdadeiros poderes legislativos, embora restritos, sendo ainda muito relevante a transformação que opera na postura do Parlamento no contexto do processo decisório comunitário;

- aumento do número de decisões tomadas por maioria qualificada, especialmente no campo do MI.

b) Inovações em matéria de política externa

- institucionalização da Cooperação Política Européia, embrião da Política Externa e de Segurança Comum.

c) Inovações de carácter económico e social

- realização do mercado interno até 1992;

- uma maior formalização do Sistema Monetário Europeu, visando à estabilidade das moedas e das contas nacionais, com convergência das políticas económicas e monetárias;

- fortalecimento da ideia de Coesão Económica e Social e da solidariedade comunitária;

- com menor peso no AUE, mas tendo importância, foram definidas disposições sobre a Política Social, Política ambiental e Política de Investigação e Desenvolvimento tecnológico. (COSTA, 2004:61-65)

No final do processo de ratificação do AUE, em 1987, a Comissão Européia apresentou ao Conselho uma comunicação que ficou conhecida como Pacote Delors, que tinha como título *Realizar o Ato Único – uma nova fronteira para a Europa*. Com isso, a Comissão fez uma série de sugestões para a implementação bem-sucedida do Ato Único. A política regional foi bastante influenciada pelas sugestões do Pacote Delors, que incluíam uma maior coordenação entre o FEDER, o Fundo Social Europeu e o FEOGA – orientação. Fortaleceu-se o princípio da concentração com a delimitação de cinco Regiões-Objetivo¹⁴, sendo que o objetivo nº 1 absorveu

¹⁴ Os cinco objetivos prioritários inicialmente definidos são: objetivo nº 1 – promover o desenvolvimento e o ajuste estrutural das regiões com atraso estrutural; objetivo nº 2 – reconverter regiões em grave declínio industrial; objetivo nº 3 – combater o desemprego de longa duração; objetivo nº 4 – facilitar a inserção profissional dos jovens; e objetivo nº 5ª – acelerar a adaptação das estruturas agrícolas e nº 5b – promover o desenvolvimento rural.

80% do orçamento dos Fundos estruturais. As Regiões-Objetivo nº 1 ficaram definidas como as que apresentavam PIB *per capita* em paridade poder de compra menor que 75% da média comunitária, Portugal inteiro estava classificado como objetivo nº 1. Propôs-se também dobrar as dotações dos Fundos Estruturais até 1992. De fato, as dotações passaram de 17% do orçamento comunitário em 1987 para 27% em 1992 e 30,8% em 1993.

O Pacote Delors comporta, com efeito, um corte significativo – ainda que na linha subjacente ao regulamento do FEDER de 1984 – em relação aos apoios estruturais às políticas regionais nacionais: a aproximação aos níveis europeus, passando a diminuição das assimetrias internas para segundo plano.

Mais do que anteriormente, os Fundos Estruturais passaram a ser o instrumento de uma política regional comunitária, com particular relevo para o FEDER, dada a sua missão específica nesse domínio. (PIRES, 1998:64)

Fruto do acúmulo das discussões envolvendo a realização do mercado interno e das propostas do Pacote Delors, foi aprovado um novo regulamento do FEDER em 1988. As principais linhas da reforma foram: a criação das cinco Regiões-Objetivo, para concentrar o gasto; aumento da taxa de comparticipação para 75% do custo total; flexibilização para permitir ações não-convencionais; convergência das regras de funcionamento dos diferentes Fundos; reforçar o princípio da adicionalidade, do esforço conjunto; nova forma de contratualização entre a Comunidade, os Estados-membros e as regiões, com descentralização de funções e fortalecimento da subsidiariedade; preferência por programas em detrimento de projetos isolados; e implemento de mecanismos eficazes de acompanhamento, avaliação e controle (PIRES, 1998: 67).

Do ponto de vista operacional a política regional comunitária passou a ser dividida em três fases. Na primeira, o Estado-membro apresenta seu plano de desenvolvimento regional, definindo objetivos, estratégias de médio prazo e os eixos e ações prioritárias. Em seguida, a Comissão e o Estado-membro discutem a elaboração de um Quadro Comunitário de Apoio, que traduz os resultados da negociação e enquadra o financiamento estrutural da Comunidade para o Estado-membro. Na terceira fase, o Estado-membro apresenta e negocia os programas operacionais que concretizam os Quadros Comunitários de Apoio, que são aprovados caso a caso pela Comissão Europeia e dão origem às transferências dos recursos

financeiros que são aplicados e geridos nacionalmente (PIRES, 1998:67). Sobre o novo regulamento, Pires afirma que:

Embora a concepção de base da Reforma pareça correcta, a verdade é que a sua concretização conduziu a um peso burocrático insustentável para a mobilização das verbas: a sobreposição de objectivos numa mesma região, com a elaboração de planos comunitários de apoio e programas para cada objectivo – a que se associa todo um conjunto de regras complexas e, por vezes, distintas – obrigou a um esforço desproporcionado das Administrações nacionais e comunitárias que nem sempre se traduziu num esforço de eficácia nem numa boa coordenação de actuações em prol da coesão. (PIRES, 1998:69)

As atividades de controle e acompanhamento foram distribuídas também em três níveis, com um comitê de acompanhamento formado por representantes da Comissão Europeia e autoridades nacionais e regionais. O aumento dos processos burocráticos pôde ser canalizado por certos grupos de interesse, como se observa na passagem a seguir:

Neste contexto, foi dada prioridade pela Comissão Europeia ao controlo do cumprimento, pelos projectos co-financiados pelos Fundos Estruturais, das directivas comunitárias em matéria de contratos públicos. Esta orientação, que na prática faz incidir, de forma desproporcionada, sobre os países mais desfavorecidos, o controlo comunitário da aplicação das regras de adjudicação de obras e fornecimentos, surge aparentemente como uma forma de os Estados contribuintes líquidos garantirem a abertura dos mercados, enquanto contrapartida do acréscimo de recursos para fins estruturais. (PIRES, 1998:77)

Dois momentos marcantes na evolução da política regional europeia foram analisados neste capítulo. A formalização, com o regulamento do FEDER de 1975, e a nova configuração a partir das negociações e concretização do Ato Único Europeu. O primeiro momento, a criação de fato da política regional europeia, foi impulsionado pelo primeiro alargamento da Comunidade à Inglaterra, Irlanda e Dinamarca; também contribuiu para a concretização da política regional na década de 1970 um diagnóstico feito pela própria Comunidade, cujas conclusões indicaram que houve aumento das disparidades entre países e regiões com a liberalização em escala continental. As adesões de Grécia, Espanha e Portugal pesaram nas transformações do FEDER da década de 1980. Mas foi aprofundamento trazido pela implementação do Mercado Interno Comunitário e da União Económica e Monetária que colocou na agenda política a necessidade de aprimorar o funcionamento da

política regional e aumentar seu orçamento para que os Estados-membros mais atrasados conseguissem adotar os ajustes exigidos.

À época da formalização da política regional, os argumentos em favor de algum tipo de ajuda aos mais atrasados já estavam construídos, mas a operação de fato do primeiro regulamento colocou o FEDER como um instrumento de compensação financeira antes de ser um instrumento voltado para o desenvolvimento de regiões pobres. Com tal configuração, os primeiros anos de operação do FEDER demonstram uma baixa eficácia do Fundo no estímulo às regiões mais atrasadas. Essa configuração foi resultado do jogo político comunitário, mas a Comissão Europeia tinha uma proposta própria para o funcionamento da política regional, onde esta deveria ser aplicada com critérios melhor definidos e com maior concentração territorial de gastos. Gradativamente, a Comissão conseguiu implementar mudanças na gestão dos Fundos estruturais, conquistando maior controle político sobre o processo e maior concentração dos gastos nos países mais atrasados.

Toda a discussão política, os embates e os consensos, em torno dos Fundos estruturais demonstra a complexidade do jogo político na União Europeia, onde propostas tecnicamente bem embasadas e coerentes de órgãos comunitários se diluíram em disputas políticas entre os Estados-membros, principalmente por questões financeiras. Com a evolução dos Fundos estruturais, a política regional europeia passou a ser o principal instrumento de coesão econômica e social na UE, estimulando o desenvolvimento das regiões e dos países atrasados. Mesmo assim, esses recursos permanecem também como uma ferramenta de barganha política e de acomodação de interesses nacionais, embora a evolução das regras restrinja os espaços onde a barganha política possa ocorrer. Com o intuito de compreender outros aspectos acerca da política regional os próximos capítulos apresentam como foi a aplicação dessa política em Portugal, a começar pela caracterização do país, feita no capítulo seguinte.

4. PORTUGAL NA UNIÃO EUROPÉIA E NO MUNDO

A adesão de Portugal à UE teve implicações importantes sobre a economia, a sociedade e a política do país. Entre as principais vantagens imediatas da adesão estão os recursos disponibilizados pela Comunidade para o desenvolvimento de regiões atrasadas. Na época da adesão o PIB *per capita* de Portugal era de apenas 53% da média europeia em paridade poder de compra e os recursos comunitários viriam a ajudar o país a se aproximar do centro europeu em termos de renda por habitante. No campo político, o objetivo era a consolidação da democracia, pois o país apresentou durante o século XX instituições democráticas muito fracas e uma propensão à ditadura. Com tais debilidades na geração de riquezas e na representação política dos cidadãos, é natural que os indicadores sociais confirmassem um quadro geral de atraso da sociedade portuguesa em relação a outros países do continente. Assim, muitos em Portugal esperavam que, com a adesão, além do repasse de recursos financeiros, houvesse uma consolidação das instituições democráticas – uma exigência para se pertencer à Comunidade – e uma melhora das condições sócio-econômicas da população na direção dos padrões dos países centrais do continente – uma promessa da Comunidade.

Por outro lado, a adesão impôs a necessidade de adaptações macroeconômicas e das empresas nacionais. Era imperativo discutir os possíveis impactos da nova exposição da economia portuguesa ao ambiente de concorrência da CEE. A condição periférica de Portugal veio à tona e passou a merecer tratamento relevante no debate político e acadêmico no país e na Europa. No momento da adesão, o país não estava só em contato com um novo ambiente europeu, estava também diante da consolidação da globalização e da consolidação de um novo formato da hegemonia estadunidense. Para entender o significado dessas transformações para Portugal, são descritos a seguir alguns traços históricos da economia e da política no país.

4.1 Situação política, econômica e social pré-adesão

A monarquia liberal durou em Portugal até o início do século XX, quando foi implantada a República, em 5 de outubro de 1910. Passando pela primeira Guerra

Mundial, a Primeira República vigorou em Portugal até 1926. Nela o país enfrentou uma grande instabilidade política e social: 51 governos diferentes passaram pelo poder em apenas 16 anos (MARTINS, 1991). Na década de 1930, a onda de regimes totalitários, que teve como destaque o regime nazista, atingiu Portugal quando se instalou o Estado Novo¹⁵ e a liderança de Oliveira Salazar. Este permaneceu como chefe máximo do país entre 1932 e 1968, ano em que deixou o poder por problemas de saúde. Durante a longa ditadura de Salazar, o controle da população teria sido feito por meio de sua inclusão a alguns benefícios da cidadania, como descreve Cabral:

Mais do que qualquer outro instrumento ao seu dispor, inclusive a violência física, o autoritarismo recorrente do Estado português dá-se a conhecer pela administração pública. É através dela que as massas são, simultaneamente, integradas e discriminadas; às vezes, reduzidas a uma condição 'bestializada'. Em outras palavras, seria errôneo ver as massas camponesas do passado remoto e recente como camadas excluídas do Estado-nação. O que ocorreu é que o seu processo de inclusão basicamente através da submissão aos procedimentos administrativos estatais foi também o instrumento de sua discriminação. (...) Trata-se de uma modalidade de subordinação das massas populares à parafernália das normas e de registros administrativos, em especial sobre a pequena propriedade camponesa e o sistema de herança, ao mesmo tempo em que a maioria esmagadora da população era excluída, em Portugal, do acesso ao próprio instrumento de sua subordinação, a escrita. (CABRAL, 2003:21)

Para o autor, a transição democrática de 1974 promoveu uma “liberalização genuína, sem que as elites sociais tenham perdido o virtual monopólio da representação” (CABRAL, 2003:26). Assim, mesmo com a “oferta de bens democráticos” a população permaneceu distante do poder, sob o jugo de uma “forma histórica de dominação autoritária e excludente” (CABRAL, 2003:26). O autor conclui sobre o exercício da cidadania em Portugal no século XX que:

Com efeito, entre outros fatores por identificar, vale apontar, para o analfabetismo como forma de controle social e para o despotismo administrativo do Estado português moderno (e possivelmente do Estado brasileiro) como dois nexos estruturantes das relações entre as elites de poder e as classes subordinadas. (...)

Articuladas entre si, essas duas formas de relacionamento comunicacional e político entre elites e massas terão assim gerado uma forma duradoura de

¹⁵ Alguns autores definem o ano de 1933 como o início do Estado Novo. Neste ano entrou em vigor a Constituição que perpassou todo o período salazarista. Outros autores definem o ano de 1926, quando se implantou uma ditadura militar que pôs fim ao multipartidarismo da Primeira República (MARTINS, 1991). Há ainda quem defina o ano de 1928, ano em que Salazar ganha posição de destaque na ditadura. (LAINS, 2003:3).

dominação autoritária, que nem a liberalização do sistema político, nem a massificação do ensino terão sido suficientes, no último quarto de século, para erradicar das representações e práticas políticas da maioria da população portuguesa um sentimento profundo e indiferenciado de distância ao poder. (CABRAL, 2003:26-27)

Um problema que está ligado a esse distanciamento do poder e que deverá ser considerado neste estudo sobre a política regional europeia é a tradição de uma administração centralizada em Portugal (MARTINS, 1991). Para Martins, o centralismo é complementado por alguma pluralidade e, embora haja predomínio do poder central – que durante a Monarquia era o poder real –, existe a “influência dos velhos municípios” (MARTINS, 1991:6). Nós, brasileiros, também conhecemos em nossa história colonial esse centralismo administrativo português, o legado político português está presente na vida político-administrativa do Brasil (CABRAL, 2003; MARTINS, 1991). É curioso notar que, com a vinda da corte para o Brasil no século XIX, essa administração centralizada foi transferida para o Brasil. O Rio de Janeiro tornou-se a capital de onde emanavam as regras impostas a toda a sociedade portuguesa. A passagem a seguir ilustra a longa tradição do centralismo político e administrativo em Portugal:

Compreende-se, assim, que tradicionalmente as instituições públicas tenham um peso significativo e constante na vida portuguesa, do mesmo modo que são nítidas as resistências da sociedade em relação ao que provém da capital. O Estado precedeu a Nação. O centralismo é uma marca constante desde o século XII. Eça de Queiroz fez, por isso, uma das suas personagens dizer que ‘Lisboa é Portugal’ e que tudo se decidia entre ‘Arcada e S. Bento’ – ou seja, entre as sedes do Poder Central. (MARTINS, 1991:6)

A centralização administrativa também tem relação com a gestão das colônias portuguesas por um país territorial e populacionalmente pequeno. Portugal manteve territórios ultramarinos sob sua gestão até o século XX. O grau de autonomia dado a esses territórios variou, e não há, segundo Martins (1991) uma linearidade no processo de descentralização da administração dos territórios. No caso das ilhas atlânticas Madeira e Açores, por exemplo, a gestão se dava por donatários, e Felipe II passou a nomear capitães-generais com poderes militares e administrativos na segunda metade do século XVI, aumentando a centralização. Marquês de Pombal extinguiu a figura dos donatários em 1766. Em 1836 passou a vigorar o “regime autonómico das ilhas”, que era um passo no sentido da descentralização em algumas

esferas – como arrecadação de algumas receitas e um conseqüente poder orçamental – mas Portugal manteve garantias de uma gestão centralizada em outras esferas. Em 1895 e 1939 houve um movimento de centralização, mas foi sempre crescente a vontade de autonomia dos açorianos e madeirenses, que conseguiram avanços nesse sentido após a Revolução de 1974.

Portugal trouxe para o século XX parte de sua estrutura colonial, localizada em grande parte na África, mas chegando à Ásia, com Macau. A questão de como lidar com as colônias remanescentes se colocava também para outros países europeus no pós-guerra, como a França. Sob regime autoritário, Portugal resistiu à onda de descolonização do pós-guerra, quando as duas potências se empenharam num bem-sucedido desmantelamento dos impérios remanescentes¹⁶. Só após a Revolução foi fechado o ciclo do império, com a transferência dos poderes na Guiné e Cabo Verde (1974), S. Tomé e Príncipe (1975), Moçambique (1975) e Angola (1975). A existência das colônias fazia aumentar o caráter centralizado do exercício do poder político em Portugal e a ditadura tinha a seu dispor uma área onde era possível realizar ajustes de problemas da metrópole, como é comum nas relações metrópole-colônia. Entre os ideais revolucionários – e isto se manifestou na constituição – havia um grande peso para a liberdade do indivíduo e para a construção de um sistema não-opressor, que buscasse a igualdade entre os cidadãos. A manutenção das colônias, portanto, contrariava isso.

Mas não é só em relação às colônias que se observa tensão entre centralização administrativa e vontades locais. Em Portugal continental até hoje permanece em aberto a questão do poder regional. Se essa indefinição tem relação com a centralização administrativa, ela também vem do conflito em nível subnacional acerca da definição das fronteiras de cada região. Como deixa claro Martins na passagem a seguir:

Pode constatar-se que estamos longe de um consenso quanto à divisão regional da terra portuguesa. (...) Diremos mesmo que, à parte o Algarve (...) nenhuma das regiões é suceptível de uma definição incontestada. (...) E nesse ponto é assinalável que a questão da divisão do território motive tantas controvérsias. O interesse das localidades, a disputa e a rivalidade secular, os rios históricos, tudo isso pesa, no fundo, mais do que a confluência voluntária de empenhamentos. (MARTINS, 1991:117-118)

¹⁶ Ver a respeito em Wallerstein, 1985.

Diante dessas indefinições, Portugal ainda não criou, como está previsto na Constituição de 1976, as regiões administrativas. Então, o poder local é exercido por meio dos municípios que remontam a um passado distante; segundo Martins, “as modernas autarquias municipais” vêm da presença do Império Romano na Península Ibérica e de sua forma de gestão. Durante o domínio visigótico, essa tradição permaneceu, assim como durante o período muçulmano, embora houvesse subordinação do município à autoridade do Califa. Durante a Reconquista Cristã, a organização municipal tornou-se diversificada, mantendo-se dessa forma nos primeiros séculos da Monarquia portuguesa (a partir do século XII). Nos séculos XV e XVI, juntamente com a construção do Estado moderno, a Monarquia realizou uma uniformização da administração municipal, embora o poder real sempre se fizesse presente (MARTINS, 1991:118-119). Durante a Primeira República não se alterou muito a questão municipal, mas o regime de Salazar procedeu a uma centralização na década de 1930. A Constituição de 1976, por sua vez, apontou para um modelo de poder local com viés descentralizado.

Nos municípios portugueses a representação do cidadão se dá por meio da Assembléia Municipal e da Câmara Municipal. Esta é o órgão colegiado que exerce o poder executivo municipal cujos membros (vereadores) são escolhidos pelos eleitores locais, o candidato mais votado assume a presidência da Câmara. Este órgão deve executar e respeitar as deliberações da Assembléia Municipal, elaborar o plano anual e o respectivo orçamento e executá-lo, assim como gerir os servidores públicos municipais. Já a Assembléia Municipal tem como função acompanhar e fiscalizar as atividades da Câmara Municipal e dos serviços municipalizados, e aprovar o plano e o orçamento apresentado pela Câmara. Abaixo do município há ainda a freguesia, que conta com a Assembléia de Freguesia e a Junta da Freguesia, esta com poder executivo (MARTINS, 1991:120).

A velha ditadura portuguesa foi posta abaixo na Revolução dos Cravos, de 25 de abril de 1974, um movimento originado nos quartéis e que conquistou o apoio da população. Dois anos mais tarde Portugal ganharia uma nova constituição, que define como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais. Portugal tem um regime “semipresidencialista” (MARTINS,

1991:50) onde o Presidente é eleito por sufrágio universal, em dois turnos – pode conquistar o cargo no primeiro turno se obtiver mais de 50% dos votos válidos. Ele é eleito para um mandato de cinco anos, sendo o garantidor da unidade do Estado e regulador do funcionamento das instituições democráticas, com poder de dissolver o parlamento, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e vetar medidas da Assembléia e do Governo. Além disso, o Presidente da República promulga ou veta as leis da Assembléia e os decretos do Governo, assim como assina as resoluções da Assembléia que aprovam acordos internacionais. Outros poderes do Presidente são: solicitar referendo popular, declarar a guerra e a paz sendo o Comandante-Chefe das Forças Armadas, e nomear os embaixadores de Portugal. Martins chama atenção para o fato de o Presidente da República não ser mera figura simbólica, ainda segundo o autor, ele tem uma função moderadora e estabilizadora:

Em períodos de crise, e, sobretudo, quando não exista uma maioria parlamentar absoluta e homogênea, o Presidente da República transforma-se no verdadeiro centro de gravidade do sistema político-constitucional, uma vez que é dele que depende, como recurso supremo, a decisão sobre a resolução das crises políticas. (MARTINS, 1991:54)

A Assembléia da República possui apenas uma câmara e é totalmente renovada de quatro em quatro anos. Como a Constituição de 1976 deve passar por revisões periódicas (houve revisões constitucionais em 1982, 1989 e nos anos 1990), o que está previsto no texto original, uma das principais tarefas do parlamento é realizá-las. Outro importante papel da Assembléia é a de guardiã da Constituição e da Lei, além de analisar as contas do Estado. Outras funções do Parlamento são: aprovar o estatuto político-administrativo das regiões autônomas; fazer leis¹⁷; aprovar o orçamento do Estado; autorizar o Governo a contrair ou conceder empréstimo e a realizar operações de crédito público com prazo maior que um ano; aprovar convenções internacionais de acordo com suas competências pré-estabelecidas em lei; aprovar a participação em organizações internacionais; aprovar tratados militares; e autorizar o Presidente a declarar guerra ou paz, assim como o estado de sítio (MARTINS, 1991:55-59).

¹⁷ A elaboração de algumas leis é reservada ao Governo, segundo definido na Constituição (MARTINS, 1991:56).

Qualificado na Constituição como órgão superior da administração pública, o Governo é a sede do Poder Executivo, sendo o equivalente ao que no Brasil se define por administração direta. O Primeiro-Ministro e os Ministros compõem o Governo, além de Secretários e Subsecretários nomeados pelos Ministros. O Primeiro-Ministro dirige o Executivo, coordenando a ação dos Ministros. Ele deve sempre manter o Presidente da República informado sobre a condução da política interna e externa. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente que, segundo a Constituição, deve levar em conta os resultados eleitorais. Para Martins (1991), esta fórmula pouco rígida deixa bastante espaço de manobra ao Presidente nessa nomeação. Os Ministros, que executam as políticas definidas para suas respectivas áreas, e demais integrantes do Governo também são nomeados pelo Presidente, a partir de proposta do Primeiro-Ministro. Os Ministros formam com o Primeiro-Ministro o Conselho de Ministros, que define as linhas gerais da política governamental e sua execução; aprova as propostas de lei, de decretos-lei e de convenções internacionais não submetidas à Assembléia. Cabe a esse Conselho ainda a aprovação dos atos de Governo que impliquem em aumento ou redução de despesas e receitas públicas.

Segundo Martins (1991), O Presidente da República, a Assembléia da República e o Governo formam um triângulo institucional. O autor explica o papel do Governo como vértice do triângulo:

Uma das chaves do sistema semipresidencial (que alguns preferem designar, como disse, de parlamentarismo racionalizado) está na responsabilidade do Governo, conjuntamente, perante o Presidente da República e a Assembléia da República. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente e, “no âmbito da responsabilidade política do Governo”, perante o Parlamento (artigo 194 , nº 1); enquanto os Ministros, além da responsabilidade política do Governo perante a Assembléia, são responsáveis em face do Primeiro-Ministro. Os Secretários e Subsecretários de Estado respondem, por sua vez, perante o Chefe do Governo [o Primeiro-Ministro] e o respectivo Ministro. (MARTINS,1991:62)

Na esfera econômica Portugal, acompanhou os ciclos de crescimento e recessão do restante da Europa. Nos momentos de expansão, o país obteve índices de crescimento acima do centro europeu, de forma que o resultado geral do século XX foi uma aproximação aos níveis de renda *per capita* dos países centrais (LAINS, 2003). Essa convergência se deu em ritmo mais acelerado no período entre 1950 e 1973, com destaque para a década de 1960. Assim como os anos dourados da

economia mundial ajudaram o país, a crise do petróleo que afetou a Europa e o mundo chegou com força em Portugal. Lains (2003) observa que os únicos períodos do século passado em que o país conheceu um distanciamento em relação aos países centrais europeus foram períodos de crise sistêmica: 1929-1938 e 1973-1986. Com a crise de 1973, só em 1990 o país alcançou o nível relativo de renda *per capita* daquele ano em relação aos nove países mais ricos da Europa (LAINS, 2003:7).

Para Lains, o grande nível de crescimento industrial no período 1950-1973 se deu pela expansão da demanda externa – induzido pelo ambiente geral de crescimento da Europa e pela entrada na EFTA (European Free Trade Área) –, assim como pelo crescimento da demanda interna. Segundo o autor, havia também incentivos do Governo ao crescimento, incluindo proteção de alguns setores industriais contra competição externa, incentivos fiscais, e investimento público em setores industriais intensivos em capital. Como visto no capítulo 2, esse tipo de política intervencionista e protecionista era aceito pelos EUA dentro do contexto da Guerra Fria para os países receptores dos dólares do Plano Marshall. A ditadura salazarista completava um ambiente propício ao crescimento, na medida em que conseguia manter controle de preços e de salários e baixa taxa de juros. Além disso, Lains aponta que a entrada na EFTA significou uma abertura da economia, mas o Governo foi hábil em negociar reduções tarifárias graduais e seletivas, além de outras formas de proteção, enquanto a indústria se beneficiava da abertura de mercados externos. Durante o período de transição, Portugal procedeu a reduções das suas tarifas correspondentes a metade das reduções que foram adotadas pelos outros países. Foi ainda permitido a Portugal proteger as novas indústrias, desde que essa proteção não fosse superior ao que já era praticado noutros setores, à data da conclusão dos acordos.

Lains (2003) refuta a idéia geralmente aceita de que o comércio externo é fator primordial de crescimento econômico em pequenas economias abertas, e os números de Portugal confirmam essa visão. Segundo o autor, a abertura para o comércio foi considerável em Portugal na segunda metade do século XX, que pode ser dividida em duas fases. A primeira é a adesão à EFTA. No período 1960-1973 o comércio externo passou de 17 para 30% do PIB. De 1973 a 1986 a proporção permaneceu

constante. A segunda fase vai de 1986 a 1994, quando a proporção passou de 30 para 55%, de tal forma que, em 1994, Portugal era a quarta economia mais aberta da UE (LAINS, 2003:14). Com esses dados, ele conclui que o comércio externo tem pouco poder explanatório sobre o crescimento português:

A convergência da economia portuguesa ao centro europeu foi, entretanto, mais rápida no período até 1973. O declínio de depois se deveu à queda na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores nos setores de serviços e industrial. A queda no crescimento da produtividade dos fatores na indústria se deu por causa do aumento observado na parcela de setores industriais com baixos níveis de produtividade do trabalho. Isso foi uma consequência da adaptação do setor industrial português a mudanças na estrutura de demanda, com o aumento do nível de integração na União Européia. Essa conclusão implica em que a estrutura das exportações é importante para o crescimento e que pode ultrapassar qualquer benefício positivo de níveis de exportações mais altos. A não ser que medidas políticas apropriadas sejam tomadas para mudar o padrão de vantagens comparativas do país, através de investimento em pesquisa e desenvolvimento. (LAINS, 2003:19-20, tradução livre do autor)

Tabela 4.1 - Crescimento da renda real per capita na periferia européia de 1913 a 1998

	Portugal	Espanha	Grécia	Irlanda	Média dos 9
1913-1929	1,35	1,65	2,45	0,33	1,39
1929-1938	1,28	-3,53	1,5	0,87	1,16
1938-1950	1,56	1,48	-2,72	0,94	1
1950-1973	5,47	5,63	5,99	2,98	3,55
1973-1986	1,52	1,31	1,75	2,47	2,01
1986-1998	3,45	2,65	1,39	5,42	1,88
1913-1998	2,79	2,2	2,29	2,19	2,06

Fonte: Lains (2003).

Nota: Média dos 9 se baseia em uma média não ponderada para os seguintes países centrais europeus, seguindo critério estabelecido por Maddison: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Itália, Noruega, Reino Unido e Suécia.

Para Lains, o principal fator de desaceleração do crescimento depois de 1973 foi a queda da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores. A economia portuguesa passou, no século XX, por um processo de crescimento e de mudança estrutural. O país, que tinha 60% da população no setor agrícola no início do século, foi transformado pelo crescimento dos setores industrial e de serviços. Um dos principais fatores do crescimento é que nesses setores a produtividade estava em

torno de 50% acima da agricultura. O trabalhador que migrava da agricultura para os setores secundário e terciário obtinha, portanto, grandes aumentos de produtividade. Ainda segundo Lains, o investimento em capital físico e humano teve importância crescente para o bom desempenho econômico.

No final da ditadura, Portugal operava em equilíbrio fiscal, mas após a Revolução dos Cravos, observaram-se desequilíbrios nas contas públicas (DOMINGOS, 1997:144). Para Domingos, esses desequilíbrios se explicam por fatores internos e externos. Os fatores externos vieram da conjuntura internacional de crise, na década de 1970, e dos ajustes macroeconômicos definidos em 1986 para os países pertencerem à União Econômica e Monetária. Tais fatores impuseram dificuldades para Portugal realizar política fiscal expansionista. Internamente, houve uma mudança do paradigma político e econômico vigente em relação ao papel do setor público na economia, notadamente com uma ênfase no estado de bem-estar e na nacionalização de empresas.

Entre 1977 e 1983 praticou-se política fiscal expansionista em Portugal. O investimento público, que depois seria estimulado pela política regional europeia, recebeu parte dos resultados desse expansionismo. Esse investimento representava 3,4% do PIB em 1977, atingiu o pico de 5% em 1981 e depois baixou para 4,3% do PIB em 1983 (DOMINGOS, 1997:147-148). Grande parte da expansão fiscal se dava pelos ganhos de senhoriagem da expansão monetária, o que causava inflação. A partir de 1983 até a adesão de Portugal à CEE, o país realizou um ajuste fiscal que reduziu o déficit nominal. Mas com o aumento dos juros internacionais, aumentou o serviço da dívida, e o ajuste teve que se dar em categorias flexíveis do orçamento, como a do investimento público cuja taxa média de crescimento foi de -6,8% ao ano nesse período, voltando a patamares próximos de 3% do PIB (IDEM). Mesmo assim o investimento público representou entre 12 e 15% da Formação Bruta de Capital Fixo do país no intervalo 1977-1986.

Com o primeiro alargamento – quando o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, integrantes da EFTA, aderiram à Comunidade – a situação política e econômica de Portugal se alterou. Portugal passou a ter 49% de suas exportações e 45% de suas importações dirigidas à CEE, o que fez aumentar a importância desta

para o país. Então, em julho de 1972, foi assinado em Bruxelas um acordo entre Portugal e a CEE. Estabeleceu-se uma zona de livre comércio para produtos industriais e preferências para alguns produtos agrícolas (COSTA, 2004:67).

Em relação à população, Portugal possui, segundo o Censo nacional de 2001, 10.148.259 habitantes. Na década de 1960, o crescimento populacional foi de - 0,33%; na década seguinte subiu para 1,35% e baixou para 0,3% nos anos 1980 (ANICA, 1997). O valor negativo do primeiro período se deve à emigração de portugueses para a Europa, com destaque para a França. Esse movimento começou a se inverter na década de 1970 e se consolidou na década seguinte, com imigrantes oriundos principalmente da África, mas também do Brasil e da Europa. Além disso, houve uma drástica redução da mortalidade infantil entre os anos 1960 e 1980: o indicador caiu 87%. Anica descreve outras características da estrutura social portuguesa:

Observando a distribuição da população no espaço, verifica-se a acentuação da tendência para a litoralização e para a urbanização da população, o mesmo é dizer, para o despovoamento dos campos, particularmente os do interior. Na faixa litoral do país concentram-se 80% da população, cabendo às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto cerca de 40%, enquanto algumas regiões do país se desertificam, como nos casos do Norte e Centro interior, do Alentejo e da serra algarvia. A aceleração das transformações da estrutura social portuguesa tem vindo a ser remetida para os anos 60, mas esta afirmação não obsta a que se distingam ritmos de mudança diversos ao longo do período considerado. Seleccionam-se e apresentam-se, de seguida, apenas alguns dos aspectos relevantes dessas transformações. Alterou-se profundamente a distribuição da população activa por sectores de actividade económica: enquanto desceu a percentagem dos activos no sector primário (de 43,6% em 1960, para 19,7% em 1981 e 11,6% em 1992), foi aumentando a do sector terciário (de 27,5% para 41,6% e 55,2%, nos mesmos anos). A fuga do sector primário é empreendida principalmente pelos homens mais jovens, facto que explica, por um lado, a feminização do sector e, por outro, a mais elevada taxa de analfabetismo que aí se verifica relativamente aos outros sectores económicos. No sector secundário, a percentagem de activos vai aumentando até aos 38,7% de 1981, mas a tendência inverte-se, a partir daí. (ANICA, 1997)

4.2 *As transformações internacionais e o guarda-chuva da UE*

O atraso de Portugal em relação aos países centrais da Europa, que virou uma preocupação da UE com a adesão do país, já era discutido na sociedade portuguesa

no século XIX. Importantes personalidades como Antero de Quental e Eça de Queiroz, por exemplo, integrantes da chamada “geração de 1870”¹⁸, estavam preocupados com a condição periférica do país. De fato, naquele século aumentou a distância de renda *per capita* entre a periferia e o centro industrializado da Europa ocidental, inclusive para Portugal (LAINS, 2003:3). Assim como nós, latino-americanos, os portugueses passaram a utilizar as ciências sociais como ferramenta para a compreensão da condição periférica, de suas causas e de suas conseqüências. Há, pois, na academia portuguesa, um acúmulo de pesquisas e teses sobre o processo de convergência de sua economia, sendo que a principal preocupação é a distância relativa ao centro europeu.

Alguns estudos mostram que durante o século XX houve convergência da renda *per capita* da periferia e do centro europeu. Portugal apresentou bons resultados nesse sentido, mas, como em outros países, a convergência não se deu num ritmo constante, houve períodos de maior e de menor velocidade nesse movimento. Como, além da variação de ritmo de convergência, houve no período grande variação em termos políticos e de política econômica nos países do continente, muitos estudos – especialmente de economistas – buscaram nos fatores internos e nas opções de política econômica explicação para as causas da convergência¹⁹.

Não há dúvida que as opções e condições internas influenciam os resultados econômicos e sociais de um país, mas esses resultados também dependem das condições do sistema internacional²⁰ e da posição que o país em questão ocupa dentro deste sistema. Como defende Godinho:

Em suma, os processos de convergência econômica encontram-se associados aos fluxos internacionais de capital fixo, de pessoas e de conhecimentos, bem como aos esforços endógenos de investimentos tangíveis e intangíveis. Estes

18 Marques (1981) fala sobre algumas das preocupações da geração de 1870: “Foram os expoentes do Portugal do liberalismo europeu, moderno, arejado, lutando por arrancar o País ao subdesenvolvimento industrial, comercial e político e o projetar nessa nova sociedade que estava assente na Revolução Industrial, na supremacia burguesa e no regime parlamentar” (Marques, 1981: 138).

¹⁹ Ver, por exemplo, Rosas, F. *Salazarismo e fomento econômico, 1928-1948. O Primado do Político na História Econômica do Estado Novo*. Lisboa, Editorial de Notícias, 2000.

²⁰ Como diz André Gunder Frank, “os que buscam [apenas] razões ‘internas’ se enganam” (FRANK, 2005:49). À mesma conclusão chega Jean-Baptiste Duroselle: “Resulta do que acaba de ser dito que *toda teoria de relações internacionais implica um estudo aprofundado da política interna*. Contudo, esta última não é suficiente, como acreditam alguns. A existência do ‘estrangeiro’ introduz um elemento irreduzível aos esquemas de política interna” (DUROSELLE, 2000:59).

processos influenciam os ritmos de aproximação dos níveis de rendimento médio entre economias, através dos níveis de produtividade observados e/ou dos níveis de emprego e sub-emprego. (GODINHO, 2003)

Lains (2003:18) chama atenção ao fato dessas condições para a convergência variarem também no tempo, ou seja, em cada período as condições sistêmicas têm diferentes impactos sobre o processo de convergência. De forma geral, a Economia Política clássica tende a buscar em suas análises os fatores nacionais, considerando o internacional como a simples soma das diversas nações. Um dos principais avanços da Economia Política Internacional em relação à Economia Política clássica é uma compreensão mais complexa do que vem a ser o sistema internacional e como ele influencia nos resultados internos. Isso ajuda a libertar o pesquisador de dicotomias como: o liberalismo leva ao desenvolvimento e o protecionismo leva à estagnação; mesmo porque dentro da Economia Política clássica temos outra corrente que afirma o contrário, que o liberalismo leva à dependência e ao atraso relativo. Tais simplificações tendem radicalizar no debate as ideologias e contribuem pouco para o avanço de nossa compreensão sobre a realidade.

Quando consideramos os países parte de um sistema maior e mais complexo, as afirmações rígidas e absolutas de que tal política leva ao desenvolvimento e a outra ao atraso tornam-se afirmações relativas, obrigando o pesquisador a buscar melhor embasamento empírico. Assim, o liberalismo provavelmente era a melhor opção para a Inglaterra de Adam Smith e David Ricardo e para os EUA de Willianson e Anne Krueger, enquanto a proteção à indústria nascente era provavelmente a melhor opção para a Alemanha de Friedrich List e para os EUA de Alexander Hamilton²¹. E a história nos mostra que o liberalismo, bom para a Inglaterra de Ricardo, teve caráter negativo para Portugal no mesmo período, onde o Tratado de Methuen, assinado em 1703, que liberava a importação de vinho português na Inglaterra e a importação de tecidos ingleses em Portugal, levou este a um crescente atraso relativo. Pois, enquanto os saxões se especializaram no setor mais dinâmico do século seguinte, base da Revolução Industrial, os portugueses sufocaram as possibilidades de desenvolvimento do setor têxtil em seu território.

²¹ Ver, por exemplo, CHANG, H. *Chutando a Escada*.

Portugal tem posição peculiar nessas discussões da Economia Política clássica, pois além dessa experiência de especialização em um produto pouco dinâmico – o vinho – em acordo celebrado com a Inglaterra em 1703, na segunda metade do século XX, a adesão à EFTA e depois à UE levantou aspectos interessantes para o debate. Isto porque a velocidade de convergência foi maior no arranjo mais liberal da EFTA do que após a adesão, mesmo com todos os recursos comunitários recebidos pelo país.

Andre Gunder Frank lança luz sobre a questão ao escrever que, no século XX, até a década de 1970, houve um movimento geral de convergência da periferia com o centro do sistema, que atingiu tanto a periferia capitalista e a periferia que estava sob o comunismo. Depois, profundas transformações tecnológicas e crises sistêmicas levaram a um novo ciclo de distanciamento entre centro e periferia²². Para ele, o colapso da URSS fez parte desse novo ciclo de acumulação em que o segundo mundo, que nunca deixou de ser periferia, encontrou dificuldades semelhantes às da periferia capitalista no enfrentamento dessas mudanças tecnológicas e do aumento da concorrência internacional. Isso ajuda a explicar o bom ritmo de convergência de Portugal nas décadas de 1950 e 1960, ritmo maior que de 1986 em diante. Mas, se considerarmos que a imensa maioria da periferia do sistema viu aumentar sua distância de renda em relação ao centro no segundo período, pode-se considerar que Portugal apresentou resultados bastante satisfatórios após a adesão. Pois, se o ritmo de convergência de Portugal para o centro europeu foi baixo, ao menos não houve divergência.

Considera-se aqui Portugal como parte da periferia da Europa Ocidental, conforme Lains (2003), entre outros autores. Espanha e Grécia recebem a mesma classificação. O esquema centro-periferia foi elaborado pelo economista argentino Raúl Prebisch, na década de 1940. Segundo esse esquema, as economias centrais são

²² “A crise econômica mundial decretou a ruína das economias ‘socialistas’, mais do que o ‘planejamento socialista’ e sua ‘economia controlada’, agora responsabilizados. Assim como as economias do ‘terceiro mundo’ na América Latina e na África, as economias do ‘segundo mundo’ na União Soviética e na Europa Oriental eram igualmente incapazes de suportar o ritmo acelerado de concorrência na economia mundial durante este período de crise. Como nas crises precedentes, essa crise econômica forçou a reestruturação econômica e realinhamento político de todos. É verdade que o comando da organização econômica e da burocracia política emperravam as economias da Europa Oriental e da União Soviética. (...) Entretanto, economias de mercado do ‘terceiro mundo’, setores do mundo industrializado, notadamente nos Estados Unidos, também fracassaram.” (FRANK, 2005:48-49).

aquelas que criam e exportam tecnologia e as economias periféricas se desenvolvem a partir da absorção dessa tecnologia. Já o comércio externo tem o papel de vetor da transmissão da tecnologia (FURTADO, 1988:68). Para Prebisch o excedente econômico é fundamental para se entender o funcionamento da economia capitalista e a relação entre o centro e a periferia, pois é a destinação do excedente que define a reprodução e ampliação dos fatores econômicos (PREBISCH, 1981:216-217). Uma das características do capitalismo periférico, segundo o autor, é a transferência de parte do excedente²³ para o centro dinâmico gerador do progresso técnico, prejudicando a acumulação de capital na periferia. Outra característica da relação centro-periferia identificada por Prebisch é a deterioração dos termos de troca dos produtos exportados pela periferia. Para chegar a essa conclusão ele fez um extensivo levantamento empírico em uma longa série histórica sobre as características do comércio externo na América Latina, que se concentrava na exportação de matéria-prima.

Não há, entretanto, nenhuma pesquisa recente capaz de nos mostrar se a tese da deterioração dos termos de troca ainda é válida para a realidade atual. O que se considera relevante atualmente a esse respeito é o dinamismo da pauta de exportações, principalmente a sua elasticidade-renda. Segundo a UNCTAD (*Trade and Development Report*, 2002), as exportações dos países em desenvolvimento ainda dependem muito de bens pouco dinâmicos, ou com baixa elasticidade-renda. Isto significa que com o continuo aumento da renda mundial uma parcela menor do produto da economia mundial é destinada a tais bens e os países que os produzem perdem espaço econômico e obtêm menos divisas. Por outro lado, uma série de bens dinâmicos, ou com alta elasticidade-renda, conseguem aumentar sua participação na repartição do produto mundial e no comércio internacional. Os países que os produzem podem conseguir aumentar o valor de suas exportações em termos absolutos numa economia mundial em crescimento ou mesmo estagnada.

²³ Prebisch define assim o excedente: “Así surge el fenómeno estructural del excedente. Podríamos definirlo como aquella parte del fruto de la creciente productividad que, en la medida en que no fue compartido por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como del riesgo que corren”. (PREBISCH, 1981:56).

Nos últimos 30 anos, os níveis de convergência²⁴ para o PIB dos Estados Unidos só foram positivos para a Europa Ocidental e alguns países da Ásia (ver tabela 4.2). O principal dinamizador dessa aproximação ao país-líder é o progresso tecnológico, por dois motivos: (a) os produtos com tecnologia de ponta têm grande elasticidade-renda, enquanto o preço relativo dos *commodities* se deteriora no longo prazo; (b) o desenvolvimento tecnológico impulsiona o crescimento de produtividade do país.

Tabela 4.2 - Convergência ao PIB per capita dos EUA²⁵

	1950/73	1973/92
Ocidente Europeu	1.96	1.16
Alemanha	3.18	1.53
Itália	2.98	1.27
Japão	4.84	1.96
Argentina	-0.19	-0.70
Brasil	1.02	-0.25
México	1.25	-0.62
Coréia	1.33	4.04
Formosa	2.34	4.3

Fonte: OCDE, 2001

A principal forma de transmissão do progresso tecnológico é a aquisição de bens de capital. Um país atrasado tecnologicamente pode se beneficiar desta posição, livrando-se dos custos de descoberta original. Para efetivamente conseguir isto, o país terá que analisar duas questões muito importantes. A primeira é o financiamento: a aquisição da tecnologia de ponta se dá com divisa estrangeira que pode ser obtida via exportações ou endividamento. Só o financiamento via exportações é sustentável, o endividamento sucessivo não. A segunda questão é a existência de instituições que, a partir da compra de tecnologia, são capazes de captar, reter e desenvolver autonomamente o progresso tecnológico.

Uma das implicações mais importantes do esquema centro-periferia é que o subdesenvolvimento deixa de ser visto como uma etapa para se chegar ao

²⁴ A idéia de progresso tecnológico e convergência é baseada nas aulas de Desenvolvimento Econômico e Social ministradas no primeiro semestre de 2001 pelo professor Carlos Medeiros, UFRJ.

²⁵ Os dois países asiáticos surgem como exceção, para a maior parte da América Latina, África, Ásia e Europa Oriental ocorreu divergência e não convergência, no segundo período analisado.

desenvolvimento, passando a ser visto como o outro lado do processo de desenvolvimento:

Para Furtado as relações estabelecidas entre esses dois tipos de sociedade envolveram formas de dependência com tendência a se perpetuar. Em síntese: o desenvolvimento e o subdesenvolvimento deveriam ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e difusão da tecnologia moderna. Sua conclusão em relação à especificidade do subdesenvolvimento foi a de que este não poderia ser considerado uma 'fase' ou 'etapa' do caminho ao desenvolvimento pela simples razão de que os países subdesenvolvidos não poderiam reproduzir as condições e experiências históricas e sociais que permitiram o desenvolvimento tecnológico mps países avançados. (MEZA, 2005:211-212)

Wallerstein (1985) adotou em seus estudos o esquema centro-periferia, e também considera que o centro se apropria de parte do excedente gerado na periferia. O autor usa o termo marxista “mais-valia”, e não o termo “excedente”. Para ele, há no sistema internacional um conflito interclasses capitalista, no qual os capitalistas de um país buscam se apropriar do excedente gerado em outro país (WALLERSTEIN, 1985:14). Ainda segundo Wallerstein, diante da competição intercapitalista mundial, o Estado nacional detém importantes recursos de poder, permitindo o funcionamento de semimonopólios (proteção de mercado) que podem levar setores internos a uma maior acumulação de capital (maior crescimento econômico). Essa perspectiva pode unir capitalistas e trabalhadores no apoio ao Estado. Mesmo indo contra o interesse dos capitalistas dos outros países, os estímulos ao crescimento nacional podem contribuir para o fim último da economia-mundo capitalista, a saber, a acumulação de capital.

Gunder Frank é outro autor a utilizar o esquema desenvolvido originalmente pelo economista argentino. A principal diferença em relação a Wallerstein é que Gunder Frank passou a enxergar a estrutura centro-periferia e o processo de acumulação de capital na história humana partindo de cinco mil anos atrás, em vez de 500 anos.

A estrutura centro-periferia no e do sistema mundial é conhecida pelos analistas da dependência no sistema mundial 'moderno' e na América Latina desde 1492. A estrutura inclui, mas não se limita à transferência de mais-valia entre as regiões do sistema mundial. (...) Entretanto, agora penso que essa categoria analítica é também aplicável ao sistema mundial anterior a estas análises. (FRANK, 2005:32)

Para Gunder Frank, nesse sistema mundial surgido há cinco mil anos “existe uma hierarquia de complexos do tipo centro-periferia” onde a mais-valia é transferida entre zonas de hierarquia, o que implica uma divisão internacional do trabalho (FRANK, 2005:19). Segundo o autor, a chegada da Europa ao topo da hierarquia é um evento recente. Só depois da Revolução Industrial é que o continente passou a ser o centro do progresso tecnológico, desbancando as economias asiáticas.

Uma coisa está clara: a Europa não era um dos principais centros industriais exportadores para o resto da economia mundial. Possuía crônico déficit de pagamentos demonstrado pelo envio de lingotes para a Ásia. Apenas sua influência colonial nas Américas explica sua viabilidade na economia mundial, sem a qual não poderia prosperar em virtude de seus enormes déficits no comércio de mercadorias com a Ásia. Este problema continuou insuperável até a chegada do século XVIII e a hegemonia asiática não foi seriamente ameaçada até antes da segunda metade do século XVIII. (FRANK, 2005:35)

Após uma breve passagem pelo topo da hierarquia regional européia, quando liderou os descobrimentos, Portugal perdeu posições nos séculos seguintes. O excedente econômico obtido das colônias, principalmente do Brasil, passou a ser crescentemente transferido para a Inglaterra, mas esta, como visto no trecho acima, ainda era deficitária em relação à Ásia. Desde o século XVIII a Inglaterra – depois seguida por outros países ocidentais – passou por um vigoroso processo ascendente na hierarquia mundial até atingir a condição hegemônica. Com essa perspectiva histórica, Gunder Frank mostra como é difícil subir dentro da hierarquia do sistema mundial. Ao ganhar posições na hierarquia do sistema, um país se aproxima de quem ocupa o topo. Nesta dissertação denomina-se tal aproximação como processo de convergência.

Atualmente o topo da hierarquia mundial é ocupado pelos EUA, que se coloca como potência unipolar do sistema, sem adversários à altura no campo econômico e político-militar. Essa posição estadunidense é incontestada desde a dissolução da URSS, mas a nova forma de atuação hegemônica foi moldada pelos EUA a partir da década de 1970. No início daquela década o poder da potência do bloco capitalista estava sendo posto à prova nas esferas econômica – diante de dificuldades para manter o padrão monetário definido em Bretton Woods – e militar – derrota na guerra do Vietnã. Na mesma década o rival comunista ainda estava diminuindo a distância de poder em relação aos EUA e os países produtores de petróleo haviam

formado um cartel internacional capaz de influenciar fortemente o preço do petróleo, causando duas crises mundiais.

Na década seguinte o Japão apresentava um crescimento econômico robusto, e nenhum analista econômico ou de relações internacionais previu que a estrutura imperial soviética se dissolveria como um castelo de areia. Nessa década, muitos acadêmicos da economia-política internacional (para não dizer a maioria) acreditavam que os EUA estivessem perdendo a posição hegemônica. Em 1984, Robert Keohane publicou *After Hegemony*, onde defende tal declínio. No mesmo ano, Immanuel Wallerstein, em seu livro *The politics of the world-economy*, também defende que a posição dos EUA é declinante. Três anos mais tarde, em *The political economy of international relations*, Robert Gilpin novamente fala de “hegemonia americana em declínio” (GILPIN, 2002, p.413).

No fim dos anos 1980, Susan Strange (1988), aplicando seu tetraedro de poder estrutural, conseguiu identificar que os EUA continuavam firmes na hegemonia. Mas antes disso, em 1985, Maria da Conceição Tavares apresentou tese sobre a retomada da hegemonia estadunidense. A tese foi aprofundada e publicada em *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização* (1997). Para Fiori (2001), o mérito da autora não foi o diagnóstico antecipatório do fim da crise dos EUA, mas sua compreensão do processo de transformação do sistema internacional. Ainda segundo Fiori, Tavares combinou “análise política à análise econômica, reunindo num mesmo argumento o movimento da retomada da supremacia americana, o surgimento de novo regime de acumulação mundial e o redesenho das relações centro/periferia” (IDEM:13).

Na leitura de Tavares, a resposta da potência ao momento de crise marcante do seu poder monetário e geopolítico foi fundamental para a retomada de sua hegemonia e para a definição de uma nova arquitetura econômica internacional. Com o rompimento unilateral do tratado de Bretton Woods, em 1971, a moeda internacional – a saber, o dólar – passou a ser emitida livremente pelo Governo do país, sem obediência a nenhuma regra de emissão, dissociando-se dos circuitos produtivos reais. Na década de 1980 consolidou-se a posição hegemônica dos EUA,

que realizaram a diplomacia do dólar forte – empurrando o mundo para uma recessão – e a diplomacia das armas. (TAVARES, 1998:28)

Nessa nova ordem internacional as empresas transnacionais ganharam importância enquanto atores das relações internacionais. Já na década de 1960, a atuação das transnacionais estadunidenses, inclusive bancos, definiu novas formas de poder transnacional e, ao mesmo tempo em que essa expansão interessava aos EUA, ela impôs limites à atuação daquele Estado. As transnacionais estavam operando largamente na Europa, e os bancos norte-americanos geriam dólares sem o controle do banco central, o *Federal Reserve*. Eles ofereciam crédito em dólar, ou seja, por meio do efeito do multiplicador bancário, esses bancos estavam emitindo dólares sem o controle do *Federal Reserve*. Isto configurou o que ficou conhecido como mercado de eurodólares, que foi inflado pelos abundantes petrodólares – os dólares acumulados pelos países árabes e aplicados na Europa.

Para François Chesnais, “a mundialização financeira nasceu de um processo de interação, ao longo de uns quinze anos, entre o movimento de fortalecimento do capital privado (...) e o crescente impasse das políticas governamentais” (CHESNAIS, 1998: 17-18). O mesmo autor identifica suas duas grandes etapas: o momento da internacionalização financeira indireta que se inicia nos anos 1960, quando “coexistiram sistemas monetários e financeiros compartimentados (...) e uma internacionalização financeira limitada” (IDEM: 17); no segundo momento, iniciado com a brusca elevação das taxas de juros norte-americanas (1979-1981), a ênfase foi colocada nos processos de desregulamentação e de liberalização financeira (IDEM:17-28).

Um fato relevante em relação ao ganho de poder das transnacionais no ambiente internacional é a capacidade da potência instrumentalizar esse novo poder a seu favor. Por outro lado, a potência se empenhou na construção de um arcabouço internacional favorável à operação dessas empresas. Como observou Gilpin:

O regime de livre investimento e a preeminência da corporação multinacional no mundo contemporâneo refletiu os interesses econômicos e políticos dos Estados Unidos. A corporação multinacional prosperou porque esteve dependente do poder, e consistente com os interesses políticos, dos Estados Unidos. (...) O argumento é (...) que esses fatores econômicos e tecnológicos foram capazes de exercer efeitos profundos porque os Estados Unidos – algumas vezes com a cooperação de outros Estados e algumas vezes

contra suas oposições – criou o arcabouço político necessário. (GILPIN, 2004: 294)

Essa interação entre a esfera política e econômica é ponto central da preocupação metodológica da Economia Política Internacional. Segundo Coussy, a Economia Política Internacional deve observar “as permutações da instrumentalidade” entre as esferas política e econômica e que os “atores internacionais são conscientes dessas permutações e hábeis por provocá-las” (COUSSY, 2004:250). Por exemplo, as “empresas transnacionais sempre instrumentalizaram os Estados, e os Estados tentam instrumentalizar as empresas” (COUSSY, 2004:251). Assim, prossegue o autor, o trabalho da Economia Política Internacional é desvendar essas instrumentalizações. Como enfatizam Coussy e Gilpin, um dos problemas da economia política clássica é o estabelecimento de causalidades unilaterais, seja do econômico sobre o político ou do político sobre o econômico. Gilpin nega essa determinação de um pelo outro, defendendo que: "A relação entre economia e política, pelo menos no mundo moderno, é recíproca (GILPIN, 2004:282, tradução livre do autor)". Coussy também chama atenção para esse duplo sentido de causalidade:

O papel de um trabalho de EPI será o de desenrolar a meada dessas instrumentalizações, de detectar aquelas que não estão explicitadas e talvez de identificar, *ex post*, as instrumentalizações que se revelaram eficazes medindo *ex post* os efeitos de intenções indecifráveis e talvez indissociáveis *ex ante*. As empresas transnacionais sempre instrumentalizaram os Estados, e os Estados tentam instrumentalizar as empresas. (COUSSY, 2004: 250-251)

Para se manterem competitivas as empresas transnacionais passaram a realizar crescente investimento em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos de forma a ocupar o centro dinâmico do crescimento mundial. Esse alto investimento passou a ser mantido por meio da ligação entre as transnacionais e as novas finanças globalizadas, capazes de captar ativos e gerar grandes fluxos internacionais de capital, com impacto cada vez maior sobre as balanças de pagamento nacionais. As transnacionais formaram novas cadeias produtivas internacionais com concentração de atividades de alto valor agregado nos países-sede e dispersão de outras atividades por diversos países de acordo com custos fiscais, laborais ou ambientais. Os

governos nacionais se viram enfraquecidos diante da atuação desses grupos, especialmente na periferia do sistema.

Nessa economia onde as finanças foram ganhando importância, parte crescente dos ativos financeiros passou a ser utilizada de forma especulativa e as oscilações de preço das moedas nacionais constituíram-se em grandes oportunidades de lucro. Nesse movimento de financeirização, os balanços de pagamento de muitos países tornaram-se mais dependentes dos fluxos de capitais do que do saldo comercial, levando os países a atrair capital especulativo, o que deixa a economia mais instável. Para se ter uma noção dessa realidade, na passagem para o novo milênio, as reservas de todos os bancos centrais do mundo equivaliam a um dia de operação do mercado de câmbio de Nova York (NAREDO, 2001).

Com o funcionamento dessa economia globalizada, observou-se um aumento da concentração de renda mundial em detrimento dos países periféricos. Os números fornecidos por Emir Sader evidenciam essa realidade:

Em 1960, os 20% da população mundial que vivem nos países ricos tinham 30 vezes a renda dos 20% mais pobres do mundo. Dez anos depois, em 1970, essa relação aumentou para 32 vezes. Uma década depois, em 1980, foi para 45 vezes. Em 1989, chegou a 59 vezes e em 1995 havia passado para 82 vezes. (...). Visivelmente essa concentração se acelerou na década de 1970 em diante, intensificando-se desenfreadamente nas décadas de 1980 e 1990. (SADER, 2000:78-79, dados do Banco Mundial)

A UNCTAD também captou aumento da desigualdade entre países, apontando algumas causas desse movimento:

(...) para quase todos os países em desenvolvimento, as importações cresceram mais rápido que as exportações, resultando em uma deterioração de suas balanças comerciais. Mais importante, a expansão deles no comércio não foi necessariamente acompanhada por crescimento mais rápido de seus produtos internos brutos e por maior convergência de renda em relação aos países industrializados. A parcela dos países desenvolvidos na renda mundial (em dólares correntes) aumentou de menos de 73 por cento em 1980 para 77 por cento em 1999, enquanto a parcela dos países em desenvolvimento estagnou em volta de 20 por cento. E embora a parcela dos países desenvolvidos na exportação mundial de manufaturados tenha caído de mais de 80 por cento para em torno de 70 por cento durante o período, a parcela deles na renda industrial mundial (valor agregado) aumentou. (UNCTAD, 2002:51-52, tradução livre do autor)

A noção centro-periferia, o debate sobre a dinâmica do sistema mundial de concentração do poder e da riqueza, e a discussão sobre os processos de desenvolvimento inserem um caráter de conflito nas relações econômicas entre países. Isso não impede que haja relações de cooperação entre países visando ganhos absolutos, com aumento de bem-estar e de interdependência – um caráter das relações internacionais enfatizado pela corrente liberal²⁶. Por outro lado, é bem aceitável também o pressuposto dos realistas de que os países visem ganhos relativos. O problema da corrente realista clássica é desconsiderar a dinâmica econômica assim como outros atores que não o Estado. Ao utilizar a Economia Política Internacional e o debate sobre convergência econômica, o presente trabalho traz essa questão do ganho relativo em seu cerne.

Wallerstein (1994) ressalta que em meados do século XX havia um otimismo generalizado sobre as possibilidades do desenvolvimento. Capitalistas e comunistas projetavam um discurso para suas áreas de influência na periferia sobre a possibilidade generalizada do desenvolvimento e podiam culpar o outro lado pelos casos de insucesso; esse conflito ideológico mascarou o caráter conflituoso do desenvolvimento dentro do sistema mundial. Quando houve a queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS, os EUA assumiram a condição de potência unipolar. Segundo Wallerstein, quando isso aconteceu, desfez-se o que ele chama de "falsa promessa da modernidade", a do desenvolvimento universal para todos os países²⁷. Assim, embora os primeiros formuladores do conceito centro-periferia tenham inserido uma noção de conflito nos processos de desenvolvimento, o clima de meados do século XX amenizava essa noção diante da crença do desenvolvimento universal. Com o fim dessa crença, ganhou destaque o caráter conflituoso dos processos de desenvolvimento, embora isso seja uma realidade antiga:

²⁶ O institucionalismo neoliberal transpôs para a análise de Relações Internacionais a teoria econômica neoclássica. Segundo Coussy, há “apenas uma teoria (o liberalismo neoclássico), que recomenda a separação do econômico e do político” (COUSSY, 2004:244). No mesmo sentido, Susan Strange argumenta que os economistas excluem as considerações de poder de seus estudos (STRANGE, 1988:35). A principal exceção, segue a autora, seriam os economistas que estudam processos de desenvolvimento, deparando-se mais diretamente com a questão do poder. Por isso, há incompatibilidade para o presente estudo entre a utilização da Economia Política Internacional, centrada nas relações entre o político e econômico, e a corrente liberal, pois esta não permite inserir no estudo sobre desenvolvimento: o conflito, o poder e a política.

²⁷ Para um contraponto à tese de Wallerstein, ver Francis Fukuyama *The end of history and the last man*. Para esse autor, o modelo da democracia liberal moderna seria o estágio definitivo em termos de organização social humana, sendo a queda do muro de Berlim a consagração desse modelo.

Em relação à possibilidade do desenvolvimento nacional no arcabouço da economia-mundo capitalista, é simplesmente impossível que todos os Estados a realizem. O processo de acumulação de capital requer um sistema hierárquico onde o valor excedente é desigualmente distribuído, tanto espacialmente quanto entre classes. Além disso, o desenvolvimento da produção capitalista através da história levou, de fato requereu, uma sempre crescente polarização socioeconômica da população mundial multiplicada por uma polarização demográfica. Assim, é verdade num sentido que algum desenvolvimento nacional é sempre possível, de fato é um processo recorrente do sistema. Mas é igualmente verdade que, como a má distribuição da remuneração é uma constante, tanto historicamente como teoricamente, qualquer ‘desenvolvimento’ numa parte da economia-mundo é na realidade a outra face de algum ‘declínio’ ou ‘de-desenvolvimento’ ou ‘subdesenvolvimento’ em algum outro lugar da economia-mundo. E isso não era menos verdade em 1893 do que em 1993; de fato, não era menos verdade em 1593. Não estou dizendo que seria impossível para o país x se ‘desenvolver’ (hoje, ontem ou amanhã). O que estou dizendo é que não há possibilidade, no arcabouço do atual sistema, para todos (ou até muitos) países se ‘desenvolverem’ simultaneamente. (WALLERSTEIN, 1994: 167-8, tradução livre do autor)

Um outro conflito central nas relações internacionais vem da busca pela hegemonia entre as grandes potências. Esse é um aspecto central da corrente realista bem representada atualmente por Mearsheimer. Este autor fala da propensão das grandes potências ao conflito ou à contenção dos rivais quando estes tentam mudar a hierarquia de poder. “A meta superior de cada Estado é maximizar sua parcela de poder mundial, o que significa ganhar poder às custas de outros Estados” (MEARSHEIMER, 2001: 2, tradução livre do autor). Esse autor rejeita a visão dos teóricos defensores da interdependência econômica como construtora paz, para ele a questão da segurança está na base da disputa por poder:

Nenhuma quantidade de cooperação pode eliminar a lógica dominante da competição por segurança (IDEM: 60).

Grandes potências não trabalham juntas para promover a ordem mundial como um fim. Ao contrário, cada uma busca maximizar sua própria parcela do poder mundial, o que pode chocar-se com o objetivo de criar e manter uma ordem internacional estável. (IDEM: 49)

Mearsheimer está preocupado com o poder relativo, considerando a economia (a riqueza) somente na medida em que a prosperidade econômica pode ser transformada em capacidade militar, que é a garantia de segurança. Esta sim “determina largamente” a condição de potência. A visão do autor do jogo de soma zero em relação à distribuição de poder é útil para a abordagem da dissertação, mas,

ao contrário dele, entende-se que o próprio processo de criação de riqueza, o funcionamento da economia mundial, já comporta o conflito de poder e, por isso, o desenvolvimento deve ser objeto de análise nas RI.

Na presente dissertação esses dois importantes processos motrizes nas relações internacionais – o conflito pelo desenvolvimento e o conflito pela hegemonia – ganham relevância. O primeiro porque esse é o objetivo de Portugal e da UE com a política regional; o segundo porque a construção da União Européia está relacionada com a disputa entre grandes potências pela hegemonia mundial. Quatro potências fazem parte da UE, Alemanha, França, Inglaterra e Itália. Tal é a assimetria de poder político-militar atualmente, que apenas em conjunto existe a possibilidade dessas potências rivalizarem o poder dos EUA. E não há nenhuma convergência clara entre esses países de como se posicionar no mundo e de como se aproveitar do advento comunitário para avançar interesses geopolíticos que são impossíveis de avançar pelo paradigma da interdependência, seguindo o raciocínio de Milward apresentado no capítulo 2.

A principal potência econômica da comunidade é a Alemanha – a sede do Banco Central Europeu –, mas o país tem capacidade militar limitada devido a sanções do pós-Segunda Guerra Mundial: não pode desenvolver armamento nuclear e suas forças armadas devem se voltar para a defesa. A Inglaterra, desde que perdeu o posto hegemônico, é alinhada privilegiada dos EUA na esfera político-militar. O país não adotou o euro e é, em geral, contrário ao aprofundamento da integração, colocando-se contra atos que transfiram soberania nacional para a União. A Itália não tem apresentado bom rendimento na economia, passou um período alinhada à estratégia geopolítica dos EUA de combate ao terrorismo, como na invasão do Iraque em 2003, mas rompeu esse alinhamento automático no atual governo. A França se apresenta no discurso como um contraponto ao poder estadunidense, mas não possui as estruturas de poder de que fala Strange para ser um contraponto de fato. Há uma indefinição sobre o papel da UE no mundo, segundo Nuno Teixeira (2003), e isso parte da própria configuração interna da União. Na esfera econômica, ela é de fato uma comunidade, funciona como União; mas, na esfera política, diplomática e de segurança, a UE tem uma natureza intergovernamental.

A UE é, hoje, uma potência mundial na esfera económica. Mas não tem uma voz política. E quando a tenta, não tem força militar. E, no entanto, em momentos vários, tem expressado uma visão própria da ordem internacional. Quer uma ordem multipolar, baseada no respeito pelo Direito Internacional. Quer uma acção externa que ponha a tónica nas chamadas « soft policies », a cooperação, a ajuda ao desenvolvimento, as missões humanitárias e as operações de paz. Isto é, quer ser um pólo na cena internacional que equilibra e multilateraliza as relações internacionais. Numa palavra, transformar-se numa potência global. (TEIXEIRA, 2003:2)

Teixeira lança uma pergunta que explica bem o dilema europeu atual, de como participar da “Tragédia das Grandes Potências” de que fala Mearsheimer:

Mas será possível, no mundo unipolar de hoje, desenvolver uma visão própria orientada para « soft policies » e fazê-la valer na ordem internacional sem desenvolver, simultaneamente, « hard policies ». Isto é, sem ter uma voz única no plano político e uma capacidade militar mínima que lhe dê credibilidade no plano diplomático? (TEIXEIRA, 2003:2)

Foi traçado nesta seção um esboço do sistema internacional e da inserção periférica de Portugal. Buscou-se demonstrar como houve concentração de poder econômico e político no sistema internacional desde a década de adesão de Portugal à UE e, especificamente, como essa concentração operou em detrimento dos países periféricos. Assim, ao se estudar o significado da adesão de Portugal à Comunidade, deve-se considerar alguns desdobramentos da adesão – como os ajustes macroeconômicos de cunho neoliberal para o país poder fazer parte da moeda única, os casos de desnacionalização de centros decisórios e de ativos, a liberalização comercial e financeira, e o desempenho econômico – tendo-se em vista que o ambiente sistêmico foi desfavorável à grande parte da periferia durante o período.

A construção de um mercado interno continental com a busca de uma dinâmica interna consistente, que foi implementado com sucesso pelos europeus, permite ganhos de competitividade para esse conjunto econômico dentro do sistema internacional. Mas o processo de construção desse mercado interno continental e seu funcionamento criam uma série de pressões políticas, sociais e econômicas que têm que ser geridas dentro do sistema político comunitário, em nível local, nacional e da União²⁸. A política regional está entre as soluções políticas mais importantes encontradas pela UE para dissolver essas pressões criadas com a criação do mercado

²⁸ A atuação dos atores nesses três níveis é analisada nos capítulos cinco e seis.

interno comunitário. Essa é a ponte entre o universo micro – as medidas da Comunidade para desenvolver regiões e países atrasados – e o universo macro – um sistema internacional hierárquico – na presente dissertação²⁹: realizar a integração e construir um grande mercado interno é importante, entre os países europeus, para se manter competitivo e ocupando os postos mais altos da hierarquia do sistema; para viabilizar politicamente esse objetivo a Comunidade Européia precisa adotar uma série de medidas de compensação aos grupos perdedores do processo. Então, quando a Comunidade estimula o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, geralmente onde se concentram os perdedores da integração de mercados, ela está dissolvendo pressões políticas e sociais, estimulando o mercado interno, estimulando a criação de empregos e criando oportunidades de negócios para as empresas de todos os Estados-membros. À seguir, descreve-se algumas mudanças por que passou Portugal desde a adesão para, nos capítulos seguintes, estudar a aplicação da política regional em um caso específico.

4.3 Um Estado-membro em transformação

Desde as negociações relativas à adesão, Portugal teve que buscar e sofreu ajustes em sua economia e em sua estrutura política e institucional. Para ter acesso ao FEDER, por exemplo, o país teve que criar uma estrutura de política regional até então inexistente. A intervenção do Estado na economia se organizava setorialmente, e não espacialmente, o que implicou em mudanças na organização institucional:

Não se tratou de um processo simples, em um país que não tinha tradição de aplicação de uma política regional coerente, que nunca teve instrumentos consistentes nem orçamento específico para esse fim e em que a estrutura governamental separava os órgãos centrais de planejamento – integrados no Ministério das Finanças e do Plano – das entidades que, a nível regional, asseguravam as funções de planejamento – as Comissões de Coordenação Regional, inseridas no Ministério da Administração Interna. (PIRES, 1998:43)

²⁹ Rosenau (1990) utiliza três dimensões que são parâmetros centrais em suas análises da política mundial: micro, macro e relacional. O parâmetro micro consiste nas orientações e habilidades utilizadas pelos cidadãos dos países e pelos membros das organizações para se ligar ao mundo macro da política mundial. O parâmetro macro é o parâmetro estrutural e se refere aos constrangimentos trazidos pela distribuição de poder entre as coletividades e dentro delas. Há ainda o parâmetro relacional que é focado na natureza das relações de autoridade que prevalecem entre indivíduos no nível micro e suas macro coletividades.

Anica (1997) distingue, do ponto de vista econômico, quatro períodos diferentes durante a fase de negociação da adesão, que vai de 1977 a 1985. Nos dois primeiros anos houve o período de “normalização (...) em que se procurou restabelecer as condições de funcionamento das empresas, a confiança dos empresários e o controlo do défice externo” (ANICA, 1997). Em 1978-79, ocorreu o período da “viragem”, com uma tendência à restrição e o pedido de empréstimos estrangeiros e um acordo com o Fundo Monetário Internacional, para ajustar as contas externas. No período 1980-1983 praticou-se política expansionista enquanto o ambiente internacional era de crise, o que trouxe novamente dificuldades para manter o equilíbrio externo. No quarto período a preocupação voltou para o equilíbrio das contas públicas e externas; houve um segundo acordo com o FMI visando à estabilização econômica.

No momento em que os portugueses aderiram formalmente à CEE, ainda se faziam sentir os custos do sucesso deste último programa do FMI: o desemprego e a inflação tinham aumentado; os salários reais e o consumo privado tinham decrescido. Neste contexto, compreende-se que até os mais entusiastas da adesão não tivessem escondido as suas dúvidas quanto à capacidade e à vontade dos portugueses aplicarem adequadamente os fundos postos à disposição pela CEE. As políticas fortemente restritivas do poder de compra dos trabalhadores, que viram o seu poder aquisitivo severamente diminuído de 1976 a 1979 e de 1982-84, provocaram uma contestação menos intensa do que seria de esperar. (ANICA, 1997)

A pauta comercial portuguesa se voltou para a UE com mais intensidade após a adesão. Em 1997, a UE passou a responder por 74% das exportações e 73% das importações do país (RIBEIRO, 2002:41). Tradicionalmente as importações portuguesas provenientes da Europa eram compostas por insumos industriais intermediários, bens de capital e bens de consumo. Após a adesão cresceu também a importação de produtos agrícolas e alimentares, em grande parte devido a um desvio de comércio desses bens dos EUA para a UE. Entre as transformações da pauta comercial, um destaque foi a Espanha, que passou a ocupar o primeiro lugar nas importações portuguesas e o segundo nas exportações – antes ocupava o décimo lugar em ambas. Os outros dois principais parceiros comerciais passaram a ser Alemanha e França (Tabela 4.2).

Os EUA são o único mercado não-europeu, entre os dez primeiros, mas registraram uma perda progressiva de posição, tendência que também atingiu as restantes regiões do globo, após a adesão à EU, em 1986 (RIBEIRO, 2002:41). Percebe-se com esses dados que a UE cria comércio internacional, mas também desvia comércio. Do ponto de vista das teorias neoclássicas de integração, o desvio de comércio em processos como esse tende a gerar ineficiência e é indesejável. Mas esse desvio faz parte da estratégia de formação e consolidação do mercado interno, que beneficia empresas baseadas na Comunidade com ampliação de mercados.

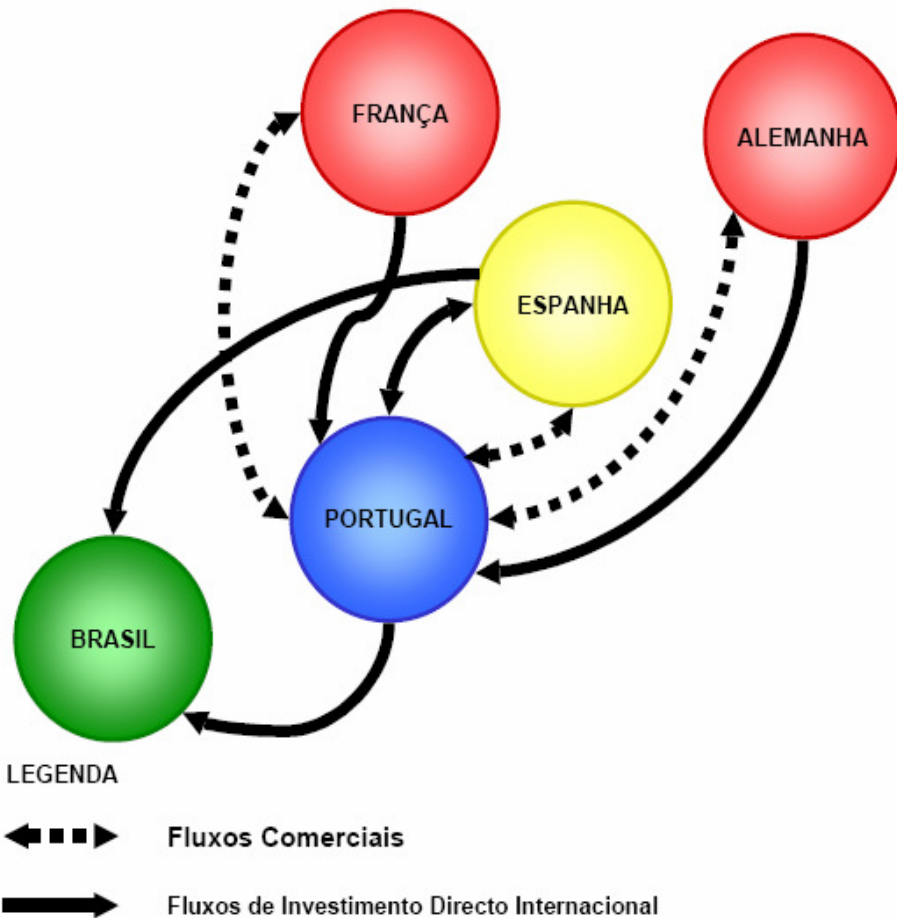
Tabela 4.3 - Comércio externo de mercadorias, estrutura das saídas por destino geográfico e das entradas por origem geográfica.

	Saídas			Entradas		
	1990	1995	2003	1990	1995	2003
UE	80.5	80.6	79.4	72.1	74.5	77.6
França	15.5	14.1	13.2	11.5	11.8	9.8
Bélgica-Luxemburgo	3.1	3.1	4.5	4.1	3.3	3.2
Países Baixos	5.7	5.3	3.8	5.7	4.5	4.7
Alemanha	16.7	21.5	14.8	14.3	14.8	14.6
Itália	4.1	3.4	4.7	10.0	8.4	6.4
Reino Unido	12.1	11.1	10.3	7.6	6.6	4.9
Irlanda	0.5	0.4	0.5	0.4	0.6	0.7
Dinamarca	2.2	2.2	0.9	0.9	0.8	0.6
Grécia	0.5	0.4	0.4	0.1	0.2	0.2
Espanha	13.3	15.0	23.8	14.3	21.2	30.0
Suécia	4.1	3.4	4.7	10.0	8.4	6.4
Finlândia	1.8	0.9	0.5	0.9	0.6	0.6
Áustria	1.2	1.0	0.6	0.8	0.6	0.8
Outros Países	19.5	19.4	20.6	27.9	25.5	22.4
EUA	4.8	4.5	5.7	3.9	3.3	1.9
Japão	1.0	0.8	0.3	2.7	2.2	1.6
PALOP	3.4	2.4	3.2	0.4	0.2	0.1
OPEP	0.6	0.7	0.7	0.7	5.1	4.2
TOTAL %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Milhões de Euros	11.650,90	17.467,00	28.088,60	17.904,70	25.083,00	41.706,1

Fonte: DPP, 2003

Em relação ao investimento direto estrangeiro, destacaram-se Espanha – que investiu no setor financeiro, de distribuição, imobiliário e em menor escala em indústrias como cerâmicas e siderurgia – e a Alemanha – que contribuiu para a diversificação das atividades com investimentos de indústrias importantes e altamente produtivas como Volkswagen, Siemens, Bosch e Continental. Segundo Ribeiro, o investimento direto estrangeiro em Portugal – especialmente o espanhol – passou a concorrer em áreas antes dominadas por empresas nacionais. A competição trazida para a economia portuguesa por meio desse investimento estrangeiro que concorria com os grupos nacionais fez esses grupos passarem a investir no exterior, gerando um fluxo de investimento direto principalmente para o Brasil, mas também para o resto da América Latina e África. Essas incursões do capital português para as áreas citadas muitas vezes se davam em parceria com o próprio capital espanhol.

Figura 4.1 – Padrão de relacionamento geoeconômico de Portugal na década de 1990



Fonte: Ribeiro, 2002.

Houve um grande aumento da participação da Espanha na vida portuguesa, seja operando empresas e bancos no país, seja na pauta de comércio externo ou como sócio majoritário de muitas incursões externas do capital nacional português. Esse movimento expansionista do capital espanhol, também sentido na América Latina, é algo que exige cuidado de Portugal, e pode se configurar como um aspecto negativo da adesão. Esse quadro se agrava ao se considerar que muitas das ligações de Portugal com as redes transeuropéias, como energia e transportes terrestres, dependem em grande parte das decisões da Espanha sobre a melhor localização dessas redes em seu território. Ribeiro ressalta que outro risco da atual inserção externa de Portugal vem da instabilidade econômica das áreas para onde se direciona o IDE, risco que a Espanha também corre.

Na década de 1990 consolidaram-se pólos patrimoniais de base portuguesa a partir de três movimentos: (i) formação de quatro grupos financeiros presentes nos setores bancário, de seguros, de fundos de investimento e fundos de pensão – um banco de capitais públicos, CGD, e três bancos privados, BCP, BES e BPI, todos com acionistas estrangeiros e ligações a industriais portugueses; (ii) ligação destes grupos financeiros aos setores de infra-estruturas, integrando os “núcleos duros” das grandes empresas que foram privatizadas total ou parcialmente, formando *joint ventures* e apoiando novos concorrentes dessas grandes empresas; (iii) movimento generalizado dos principais grupos industriais portugueses em direção aos serviços financeiros, serviços às empresas, setor imobiliário e de turismo, com destaque para a presença de um deles na grande distribuição e nos setores de infra-estruturas mais modernas, com destaque para as telecomunicações (RIBEIRO, 2002:43-44). Esses pólos patrimoniais portugueses estão atualmente baseados num cruzamento do setor financeiro com setores de bens e serviços não-transacionáveis, com destaque para os setores de infra-estruturas – água e saneamento, eletricidade, gás e telecomunicações – que passaram por fusões e aquisições à escala europeia e ibérica. Os setores industriais apresentaram rendimentos abaixo dos setores habitacional e de infra-estruturas. Assim, os bancos reduziram relativamente o crédito para a indústria e concentraram os seus financiamentos naqueles outros dois setores mais rentáveis. No setor imobiliário financiaram-se tanto as construtoras como as famílias; já no setor de infra-estrutura, encontram-se os clientes empresariais de maior dimensão, dinamismo e rentabilidade. O setor movimentou grandes somas financeiras em processos de privatização, fusões e aquisições.

A adesão da economia portuguesa à zona Euro, após um processo de convergência nominal, tornou possível baixar as taxas de juros no mercado interno, criando as condições para um surto de endividamento das famílias – em grande parte voltado para o consumo de bens de consumo duráveis importados. Por outro lado, a dinâmica da globalização e do processo de liberalização e desregulamentação ocorrido no espaço europeu alterou as condições de operação dos bancos, com a fuga de grandes correntistas para aplicações mais rentáveis no mercado de capitais interno e externo e com a crescente utilização pelas grandes empresas portuguesas do crédito

externo, especialmente as que se internacionalizaram. Com essa fuga de correntistas e o crescimento das demandas por crédito – para financiar habitação, infra-estrutura e consumo das famílias – os bancos recorreram ao endividamento no mercado interbancário europeu, o que ficou ainda mais fácil depois do euro. A fraca dinâmica do investimento privado em bens e serviços exportáveis – dada a sua concentração nas áreas de infra-estrutura – combinada com a intensa concorrência aos produtos tradicionais de exportação portuguesa e com o aumento do consumo de importados pelas famílias foi responsável por um crescente déficit externo. Para Ribeiro (2002), o resultado da interação desses processos na passagem para o novo milênio era um crescente déficit da balança de transações correntes, financiado em grande parte pelas entradas de capitais a curto prazo, correspondentes a créditos obtidos pelo setor bancário no mercado interbancário europeu.

Na seção 4.1 observou-se alguns aspectos históricos e políticos que permitem identificar parte do processo de formação do interesse nacional do país que, da adesão à atualidade, tem como os dois temas fundamentais o desenvolvimento e consolidação e evolução da democracia. Entre os aspectos históricos da política no país abordados neste capítulo, foram identificados o centralismo administrativo e a pressão por poder decisório vinda dos municípios, surgidos com a presença do Império Romano na Península Ibérica. Nos próximos capítulos é possível perceber como a implementação da política regional em Portugal envolveu essa tensão entre centralismo e poder local, sendo que a Comissão Europeia ressalta a necessidade de se dar voz aos atores locais. Mas esse órgão tem limites para interferir nesta relação em nível nacional.

Observa-se como Portugal encontrou diversas dificuldades em operar dentro de uma grande economia continental integrada, com desafios que ainda estão por resolver. Para enfrentar alguns desses desafios, o país recebeu ajuda da Comunidade, a principal delas foi a política regional, que permitiu ao país importantes avanços em termos de infra-estruturas, serviços públicos e desenvolvimento. No próximo capítulo a política regional europeia é tratada de forma aprofundada ao se utilizar um estudo de caso sobre a aplicação dessa política em Portugal.

5. A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA E A ECONOMIA NACIONAL

Com o aumento da intervenção do Estado na economia desde a década de 1930, e especialmente depois da segunda Guerra Mundial, a política regional tornou-se instrumento utilizado por muitos governos para coordenar suas intervenções. Ela foi também eleita pela Comissão Europeia, com importância crescente, como um bom instrumento de apoio à consolidação do mercado interno europeu e à coesão econômica e social. Portugal beneficiou-se de grandes transferências por conta da política regional europeia e, para poder aplicá-la, o Governo empreendeu mudanças institucionais, tendo que alterar a ênfase setorial da intervenção pública em favor de critérios espaciais. Mesmo pressionado internamente e pela Comissão Europeia e cedendo lentamente, o Governo manteve a tradição centralizada da administração portuguesa para definir a aplicação dos Fundos Estruturais no país, priorizando o fortalecimento das infra-estruturas. A estratégia permitiu uma convergência em Portugal para os padrões de desenvolvimento do centro europeu, embora esse tenha sido um movimento tímido. De qualquer forma, isso foi importante para o país enfrentar o novo aprofundamento trazido pelo Tratado da União Europeia e posteriormente pela adoção do euro.

5.1 A Consolidação das Políticas Regionais

A idéia de planejamento regional se consolidou a partir das novas demandas sociais feitas aos governos europeus no pós-guerra. Desde a crise de 1929 a intervenção do Estado na economia tornou-se mais aceitável politicamente. Mas a situação de destruição e penúria em que se encontravam diversos povos europeus ao fim da II Guerra Mundial criou uma verdadeira pressão social e política em favor do desenvolvimento, e os Estados passaram a intervir crescentemente na organização econômica buscando esse fim. Os governos da época podiam enfrentar um alto custo político se deixassem simplesmente ao mercado – e este falhasse – a responsabilidade de promover o desenvolvimento, então passaram a implementar

políticas de caráter desenvolvimentista. Este viés intervencionista não vinha de uma opção ideológica em torno do papel do Estado e do mercado na organização da economia, mas de uma resposta pragmática à realidade.

O embate ideológico era posto pela Guerra Fria, de um lado se encontravam as economias de mercado lideradas pelos EUA, do outro as economias de planejamento central lideradas pela URSS. Os países da Europa Ocidental estavam alinhados ao bloco capitalista, já haviam optado pela economia de mercado, esta era a grande opção ideológica. O debate em torno da forma de intervenção do Estado era um debate prático, focado em resultados. Os EUA tinham uma concepção de longo prazo normativa em relação a um papel reduzido do Estado numa economia de mercado, mas no curto prazo também estavam preocupados com os resultados das economias e da estabilidade política do oeste Europeu, o que era importante para a contenção do socialismo. A abertura dos arquivos estadunidenses e europeus do pós-guerra evidencia que a ajuda dos EUA a esses países ia muito além das quantias envolvidas no Plano Marshall. A potência capitalista foi permissiva em relação às políticas intervencionistas – como protecionismo comercial e política industrial ativa – dos países receptores do Plano.

Dentro desse arcabouço internacional e interno favorável, os governos nacionais passaram a buscar diferentes formas de estimular e direcionar o desenvolvimento das forças produtivas em perspectiva setorial e espacial, e o planejamento regional surgiu como uma opção eficaz nesse sentido. Uma breve retrospectiva da idéia de se delimitar espaços prioritários de desenvolvimento pode nos remeter a Cantillon em meados do século XVIII. Já entre as décadas de 1920 e 1930, os EUA realizaram os primeiros estudos regionais em moldes modernos com a experiência da *Tennessee Valley Authority* e a noção de “aproveitamento integral” daquele espaço geográfico (D'ARCY, 1999). A Inglaterra adotou medidas de política regional em 1934, como resposta ao problema social surgido com o declínio industrial de certas áreas (JACCOUD, 2001:6). O grande salto veio dos países europeus do pós-guerra, que contribuíram decisivamente para a evolução do planejamento regional e que há mais tempo implementam políticas regionais. No início dos anos 1950, a França, a Itália, a Alemanha e a Bélgica, consolidaram ações

visando remediar as disparidades regionais presentes em seus territórios (JACCOUD, 2001:6).

Talvez, o país que mais tenha se estruturado em termos de política regional tenha sido a França e, por isso, a política regional francesa influenciou os avanços da política regional européia.

Na França, por outro lado, a política regional nasceu como parte integrante da atividade de planejamento e da intervenção do Estado central e tinha como objetivo principal impulsionar o crescimento econômico nacional. (...) A construção da política de desenvolvimento regional na França teve início no começo dos anos 1960. Dois fatores principais marcaram aquela construção: o fortalecimento do planejamento econômico que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial e o crescente desequilíbrio espacial que marcava o avanço da industrialização no território francês. O planejamento econômico, estatal e centralizado, foi a estratégia escolhida pelo Governo francês para fazer face aos imperativos da reconstrução do país no pós-guerra. Até meados dos anos 1950 o planejamento teve como objetivo central a reconstrução do aparelho produtivo nacional. Mas progressivamente a questão regional passa a se impor como um dos objetivos maiores da ação estatal. O ponto de inflexão foi marcado pela elaboração de diagnósticos que apontavam para a concentração das atividades econômicas no aglomerado urbano parisiense. (JACCOUD, 2001:6-7)

Com a evolução do tema desenvolvimento regional, criou-se o conceito de “regionalismo modernizador”, que envolve planificação econômica e programação de investimentos e obras públicas. Esse conceito surgiu como uma tentativa de modernizar a atuação pública por meio da criação de um nível regional. Um aspecto muito importante das políticas públicas com ênfase regional é a visão da região como espaço ótimo para o planejamento governamental:

O regionalismo pode ser a busca de um território adequado para esse exercício de programação e coordenação, quer dizer, um território com homogeneidade econômica e com potencialidade para um diálogo entre atores públicos e privados. (D'ARCY, 1999)

Até a década de 1970, a visão de política regional se baseava em uma teoria centrada na estratégia de implementação dos chamados pólos de crescimento, que parte de duas hipóteses complementares. Uma hipótese é que o desenvolvimento é fruto de fatores autônomos – especialmente o investimento e a demanda por exportação. Segundo a outra hipótese, a instalação de empresas permitiria a atração de outras empresas para a mesma região. Essas foram as duas hipóteses assumidas por muitos governos ocidentais nos anos 1950 ao elaborarem políticas de

desenvolvimento regional. O objetivo era possibilitar a implementação de pólos de crescimento regional por meio da instalação de empresas de alto poder de agregação – empresas polarizadoras. O objetivo era dinamizar o tecido econômico regional a partir dessas empresas.

As políticas de desenvolvimento regional tenderam, assim, até o fim da década de 1970, a assentar-se sobre três linhas básicas de ação: atração de empresas de alto potencial de agregação; desenvolvimento de programas de infra-estrutura para reduzir custos de instalação e permitir a ligação da região com o mercado nacional e o internacional; e zoneamento do território e desenvolvimento de programas diferenciados de estímulo ao investimento privado por regiões. (JACCOUD, 2001: 6-7)

A aplicação da política regional sob as hipóteses do pólo de crescimento gerou resultados insatisfatórios, levando à criação de alternativas a essa visão. Assim, consolidou-se a noção de desenvolvimento endógeno:

A crítica à teoria dos pólos de crescimento consolidou-se a partir do início da década de 1980. Buscava-se explicar o fato de que, na prática, os efeitos da difusão do crescimento a partir da localização de empresas (em especial das indústrias) não estavam produzindo os impactos esperados. Várias razões foram enumeradas: as empresas potencialmente polarizadoras estariam em geral mais ligadas aos mercados internacionais, o que internaliza de forma limitada, em âmbito local, o processo de crescimento; a ausência de capacidades locais também seria um fator limitador da consolidação de um processo de desenvolvimento regional; os serviços tenderiam a firmar-se não mais como uma decorrência do crescimento industrial, mas como um vetor autônomo de crescimento econômico; com o desenvolvimento tecnológico, o setor industrial seria cada vez menos capaz de gerar empregos. As duas hipóteses que sustentavam a teoria dos pólos de crescimento foram, assim, contestadas. De fato, a atividade das grandes indústrias parecia, cada vez menos, ser capaz de estimular o desenvolvimento das regiões deprimidas. A teoria dos pólos de crescimento começa a ser substituída pela noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais para ampliar sua própria capacidade de desenvolvimento. O desenvolvimento local passa a ser, sob esse enfoque, o centro da política regional. (JACCOUD, 2001:11)

A noção do desenvolvimento endógeno teve influência crescente sobre a pauta da política regional europeia:

A política de desenvolvimento da União Europeia (UE) enquadra-se na perspectiva das “Teorias do Crescimento Endógeno”, designadamente, a reforma dos fundos estruturais efectuada em 1988 fornecendo, pela primeira vez, uma “visão comunitária” integrada do apoio às economias menos desenvolvidas da comunidade: Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal. O importante papel desempenhado pelo investimento público no crescimento económico foi

reafirmado, em 1992, pela Iniciativa de Edimburgo para o Crescimento e, em 1993, pelo Livro Branco Crescimento, Competitividade e Emprego. (DOMINGOS,1998: 182)

Uma dificuldade encontrada na aplicação da política regional europeia é que cada país tem uma organização territorial específica que serve de base para seu funcionamento político e burocrático e para a implementação de políticas públicas. Mais que os governos centrais, as distintas formas de organização territorial têm raízes antigas e sua transformação é difícil (D'ARCY, 1999). Vimos no capítulo anterior, por exemplo, que a administração local em Portugal preserva ainda herança da passagem dos romanos pela península ibérica. No intuito de embasar a política regional a partir de uma unidade estatística homogênea para toda a comunidade, a Comissão Europeia criou a Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTE). Porém, a organização institucional de gestão local e regional se mantém diferente em cada Estado-membro, assim como a capacidade das populações locais influenciarem a aplicação dos recursos da política regional europeia. Esta cria um incentivo para o fortalecimento institucional em nível regional e local e cada Estado-membro responde à sua maneira.

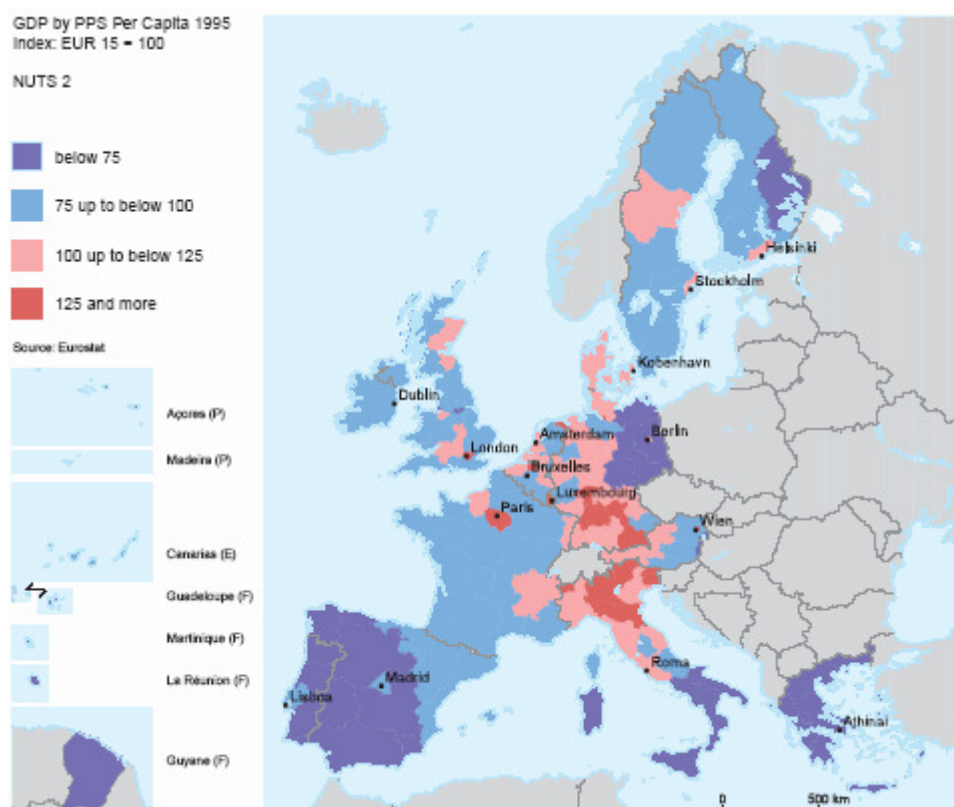
Conforme descrito no capítulo 1, a política regional surgiu com o FEDER e passou por importantes transformações. Dois momentos se distinguem na evolução da política regional europeia. No primeiro, tratava-se mais de um mecanismo financeiro:

O instrumento financeiro do desenvolvimento regional foi criado antes de sua base doutrinária ou programática ter existência legal: o que estava em causa era mais um mecanismo de redistribuição financeira em favor dos Estados-membros mais carenciados do que a condução de uma política coerente e voluntarista a nível europeu. (PIRES, 1998:21)

O segundo momento se consolidou após a adesão portuguesa, com o Ato Único Europeu e a Reforma dos Fundos Estruturais de 1988. A política regional comunitária foi ganhando coerência com o tempo e definindo uma linha estratégica de ajuda ao desenvolvimento. Os gastos, inicialmente muito pulverizados, foram se concentrando territorialmente e se coordenando entre os diversos instrumentos financeiros de forma a gerar maiores impactos sobre estruturas econômicas territorialmente delimitadas. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) começou a

desenhar uma política regional autônoma quando reservou, a partir de 1979, uma parte do orçamento do FEDER para aplicar segundo critérios e necessidades comunitários, e não mais nacionais.

Mapa 4.1 – PIB per capita dos regiões da UE medido em Paridade Poder de Compra, 1995



Fonte: UE

Num primeiro momento a política regional europeia funcionava por meio de repasses para os programas nacionais de desenvolvimento regional, que eram avaliados por um órgão comunitário. Para conseguir o financiamento, cada país devia apresentar seu programa de desenvolvimento regional para zonas prioritárias. Eram planos quinquenais que tinham que apresentar cinco capítulos fundamentais: análise econômica e social, objetivos de desenvolvimento, ações de desenvolvimento, recursos financeiros e esquema institucional de implementação do programa. Todos os países se beneficiavam do FEDER, de forma que os recursos eram pulverizados.

Na década de 1980, com o segundo e o terceiro alargamentos – adesão de Grécia, Espanha e Portugal –, a heterogeneidade regional aumentou e criou-se pressão para alterar a política regional tanto em termos de dotação financeira como de coordenação dos gastos; o que antes tinha um caráter simplesmente de transferência financeira para regiões desfavorecidas passou a responder a uma lógica definida em Bruxelas para dar melhor critério aos gastos. A partir daí a política regional europeia ganhou contornos bem estabelecidos. Embora ainda viesse a sofrer alterações de dotação e forma de aplicação na década seguinte, ela passou a evoluir dentro de uma lógica linear.

5.2 Aplicação da Política Regional Europeia em Portugal

Portugal não estava entre os países que adotaram algum tipo de política regional nacional, mas para ter acesso aos Fundos Estruturais teria que criá-la. Esses Fundos estavam entre as principais vantagens da adesão para o país e o objetivo era ter acesso a esse dinheiro desde a adesão, em igualdade de direitos com os outros Estados-membros. Nesse sentido, os portugueses criaram em 1979 um *dossier* da Política Regional e Auxílios de Estado dentro do processo de negociação da adesão e conseguiram avançar suas propostas sem oposição dos Estados-membros. Algumas definições técnicas sobre Portugal só seriam criadas após a adesão. Sem isso o processo de aplicação dos Fundos Estruturais ficaria emperrado do ponto de vista do trâmite burocrático. Mas como todo o processo de negociação da integração, tanto em termos de aprofundamento como em termos de alargamento, foi marcado pela concessão de exceções à regra para acomodar o interesse interno dos Estados-membros, Portugal conseguiu anexar ao Tratado de adesão uma declaração que garantia o acesso ao FEDER desde a adesão, levando a alteração dos intervalos de repartição do Fundo definidas no Regulamento (CEE) n° 1.787/84 (ver quadro 3.2). O intervalo percentual que coube a Portugal desde a adesão até 1988 foi de 10,66% a 14,20%, sendo o quarto intervalo mais alto entre os 12 membros, ficando atrás apenas de Itália, Espanha e Reino Unido. A sensibilidade do processo de negociação comunitário aos interesses nacionais levou a um processo político que incluiu

procedimentos informais para que os acordos avancem de forma satisfatória para as partes, como fica evidente no trecho a seguir, no caso de Portugal:

Em termos práticos foi, no entanto, possível intervir a nível informal junto aos serviços da Comissão Europeia, durante o segundo semestre de 1985, no sentido de acompanhar os trabalhos internos tendentes à definição do intervalo percentual que seria atribuído a Portugal, através da alteração ao regulamento do FEDER (...).

Nesta fase das negociações foi ainda possível obter uma solução inédita para Portugal em matéria de taxas de intervenção: com base numa potencial dificuldade em absorver a totalidade dos fundos postos à disposição de Portugal, devido a restrições orçamentais internas, o artigo 3º do Regulamento (CEE) nº 3.641/85 previa transitoriamente até finais de 1990 a taxa máxima de apoio do FEDER a programas e projetos nas regiões portuguesas passasse para 70% em vez dos 50/55% em vigor para os restantes Estados-membros.

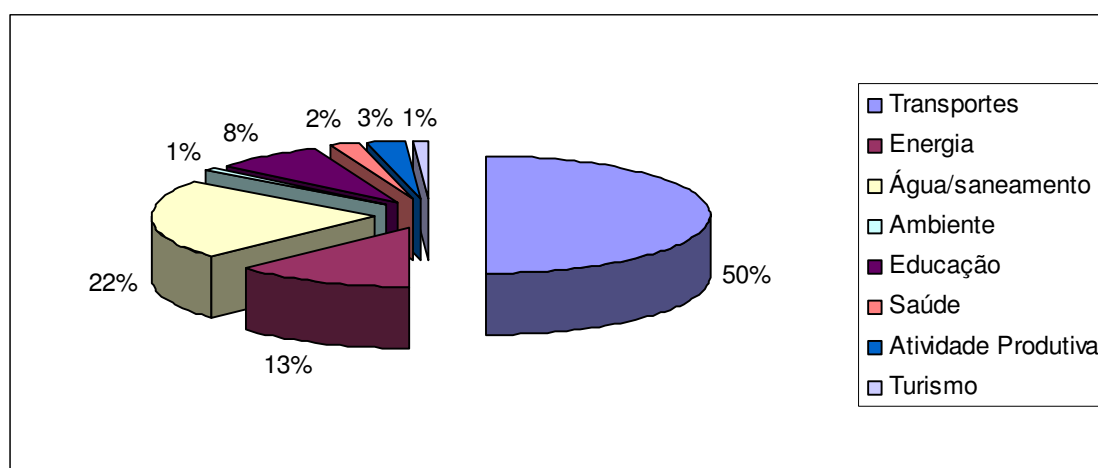
A análise da situação portuguesa, caracterizada por fortes carências face à média comunitária em termos de equipamentos educativos e de saúde, permitiu igualmente que, em fase posterior, fosse aceite o princípio do financiamento pelo FEDER desses investimentos em Portugal. (PIRES, 1998:41-42)

Se Portugal conseguiu alterar a ação de algumas instituições comunitárias em seu favor, ele teve que passar por importantes transformações institucionais internas. A estrutura administrativa do país separava os órgãos centrais de planeamento das entidades que asseguravam as funções de planeamento em nível regional. Em 1983, o Ministério da Administração Interna criou, então, a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, responsável por coordenar a intervenção do FEDER no país. Mas isso não solucionou a repartição de atribuições com o Ministério das Finanças e do Plano, responsável pelo planeamento nacional. Ambos os Ministérios tiveram que trabalhar em conjunto nos anos de 1984-1985 para elaborar o Programa de Desenvolvimento Regional 1986/90, apresentado à Comissão Europeia. Sobre este documento, Pires afirma que:

O Programa de Desenvolvimento Regional 1986/90 seguia o figurino genérico aprovado pelo Comitê de Política Regional, mas, a exemplo da maior parte dos PDR apresentados pelos outros Estados-membros, era um documento extremamente genérico, com o objectivo de justificar todos os projectos de investimento que viessem a ser candidatados a financiamento do Fundo nos anos seguintes. Eram também notórias as insuficiências estatísticas deste PDR dado que, após algumas hesitações, se optou por uma repartição regional no Continente coincidente com as cinco áreas de actuação das Comissões de Coordenação Regional, para as quais não havia estatísticas satisfatórias – a unidade territorial utilizada pelo sistema estatístico nacional para as estatísticas regionais era, ainda, o distrito. (PIRES, 1998:44)

Após a mudança de Governo em 1985, estabeleceu-se o modelo de acesso ao FEDER. Foi criado um Ministério do Planeamento e Administração do Território e assim, juntou-se o órgão central de planeamento, a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional e a tutela dos municípios sob o mesmo responsável governamental. Em 1986 foi publicada a legislação interna de acesso ao Fundo, que determinou as regras e procedimento de acesso aos recursos. Ficaram estabelecidos intervalos percentuais para diferentes categorias beneficiárias do FEDER, em conformidade com o regulamento deste: administração central – 30-35% –, empresas públicas e equiparadas – 15-17,5% –, empresas privadas – 15-17,5% –, regiões autónomas – 8-13% – e municípios do continente – 22-27%. O arcabouço institucional de acesso ao FEDER dividia-se em três níveis: o de coordenação global e negociação direta com a Direção-Geral das Políticas Regionais da Comissão Européia, papel ocupado pela Direção-Geral de Desenvolvimento Regional; o nível intermédio, dos proponentes, que apresentava ao órgão anterior as propostas de candidaturas – esse nível era ocupado por gabinetes de Ministérios envolvidos na proposta, pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira e pelas Comissões de Coordenação Regional, uma para cada Região continental; o último nível era o dos promotores responsáveis pela execução dos projetos (PIRES, 1998:46-7).

Gráfico 5.1 – Setores beneficiados com apoio do FEDER entre 1986 e 1988.



Fonte: Pires, 1998

A definição das NUTE, as unidades territoriais de controle estatístico da UE, para Portugal ocorreu em maio de 1986. No nível NUTE II ficaram estabelecidas cinco regiões no continente, mais Açores e Madeira. A definição dessas áreas geográficas suscitou muita controvérsia, especialmente por parte dos Ministérios que haviam definido áreas estatísticas próprias para a formulação de suas políticas públicas. Várias reuniões interministeriais se realizaram para se chegar a um acordo e, mesmo assim, o Ministério da Agricultura não aderiu a um acordo definitivo. Apenas três anos mais tarde chegou-se a um acordo geral que levou à redefinição das regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo devido a uma exigência do Ministério da Agricultura.

Durante os três primeiros anos de acesso ao FEDER, este apoiou quatro categorias: projetos de investimento em infra-estrutura, programas plurianuais de investimento – incluindo recursos para projetos privados de investimento produtivo – , ações de valorização do potencial endógeno e estudos. Desde antes da adesão se efetivar, Portugal mandava projetos de investimento para a Comissão Européia, totalizando 3 mil projetos, dos quais 2.474 foram aprovados. A despesa efetiva foi de 378 milhões de contos (US\$ 26,8 milhões).

Nesta primeira fase de aplicação do FEDER no país, foram realizados seis programas plurianuais: dois deles eram de iniciativa comunitária – Star e Valoren –, dois eram programas nacionais financiados pela Comunidade – PNICIAP e PNIC Açores – e dois eram operações integradas de desenvolvimento regional – Norte Alentejano e Península de Setúbal. O programa Star, criado em 1987, tinha período de realização de cinco anos em todo o território. O aporte do FEDER foi de 19,3 milhões de contos (US\$ 1.3 milhões) com taxa de financiamento de 70% até 1990 e de 55% em 1991. O Star apoiava infra-estruturas digitais – necessárias para os novos serviços de telecomunicações, como celular, videoconferência e transferência de dados – e incentivava o acesso a esses novos produtos, especialmente em empresas, com exceção da área metropolitana de Lisboa. Um outro programa, o Valoren, teve aporte de 10,4 milhões de contos (US\$ 712,5 mil) do FEDER com as mesmas taxas de financiamento que o Star e tinha como objetivo incentivar o potencial energético local por meio de geração e de utilização racional de energia (PIRES, 1998:52-53).

O Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo à Atividade Produtiva (PINICIAP) entrou em vigor em 1988 para um período de quatro anos. Os recursos do FEDER somavam 43 milhões de contos (US\$ 2,9 milhões), com taxa de comparticipação de até 70% até 1990 e de 55% em 1991 das despesas públicas envolvidas. Foram os primeiros auxílios ao investimento privado co-financiados pela Comunidade utilizados em Portugal, sendo que a gestão do Programa passou da Comissão Europeia para a esfera nacional, responsável por aprovar os pedidos de financiamento. Esse Programa constituía-se em três regimes de apoio, todos prevendo subsídio a fundo perdido entre 60 e 70% dos projetos de investimento elegíveis: o Sistema de Incentivos de Base Regional, o Sistema de Incentivo ao Potencial Endógeno e o Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo. O primeiro se dirigia a projetos de investimento nas indústrias extrativa e transformadora que buscassem a expansão, reconversão ou modernização de unidades já existentes. O subsídio podia chegar a 65%. O segundo fomentava a realização de estudos que incentivassem o investimento nas pequenas e médias empresas e o terceiro incentivava infra-estrutura de turismo.

O Plano de Desenvolvimento Regional 1989/93 foi preparado já sob o novo regulamento do FEDER de 1988. Portugal optou por apresentar um único Plano para todo o território. O processo político de elaboração desse Plano começou com a constituição de sete equipas para setores estratégicos que apresentaram as linhas gerais do Plano, aprovadas pela Assembleia da República. Depois de apreciado por um Conselho do Governo, o Plano de Desenvolvimento Regional foi enviado para a Comissão Europeia para início das negociações do Quadro Comunitário de Apoio 1989/93. O Plano continha três eixos principais: promover o aumento da eficiência do sistema produtivo; preparar os recursos humanos; assegurar a correção progressiva dos desequilíbrios internos. Durante a elaboração do Plano, e com o resultado, ficou evidente uma dificuldade de haver consensos políticos para a desejável concentração dos recursos do FEDER nas regiões mais atrasadas de Portugal (PIRES, 1998:93).

Tabela 5.1 – Autorizações do FEDER para o período 1986-1988

Ano	Projetos infra	Programas Comunitários	PNIC	Potencial Endógeno	Estudos	Total
1986	380,85	0	0	0	0	380,85
1987	359,26	29,01	0	0	0,24	388,51
1988	339,98	22,4	65,79	1,48	0,34	429,99
Total	1080,09	51,41	65,79	1,48	0,58	1199,35

(Pires: 1998:56).

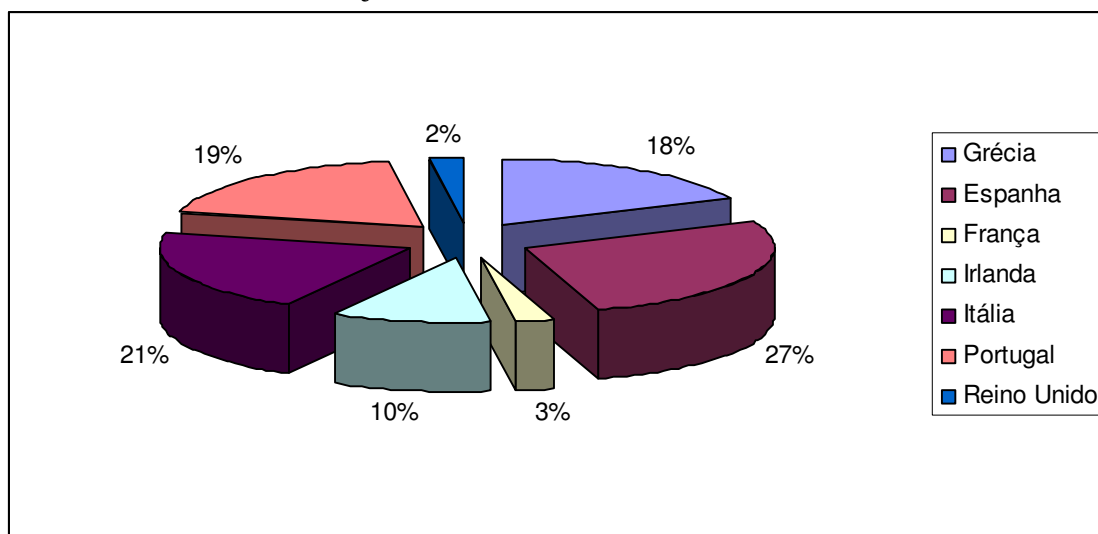
O QCA 1989/93 foi aprovado pela Comissão Europeia em outubro de 1989. Os três Fundos Estruturais programaram para o quinquênio um repasse de 1.300 milhões de contos (US\$ 87.7 milhões), havendo ainda 500 milhões de contos de empréstimos do Banco Europeu de Investimento (US\$ 3,4 milhões). Os repasses não se distribuíram uniformemente entre os cinco anos de vigência do QCA. A média anual de valores repassados pelos Fundos entre 1989 e 1993 foi mais que o dobro da média anual entre 1986 e 1988. Em relação à participação dos Fundos Estruturais direcionados a Portugal, 54% era do FEDER, 29% do FSE e 17% do FEOGA – Seção Orientação, com taxa média de comparticipação de 52,5%, mas que de fato foi de 62,6% (PIRES, 1998: 99-104 e 120).

Grande parte dos recursos transferidos para Portugal a partir do QCA se destinou a cumprir o Objetivo nº 1, mas 14,8% dos Fundos Estruturais se destinavam aos Objetivos 3, 4 e 5a. As atuações previstas para os Fundos foram divididas em seis eixos estruturantes: criação de infra-estrutura econômica, apoio ao investimento produtivo, desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento agrícola e rural, reconversão e reestruturação industrial, e desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local. Os dois primeiros eixos absorveram em torno de 50% dos Fundos, com destaque setorial para transportes e telecomunicações. O desenvolvimento de recursos humanos absorveu 30% dos fundos comunitários, com destaque para o Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal, que contou com 100 milhões de contos do FEDER e do FSE (US\$ 6,7 milhões), voltado para o ensino superior e a construção de escolas secundárias, abrindo uma nova dimensão de aplicações da política regional europeia. Destacam-se também os 27 milhões de contos (US\$ 1,8 milhões) empenhados na área de pesquisa

científica e tecnológica. O objetivo de Portugal era gastar 1% do PIB em pesquisa. Identificado por Pires como o instrumento mais dinâmico de correção das disparidades regionais, as ações de reconversão e desenvolvimento local contaram com 19% dos recursos comunitários. Este eixo é que deu vazão às iniciativas de investimento dos municípios e Regiões Autônomas, trazendo um forte caráter territorial. Foi executado por meio de 23 programas operacionais regionais (PIRES, 1998:98-103). O QCA apresentou dois tipos de programas: programas setoriais, dirigidos aos Ministérios e empresas públicas; e programas territoriais regionais, que incluíam as iniciativas dos Governos Regionais e das autarquias locais. Grande parte dos programas era setorial, sendo que a esfera de decisão nesses casos está muito distante do cidadão. Como ressaltado no capítulo anterior, a centralização administrativa é uma característica política de Portugal e isso se estendeu para a aplicação da política regional europeia no país.

Para aplicar nacionalmente os recursos dos Fundos Estruturais, Portugal publicou um Decreto-Lei que definia a estrutura orgânica de gestão, acompanhamento e controle das ações estruturais comunitárias no país. Para cada programa operacional foi criada uma unidade de gestão, responsável pela condução técnica, administrativa e financeira. Nas ações setoriais, a unidade de gestão era presidida por um membro do Ministério envolvido. Nos programas territoriais, as unidades de gestão eram presididas pelos Governos Regionais ou pelas Comissões de Coordenação Regional, nos casos de programas regionais; e davam assento a representantes das autarquias locais responsáveis pela iniciativa do programa local. As unidades de gestão tinham competência para aprovar certos tipos projetos, mas em 1991 um despacho do Ministro do Planeamento impôs aos projetos aprovados pelas unidades de gestão a necessidade de homologação governamental. Além de aumentar o trâmite burocrático, esse despacho limitou a descentralização das decisões, um objetivo do QCA. A participação social, outro objetivo, foi realizada apenas de forma consultiva.

Gráfico 5.2 – Repartição percentual dos Fundos Estruturais pelas regiões do objetivo nº 1 de 1989 a 1993.



Fonte: CEE

Antes que um novo plano plurianual fosse elaborado pelos Estados-membros para direcionar a política regional por mais um quinquênio por meio de novos Quadros Comunitários de Apoio, a integração daria mais um passo importante com o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, assinado em fevereiro de 1992 e passando a vigorar no início do ano seguinte. Este Tratado modificou o Tratado de Paris, de 1951, que criou a CECA; os Tratados de Roma, de 1957, que deram origem à CEE e à Euratom e o Ato Único Europeu de 1986. O “TUE ultrapassa, pela primeira vez, o objetivo económico inicial da Comunidade (construir um mercado comum), lançando as bases para a União Política entre as economias envolvidas” (COSTA, 2004:78). A União que se consolidava com o TUE assumiu os seguintes objetivos:

- A promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;
- A afirmação de sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
- O reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
- O desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;

- A manutenção da integridade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no nº 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade. (TUE, Artigo B)

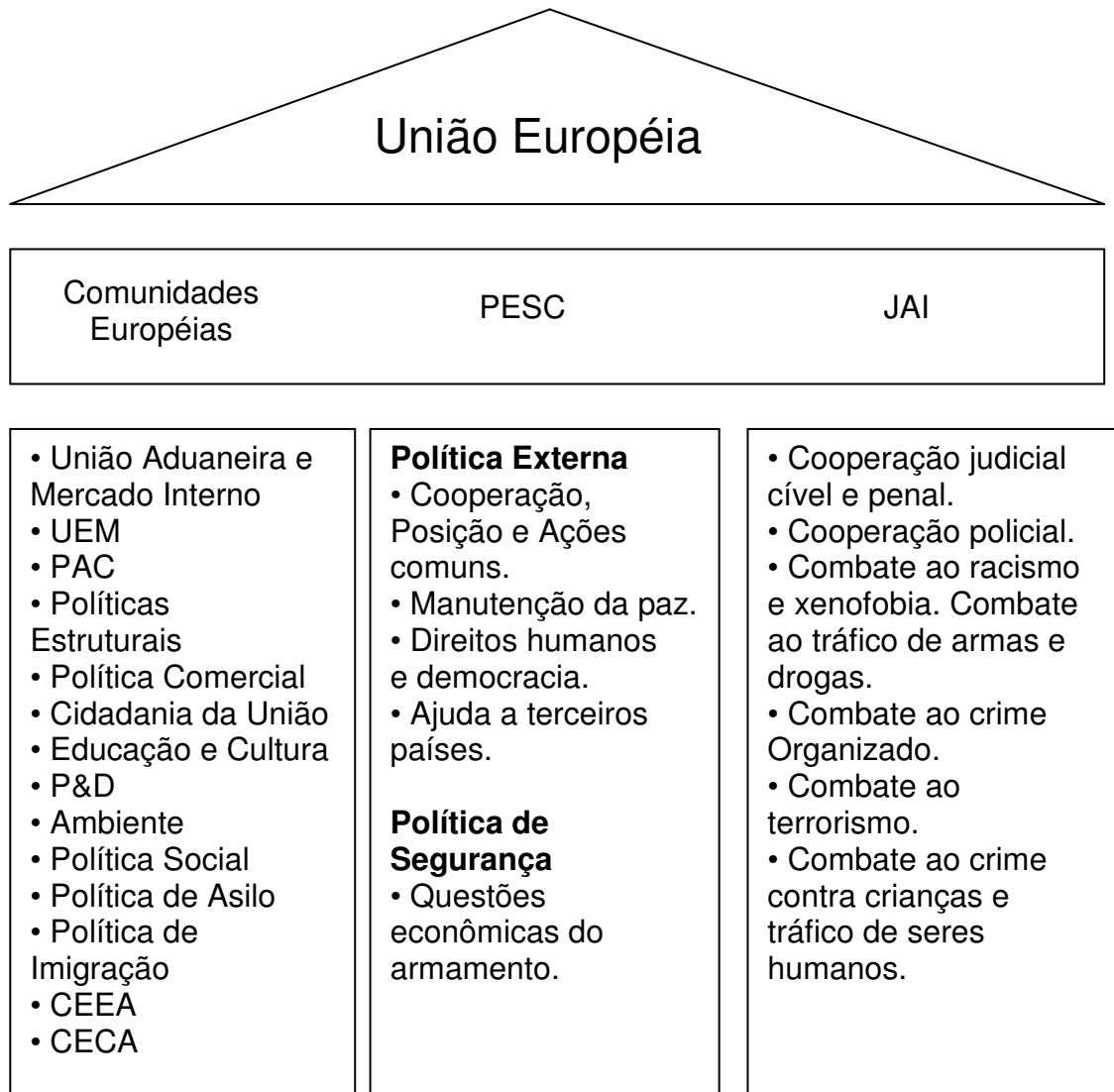
Lessa (2003:105) ressalta o ambiente em que ocorreram as negociações e assinatura do Tratado de Maastricht era um ambiente de profundas transformações e de dúvidas. O fim da guerra fria gerava grande impacto no ambiente externo comunitário e no interno, pois a Alemanha passava pela reunificação e a porção sob domínio comunista deveria ser integrada à Alemanha Ocidental e ao resto da Comunidade.

Quais seriam os poderes a serem exercidos pelo futuro Banco Central Europeu? Quais os prejuízos que a UEM causaria ao emprego e à produção? Seriam os sacrifícios impostos às economias nacionais pela ortodoxia necessária para a convergência de políticas macroeconômicas compensados pelo crescimento econômico futuro? Poderia a monetarista de Maastricht ser atenuada por novas políticas sociais comunitárias?

É evidente que essas questões não puderam ser respondidas pelo debate político e social intenso que se seguiu em 1992. Afinal, o que se propôs no Tratado da União Europeia era algo de um ineditismo tão marcante que apenas a experiência poderá computar os ganhos e perdas desse importantíssimo processo histórico. (LESSA, 2003:107)

A União Europeia se baseia em três pilares, como poderá ser visto no esquema a seguir, e o pilar Comunidades Europeias é o mais importante, nele está a política regional europeia. O novo Fundo de Coesão, cuja atuação reforça os impactos dos Fundos Estruturais, também se encontra no pilar Comunitário. A grande diferença desse pilar para os outros dois é ele possuir um caráter supranacional mais presente. Nos pilares da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Justiça e Assuntos Internos (JAI) as decisões são tomadas por consenso e as competências dos órgãos comunitários são muito limitadas. Por outro lado, no pilar Comunitário as decisões tendem a ser tomadas por maioria qualificada, e há forte atuação das instituições comunitárias como o Parlamento, a Comissão e o Tribunal de Justiça. Houve a criação de um novo órgão comunitário ligado à política regional, o Comitê das Regiões, composto por representantes locais e regionais. Após o aprofundamento trazido por Maastricht, ocorreu o quarto alargamento, em 1994, com entrada de Áustria, Finlândia e Suécia. A Noruega rejeitou a adesão em referendo nacional.

Figura 5.1 - Estrutura da União Europeia com os três pilares



(COSTA, 2004: 79)

No mesmo ano do Tratado de Maastricht, e em função das modificações trazidas por ele, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu o documento que ficou conhecido como o segundo Pacote Delors, que embasou a revisão dos regulamentos dos Fundos ocorrida em 1993. Entre as propostas concretizadas pelo segundo Pacote Delors, estava a ampliação dos Fundos Estruturais entre 1992 e 1997 – com taxa de participação de 70% para Regiões-Objetivo nº 1 e 50% para as demais Regiões-Objetivo – e a criação do Fundo de

Coesão, para se aplicar exclusivamente aos países mais atrasados, na época, Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda, que apresentavam PNB *per capita* menor que 90% da média comunitária, exigência do novo Fundo. Com isso, esses países conseguiriam em 1997 a duplicação dos repasses comunitários em seus territórios. A criação do Fundo de Coesão tem relação com uma questão envolvendo a Espanha, que tinha contribuição líquida para a Comunidade próxima de zero, embora apresentasse PIB *per capita* reduzido. Esse Fundo foi criado para financiar projetos de meio ambiente e as redes transeuropeias de transportes, com taxas de co-financiamento de até 85%. Foi criado um sistema de condicionalidade de acordo com os critérios de ajuste macroeconômicos de Maastricht.

A essa altura do processo histórico da integração europeia e da evolução da política regional europeia, a norma jurídica comunitária havia se tornado complexa. O Tratado de Maastricht revisou os tratados anteriores, fazendo referência a eles, anulando alguns artigos e alterando outros, o que tornou a compreensão desses textos constitucionais complexa. O mesmo ocorreu com os regulamentos dos Fundos Estruturais. A revisão de 1993 incidiu sobre seis regulamentos diferentes³⁰, que mantinham referências e alterações a trechos de outras peças legais anteriores. A análise dessas legislações tornou-se campo para especialistas, e quem busca entendê-las passou a seguir essas análises primárias em vez de recorrer diretamente aos textos legais. O conhecimento dos princípios e objetivos dos tratados e regulamentos iniciais é importante para entender essa evolução, porque, apesar das alterações aos tratados fundadores, esses continuam tendo sua lógica reproduzida. O FEDER também se estabilizou; alteraram-se marginalmente os princípios e o funcionamento.

No âmbito da política regional, passou a circular no meio editorial de Portugal livros tipo manual de aplicação dos Fundos Estruturais no país³¹. Além de um complexo arranjo jurídico comunitário, a aplicação desses Fundos num Estado-membro depende ainda de legislação nacional que regulamenta aspectos internos de aplicação dos Fundos. A própria estrutura administrativa e institucional portuguesa

³⁰ Regulamento-Quadro, (CEE) n° 2.081/93; Regulamento de Coordenação, (CEE) n° 2.082/93; Regulamento do Feder, (CEE) n° 2.083/93; Regulamento do Fundo Social Europeu, (CEE) n° 2.084/93, Regulamento do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – seção Orientação, (CEE) n° 2.085/93 e Regulamento, (CEE) n° 2.080/93. Exceto este último, os outros alteravam regulamentos de 1988.

³¹ Ver a respeito Francisca, 2003.

foi obrigada a se alterar, em grande parte para poder absorver os Fundos Estruturais disponibilizados pelo país. Sempre há o risco de um país não ser capaz de absorver a totalidade dos recursos disponibilizados por incapacidade de cumprir um cronograma físico-financeiro ou de dispor dos recursos necessários à contrapartida, por isso Portugal conseguiu negociar em alguns casos taxas de comparticipação menores para si. O país conseguiu taxas de absorção próximas de 100% nos QCA's I, II e III, fato comemorado por gestores e analistas. Em relação às transformações institucionais da Comunidade, os portugueses sofriam um impacto acrescido devido às transformações institucionais emanadas da Revolução, da aprovação da Constituição e de pequenas alterações do quadro legal interno³². O regulamento sofreria novamente algumas alterações por conta da adesão de Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995, o que incluiu a criação do objetivo n° 6, para regiões com baixíssima densidade populacional.

A aplicação da nova regulamentação da política regional europeia mostrou que houve um ligeiro enfraquecimento do princípio da concentração. Em relação ao princípio da parceria, houve uma iniciativa de fortalecê-lo na prática, para que os parceiros econômicos e sociais tivessem maior participação durante as diferentes etapas de concretização da política regional (PIRES, 1998:150). Mas isso esbarrou na vontade de cada Estado-membro em permitir uma ampla participação interna – o Estado português, como vimos, tem uma tendência à centralização, e é resistente aos processos de abertura do processo decisório. Já em termos de programação, a principal modificação foi no sentido de uma simplificação dos procedimentos para acesso aos Fundos. Para dar maior rigor financeiro, suprimiu-se a possibilidade de se inserir gastos realizados até seis meses antes da efetivação dos programas operacionais no orçamento destes. Durante a aplicação da nova regulamentação, houve um crescimento das iniciativas comunitárias³³ – passaram a ocupar 9% do

³² A Constituição portuguesa foi aprovada no ambiente pós-revolução. Depois, forças sem poder político naquele momento, mas com acesso a estruturas de poder importantes, conseguiram tencionar contra aquela constituição e sua linha socialista, como no caso da reversão do processo de reforma agrária.

³³ Foram criadas as seguintes iniciativas comunitárias, que são ações temáticas específicas programadas para o período 1994-1999: Iniciativa Pesca, voltada para apoiar a pesca e a geração de empregos alternativos em regiões pesqueiras. Orçamento de 250 milhões de ecus, sendo metade para regiões objetivo n° 1; Iniciativa Urban, voltada para áreas urbanas com mais de cem mil habitantes, apenas Lisboa e Porto receberam parte dos 600 milhões de ecus, dos quais 60% foram reservados para regiões objetivo n° 1; Iniciativa PME, voltada para a pequena e média empresa, com financiamento comunitário de um bilhão de ecus, 80% voltado para regiões objetivo n° 1; Iniciativa Têxtil-Portugal, com financiamento de 400 milhões de ecus, voltado para o setor têxtil e de vestuário em virtude da aprovação por Portugal, em 1993, do Acordo da Rodada do Uruguai

orçamento comunitário – que já eram criticadas anteriormente pelos Estados-membros (PIRES, 1998:152).

A regulamentação da política regional europeia consolidada a partir de 1988, funciona até hoje com o predomínio da gestão dos recursos comunitários pelos Estados-membros. Ela funciona por meio de uma série de instrumentos financeiros, sendo os Fundos estruturais os principais:

- FEDER – seu principal objetivo é promover a coesão econômica e social na UE;
- Fundo Social Europeu – voltado principalmente para criação de empregos;
- FEOGA-Orientação – fomenta a reforma estrutural do setor agrícola e o desenvolvimento de áreas rurais;
- IFOP – fomenta a pesca e aqüicultura.

O Fundo de Coesão é outro instrumento importante. Foi criado para auxiliar os países na transição para a UEM, permitindo a eles fazerem os ajustes macroeconômico e fiscal com déficit nominal de 3% e ao mesmo tempo fortalecerem a infra-estrutura de transporte e de proteção ambiental. Aplica-se a países com renda *per capita* menor que 90% da média comunitária. Os empréstimos do Banco Europeu de Investimentos também auxiliam a política regional por meio de empréstimos em condições bastante vantajosas para projetos de interesse estratégico para a UE.

Antes de um país aderir à União Europeia, ele pode obter alguns auxílios pré-adesão. Embora não façam parte da política regional, fortalecem a estrutura econômica dos países em vias de aderir à UE, facilitando o esforço posterior da política regional europeia.

que liberalizou os produtos têxteis do sudeste asiático na UE; iniciativa Adapt, voltada para adaptação da mão-de-obra e promoção do emprego, somando 1,4 bilhão de ecus, 400 milhões para regiões objetivo nº1; Iniciativa Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, com o mesmo orçamento da iniciativa anterior e 800 milhões destinados a regiões objetivo nº1; Iniciativa Regis II, voltada para as áreas ultraperiféricas – Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião, Ilhas Canárias, Açores e Madeira – com financiamento comunitário de 600 milhões de ecus; Iniciativa Leader II, voltada para a dinamização do meio rural com orçamento comunitário de 1,4 bilhão de ecus, 900 milhões para regiões objetivo nº1; e Iniciativa Interreg II, voltada para zonas fronteiriças internas e externas, com 2,9 bilhões de ecus, 1,8 bilhão para as regiões objetivo nº1. Mais três iniciativas foram criadas para o período 1994-1997: Konver, Resider II e Rechar, com orçamento total de 1,4 bilhão de ecus (PIRES, 1998: 152-155). As iniciativas regionais proporcionaram um repasse adicional de 200 milhões de contos para Portugal nos volumes repassados pelos Fundos Estruturais entre 1994 e 1999.

- ISPA – assemelha-se ao Fundo de Coesão; financia projetos de transporte e meio ambiente;
- SAPARD – estimula a adaptação da estrutura agrícola para melhor se adequarem à Política Agrícola Comum³⁴ após a adesão;
- Phare – busca diminuir deficiências da infra-estrutura em geral.

Existem alguns princípios para utilização dos Fundos Estruturais que foram se fortalecendo durante a evolução da política regional e com o maior controle da Comissão sobre o processo. O Princípio da Concentração organiza-se a partir do estabelecimento de três tipos de Regiões-Objetivo³⁵:

- Região-Objetivo nº 1 engloba regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária e regiões com densidade populacional muito baixa (menos de 8 hab/km²). Nestas regiões, busca-se melhorar a infra-estrutura e a formação de capital físico e humano. Elas absorvem 60% da rubrica. São regiões que apresentam em comum “baixo nível de investimento, taxa de desemprego acima da média comunitária, falta de serviços para particulares e empresas e deficiência de infra-estruturas básicas” (COSTA, 2004);
- Região-Objetivo nº 2 engloba regiões fora do Objetivo nº 1, que apresentam estrutura econômica e social deficiente. Incluem-se aí regiões industriais em transformação, áreas rurais em declínio e áreas economicamente deprimidas dependentes da pesca e regiões urbanas em dificuldade;
- Região-Objetivo nº 3 engloba regiões que necessitam de desenvolvimento de recursos humanos e não estão no Objetivo nº 1.

Um outro princípio é o da Programação, que foi um elemento essencial da reforma da política regional de 1988. Seu ponto básico é a elaboração de planos plurianuais de desenvolvimento baseados em prioridades nacionais e regionais que

³⁴ A PAC consome o maior percentual do orçamento europeu e é alvo de grandes críticas na OMC em torno da agricultura. A política regional fica em segundo lugar, e o crescimento de sua participação no orçamento ocorreu em detrimento da PAC.

³⁵ No período 1994-1997 eram sete Regiões-Objetivo. A redução para três reforçou a concentração.

incluem levantamento profundo da situação sócio-econômica da região em questão. Os planos podem estar em dois tipos de documentos: os Quadros Comunitários de Apoio, que se transformam em programas operacionais aprovados pela UE em acordo com o Estado-membro beneficiário, são o principal instrumento de programação e contêm as estratégias dos Fundos Estruturais e do Estado-membro e suas prioridades de ação, objetivos e outras fontes de financiamento, e os Documentos Únicos de Programação, que agregam informações do QCA e dos Programas Operacionais, devem descrever abreviadamente as medidas propostas e um plano financeiro indicativo.

Segundo o princípio da Adicionalidade, os aportes comunitários devem ser adicionais aos gastos nacionais, e não substitutos. A maioria das ações é repartida em 50% e 75%, chegando a 85% em regiões mais carentes. Já com princípio da Subsidiariedade, a Comunidade só deve intervir em ações e domínios que não possam ser bem implementados em nível nacional, regional ou local (TUE, art 3º B). Busca-se com isso aproximar as populações-alvo das ações da tomada de decisão; tem um forte caráter federativo. Os princípios de Concentração, Programação, Parceria e Adicionalidade já estruturavam a reforma do FEDER de 1988. O da Subsidiariedade foi inserido em 1993. O princípio que falta explicar é o da Parceria, que:

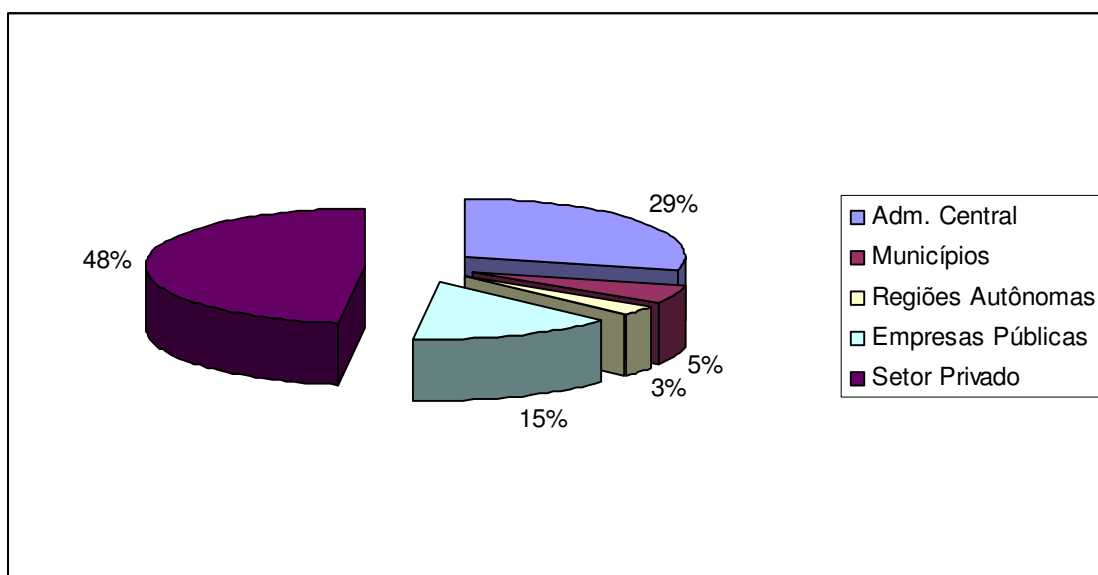
Basicamente, defende que todo o processo de definição de prioridades e estratégias, no âmbito da ação dos fundos estruturais, deve ser desenvolvido com a participação das autoridades regionais e locais, parceiros econômicos e sociais, em todas as etapas do processo, começando na aprovação do plano de desenvolvimento. (COSTA, 2004:274)

O acesso aos Fundos sob o regulamento de 1993 começou, como anteriormente, com a apresentação pelo Governo português do Plano de Desenvolvimento Regional 1994/99, buscou-se uma transição sem solavancos entre os dois QCAs e uma simplificação dos procedimentos. Para um melhor embasamento das decisões, realizou-se a Análise Econômica e Social, um documento de pesquisa sobre as disparidades entre Portugal e Europa e as disparidades internas, numa análise detalhada em nível NUTE III, que confirmou as diferenças entre interior e litoral. Também foi organizado um processo de consulta:

Este processo de consulta procurou ser a resposta do Governo à maior crítica que tinha sido feita ao anterior PDR: a falta de participação da sociedade civil (agentes económicos, parceiros sociais, associações de interesses regionais e locais) na definição das suas linhas orientadoras; assim, desde a fase preparatória da elaboração do Plano que houve de pôr a tónica na participação de todos os actores do desenvolvimento, tanto no quadro formal como no informal.

Ainda que seja claro que a participação nunca é a desejável e que porventura as soluções, metodologias e calendários encontrados não terão sido os melhores para assegurar a eficácia à intervenção dos parceiros, a verdade é que se tratou de um mecanismo novo com algum valor acrescentado relativamente a processos anteriores e que possui virtualidades que justificam o seu aperfeiçoamento e aprofundamento. (PIRES, 1998:161)

Gráfico 5.4 – Destino do financiamento do QCA 1994/99 em Portugal

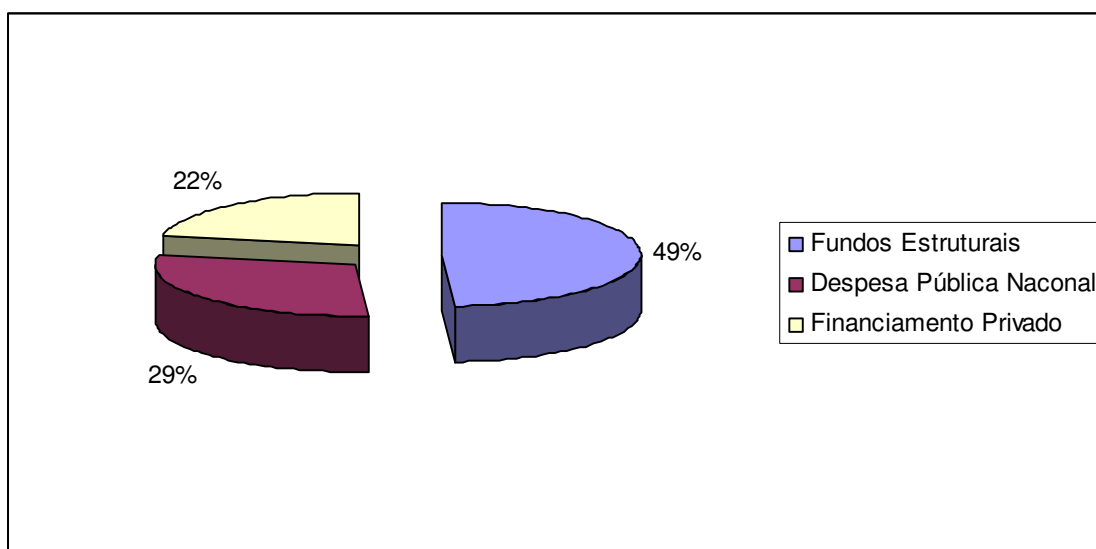


Fonte: CEE

O Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999 programou 3,5 bi ecus dos cinco Fundos Estruturais, permitindo mobilizar 6.580 milhões de contos (US\$ 398,5 milhões), os valores do QCA 1994/99 aprovados pela Comissão Europeia, ficaram próximos disso (Pires, 1998:162). O tempo entre a entrada do Plano de Desenvolvimento Regional de Portugal na comissão, nove de julho de 1993, e a previsão de ter julgamento concluído em seis meses, para que os gastos fossem liberados, foi assinado com atraso em 28 de fevereiro de 1994. Com a aprovação do QCA, Portugal ficou com 14,9% dos recursos destinados às regiões objetivo nº1 enquanto sua população era de 10,8% dos beneficiários dos Fundos Estruturais. Isso significou a segunda melhor capitação de Fundos, atrás somente da Irlanda, que

tinha níveis de desenvolvimento mais elevados que Portugal. O co-financiamento comunitário ficou em torno de 70% para Portugal; e representou 4% do PIB anual do país (PIRES, 1998: 171-172). No QCA foram incluídos 15 programas operacionais – incluindo o Retex, de iniciativa comunitária – oito de âmbito regional e seis com incidência nacional/setorial. A legislação interna de Portugal para aplicação dos Fundos sofreu quatro importantes alterações: uma maior descentralização; consolidação da carreira dos gestores dos programas, com enfraquecimento do órgão colegiado que havia; reforço da participação social e reforço dos mecanismos de controle e avaliação.

Gráfico 5.5 – Programação do QCA 2000-2006 por fonte de financiamento

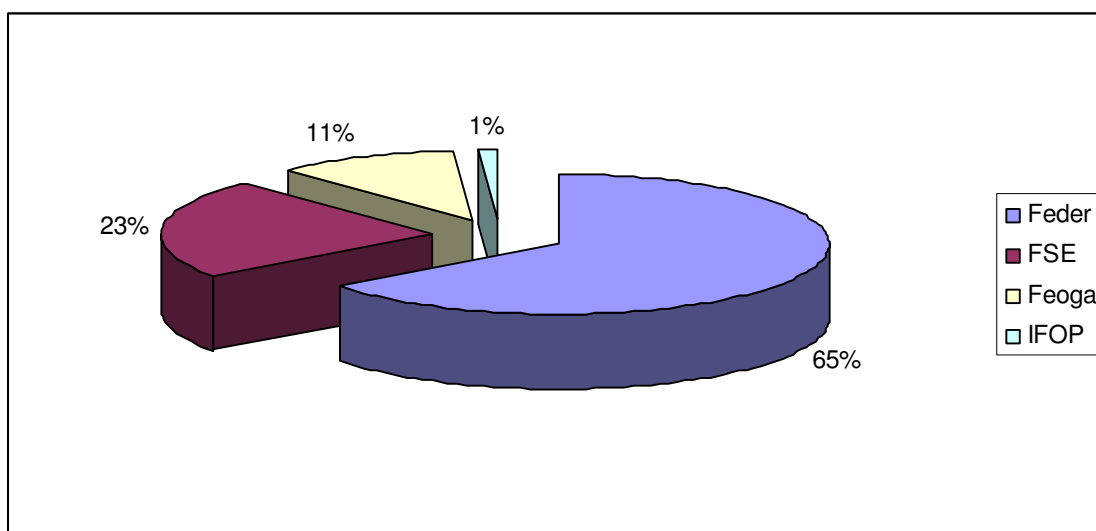


Fonte: Relatório QCAIII, 2002

A repartição das fontes de financiamento do Quadro Comunitário de Apoio III está representada no gráfico 4.5, que mostra o peso predominante dos Fundos Estruturais. A despesa pública nacional dentro do QCA se refere à contrapartida do governo português nos projetos públicos financiados pela Comunidade. O financiamento privado entra como contrapartida ao investimento dos Fundos Estruturais em empreendimentos privados, o que demonstra que os recursos para investimento privado fornecidos pela política regional europeia estimulam os empresários e agricultores a realizar esforço próprio de investimento, sendo que esse capital de origem privada segue o plano definido para a política regional pela

Comissão Europeia e pelo governo português. Demonstra-se no gráfico 4.6 a programação de participação dos diferentes Fundos Estruturais no financiamento do QCA III em Portugal. A distribuição segue os padrões anteriores com o FEDER representando grande parte dos Fundos Estruturais.

Gráfico 5.6 – Programação do QCA 2000-2006 por Fundo Estrutural

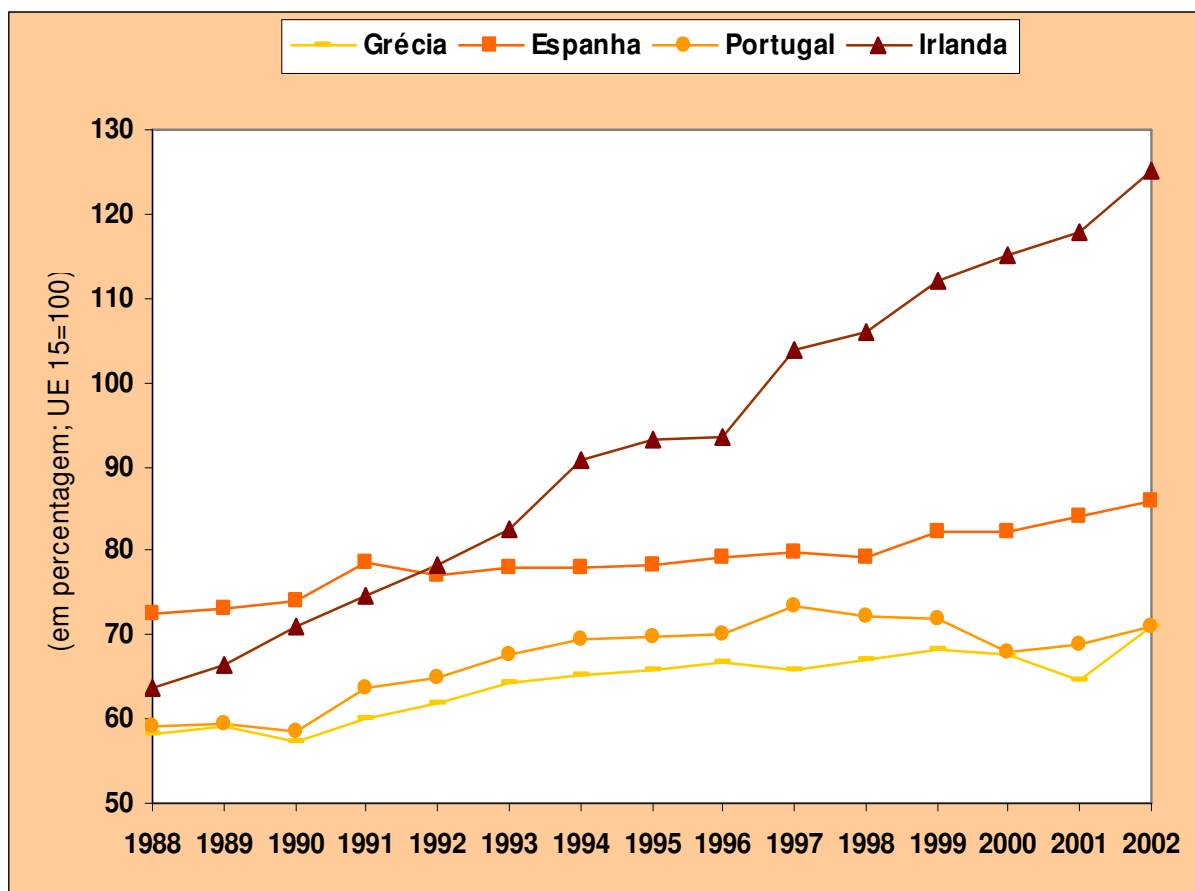


Fonte: Relatório QCAIII, 2002

5.3 Impactos em Portugal

Houve um investimento de peso por parte da Comunidade Europeia em busca de convergência dos níveis de desenvolvimento entre Portugal e a média dos Estados-membros. Esse esforço beneficiou também outros países periféricos na Comunidade – Espanha, Irlanda e Grécia. O destaque foi para a Irlanda, que se beneficiou dos Fundos Estruturais desde a sua criação, dez anos antes da adesão de Portugal e da Espanha. O segundo melhor desempenho em termos de convergência de PIB *per capita* foi de Portugal. Esta foi a ordem dos dois maiores beneficiários dos Fundos Estruturais nas programações, englobando o período entre 1989 e 1999. O gráfico 4.5 mostra o desempenho dos quatro países-alvo da coesão econômica e social.

Gráfico 5.5 - Convergência do PIB per capita dos países da Coesão para a média Comunitária



Fonte:CEE

Os primeiros Quadros Comunitários de Apoio surgiram em 1986 com programação até 1988. Puderam-se perceber ganhos entre os principais receptores dos financiamentos estruturais:

A adopção do QCA I permitiu que o diferencial entre os níveis de vida dos países da coesão e a UE diminuísse consideravelmente. Os ganhos de convergência até então praticamente estagnados evoluíram favoravelmente, principalmente, na Irlanda, seguidos de Portugal e, finalmente, da Espanha. Para estes ganhos contribuiu, paralelamente, durante a década de oitenta, a adopção de políticas nacionais de estabilização macroeconómica, o comportamento favorável das exportações e, em particular, na Irlanda, a forte aposta na captação de investimento directo estrangeiro. A Grécia, que via a sua situação a deteriorar-se fortemente, conseguiu quebrar essa tendência no início da década de noventa (DOMINGOS, 1998:184)

Portugal conseguiu alguns avanços que representam um esforço de aceleração do desenvolvimento. Os investimentos em infra-estrutura, por exemplo,

transformaram o país, melhorando a comunicação rodoviária de forma significativa e permitindo também a expansão das telecomunicações. O Governo conseguiu atender melhor a população em termos de educação e saúde, e muitos empresários obtiveram vantagens para realizar investimentos. O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), no qual são inscritos todos os projetos de investimento das administrações públicas (administração central), mostra a composição do investimento em Portugal e a participação comunitária por áreas. O PIDDAC serve como contrapartida nacional da maioria dos programas que formam os QCA's. A política regional europeia teve forte influência no sentido de uma regionalização do Programa de Investimentos de Portugal.

Embora a Lei de Enquadramento Orçamental apenas defina como obrigatória a apresentação da localização geográfica dos projetos do PIDDAC em nível de NUTES II, nos últimos anos aprofundou-se a informação sobre a regionalização do PIDDAC, nomeadamente na ótica administrativa, passando-se de um nível de regionalização em torno de 33% em 1995 para aproximadamente 82% em 2001. A classificação dos projetos inscritos no PIDDAC 2001, de acordo com o âmbito da sua incidência local (ao nível de conselho), regional (pelo menos ao nível de uma NUTE) ou nacional, revela que aproximadamente 67% do financiamento inscrito no PIDDAC correspondem a projetos com incidência regional, 27% a projetos com impacto a nível nacional e apenas 7% terão reflexos estritamente em nível local (DPP, 2005:9).

Um importante indicador da inserção dinâmica de um país na economia mundial é a estrutura das exportações, principalmente da indústria transformadora. Esta se modificou ligeiramente entre 1985 e 1994, com uma queda relativa nas exportações de baixa intensidade tecnológica e aumento nas de intensidade média-alta. Mas o setor de alta tecnologia também perdeu um pouco de espaço. Segundo Godinho e Mamede,

A causa para o crescimento observado nos sectores de média-alta tecnologia encontra-se, essencialmente, nos afluxos de investimento directo estrangeiro (IDE), dirigidos a indústrias tais como os componentes de automóvel e electrónicos. O facto do aumento do peso das exportações não ter correspondência na evolução da produtividade destes sectores, pode justificar-se pelo facto de o IDE concentrar-se operações de montagem e outras actividades

intensivas em trabalho, onde o valor acrescentado não é particularmente significativo. (GODINHO; MAMEDE, sem data: 15)

Tabela 5.2 – Especialização internacional da indústria transformadora portuguesa

	Estrutura das Exportações		Vantagem comparativa revelada*	
	1985	1994	1985	1994
Intensidade tecnológica				
Baixa	0,59	0,55	2,74	2,57
Média-baixa	0,16	0,16	0,81	0,92
Média-alta	0,18	0,24	0,41	0,53
Alta	0,07	0,05	0,5	0,34
Total da indústria transformadora	1	1	1	1

* O índice das vantagens comparativas reveladas aqui é calculado como a razão entre a proporção de cada setor nas exportações totais de Portugal e a proporção equivalente para a média ponderada das quatro maiores economias da UE.

Fonte: GODINHO

Obteve-se convergência da produtividade da indústria transformadora, a proporção entre a produtividade dessa indústria em Portugal e no centro europeu subiu de 30% para 39%. Mas os maiores ganhos vieram dos ramos de baixa intensidade tecnológica, havendo perdas no ramo de tecnologia média-alta e melhora no ramo de alta tecnologia (ver quadro 4.8). Para Godinho e Mamede, com a entrada na Comunidade, os portugueses perderam espaço entre os produtos dinâmicos e onde ganharam, ganharam como montadoras, por meio de IDE, que retém pouca tecnologia e exige atividades de remuneração mais baixa.

Tabela 5.3 – Produtividade relativa* da indústria transformadora portuguesa

	Portugal (total = 100)		Portugal/ (Fr+Al+It+RU)**	
	1985	1994	1985	1994
Intensidade tecnológica				
Baixa	88	103	0,3	0,45
Média-baixa	92	79	0,26	0,28
Média-alta	220	153	0,66	0,62
Alta	179	163	0,44	0,54
Total da indústria transformadora	100	100	0,3	0,39

* A produtividade é medida como a razão entre o valor acrescentado (em dólares) e o número de pessoas envolvidas na força de trabalho.

** Média ponderada da França, Alemanha, Itália e reino Unido.

Fonte: GODINHO

Como a política regional comunitária contava com programas voltados para o investimento produtivo privado, muitos a fundo perdido, houve um incentivo à elevação da produtividade. Outros investimentos também ajudaram a elevar a produtividade, com destaque para os acessos a meios de comunicação mais eficientes. A importância para Portugal dos esforços de aumento da produtividade microeconômica e sistêmica fica evidente no estudo realizado por Godinho e Mamede (ver tabela 5.4):

O índice L representa a produtividade relativa que seria observada em Portugal caso a estrutura sectorial do emprego fosse idêntica à do grupo de referência (mantendo-se os diferenciais de produtividade em cada sector). S representa a produtividade relativa que seria observada em Portugal caso as produtividades em cada sector fossem idênticas às do grupo de referência (mantendo-se as diferenças nas estruturas sectoriais de emprego). (...) Os resultados apresentados no quadro 5, para os anos de 1985 e 1994, revelam alguma variância, dependendo dos níveis de desagregação utilizados. No entanto, identificam-se alguns padrões gerais, o que nos permite retirar conclusões interessantes. A importância da componente estrutural parece estar a diminuir, independentemente do nível de desagregação considerado. Mais especificamente, se tomarmos como referência a desagregação em 4 grupos, verificamos que em 1994 o peso do efeito estrutural era significativamente mais reduzido do que o peso do efeito de localização: se Portugal observasse um nível de eficiência equivalente à do grupo de referência em cada um dos 4 sectores, a produtividade geral da indústria transformadora portuguesa seria de apenas 78% da média das economias de referência (contrastando com o gap real de 39%); ao invés, se os diferenciais de eficiência se mantivessem e as estruturas sectoriais convergissem, o gap total de produtividade diminuiria apenas para 51%.

Tabela 5.4 – Decomposição do gap de produtividade da indústria transformadora portuguesa

		Produtividade (em US\$)	Gap total de produtividade	L (componente localização)	S (componente estrutural)
4 grupos	1985	6.504	0,30	0,52	0,59
	1994	20.348	0,39	0,51	0,78
9 setores	1985	6.504	0,30	0,43	0,69
	1994	20.348	0,38	0,44	0,87
	1996	25.360	0,41	0,48	0,86

Fonte: GODINHO; MAMEDE

Uma interpretação possível para estes resultados é que a aquisição e o desenvolvimento de competências (técnicas, organizativas e comerciais) endógenas oferecem um maior potencial de convergência para a indústria portuguesa do que um ajustamento no sentido de uma estrutura sectorial mais próxima das existentes nas economias mais avançadas. Isto não significa que ambos os aspectos não sejam relevantes e não devam ser considerados em

conjunto como pré-condições para uma convergência económica bem sucedida. No entanto, o aumento da eficiência produtiva surge com uma importância destacada. O primeiro resultado a destacar diz respeito ao facto de terem sido as indústrias de baixa intensidade tecnológica aquelas que mais contribuíram para o crescimento da produtividade da indústria transformadora portuguesa face às maiores economias da UE. (GODINHO; MAMEDE, sem data: 16)

Felix, 2002, crê que o modelo de crescimento e internacionalização que se consolidou em Portugal durante a década de 1990, que foi de forte crescimento da economia mundial e de intensos fluxos de capitais, quer sob a forma de investimento direto, quer de investimento em carteira, teve seis características-chave:

Uma importância decisiva da dinâmica demográfica, do trabalho feminino e do crescimento do sector terciário (enquanto criador de empregos) no aumento da capacidade de consumo das famílias; uma dinâmica de crescimento baseada, durante a maior parte do período, no dinamismo do consumo privado, do investimento residencial e do investimento imobiliário para uso empresarial e do investimento em sectores infra-estruturais; uma relativa falta de dinamismo do investimento na produção de bens e serviços transacionáveis associada a uma fraca capacidade de atração de IDE; aumento do déficite externo de bens e serviços, devido a aumento do consumo privado de importados e a falta de dinamismo das exportações; um forte investimento nos sectores de bens e serviços não-transacionáveis associados ao bem estar das populações e ao funcionamento das empresas, acompanhado pelo investimento em economias emergentes por parte de empresas recém-privatizadas desses sectores; um papel crucial dos bancos como fornecedores de crédito interno ao consumo e ao investimento em bens não-transacionáveis e às aplicações das famílias nos mercados imobiliário e de capitais, e como captadores de empréstimos externos a curto prazo para prosseguir no ritmo de concessão de crédito a esses setores e entidades; um papel dos mercados de capitais no processo de expansão, diversificação e internacionalização de grupos empresariais. (FÉLIX, 2002:83)

Para Félix, este modelo encontrou limites endógenos com o aumento do déficite da balança de transações correntes, sem aflusos de capitais de longo prazo, o que só tem sido possível financiar graças ao endividamento externo dos bancos e de algumas grandes empresas. O papel do Estado como promotor de investimento e garantidor do controle nacional sobre os “núcleos duros” dessas empresas pode ser ameaçado pela política de rigor orçamental imposta do exterior e condição de credibilidade nos mercados de capitais (IDEM:84).

6. O ALENTEJO NA UNIÃO EUROPEIA

Para finalizar a compreensão sobre a aplicação, o planejamento e os valores em torno da política regional europeia, busca-se a seguir mostrar como uma região em situação de grande atraso, o Alentejo, foi tratada no contexto comunitário. Ao financiar uma ampla gama de projetos, da saúde e diversão à infra-estrutura econômica, a Comunidade demonstra buscar efetivamente os objetivos de uma coesão econômica e social mínima em seu interior. A aplicação dos Fundos Estruturais na região também demonstra capilaridade no alcance da política de um órgão supranacional como a Comissão Europeia ao envolver uma grande diversidade de atores em diferentes níveis.

6.1 Breve quadro sobre o Alentejo

O Alentejo localiza-se ao sul de Portugal, apresenta vasto litoral, está próximo da área metropolitana de Lisboa e relaciona-se com as regiões espanholas da Extremadura e Andaluzia. A região ocupa aproximadamente um terço do território, com 5,2% da população nacional, e convive com uma baixa densidade demográfica – 19,1 habitantes/km² enquanto a média nacional é de 108,1 hab/ km² (QCA, 2000). Existe um esforço no sentido de manter a população local, especialmente os jovens, insatisfeitos com as perspectivas oferecidas por uma das áreas mais pobres da União Europeia (ROXO, 2006). O solo alentejano é, em grande parte, inapropriado para a agricultura, sendo a erosão um dos principais problemas ambientais na região: 2,5% da região estão severamente afetados por desertificação e 45% apresentam alguma tendência nesse sentido (ROXO, 2006:5).

Apenas 14,6% do solo apresentam elevado potencial agrícola (Revisão Intercalar 2004). O clima tem características mediterrânicas, sendo úmido no litoral e seco no interior. Entre maio e outubro vigora uma estação seca. No resto do ano as chuvas são irregulares, com uma forte oscilação entre os anos e uma tendência à

queda nos índices pluviométricos nas últimas décadas (ROXO, 2006:3), agravando as condições climáticas na região, que está exposta a secas severas³⁶.

Mapa 6.1 - Portugal com as regiões Nute III do Alentejo.

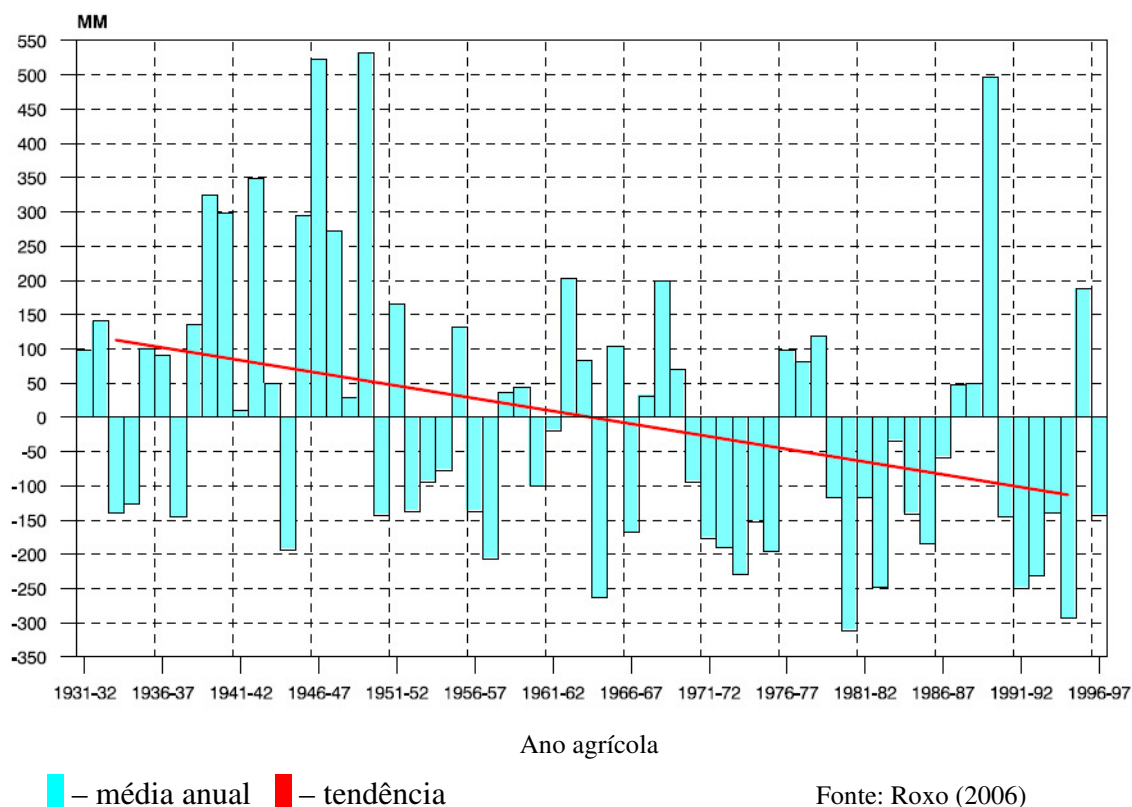


Fonte: Tribunal de Contas: 2002

³⁶ Secas severas no Alentejo: 1944/45, 1948/49, 1964/65, 1980/81, 1991/92, 1992/93. Secas moderadas: 1933-35, 1937/38, 1950/51, 1956-58, 1966/67, 1971/74, 1981/82, 1990/91 (ROXO, 2006:4).

Historicamente existe uma relevância da agricultura dentro da economia do Alentejo, mas houve transformações importantes nas últimas duas décadas, com o setor terciário crescendo, especialmente na educação e no turismo. No setor primário, há também exploração de mármore, especialmente no norte, onde existe uma tradição industrial. Évora é a principal cidade da região, com destaque para o setor terciário, especialmente no turismo e na educação – é sede de uma universidade. No que se refere ao desenvolvimento da agricultura, destacam-se a exploração de sistemas agrícolas, pastoris, florestais ou mistos, incluindo as produções de vinho e azeite. Apenas algumas áreas são irrigadas.

Gráfico 6.1: Chuvas anuais, medido em uma sub-região do Alentejo (vale do Formoso): 1931-1997



Durante o século XX, a estrutura de propriedade da terra no Alentejo esteve muito concentrada, com predomínio do latifúndio. No campo literário, José Saramago descreveu a condição social e política da região durante o século passado, onde a opressão do latifúndio, o conluio dos proprietários de terra com o poder público, especialmente com a força policial, e um elevado grau de distância do

restante da população em relação à autoridade política faz o leitor brasileiro identificar muitos paralelos entre a oligarquia no nordeste do Brasil e o Alentejo. Com a revolução de 25 de abril, houve pressão por mudar a estrutura fundiária na região e foi implementado um processo de Reforma Agrária. Os agricultores se organizaram em cooperativas e em Unidades Coletivas de Produção. A Reforma Agrária não transferiu a posse da terra para os agricultores, apenas garantiu o direito de uso, o que foi denominado regime de “posse útil”. A forma da posse e organização do trabalho sofreu alterações, mas mantiveram-se as culturas agrícolas tradicionais da região. A tentativa de autogestão pelos trabalhadores encontrou limites na baixa qualificação do trabalhador na região. A partir de um empreendimento coletivo iniciado em 1975, podemos ver o quadro de carência da região à época: dos 275 membros, apenas 34 haviam completado a quarta série, e nenhum havia ultrapassado essa qualificação (FERNANDES, 2002:336). “A rotatividade nos cargos de gestão era limitada devido aos baixos níveis de escolaridade, o que deu origem à formação de uma elite que, aos olhos de muitos trabalhadores, substituía a entidade patronal” (FERNANDES, 2002:336). Esse empecilho à autogestão vindo da baixa qualificação, combinado com uma lei de 1977³⁷, levou a uma reversão do processo de Reforma Agrária. Diversas terras em posse útil foram retomadas pelos antigos proprietários, mas algumas terras permaneceram sob organização coletiva. A transferência de recursos da Política Agrícola Comum³⁸ permitiu a muitos proprietários obter retorno econômico cultivando suas terras, afastando-as da Reforma Agrária.

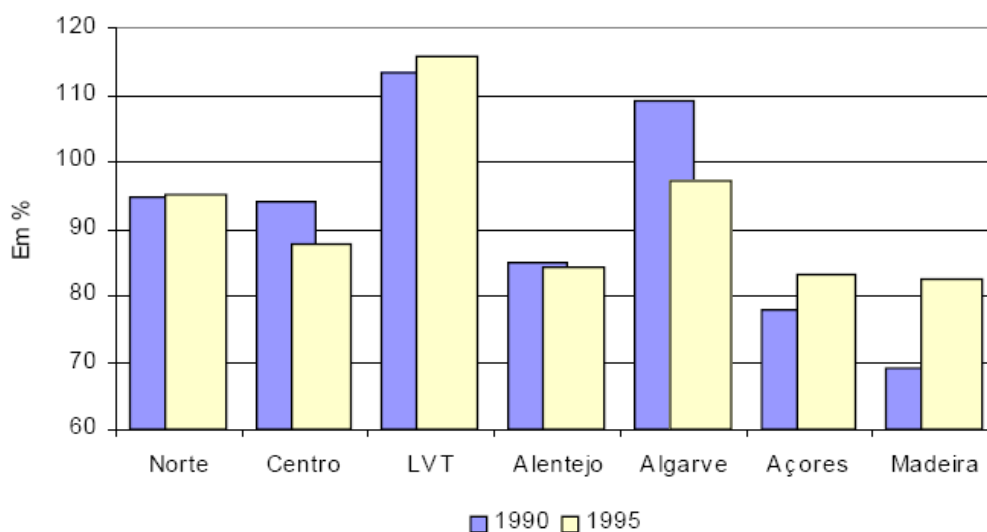
Quando Portugal aderiu à Comunidade Econômica Européia, o Alentejo era a terceira região com PIB *per capita* mais baixo da União: apenas 37% da média comunitária. Em 1996, o índice tinha aumentado para 59,7% da média e a região passou a ocupar o 16^a lugar entre os mais pobres da União. Entre as cinco regiões continentais de Portugal, a região ocupa a última posição em termos de PIB *per capita*, ultrapassando apenas Açores e Madeira, que são ilhas na costa Africana.

³⁷ Lei Barreto, Lei 77/77, de 29 de setembro. Ver a respeito em FERNANDES, 2002.

³⁸ Além dos recursos dos Fundos Estruturais, o Alentejo também recebeu recursos significativos da Política Agrícola Comum. Para Roca et ali, 2002, nos anos 1990, a PAC favoreceu a concentração de terras e a substituição das culturas de grãos pela de pastos.

Dentro da nomenclatura estatística da União Europeia, o Alentejo é uma região NUTE II, sendo subdividida em quatro regiões NUTE III: Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Alentejo Litoral. Apenas nesse último o PIB *per capita* ultrapassa a média nacional. O Alentejo representa aproximadamente 15,5% da produção agrícola portuguesa, sendo responsável por 42,6% da produção de cereais do país e por 19,1% da produção de cereais total da UE. Outras variedades são cultivadas com destaque para o tabaco, açúcar, plantas forrageiras e azeite. Na pecuária, a região apresenta uma forte especialização no setor da carne, concentrando cerca de 27% da produção portuguesa de carne bovina e mais 50% da produção de ovinos (Revisão Intercalar, 2004).

Gráfico 6.2 – Estrutura das Receitas Médias das Famílias por Região (Portugal=100).



Nota: Receitas líquidas médias anuais 'por adulto equivalente'

Fonte: DPP

A evolução demográfica da região do Alentejo caracterizou-se, até 1940, por sucessivos crescimentos populacionais, condicionados por uma elevada natalidade e pela atratividade exercida sobre trabalhadores de outras zonas do país que fixaram residência na região, para o desempenho de atividades sazonais majoritariamente ligadas à agricultura. A partir dos anos 1950, essa tendência inverteu-se e a região passou a perder população, em particular nas décadas de 1960 e 1970, devido à incapacidade para absorver toda a população ativa, libertada das tarefas agrícolas,

que se dirigiu para o cinturão industrial de Lisboa e Setúbal (Revisão Intercalar, 2004:11). Esse problema demográfico tem relação com uma rede urbana regional com desequilíbrios motivados pelo reduzido número de pólos urbanos de grande e média dimensão e pela desertificação continuada das zonas rurais, onde predominam propriedades de pequena dimensão, com grandes distâncias médias – 11,6 km - em relação à sede do Conselho (Programa Operacional do Alentejo 2000/06). Apesar da constante redução demográfica, a população ativa tem registrado aumentos absolutos, provocados, sobretudo, pela crescente participação da mulher no mercado de trabalho. Houve aumento da taxa de atividade, que passou de 41,1% em 1991 para 45,1% em 1998, condicionado principalmente pelo aumento da taxa de atividade feminina 29,9% e 36,6%, respectivamente, enquanto a taxa de atividade masculina mudou apenas um ponto percentual (Revisão Intercalar, 2004:11).

A estrutura setorial do emprego caracteriza-se por uma diminuição do peso da agricultura, silvicultura e pesca – 13% –, inferior à média nacional – 13,5%. Os serviços ganharam espaço e respondem por 60,1% do emprego, peso superior à média nacional – 50,7% –, a administração pública contribui para esse alto percentual de emprego nos serviços. No que respeita ao desemprego, registra-se uma tendência decrescente que, contudo, não é suficiente para evitar que a região tenha a maior taxa de desemprego do país – 11,3% – superior à média nacional de 5% (ver Quadro 5.1).

Atualmente, os indicadores de saúde e educação da região são satisfatórios, com escolaridade básica atingindo praticamente toda a população. O número de analfabetos é maior que a média portuguesa, mas isso se deve à população idosa. A rede escolar está em boas condições, embora haja carência de equipamentos de apoio, como laboratórios, computadores e bibliotecas. A rede de Ensino Superior, além da Universidade de Évora, é formada por faculdades privadas e pelo Instituto Politécnico de Beja e Portalegre. Na saúde, a mortalidade infantil é menor que a média nacional e a expectativa de vida maior. Mas, em termos de serviços, há carência de leitos e uma relação de médico por habitante três vezes menor que a média nacional, segundo a Revisão Intercalar. Há demanda para um hospital de alcance regional.

Tabela 6.1 – Indicadores sócio-económicos da Região do Alentejo

INDICADORES	Fonte	Ano	Unidade	Alentejo	Portugal
DEMOGRÁFICOS					
Área	a)	-	100 Km ²	269,3	919,0
População	a)	1997	10 ³	514,8	9957,3
Homens	a)	1997	10 ³	250,0	4794,6
Mulheres	a)	1997	10 ³	264,8	5162,7
Densidade Populacional	a)	1997	Hab/ Km ²	19,1	108,3
População a residir fora das sedes de concelho	c)	1991	%	45,0	n.d.
Taxa de Fecundidade Geral	b)	1991	‰	44,1	46,9
Esperança de Vida à Nascimento	b)	1991	Anos	74,2	74,0
Taxa de Mortalidade Infantil	b)	1996/97	‰	5,2	6,6
Índice de Envelhecimento	c)	1997	%	147,2	88,5
Rácio de Dependência Total	c)	1997	%	56,1	47,3
ECONÓMICOS					
VABpm	d)	1995	10 ⁶ Esc.	635277,0	14491385,0
Distribuição do VAB por Sectores					
Agricultura, Silvicultura e Pescas	e)	1997	%	15,1	3,9
Indústria, Construção, Energia e Água	e)	1997	%	32,2	34,4
Serviços	e)	1997	%	52,7	61,7
Área irrigada	j)	1989	ha	62400,0	472641,0
Unidades Agro-Alimentares	a)	1996	n ^o	984,0	9702,0
PIB/hab	e)	1997	10 ³ Esc.	1574,0	1797,0
Rendimento disponível das famílias	e)	1995	10 ³ Esc.	506,0	11270,0
EMPREGO POR RAMOS DE ACTIVIDADE					
População Activa	f)	1998	10 ³	232,0	4738,8
Homens	f)	1998	10 ³	135,1	2628,3
Mulheres	f)	1998	10 ³	97,0	2110,5
Agricultura, Silvicultura e Pescas					
Homens	f)	1998	%	13,0	13,5
Mulheres	f)	1998	%	14,7	12,2
Indústria, Construção, Energia e Água					
Homens	f)	1998	%	10,4	15,1
Mulheres	f)	1998	%	26,9	35,8
Serviços					
Homens	f)	1998	%	36,9	44,7
Mulheres	f)	1998	%	11,8	24,6
Taxa de Actividade					
Homens	f)	1998	%	60,1	50,7
Mulheres	f)	1998	%	48,4	43,1
Taxa de Actividade					
Homens	f)	1998	%	77,9	60,2
Mulheres	f)	1998	%	45,1	50,0
Taxa de Actividade					
Homens	f)	1998	%	54,0	56,4
Mulheres	f)	1998	%	36,6	43,6
DESEMPREGO					
Taxa de Desemprego	g)	1999	%	11,3	5,0
Homens	g)	1999	%	6,1	3,8
Mulheres	g)	1999	%	18,5	6,2
População desempregada					
Homens	g)	1999	10 ³	26,2	247,9
Mulheres	g)	1999	10 ³	8,2	107,5
Desempregados à procura de 1º emprego					
Homens	g)	1999	10 ³	17,9	140,4
Mulheres	g)	1999	10 ³	3,1	45,0
Desempregados à procura de novo emprego					
Homens	g)	1999	10 ³	23,0	202,9
Mulheres	g)	1999	10 ³	11,7	105,6

INDICADORES	Fonte	Ano	Unidade	Alentejo	Portugal
EDUCAÇÃO					
Número de alunos					
Básico	a)	1995/96	nº	64956	1158794
Secundário	a)	1995/96	nº	21112	381118
Superior	a)	1995/96	nº	11394	n.d.
Estabelecimentos de ensino					
Básico	a)	1995/96	nº	875	12874
Secundário	a)	1995/96	nº	42	664
Superior	a)	1995/96	nº	11	299
SAÚDE					
Hospitais	a)	1997	nº	10	215
Médicos por 1000 habitantes	a)	1997	nº	1	3
Camas por 1000 habitantes	a)	1997	nº	3	4
CULTURA, DESPORTO E RECREIO					
Imprensa Periódica - Tiragem Anual	a)	1997	10 ³	4396	608991
Museus	a)	1997	nº	30	323
Bibliotecas	a)	1997	nº	125	1647
Espectáculos Públicos - Sessões	a)	1997	nº	4452	279704
AMBIENTE					
Abastecimento de água	h)	1994	%	89,0	86,0
Drenagem de águas residuais	h)	1994	%	84,0	61,0
Tratamento de águas residuais urbanas	i)	1994	%	57,0	31,0
INDICADORES DE CONFORTO					
Alojamentos com					
Água canalizada no interior	a)	1997	%	90,8	93,2
Instalações fixas banho/duche	a)	1995	%	78,0	87,0
Instalações com telefone	a)	1997	%	73,9	79,7
Televisão	a)	1997	%	95,7	96,2
Videogravador	a)	1997	%	33,8	46,2
Computador Pessoal	a)	1997	%	8,9	14,3
Telemóvel	a)	1997	%	9,1	11,4
TRANSPORTES					
Rede de Estradas	a)	1997	Km	1789,0	9742,0
Itinerários Principais	a)	1997	Km	718,0	2558,0
Itinerários complementares	a)	1997	Km	310,0	2416,0
TELECOMUNICAÇÕES					
Densidade telefónica	a)	1997	nºP/100hab	38,8	43,0
Acessos à rede Digital - Serviços RDIS - Básicos	a)	1997	nº	2663,0	85867,0
Acessos à rede Digital - Serviços RDIS - Primários	a)	1997	nº	73,0	4487,0
Levantamentos nas caixas multibanco	a)	1997	10 ⁵	83749,0	192735,0

- a) Anuários Estatísticos - Instituto Nacional de Estatística
b) Estatísticas Demográficas - Instituto Nacional de Estatística
c) Censos 91 - Instituto Nacional de Estatística
d) Contas Regionais - Instituto Nacional de Estatística
e) Infoline - Instituto Nacional de Estatística
f) Inquérito ao Emprego 1998 - Instituto Nacional de Estatística
g) Instituto do Emprego e Formação Profissional
h) Inventário do Saneamento Básico - INAG - DRA
i) CCRA - PORA
j) RAC - 1989

Fonte: PORA Alentejo, 2000.

Os auxílios comunitários direcionados para uma região pobre como o Alentejo assumem uma variedade de fins, demonstrando uma visão ampliada do conceito de desenvolvimento que ultrapassa o PIB *per capita*, embora este seja um indicador-

chave. Como mencionado anteriormente, a emigração, principalmente de jovens, assume contornos preocupantes para a região, que já está subpovoada. O esforço de melhorar a estrutura demográfica inclui ações para manter o jovem na região. A oferta de empregos e oportunidades de qualificação avançada são, pois, uma preocupação da política de desenvolvimento regional no Alentejo, mas há também preocupação com o provimento de atividades lúdicas aos jovens. As ações financiadas com recursos comunitários no Alentejo incluem a construção de piscinas e outros equipamentos de lazer. A tabela 6.1 contém uma série de indicadores utilizados pelo Programa Operacional do Alentejo para embasar suas ações. O Programa Operacional segue as orientações da Comissão Europeia e é aprovado por ela. Essa tabela deixa clara a preocupação com uma variedade de elementos que representam as condições de desenvolvimento de uma coletividade – ver, por exemplo, indicadores de “cultura, desporto e recreio” e indicadores de “conforto”.

6.2 Aplicação da política regional no Alentejo

Durante a implementação do Quadro Comunitário de Apoio II em Portugal, verificou-se na região do Alentejo um total de investimento apoiado pelo FEDER de 235 milhões de contos³⁹ (US\$ 15,9 milhões), com uma taxa total de participação de 49,9%. Ao programa Modernização do Tecido Econômico foi destinada a maior parcela do investimento aprovado, com 31% do seu total. O segundo maior montante de investimento correspondeu ao Programa Regional do Alentejo, com 24% do total. O Quadro definiu nacionalmente quatro eixos de intervenção, que organizou a aplicação do Quadro no Alentejo. A seguir, podemos ver como os programas aplicados na região se organizaram entre esses eixos.

EIXO QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E PROMOVER O EMPREGO – onde se distinguem dois tipos de domínios prioritários para um orçamento de 10,3 milhões de contos (US\$ 695,5 mil): educação e ciência; e formação profissional e a promoção do emprego. Os programas integrados neste eixo estratégico foram Bases do Conhecimento e Inovação; Formação Profissional e Emprego; Emprego e

³⁹ Investimento no Alentejo no âmbito dos programas integrados no QCA II e Programas de Iniciativa Comunitária com intervenção regional.

Desenvolvimento de Recursos Humanos. Nesse conjunto de programas o maior montante de investimento elegível coube ao Programa Bases do Conhecimento e Inovação com 95% do total e em particular ao seu subprograma Educação (84.5%).

EIXO REFORÇAR OS FATORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA – que definiu ações nos domínios dos transportes, telecomunicações, energia, agricultura, indústria, turismo e património e ainda do comércio e dos serviços. Para a promoção desse eixo são dirigidos os Programas Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento e Modernização do Tecido Económico. O investimento aprovado nestes domínios totaliza 82.2 milhões contos (US\$ 5,5 milhões), o que representa 35% do total do investimento do FEDER no Alentejo. Chama atenção o montante aprovado no subprograma Indústria: 62% dos recursos estão destinados a esse eixo. O segundo maior campo de investimento elegível foi definido no subprograma Turismo e Património Cultural, que corresponde a 21% do eixo.

EIXO PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL – onde se enquadram os domínios do ambiente, da renovação urbana, da saúde e da integração económica e social dos grupos desfavorecidos. Os programas integrados nesse eixo prioritário são o Programa Ambiente e Revitalização Urbana e o Programa Saúde e Integração Social, que totalizaram um investimento elegível de 8,4 milhões de contos (US\$ 567,2 mil). O Programa Ambiente e Revitalização Urbana foi responsável por um investimento elegível que correspondeu a 56% do total nesses dois programas e, particularmente, o subprograma Ambiente, ao qual correspondeu 54% deste total.

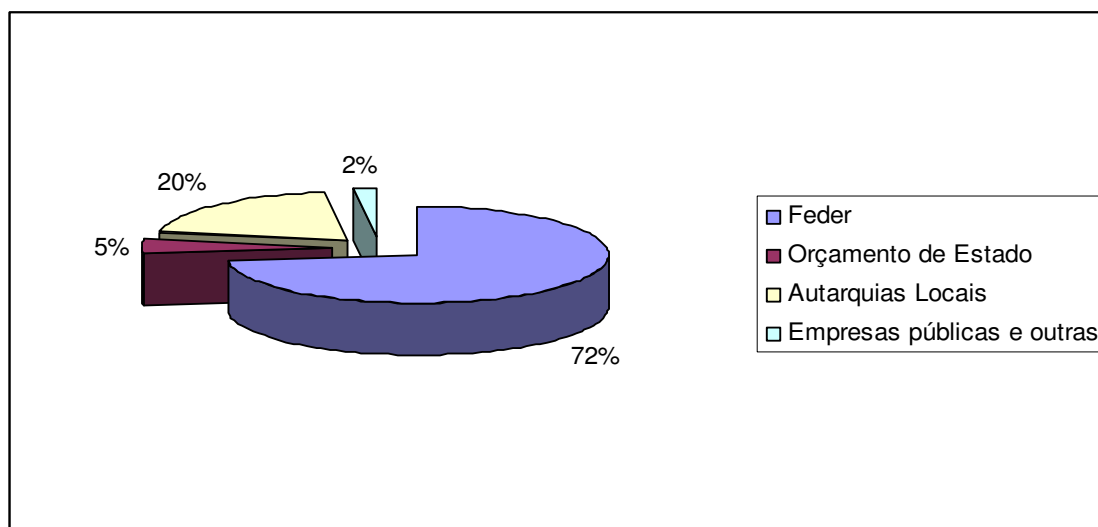
EIXO FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL – que inclui os Programas de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR) e o Programa Regional do Alentejo (PORA). Ao PORA coube um investimento aprovado total de, aproximadamente, 58 milhões de contos (US\$ 3,9 milhões). O investimento aprovado corresponde a diversas áreas de intervenção, podendo destacar-se: Na área do Ambiente, a construção de 89 Estações de Tratamento de Águas Residuais e a construção/operacionalização de cinco sistemas de transferência e tratamento de resíduos sólidos urbanos (aterros intermunicipais). Na área das Acessibilidades, a reabilitação de mais de 185 km de estradas intermunicipais e a construção/reabilitação de mais de 400 km de estradas/caminhos municipais. Na área

das Infra-Estruturas/Equipamentos de Apoio à Atividade Produtiva, a construção/ampliação de 26 zonas de localização industrial e ainda a construção de cinco pavilhões de exposições e de dois parques de feiras e exposições. Na área dos Equipamentos de Apoio à Fixação da População e Melhoria das Condições de Vida, destacam-se a construção/reabilitação de equipamentos de acesso à cultura (7 bibliotecas municipais, 1 teatro e 11 cine-teatros municipais, 5 museus, 1 conservatório e 1 fórum municipal) e a construção de equipamentos de apoio à educação, desporto e tempos livres (1 escola profissional, 11 complexos municipais de piscinas, 14 tanques de aprendizagem cobertos, 13 pavilhões desportivos). No subprograma C, o programa apoiou o financiamento de ações destinadas à promoção e dinamização regional, bem como o desenvolvimento de estudos de interesse regional nas áreas dos recursos hídricos, do impacto ambiental de atividades ligadas às indústrias extrativas (rochas ornamentais e pirites), da avaliação económica de potencialidades regionais e do ordenamento do território. No âmbito do PEDIZA, foram aprovados 40 milhões de contos (US\$ 2,7 milhões), que corresponderam a 17% do investimento elegível regional. O investimento elegível no subprograma Construção das Infra-Estruturas de suporte ao Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva correspondeu a 80% do total no PEDIZA e a 14% do investimento elegível total no Alentejo (PORA, 2000-2006: 169-177).

O Alentejo também se beneficiou com a operação integrada de desenvolvimento (OID) do norte Alentejano, que atingiu os 13 municípios desse NUTE III. Foi preparada em conjunto pela Comissão de Coordenação Regional do Alentejo e pelas autarquias locais, com financiamento comunitário de 14,5 milhões de contos (US\$ 979,1 mil), metade dos quais vieram do FEDER (PIRES, 1998:55):

Embora pecando por uma componente infra-estrutural demasiado forte em detrimento de ações mais orientadas para a dinamização da actividade económica, esta OID constituiu o primeiro exemplo válido de concretização de uma estratégia global susceptível de ajudas a ultrapassar os principais bloqueamentos ao desenvolvimento de uma região, para a qual contribuíram conjuntamente os vários Fundos comunitários com vocação estrutural. (PIRES, 1998:55)

Gráfico 6.3 - Financiamento público do Programa Operacional da Região do Alentejo inscrito no QCA II (1989-1993)



Fonte: Tribunal de Contas de Portugal, 2002

Um importante documento para aplicação da política regional no Alentejo é o Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA), que é vinculado ao Quadro Comunitário de Apoio, no eixo prioritário nacional “Fortalecer a Base Económica Regional”, um dos quatro eixos de intervenção nacional vistos anteriormente. Esse programa define ações voltadas para a especificidade do território da região e se integra à estrutura do Plano de Desenvolvimento Regional Nacional. O programa menciona alguns projetos a título de exemplo. O seu financiamento efetivo depende do cumprimento das disposições definidas num complemento de programação. No PORA referente ao período 2000-2006, o montante global de investimento previsto foi de 1,868 bilhão de euros. O investimento público previsto é de 1,751 bilhão de euros, o qual está associado a um financiamento comunitário de 1,089 bilhão de euros com a seguinte repartição: 740 milhões de euros para o FEDER; 116 milhões de euros para o FSE; 232 milhões de euros para o FEOGA e 0,5 milhões de euros para o IFOP. Aos financiamentos comunitários dos Fundos Estruturais adicionam-se, entre 2000 e 2006, como apoio à estratégia de desenvolvimento estabelecida, financiamentos pelo Banco Europeu de Investimento, no montante estimado de 520 milhões de euros. O Programa Operacional Regional do Alentejo⁴⁰ orienta-se,

⁴⁰ Há também os Programas transfronteiriços com a estremadura espanhola previstos no PORA 2000-2006.

globalmente, para quatro eixos prioritários sobre os quais se assenta a intervenção regional.

EIXO PRIORITÁRIO 1 – Apoio a Investimentos de Interesse Municipal e Intermunicipal, 24% do investimento público do Programa Operacional – corresponde, fundamentalmente, ao desenvolvimento local e sub-regional, por meio da ação dos municípios que, no dentro das suas competências, têm como principal responsabilidade a garantia da satisfação das necessidades básicas das populações e o apoio logístico às atividades econômicas.

EIXO PRIORITÁRIO 2 – Valorização das Especificidades Territoriais e Requalificação Urbana, 5% do investimento público do Programa – busca dinamizar aspectos particulares do território ou compatibilizar as exigências do ordenamento territorial com o impacto das atividades econômicas, especialmente ligadas a recursos naturais, ao turismo e à reconversão da base produtiva da região. Além disso, deseja-se que o sistema urbano desempenhe um papel de equilíbrio entre a ocupação do território e a necessidade de dispor de uma logística urbana, capaz de acompanhar os ritmos de desenvolvimento regional definidos, por meio do ganho de sinergias decorrentes da cooperação intercidades. Esse eixo incide principalmente no nível das especificidades territoriais, resultantes dos efeitos de investimentos e de dinâmicas locais. As ações integradas pretendem consolidar uma estratégia de ordenamento/desenvolvimento econômico, de forma a implementar um conjunto de investimentos voltados para o reforço da logística regional e de apoios comunitários dos QCA I e QCA II. No contexto do QCA III, Ação Integrada do Norte Alentejano, vigente no Quadro anterior, deu lugar a outras intervenções específicas que contribuíram para potencializar a base econômica do local, fundamentalmente no setor do turismo, no de artesanato e na da agroindústria de qualidade. Essa ação integrada buscou, assim, continuar apoiando esses setores estratégicos no sentido de melhorar a sua competitividade e o seu impacto no mercado de emprego da região.

PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Peso da Programação Financeira por Eixo e por Medida

Eixos e Medidas	Custo Total
EIXO 1	22,09
Melhoria da Comunicabilidade e Mobilidade	3,41
Valorização das Condições Ambientais	5,02
Melhoria Condições de Atractivid. À Local. Activ. Produt.	2,51
Melhoria Articulação Funcional do Sistema Urbano e Rural	6,16
Coerência e Desenvolvimento das Capacidades Regionais	2,03
Formação para o desenvolvimento	1,55
Ações Específicas de Valorização Territorial	1,23
Bonificação de Juros em Linhas de Crédito ao Invest. Autárquico	0,17
EIXO 2	4,57
Norte Alentejano (FEDER)	1,36
Zona dos Mármores (FEDER)	1,36
Norte Alentejano e Zona dos Mármores (FSE)	0,38
Qualificação e Competitividade das Cidades (Comp. Territorial)	1,34
Qualificação e Competitividade das Cidades (Comp. Empreg.)	0,13
EIXO 3	54,21
Educação (FEDER)	1,21
Educação (FSE)	2,24
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (FEDER)	0,51
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (FSE)	5,15
Ciência, Tecnologia e Inovação	0,16
Sociedade da Informação (FEDER)	1,12
Sociedade da Informação (FSE)	0,10
Saúde	3,56
Cultura	0,26
Desporto	0,93
Agricultura e Desenvolvimento Rural	13,45
Pescas(FEDER)	0,23
Pescas(IFOP)	0,05
Economia	14,74
Acessibilidades e Transportes	7,05
Ambiente	2,32
Assistência Técnica (FEDER)	0,78
Assistência Técnica (FSE)	0,14
Assistência Técnica (FEOGA)	0,19
EIXO 4	19,13
Infraestruturas Primárias e Ações Complementares FEDER)	4,58
Preserv. e Valorização Ambiental e do Património (FEDER)	1,14
Dinamização e Diversificação da Base Económica (FEDER)	1,22
Desenvolvimento Agrícola e Rural (FEOGA)	11,52
Valorização dos Recursos Humanos (FSE)	0,67
Programa Operacional Regional do Alentejo	100,00

O EIXO PRIORITÁRIO 3 – Desenvolvimento do Potencial Regional e Diversificação da Base Económica, 53% do investimento público do Programa – apóia a ação de

diferentes sectores económicos e sociais para que as políticas setoriais beneficiem a base económica e a valorização das capacidades regionais. Na busca dos objetivos estratégicos previstos para a região, tem relevância a incidência regional das diferentes propostas nacionais setoriais:

Apesar das dificuldades em individualizar, no âmbito das políticas nacionais, aspectos particulares da região, é fundamental que haja um conjunto de ações setoriais destinadas a promover a economia e a potenciar os recursos existentes na Região. As ações a desenvolver no âmbito deste domínio serão operacionalizadas através de intervenções setoriais. (PORA 200:45)

NO EIXO PRIORITÁRIO 4 – Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva, 18% do investimento público do Programa – o domínio de intervenção vem da ação iniciada pelo Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva (PEDIZA) no âmbito do QCA II. O território de intervenção do eixo apresenta forte desertificação física e humana, em parte devido aos grandes períodos de seca. O objetivo é a criação de uma grande reserva estratégica de água, fundamental para garantir a dinamização da base económica regional e melhorar o abastecimento público de água. No PEDIZA II, busca-se garantir a concretização do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva enquanto projeto de dimensão e interesse nacional. De fato este projeto é considerado na estratégia de desenvolvimento da região, um vetor fundamental de reestruturação da economia agrícola e de dinamização de setores como a agroindústria, o turismo ou novos produtos na área da indústria alimentar e de serviços. Estruturou-se esse Programa Eixo Prioritário para uma gestão e acompanhamento mais adequados às suas características, pois é um programa multifundos (PORA, 2000:40-45).

6.3 Os atores relevantes

Diversos atores participam do processo da política regional europeia no Alentejo, a começar pelos órgãos do Governo português responsáveis pelo planeamento regional ou setorial, nos casos onde o Alentejo seja alvo de alguma política setorial, como na saúde, educação, infra-estrutura etc. Destacam-se os

Ministérios das áreas de planeamento, economia, indústria, energia e agricultura. É o Governo que define as prioridades na aplicação dos Fundos Estruturais no país. No processo de elaboração autarquias locais, associações e representantes regionais são ouvidos, mas a definição das linhas gerais é centralizada nacionalmente. A Comissão Europeia, que examina a proposta nacional enviada, é o ator mais importante em nível comunitário. Ela é favorável e pressiona pela participação dos atores locais em todas as fases da política regional – elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e controle –, mas deve respeitar o princípio da Subsidiariedade e a soberania dos Estados em relação às administrações locais. No caso português, observa-se que o Governo permite uma abertura lenta e controlada dos processos decisórios envolvendo a política regional comunitária, dando espaço crescente aos atores locais (PIRES, 1998). Percebe-se um esforço do Governo em realizar e divulgar um processo de participação descentralizado:

Assim, ao longo de mais de um ano, num trabalho em que se envolveram todos os serviços da Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, realizaram-se reuniões de trabalho com todos os serviços desconcentrados da administração central sediados na região; ouviram-se os Conselhos Consultivos da Comissão de Coordenação – Conselho Coordenador e Conselho da Região – em reuniões específicas para analisar e debater as propostas respeitantes às várias fases do processo; disponibilizaram-se todos os documentos produzidos a todos os parceiros regionais e a proposta estratégica foi aberta ao debate público no site da CCRA na Internet.

Dando expressão concreta ao desejo de que o Programa Operacional Regional traduza um verdadeiro compromisso com todo o território sobre o qual vai actuar, organizaram-se mais de uma dezena de encontros e seminários desconcentrados pelos vários agrupamentos de municípios, estimulando a diversidade de participação e de perspectivas de apreciação e proposta. Para estes encontros foram convidadas as autarquias locais, as associações de desenvolvimento local, as instituições de ensino universitário, politécnico e profissional, bem como os representantes de todas as organizações e associações representativas das actividades económica, social, cultural e desportiva. (PORA, 2000:199)

Os atores locais, além de ganharem espaço crescente na elaboração da política regional, obviamente se beneficiam dos avanços alcançados no melhor provimento de alguns bens públicos, como estradas, comunicações, educação e empregos. Muitos atores locais têm acesso direto a financiamentos dos Fundos Estruturais, como empresas, cooperativas, associações e autarquias. Com apoio de associações empresariais, foi criada a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, como

resultado de uma parceria entre entidades públicas e privadas e inserida num quadro legal gerador de responsabilidades. O trecho a seguir fala sobre os objetivos da Agência:

A criação de condições propícias à concertação institucional, envolvendo instituições e entidades públicas, privadas, cooperativas e associativas que protagonizam no Alentejo intervenções económicas e sociais nas escalas regional, sub-regional e local, é determinante, em particular, num contexto em que se terá de inverter um tratamento tendencialmente uniformizador do território regional, passando a reconhecer e a incorporar as diferenciações que nele se manifestam, sobretudo, no que respeita à vitalidade e às dinâmicas económicas e sociais. (PORA, 2000:30)

Uma série de entidades são listadas no Programa Operacional do Alentejo como potenciais beneficiadas pelo Programa no período 2000-2006. O Quadro 5.1 mostra que a política regional possui capilaridade, atingindo uma variedade de atores regionais e locais e colocando-os em contato com atores nacionais e comunitários.

Novos atores chegam constantemente ao universo da política regional europeia aplicada no Alentejo. Recentemente, por exemplo, surgiram os Grupos Temáticos de Trabalho, com papel propositivo nos seguintes temas: ambiente, igualdade de oportunidades, sociedade da informação, pequena e média empresa, inovação e competitividade, recursos humanos para aplicação do Quadro Comunitário de Apoio, saúde, e transportes. Pode-se citar também o Observatório do QCA III, criado por um decreto do Governo de 2000, no intuito de criar uma base institucional de análise e de apoio à avaliação da aplicação dos fundos públicos nacionais e comunitários (Relatório Final QCA III, 2002). Como o Alentejo se beneficiou de investimentos em infra-estrutura, as grandes empresas que realizaram as obras e geraram esses serviços também são atores da política regional europeia na região, assim como os quatro grupos financeiros nacionais descritos na seção 3.3, que financiaram os setores de infra-estrutura.

Quadro 6.1 – Atores beneficiários do Programa Operacional Regional do Alentejo 2000-2006.

• Administração Central
• Agências de Desenvolvimento Regional e Local
• Agricultores e outras pessoas singulares
• Associações de Desenvolvimento Local
• Associações Empresariais
• Associações empresariais e outras associações de interface e assistência empresarial
• Coletividades desportivas com utilidade pública ou utilidade pública desportiva
• Conjuntos de empresas associadas ou não a entidades públicas
• Empresas Municipais
• Empresas Públicas, Concessionárias do Estado e de Capitais Mistos
• Empresas, centros tecnológicos, parques de ciência e tecnologia e outras instituições privadas
• Entidades do setor cooperativo
• Entidades Regionais e Locais do sector do Turismo
• Escolas
• Escolas profissionais
• Escolas profissionais públicas e privadas
• Estruturas de P&D
• Fundações e Associações sem fins lucrativos
• Hospitais Distritais e Centros de Saúde
• Instituições de Ensino Superior e Politécnico
• Instituições do Ensino Superior, seus Institutos e Centros de P&D
• Instituições particulares de interesse público
• Instituições particulares de solidariedade social
• Instituto de Estradas de Portugal
• Instituto Português da Juventude
• Movijovem
• Municípios e Associações de Municípios
• Operadores de transporte público
• Organismos da Administração Central, Regional e Local
• Organizações sócio-econômicas e sócio-profissionais
• Organizações sócio-econômicas e sócio-profissionais do setor agrícola e agro-florestal
• Entidades públicas e privadas sem fins lucrativos
• Pessoas coletivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos
• Pessoas coletivas de direito público pertencentes à Administração Central e Local
• Pessoas físicas
• Pessoas jurídicas e suas associações
• Serviços Desconcentrados da Administração Central
• Sociedades Anônimas de capital majoritariamente público
• Sociedades, agências ou consórcios de desenvolvimento regional e local
• Transgás

Fonte: UE, 2000

O Empreendimento com Fins Múltiplos de Alqueva é um caso em que diversos atores nacionais, regionais, locais e internacionais emergiram: ambientalistas, desabrigados, empresários, agricultores, arqueólogos, associações etc. Criou-se um debate nacional em torno da obra de grandes proporções, e a intervenção dos Fundos foi fundamental para a execução do projeto, que já se arrastava desde a Ditadura. Percebe-se que num país densamente atingido pela política regional europeia, como Portugal, praticamente toda a população participa de algum modo dessa política, seja por meio de externalidades positivas e negativas geradas, seja por meio do acesso a recursos para empreender alguma ação que possa ter um impacto de carácter estrutural.

7. CONCLUSÃO

Palco principal do triste espetáculo da Segunda Guerra Mundial, a Europa saiu destruída do conflito. Era um continente a se reconstruir. A população sofria enormes privações, mas possuía maturidade política e capacidade reivindicativa para exigir dos governantes desenvolvimento econômico e bem-estar social. Ao leste, avançava o regime comunista, que formou com os EUA um sistema internacional bipolar, tenso no debate ideológico e relativamente estável economicamente, com altos índices de crescimento até a década de 1970, especialmente no bloco capitalista. Com algumas medidas que culminaram no Plano Marshall, os EUA fizeram valer sua maior proximidade cultural e seu poder econômico e consolidaram a Europa Ocidental em sua esfera de influência. Os acordos de Bretton Woods embasaram a arquitetura do sistema internacional capitalista com o padrão dólar-ouro e regras para orientar os fluxos financeiros. O Plano Marshall fez surgir instituições que mobilizaram os países europeus para gestão dos recursos do Plano, e a idéia de uma integração maior entre países da Europa Ocidental passou a ser considerada dos dois lados do Atlântico.

Internamente, as pressões sociais levavam os Estados a intervir na economia e a fomentar o desenvolvimento. Mesmo não sendo favorável a algumas dessas práticas intervencionistas, os EUA haviam colocado a Guerra Fria como prioridade, e o bom ritmo de crescimento no ocidente europeu era benéfico estrategicamente e também economicamente para o país, porque as empresas estadunidenses foram inicialmente grandes beneficiárias do crescimento da demanda na Europa. O embate ideológico se dava em torno da Guerra Fria, e não da forma como os Estados capitalistas se relacionavam com o mercado. Dentre diversas formas de o Estado fomentar o desenvolvimento, algumas se destacaram. Uma delas foi a política regional, cuja lógica coloca a região como espaço ótimo de planejamento estatal. Muitos países europeus a aplicaram e aprimoraram a partir da década de 1950.

Com a vontade de alguns países europeus e o apoio dos EUA, a integração iniciou formalmente com a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), consolidou-se com a Comunidade Econômica Européia (CEE) e depois se

aprofundou ao longo do tempo, implicando em compromissos cada vez mais fortes entre os Estados-membros, que limitam o poder de decisão dos governos nacionais em diferentes áreas, num processo de transferência negociada de soberania. A relação entre a Comunidade e os Estados-membros é complexa e não se enquadra nos conceitos tradicionais das ciências sociais, como Estado ou federação, o que levou Jacques Delors a classificá-la como um “objeto político não-identificado”. Sem construções teóricas abstratas capazes de representar o significado da UE, resta ao pesquisador a História para compreender esse “objeto político”. Ao se estudar a gênese do processo de integração e sua evolução, percebe-se que os valores inscritos nos Tratados não são apenas palavras vazias; eles balizam o funcionamento da Comunidade e os debates políticos. Então, nesta dissertação identificou-se um conjunto específico de valores ou diretrizes ligados à questão da coesão econômica e social presente nos primeiros Tratados, para depois acompanhar o jogo político e as políticas públicas comunitárias que giraram em torno dos Fundos Estruturais, principais instrumentos da coesão.

Os políticos da UE podem superestimar em seus discursos o peso de certos valores, como a solidariedade na política regional. O valor da solidariedade, do compromisso com um mínimo de homogeneidade de condições de vida, é sem dúvida fundamental. Mas observou-se na dissertação que a política regional serve também como compensação a um processo de liberalização gerador de inúmeros perdedores. Ademais, os efeitos positivos políticos e econômicos dos Fundos Estruturais transbordam os territórios de destino inicial dos recursos e geram ganhos para diferentes atores comunitários. Embora o FEDER tenha deixado de ser simples instrumento de compensação financeira na década de 1980, ele permanece como peça de barganha política – um instrumento para atingir objetivos mais amplos. Afinal, parece ser disso que se trata a integração Européia e a formação de um mercado interno continental, com alto PIB *per capita* e moeda única entre muitos membros. A tese de Milward – de que o arcabouço da integração cria alternativas ao arcabouço da interdependência e que a renúncia de soberania é contrabalançada por um aumento da capacidade dos diferentes Estados-membros implementarem algumas políticas que seriam inviáveis dentro do arcabouço da interdependência – se

confirmou dentro do âmbito desta pesquisa. A política regional europeia permite aos Estados mais pobres melhores condições de atingir os objetivos do desenvolvimento e da convergência, que fazem parte de seus interesses nacionais. Por outro lado os Fundos Estruturais auxiliam o processo de liberalização – o que também forma o interesse nacional nos diversos países do UE – ao abrandar o impacto político dos efeitos adversos da abertura.

Com o acesso aos documentos de Estado dos EUA e Europa da época da integração, Milward coordenou um projeto de pesquisa sobre as forças da integração europeia, que produziu uma “teoria da história” modesta quanto à capacidade de predição, mas robusta quanto à capacidade de explicar o processo político da integração. A elaboração teórica e conceitual de Milward foi fundamental para a presente pesquisa ao fornecer uma pista sobre o processo político na UE, desde a complexa formação do interesse nacional até a barganha dos diferentes interesses nacionais em nível comunitário. A integração avançaria, assim, segundo uma negociação pragmática entre os Estados-membros e as instituições comunitárias supranacionais, em que os grupos vencedores no processo de formação de cada interesse nacional se fazem ouvir e representar na UE. Verifica-se uma perda de soberania dos Estados na medida em que certas decisões ficam vinculadas ao poder supranacional. Isso é tão mais intenso quanto maior o aprofundamento da integração, o que se verificou com: o aumento da tomada de decisão no Conselho Europeu por maioria qualificada, a adoção do euro, a convergência de normas técnicas e fiscais etc. Mas os Estados-membros conseguem maior capacidade de avançar seus interesses nacionais – o que aumenta a legitimidade dos governos – e a capacidade de realizar o interesse é um aspecto da soberania.

É importante ressaltar que o contexto internacional da globalização significou redução de soberania para todos os governos em algum campo. A instabilidade financeira internacional e a exposição das moedas fracas às crises, reduzindo enormemente a soberania dos países periféricos, deixou de ser problema grave para países fracos da zona do euro como Portugal. Por outro lado, a ortodoxia macroeconômica e a imposição externa de critérios de política macroeconômica vivenciada por Portugal tornaram-se também uma realidade para o restante da

periferia⁴¹. Em suma, as implicações do sistema internacional globalizado para os Estados nacionais periféricos fazem crer que, com ou sem a adesão à Comunidade, Portugal em alguma medida: adotaria políticas de abertura comercial e financeira; adotaria política macroeconômica de cunho neoliberal; privatizaria; teria soberania limitada em diversos campos; e perderia controle sobre alguns centros de decisões nacionais com desnacionalização de setores econômicos. Assim, os benefícios trazidos pela UE parecem compensar as perdas. Um fato emblemático da capacidade do arcabouço da integração fornecer compensações ao arcabouço da interdependência foi uma compensação concedida pela UE diante da adesão de Portugal a um acordo da Rodada do Uruguai, envolvendo a liberalização de têxteis (ver seção 5.2). Diversos países aderiram ao acordo pertencente ao arcabouço da interdependência, mas, sendo da UE, a indústria têxtil portuguesa ganhou recursos comunitários para se proteger do aumento de concorrência.

As informações levantadas sobre Portugal (seção 4.1) permitem identificar aspectos do processo de formação do interesse nacional do país que, desde as negociações de adesão até os dias de hoje, tem dois temas fundamentais: desenvolvimento e consolidação e evolução da democracia. Entre os aspectos históricos da política no país que foram identificados, estão o centralismo administrativo e a pressão por poder decisório vinda dos municípios cujas raízes remetem a um passado distante. Com isso, a implementação da política regional no país conviveu com essa tensão entre centralismo e poder local, sendo que a Comissão Européia ressalta a necessidade de se dar voz aos atores locais. Mas o órgão supranacional tem que respeitar o princípio da subsidiariedade e não pode intervir na disputa nacional de Portugal entre poder local e central. A Comissão pressiona para o exercício do poder decisório local, mesmo porque considera-se que os atores locais e regionais teriam boas condições de reconhecer seus potenciais endógenos de desenvolvimento e suas propostas poderiam ter repercussões práticas. Por outro lado, há também lógica diante da centralização de certas decisões de

⁴¹ O Brasil, por exemplo, adota rigores macroeconômicos superiores aos critérios de Maastricht, que definiu uma série de regras de conduta macroeconômica e monetária para os países que quisessem adotar o euro. A relação dívida/PIB do Brasil em torno de 50% está abaixo do critério de Maastricht, assim como o superávit primário no Brasil sempre maior que 3% nos últimos anos está muito acima do limite de déficit primário de 3% do PIB para os países da zona do euro.

política regional pelo Governo central, como aquelas envolvendo infra-estruturas e outras intervenções que exigem um planeamento em nível nacional. Além disso, o Governo central lida com a complexa legislação comunitária de aplicação e define os eixos que devem balizar toda a aplicação dos Fundos Estruturais, facilitando e direcionando o acesso dos atores locais aos recursos. A Comissão Europeia também consegue garantir poder decisório sobre intervenções que exigem planeamento em nível comunitário, como as redes transeuropeias, a lógica geral da política regional e o respeito a seus princípios e regras.

Desde o Tratado de Paris, de 1952, que é base da evolução legal da Comunidade, o ímpeto liberalizante é central. Mas há dentro do Tratado o reconhecimento de que o processo produz perdedores e há o cuidado por se tomar medidas ou deixar espaço para medidas que diminuam os impactos econômicos e sociais negativos da liberalização e do aumento da concorrência do mercado do carvão e do aço. Assim, a indústria siderúrgica belga conseguiu proteções especiais contra países terceiros e da comunidade, com subsídios que chegaram a US\$ 145 milhões entre 1953 e 1958, sendo US\$ 50 milhões advindos da Comunidade (seção 2.2). A manutenção do nível de emprego era preocupação central do Tratado e justificou diversas medidas intervencionistas das autoridades políticas sobre o mercado.

Inúmeros instrumentos de intervenção estavam presentes no Tratado de Paris: concessão de empréstimos ou fiar empresas privadas; execução de obras de infra-estrutura que baixem os custos da produção siderúrgica; incentivo a pesquisas; financiamento de atividades geradoras de empregos; cotas de produção em caso de queda da demanda; regulação do nível de produção das empresas com limitação de quantidade produzida; preços máximos e mínimos no mercado comum ou para a exportação; fixação de preços de carvão e aço preservando a competitividade da siderurgia, bem como das indústrias utilizadoras de aço; concessão de financiamentos não-reembolsáveis para certas empresas prejudicadas pelo estabelecimento do mercado comum; financiamento para transformação de empresas ou criação de novas atividades economicamente viáveis que absorvam

trabalhadores; regulação dos níveis de produção siderúrgica da França, Luxemburgo e Bélgica para diminuir os riscos do setor.

O Tratado da CEE, base jurídica da integração, expandiu o processo de liberalização para toda a economia. No tocante ao estabelecimento da união aduaneira, o Tratado foi muito objetivo, enquanto foi vago em relação a outros aspectos. De qualquer forma, em Roma, definiu-se o desejo de um desenvolvimento harmonioso e a necessidade de assegurar redução das diferenças entre as regiões desenvolvidas e atrasadas da Comunidade. Enquanto em Paris apenas medidas pontuais de compensação foram prescritas, em Roma incluiu-se a questão da coesão no sistema de valores fundamentais da Comunidade. O Banco Europeu de Investimento, que se tornou importante instrumento da política regional europeia, foi uma medida concreta do Tratado de Roma que deu capacidade à autoridade política comunitária de intervir em prol de um desenvolvimento equilibrado. Outro ponto importante do Tratado de Roma foi o favorecimento das políticas regionais nacionais ao excluí-las da lista de políticas internas que “distorcem a concorrência”.

Como cabia à Comissão Europeia julgar quais auxílios estatais distorciam ou não a concorrência, a Comunidade passou a poder influenciar no tipo de políticas públicas utilizadas pelos Estados-membros. As políticas regionais receberam tratamento especial e foram incentivadas. Para que as políticas regionais nacionais não prejudicassem também a concorrência, a Comissão Europeia passou a coordenar essas políticas para que as regiões recebessem recursos estatais de acordo com o nível de carências. Em 1971 realizou-se o primeiro zoneamento do espaço Comunitário no intuito de balizar a aplicação das políticas regionais.

Todos apontam a criação do FEDER, em 1975, como o marco da criação da política regional comunitária. O Fundo nasceu como um mecanismo de redistribuição orçamental, sua criação está relacionada ao primeiro alargamento da Comunidade, mas também ao fato de já se verificar que a liberalização estava aumentando a distância entre regiões centrais e periféricas da Comunidade. O FEDER dotou de meios financeiros uma política comunitária de carácter regional que já estava se configurando anteriormente. Enquanto antes a Comissão podia influenciar via força legal as políticas regionais dos Estados-membros, com o Fundo

ela passou a ter poder financeiro para realizar a política regional europeia. Com o Fundo, a Comissão Europeia passou a ter também um instrumento financeiro para compensar os grupos perdedores com a abertura. Em 1979, uma reforma no regulamento do FEDER reservou uma parte pequena do orçamento do Fundo para ser aplicado segundo critérios definidos pela Comissão com a criação da seção extra-quota.

Na primeira metade dos anos 1980, ocorreram o segundo e o terceiro alargamento com a adesão de Grécia, Espanha e Portugal. Isso fez aumentar na comunidade a heterogeneidade na distribuição de renda e dos fatores de produção. A Comissão Europeia, que tem perfil supranacional, pressionava por maior capacidade de coordenar a política regional, mas com a questão da participação fiscal dos Estados-membros pendente, ela não conseguia avançar sua visão técnica. Era uma visão coerente que geraria mais eficiência na aplicação dos recursos, mas que transferiria poder orçamental e político dos Estados para a Comissão. A complexidade do processo e da lógica política da Comunidade fica evidente no relato de Pires (1998) sobre a resistência dos países periféricos da Comunidade em aceitar a proposta de concentração dos recursos da política regional europeia em seu favor, diante do medo deles de que, se os países ricos parassem de receber esses recursos, força política seria perdida pela ampliação do orçamento dos Fundos Estruturais (ver seção 2.3).

Quando passou a fase da “euroesclerose”, que perpassou o final dos anos 1970 e início dos 1980, a Comunidade voltou a caminhar em direção ao mercado comum e um maior aprofundamento da integração – com mais uma rodada de transformações institucionais, liberalização e transferência de soberania dos Estados para a Comunidade. Nas negociações do Ato Único Europeu, já se falava concretamente na moeda comum, e a liberalização de todos os fatores de produção – trabalho, capital, bens e serviços – era iminente. O problema político da disparidade de desenvolvimento entre países e regiões tornava-se mais grave. Há uma clara contradição entre os movimentos de aprofundamento e de alargamento⁴². O primeiro exige maior convergência de políticas nacionais, de estruturas sociais e econômicas

⁴² Essa contradição pode fazer com que alguns Estados-membros usem o alargamento como forma de frear o aprofundamento e a transferência de soberania.

e de um equilíbrio mínimo para avançar; já o segundo leva ao desequilíbrio e à ampliação de disparidades. Com o Ato Único Europeu, de 1987, os Fundos Estruturais passaram a estar exclusivamente vinculados ao objetivo da coesão econômica e social. No ano seguinte houve uma nova reforma no regulamento dos Fundos e, entre 1987 e 1993, os Fundos Estruturais passaram de 17% para 30,8% de um orçamento comunitário em expansão.

A política regional europeia está, então, entre esses dois movimentos contraditórios do processo de integração. Ela é o principal instrumento para aliviar a tensão entre aprofundamento e alargamento, permitindo à Comunidade caminhar em direção a um conjunto social coeso e de volume gigantesco. Isso confere melhores condições de inserção no sistema internacional, no qual tamanho da população, mercado interno dinâmico e poder militar ainda são fatores fundamentais para se buscar as posições hierárquicas superiores do sistema internacional. Os EUA possuem essas características de forma ressaltada e, por isso, destacam-se no topo hierárquico do sistema. O potencial dos BRICs – grupo de países continentais e com grande população considerados capazes de rivalizar com os países centrais em médio prazo, composto por Brasil, Rússia, Índia e China – e a atenção dada a eles pelos estrategistas das grandes potências indicam que mercado interno continental dinâmico, grandes populações e poder militar parecem ainda ser fundamentais para exercício do poder no século XXI. Elementos levantados nesta pesquisa indicam que a busca desses fatores pelos europeus é uma força motriz do processo de integração. Ao aceitar a adesão de Portugal, a Comunidade expandiu suas fronteiras políticas e econômicas. E ao implementar a política regional nas regiões mais atrasadas, como as regiões portuguesas, a Comunidade estimulou o desenvolvimento de partes de sua economia, aumentando a eficiência do seu conjunto econômico.

Em 1992, a questão do mercado interno europeu estava bem encaminhada e o Tratado de Maastricht pôde ultrapassar o objetivo econômico inicial da Comunidade de construir um mercado comum e lançar as bases para a União Política entre as economias envolvidas. A Comunidade passou, assim, a definir melhor para si e para o resto do sistema internacional seu papel no mundo e suas estruturas de poder que embasam tal papel, embora ainda haja muitas incógnitas a esse respeito. Como em

outras ocasiões, a revisão dos Tratados encadeou uma revisão do regulamento dos Fundos Estruturais para que estes cumprissem melhor os objetivos gerais estabelecidos em Maastricht. Mas, a essa altura, a política regional europeia já estava bem definida legalmente e em termos de seus princípios e objetivos, as evoluções passaram a se dar na busca de maior eficácia ou maior fidelidade aos princípios. Isso é importante para a consolidação dessa política pública comunitária, pois deixa claro para os cidadãos europeus, contribuintes ou beneficiários dos Fundos Estruturais, qual o papel e a razão de ser dos Fundos e como eles afetam seus interesses mais específicos: desde o engenheiro da Bosch contratado na Alemanha devido ao início das operações de uma nova fábrica da empresa em Portugal, incluindo o receio do rececionista belga de que alguém saído das Ilhas Reunião⁴³ por dificuldade econômica possa tomar seu lugar no hotel, até o receio do aposentado de Berlim de que mais trabalhadores poloneses venham para áreas periféricas da sua cidade aumentando os índices de desemprego, a violência e a pressão sobre os serviços públicos. Ademais, muitas empresas também se interessam em ver mercados potenciais deprimidos serem inflados e dinamizados pelo gasto público nacional e comunitário. Esses elementos são uma face egoísta da economia política da coesão econômica e social na UE, mas ajudam a dar viabilidade política aos Fundos Estruturais.

A economia política da coesão econômica e social na UE tem como núcleo a idéia de que a construção de um genuíno mercado comum europeu, com liberdade real para a circulação dos fatores de produção, inclusive o trabalho, somente é viável se houver o esforço de se manter o mínimo de homogeneidade espacial na distribuição desses fatores. De outra forma, o frágil retalho de culturas e interesses nacionais da UE corre sério risco de desagregação. Além disso, estudos da própria Comunidade mostraram que as medidas liberalizantes das primeiras décadas da integração tiveram efeito concentrador da atividade econômica. Tendo como objetivo o fim das barreiras e controles internos à Comunidade, há na Europa uma visão de que o liberalismo e o aumento da concorrência produzem ganhadores e perdedores e de que esses perdedores se concentram nas regiões periféricas. Com a

⁴³ As Ilhas Reunião estão no sudeste da África, no Oceano Índico, e fazem parte da União Europeia. Seus cidadãos falam francês, ganham em euro e têm direito de trabalhar em qualquer país da Comunidade.

livre circulação dos fatores de produção, a concentração de um fator tenderá a atrair os demais fatores de produção. Se o capital se concentrar em determinadas regiões, o fator trabalho irá responder de forma parecida. Na UE, grande parte das medidas de liberalização foi para a construção de um mercado único, que é eixo estruturante do processo de integração. Esse processo foi implementado nas diversas nacionalidades, num duplo movimento político: oferecendo as vantagens naturais da abertura de mercados aos grupos produtivos dinâmicos ou com grande capacidade de expansão de mercados; e oferecendo compensações a certos grupos de perdedores no processo.

Cabe salientar que o liberalismo aplicado no processo de integração da Europa difere do liberalismo aplicado na América Latina, dirigido pelo Consenso de Washington⁴⁴. Nota-se que o tripé das políticas neoliberais – abertura econômica, desregulamentação sobre circulação de capital financeiro e política monetária com ênfase em controle da demanda para controlar a inflação – foi aplicado nos países europeus em alguma medida, tendo o processo de integração contribuído para isso. Mas, na Europa, o liberalismo foi também o liberalismo para a construção de um genuíno mercado interno continental, com dinâmica gerada de dentro para fora, o que se encaixa no tradicional conceito cepalino de “crescimento para dentro”. E isso foi feito sem se inibir o “crescimento para fora”. Essa foi uma das conclusões a que Prebisch chegou, ainda jovem, que a melhor forma de um país aumentar a participação no comércio internacional é ele ter crescimento do mercado interno robusto e capacidade exportadora. A autoridade política comunitária adotou inúmeras formas de ativar o mercado interno, especialmente nas áreas menos dinâmicas. Barreiras foram postas abaixo; a relação entre as economias dos Estados-membros foi estimulada; regras claras para realização de negócios foram definidas. Ao mesmo tempo, cada país e região da UE teve incentivos para exportar para fora da Comunidade e os empreendedores e homens públicos tiveram em mente que o conjunto econômico deve manter um alto nível de competitividade.

Olhando-se para o Brasil, algumas tarifas e barreiras à circulação interna de mercadorias e serviços persistiram até a década de 1930. Uma tese bem aceita sobre

⁴⁴ Ver a respeito da aplicação do neoliberalismo na América Latina, Cervo, 2001.

o processo de formação econômica do Brasil, é sua origem em um território continental com diversos núcleos econômicos voltados para fora e com pouca conexão interna, uma forma de arquipélago⁴⁵. Apenas no ciclo do ouro iniciou-se um processo de integração dessas “ilhas” – as regiões Sul e Sudeste, justamente as mais desenvolvidas –, e só na década de 1930 isso se completou – embora a Amazônia ainda esteja mal-articulada ao resto do país. Foi a partir daí, e com os ganhos da integração desse mercado interno continental, que o Brasil obteve uma das três melhores taxas de crescimento de longo prazo do mundo até meados da década de 1970. No período houve incentivos ao mercado interno e proteção, mas o país aumentou sua participação no comércio internacional, o que também demonstra, junto com a experiência europeia⁴⁶, que não há uma contradição neste sentido.

A Comunidade Europeia levou os Estados-membros a uma abertura de suas economias, num processo gradual e negociado, e criou um sistema de contraponto à ação liberalizante, permitindo, por meio de sua estrutura político-institucional, avançar compensações pontuais em Estados, regiões, localidades, setores econômicos ou grupos sociais que se façam representar por meio do processo político nacional e comunitário. O caminho natural para avançar um interesse específico é transformá-lo em interesse nacional para o país negociar em nível comunitário, mas existe também a possibilidade de ligações entre grupos regionais, locais ou setoriais direto com instituições comunitárias, como o Parlamento e a Comissão, por intermédio notadamente do Comitê das Regiões.

Identificou-se na presente dissertação a centralidade do projeto do Mercado Interno Comunitário dentro do processo de integração, o que foi ressaltado no Ato Único Europeu. A adesão de economias menos desenvolvidas representou uma série de oportunidades para muitas empresas dos países centrais da Comunidade. Ao mesmo tempo, as adesões de Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda foram de certa forma naturais diante da proximidade histórica, cultural, política e geográfica dos

⁴⁵ Ver a respeito em FURTADO, *Formação Econômica do Brasil*, 1984.

⁴⁶ Interessante notar que CERVO (2001) identificou que as políticas de incentivo ao mercado interno na América Latina entre os anos 1930 e 1970 foi antes fruto de atitudes e negociações pragmáticas dos homens de Estado do que da adoção de algum pressuposto teórico ou ideológico. Isso se observou na presente pesquisa em relação ao processo político e de incentivo ao mercado interno na UE.

países com o restante da Comunidade. A ampliação da abrangência geográfica dos Tratados para esses países deu um novo significado aos princípios de desenvolvimento harmonioso e redução das disparidades entre as regiões, definidos no Tratado de Roma. Isso porque, quando essas economias aderiram à Comunidade, causaram um aumento das disparidades entre Estados-membros e regiões, colocando barreiras no caminho do aprofundamento, especialmente em relação ao Mercado Interno. A mudança de significado daqueles princípios foi no sentido de uma melhor definição, ao mesmo tempo em que a autoridade política comunitária e alguns Estados-membros buscaram dar sentido prático àqueles princípios. A mudança de significado se concretizou na atual noção de coesão econômica e social, bem estabelecida no Tratado da União Europeia. E a busca de sentido prático levou ao aperfeiçoamento da política regional europeia, transformando-a no principal instrumento da coesão.

O Mercado Interno significa um genuíno esforço liberalizante. Genuíno porque engloba todos os fatores de produção. Ao permitir a movimentação do fator trabalho, a Comunidade assumiu responsabilidade sobre os efeitos sociais negativos de um processo de liberalização entre desiguais; isto é central na economia política da coesão econômica e social. Outro aspecto central é a percepção de que há perdedores ao se liberalizar, especialmente nos países mais atrasados, e isso somado à mobilidade real de fatores de produção impõe aos habitantes dos países centrais da Comunidade a noção dos riscos advindos de um aumento das disparidades econômicas e sociais. Ainda sobre a economia política da coesão na UE, percebe-se como o interesse nacional é negociado pragmaticamente, como ocorre, de forma geral, no processo político da Comunidade, sendo a política regional também um instrumento de barganha política. No mesmo sentido, foi possível notar um baixo peso ideológico dentro do processo de integração.

Quando a presente pesquisa passou do nível comunitário para o nacional e regional, confirmaram-se as primeiras conclusões obtidas no estudo mais amplo da integração e pôde-se perceber que o valor da coesão se faz presente para os países mais atrasados, ultrapassando o mero discurso. Ficou evidente a capacidade de o processo político comunitário satisfazer os interesses nacionais de Portugal ao

mesmo tempo em que forçava ações do país que atendessem aos interesses nacionais de outros membros da comunidade, confirmando a lógica da barganha pragmática apontada por Milward (capítulo 2). Pode-se perceber com o estudo do caso português a capacidade de o poder supranacional moldar instituições nacionais, especificamente ao construir estruturas nacionais de política regional antes inexistentes no país, mas também com os critérios macroeconômicos nominais definidos em Maastricht, a convergência de normas técnicas etc. Por outro lado, surgiram limites a esse processo. No caso português isso ficou claro com a tensão entre autoridade central e o exercício do poder regional/local. Embora preferisse o aumento do poder regional, a Comissão Europeia pouco pôde fazer no caso, tendo que respeitar o princípio da Subsidiariedade.

Podemos identificar dentro da estratégia do projeto de integração europeia a questão da importância e da preferência pelo mercado interno como fonte de coesão política, econômica e social. Isso se fez por meio da criação de infra-estruturas, instituições e fluxos de pessoas, de capital, de bens e de serviços voltados para a interconexão do conjunto das relações sociais na Europa. Evidentemente que isso não significou um estrangulamento do comércio e das relações dos Estados-membros com o resto do mundo. É interessante observar que, em uma economia continental heterogênea culturalmente, elegeu-se um mercado interno coeso e dinâmico como o elo forte da manutenção da unidade política. Lá, a cláusula do *opting out*, que permite que um país se desligue da União, torna clara a importância de fomentar as forças coesivas. No Brasil, nossa unidade territorial é surpreendentemente forte. No imaginário de muitos é uma unidade indivisível. Mas, do ponto de vista de estratégia de Estado, é importante que se dê a atenção devida à força coesiva gerada pela dinâmica endógena de um mercado continental. A Amazônia, por exemplo, possui conexões fracas com o restante da economia nacional, como demonstram estudos de Bertha Becker (2005), ao mesmo tempo em que a biotecnologia se posiciona na fronteira dinâmica da economia mundial. Diversos autores têm falado da importância do desenvolvimento local na Amazônia utilizando as potencialidades endógenas em contraponto à estratégia dos pólos de crescimento representada na Zona Franca de Manaus. Uma política regional

eficiente poderia cumprir um importante papel no estímulo dessas capacidades endógenas e na articulação desse potencial com o restante do mercado interno. O Nordeste, e especificamente o Semi-Árido, também são carentes de uma política regional bem definida.

Também podemos pensar em uma política regional do MERCOSUL, ou Sul-Americana. Já foi inclusive criado o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do MERCOSUL (FOCEM). E se o Brasil tiver uma política regional bem-definida, pode liderar a política regional do MERCOSUL, que se vislumbra com a criação de seu Fundo Estrutural. Além de expandir mercados no continente, a integração física pode nos abrir um atalho para o Oceano Pacífico, nos aproximando da Ásia. Olhar a experiência da integração europeia é importante para qualquer projeto de integração regional no mundo, porque é a experiência de maior êxito. Isso se aplica para a integração da América do Sul, o que não significa que tudo feito pelos europeus deve ser copiado sem se considerar as nossas especificidades.

As políticas de desenvolvimento e infra-estrutura necessárias para articular a economia dos estados da Amazônia ao resto do país podem ser beneficiadas por uma melhor articulação da região com os países amazônicos. Além disso, embora tenhamos perto de 70% da bacia amazônica em território nacional, grande parte da água que alimenta a bacia vem desses países. Ou seja, o Brasil tem interesse no desenvolvimento sustentável e integrado da Amazônia como um todo. A integração poderia permitir aos países da região avançar políticas de desenvolvimento sustentável que a simples cooperação num arcabouço de interdependência não permite. Existem interesses difusos, mas latentes, em torno da integração da América do Sul que homens de Estado hábeis podem transformar em interesses concretos, capazes de dar vazão aos diferentes interesses nacionais.

Os discursos políticos favoráveis, falando das inúmeras possibilidades de ganhos e dos heróis do passado imbuídos da integração da América do Sul, fazem pouco de concreto para a integração. A experiência europeia indica que as negociações devem se centrar em interesses concretos dos Estados, num processo de barganha intenso onde as partes consigam avançar os interesses conciliáveis. É

preciso construir mecanismos de compensação para grupos perdedores com o processo de integração, em um contexto de barganha mais intensa e pragmática. A integração europeia envolve ativamente uma série de atores nacionais, regionais e locais; no MERCOSUL, as instituições estão ainda muito distantes dos cidadãos. Cabe aos governos conseguir identificar no interesse nacional emanado de seus cidadãos o que pode ser avançado por meio da integração sul-americana. O que a integração pode oferecer de concreto aos sul-americanos? Eis a questão.

Referências Bibliográficas

- ANICA, A. *Transformações na sociedade portuguesa e integração na CEE*. Faro: Universidade do Algarve, 1997. <http://www.eduvinet.de/eduvinet/port002.htm>, acessado em outubro 2006.
- BECKER, B. Amazônia: Desenvolvimento e Soberania. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Estado de Uma Nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- BIELCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- CABRAL, M. V. O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). In *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v.18 n.51. São Paulo, fevereiro de 2003
- CARVALHO, A.C.; MATIAS, S. *Índices de Desenvolvimento para as Regiões Portuguesas – 2001*. Lisboa: DPP, 2004.
- CERVO, A.L. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, IBRI, 2001.
- CEE, *Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*. Bruxelas, 1984 (1951).
- _____. *Tratado que institui a Comunidade Económica Européia*. Bruxelas: Conselho, 1984 (1957).
- _____. *Regulation (EEC) No 724/75*. Bruxelas: Official Journal L 073, março de 1975.
- _____. *Resolução do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1979, relativa às orientações da política regional comunitária*. Bruxelas: Jornal Oficial nº C 036 de 09/02/1979.
- _____. *Council Regulation (EEC) No 214/79 of 6 February 1979 amending Regulation (EEC) No 724/75 establishing a European Regional Development Fund*. Bruxelas: Official Journal L 035, 09/02/1979.
- _____. *Council Regulation (EEC) No 1787/84 on the European Regional Development Fund*. Bruxelas: Official Journal L 169, 28/06/1984.
- CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Unesp, 2004.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã., 1996.
- CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Execução Anual do QCAII- 1998*. Lisboa: CES, 2000.
- COSTA, C.G. *Economia e Política da Construção Européia: os desafios do processo de integração*. Lisboa: Terramar; 2004.
- COUSSY, J. *Economia Política Internacional in SMOUTS. M.C. As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UNB, 2004.
- D'ARCY, F. *Construção Européia e Transformação dos Estados Europeus*. Franca: Unesp, 1999.
- Domingos, E. Análise do Investimento do Sector Público Administrativo (Spa) em Portugal (1977-1993) In *Prospectiva e Planeamento*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento, 1998.
- DPP. *Portugal no contexto da UE. Dinâmica de Convergência*. Lisboa, Ministério das Finanças, 1999.
- _____. *Dinâmicas Regionais em Portugal. Demografia e Investimentos*. Lisboa, Ministério das Finanças, 2003.

- _____. *PIDDAC em números*. Lisboa: Ministério do Planeamento, 2001.
- _____. *Portugal em números: situação socioeconômica*. Lisboa: DPP, 2003.
- DUROSELLE, J-B. *Todo Império Perecerá: Teoria das relações internacionais*. Brasília, Editora UnB, 2000.
- FÉLIX, R. J. M. *Portugal 2015, Internacionalização da Economia: uma Reflexão Prospectiva*. Lisboa: DPP, 2002.
- FERNANDES, J. *A organização dos trabalhadores agrícolas na reforma agrária: o caso de Baleizão*. Lisboa: Etnográfica, Vol. VI (2), 2002, pp. 327-345. http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_06/N2/Vol_vi_N2_327-346.pdf , acessado em outubro de 2006.
- FERREIRA, E. S. *Integração Econômica: Teoria – CEE - a adesão de Portugal*. Porto: Edições 70/CEDEP: 1983.
- FIORI, J.L. (Org.). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FIORI, J.L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- FRANCISCA, C. *Manual de Procedimentos do Fundo de Coesão*. Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, 2003.
- FRANK, A. G. Reescrevendo a História mundial. In PROCÓPIO, A. (org.) *Relações Internacionais, os excluídos da arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. New York: Perennial, 1992
- FURTADO, C. *Formacao Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1984.
- _____. *Teoria e politica do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1988.
- GILPIN, R. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GODINHO, M. M., MAMEDE, R. P. *Factores de convergência da economia portuguesa: mudança estrutural e eficiência sectorial*. Lisboa: ISEG/UTL, sem data.
- HOFFMANN, S. KEOHANE, R. O. *The New european community: Decisionmaking and institutional change*. Boulder : Westview, 1991.
- _____. The Nature of Political Economy. In: ART, R; JERVIS, R. (orgs.) *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: Pearson/Longman, 2004.
- JACCOUD, L. Texto para Discussão no 815. *Experiências Internacionais em Política Regional: o Caso da França*. Brasília, IPEA: agosto de 2001.
- KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- KRUEGER, A. *The Political Economy of Rent-Seeking society*. American Economic Review, vol. 64, 291-303, 1974.
- LAINS, P. *Portugal's Growth Paradox, 1870-1950*. Porto: Universidade do Porto, 2003. (www.fep.up.pt).
- _____. *Catching up to the European core: Portuguese economic growth, 1919-1990*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Working Papers, fevereiro de 2003.
- LESSA, A. C. *A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- MARTINS, G. O. *Portugal – instituições e fatos*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1991.
- MEARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great powers*. New York, W.W. Norton, 2001.

- MEERSCH, W.J.G. *Organisations Européennes*. Bruxelles: Etablissements Emile Bruyland, 1966.
- MEZA, R. B. Síntese e Evolução do Pensamento Latino-americano em Relações Internacionais. In PROCÓPIO, A. (org.) *Relações Internacionais, os excluídos da arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MILWARD, A. S (org.) *The frontier of national sovereignty: History and theory 1945-1992*. London: Routledge, 1993.
- NAREDO, J. M. *Contra la dictadura de los mercados*. Barcelona: ATTAC, 2001.
- PIRES, L.M. *A Política Regional Européia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- PORTUGAL; UE. *Programa Operacional Regional do Alentejo 2000-2006: Revisão Intercalar 2004*. Lisboa: Comissão de Gestão do QCA III; Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 2005.
- RIBEIRO, J. M. F. *Portugal 2015, internacionalização da economia: uma reflexão prospectiva*. Lisboa: DPP, Série “Prospectiva – Métodos e Aplicações” Nº 6, 2002.
- ROCA, M. N. O.; SILVA, V; CALDINHAS, S. *Demographic Sustainability and Regional Development: The Cases of Alto Minho and Alto Alentejo*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2002.
- ROSENAU, J. M. *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- ROXO, M. J.; Ó, A. Driving forces of land use changes in Alentejo and its impact on soil and water. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Geografia e Planeamento Regional. Paper, 2006.
- SADER, E. *Século XX: Uma biografia não-autorizada*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- STRANGE, S. *States and Markets: an Introduction to International Political Economy*. New York: Basil Blackwell, 1988.
- TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (orgs). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TEIXEIRA N. S. *Europa, (im)potência internacional*. Diário de Notícias, 13/10/2003, IPRI (<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=9&ida=56>), acessado em setembro de 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS *Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA)– QCA II – Relatório de Auditoria Nº 17/2002*. Lisboa: Tribunal de Contas: 2002
- UNIÃO EUROPÉIA. *Acto Único Europeu*. Bruxelas: Jornal das Comunidades Européias Nº C 169/1, 1987.
- _____. *Tratado da União Européia*. Bruxelas: Jornal das Comunidades Européias Nº C 191/1, 1992.
- _____. *Quadro Comunitário de Apoio III 2000-2006*. Bruxelas: Quadro Comunitário de Apoio III, 2000.
- _____. *Programa Operacional Regional do Alentejo 2000-2006*. Bruxelas: Quadro Comunitário de Apoio III, 2000.
- _____. *Programa Operacional Regional do Alentejo 2000-2006: revisão Intercalar 2004*. Bruxelas: Quadro Comunitário de Apoio III, 2004.

UE, Comissão de Gestão do QCA III. *Relatório Final de 2002*. Lisboa: Quadro Comunitário de Apoio III, 2003.

UNCTAD *Trade and Development Report*. New York: UN, 2002.

WALLERSTEIN, I. *Politics of the world-economy: the states, the movements and the civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. *After Liberalism*. New York: The New Press, 1995.

BANCO DE PORTUGAL: acessado em novembro de 2006.

[http://apl1.bportugal.pt/EstatisticasWEB/\(5kanap55tat1u055w35c4nqm\)/Default.aspx](http://apl1.bportugal.pt/EstatisticasWEB/(5kanap55tat1u055w35c4nqm)/Default.aspx)

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO

ALENTEJO: <http://www.ccdr-a.gov.pt> , acessado em julho de 2006.

UNIÃO EUROPÉIA on-line: http://europa.eu/index_pt.htm, acessado pela última vez em novembro de 2006.

ANEXO

Regulamento do FEDER de 1975

Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing an European Regional Development Fund

Official Journal L 073 , 21/03/1975 P. 0001 - 0007
Greek special edition: Chapter 14 Volume 1 P. 0010

(1) OJ N C 108 , 10 . 12 . 1973 , P . 51 .

(2) OJ N C 8 , 31 . 1 . 1974 , P . 11 .

REGULATION (EEC) N 724/75 OF THE COUNCIL OF 18 MARCH 1975

ESTABLISHING A EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES ,

HAVING REGARD TO THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY ,
AND IN PARTICULAR ARTICLE 235 THEREOF ;

HAVING REGARD TO THE PROPOSAL FROM THE COMMISSION ;

HAVING REGARD TO THE OPINION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT (1) ;

HAVING REGARD TO THE OPINION OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (2) ;

WHEREAS , BY VIRTUE OF ARTICLE 2 OF THE TREATY , THE COMMUNITY HAS BEEN
ASSIGNED THE TASK OF PROMOTING THROUGHOUT THE COMMUNITY A HARMONIOUS
DEVELOPMENT OF ECONOMIC ACTIVITIES ;

WHEREAS THE PARIS CONFERENCE OF HEADS OF STATE OR OF GOVERNMENT IN OCTOBER
1972 , DESIROUS OF FINDING A COMMUNITY SOLUTION TO REGIONAL PROBLEMS , INVITED
THE COMMUNITY INSTITUTIONS TO CREATE A REGIONAL DEVELOPMENT FUND WHOSE
INTERVENTION , IN CONJUNCTION WITH NATIONAL AIDS , SHOULD PERMIT , WITH THE
PROGRESSIVE REALIZATION OF ECONOMIC AND MONETARY UNION , THE CORRECTION OF
THE MAIN REGIONAL IMBALANCES IN THE COMMUNITY AND PARTICULARLY THOSE
RESULTING FROM THE PREPONDERANCE OF AGRICULTURE AND FROM INDUSTRIAL
CHANGE AND STRUCTURAL UNDEREMPLOYMENT ;

WHEREAS THIS UNDERTAKING WAS REITERATED AT THE CONFERENCE IN COPENHAGEN IN
DECEMBER 1973 ; WHEREAS IT WAS DECIDED AT THE CONFERENCE IN PARIS IN DECEMBER
1974 THAT THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND SHOULD BE IMPLEMENTED AS
FROM 1 JANUARY 1975 ;

WHEREAS PURSUANT TO THE DECISION TAKEN BY THE HEADS OF GOVERNMENT AT THE
PARIS CONFERENCE IN 1974 , THE FUND SHOULD BE ALLOCATED SPECIFIC AMOUNTS FOR
THE YEARS 1975 TO 1977 ; WHEREAS , HOWEVER , IT IS ADVISABLE TO RESERVE THE
DECISION AS TO THE NATURE OF THE FUND'S EXPENDITURE FOR SUBSEQUENT FINANCIAL
YEARS ;

WHEREAS THE TREATY DOES NOT PROVIDE THE NECESSARY POWERS ; WHEREAS THE COMMUNITY SHOULD BE GRANTED SUCH POWERS PURSUANT TO ARTICLE 235 OF THE TREATY ;

WHEREAS AN EFFECTIVE POLICY ON REGIONAL STRUCTURES IS AN ESSENTIAL PREREQUISITE TO THE REALIZATION OF ECONOMIC AND MONETARY UNION ;

WHEREAS REGIONAL DEVELOPMENT REQUIRES INVESTMENT IN INDUSTRIAL OR SERVICE ACTIVITIES ENSURING THAT NEW JOBS ARE CREATED AND EXISTING JOBS MAINTAINED ON THE ONE HAND , AND ON THE OTHER , INVESTMENT IN INFRASTRUCTURES DIRECTLY LINKED TO THE DEVELOPMENT OF THESE ACTIVITIES ; WHEREAS IT IS NECESSARY TO CONTRIBUTE TO THE CREATION IN CERTAIN LESS-FAVOURLED AGRICULTURAL AREAS , OF ADEQUATE , COLLECTIVE FACILITIES TO ENSURE THAT FARMING IS CONTINUED AND A MINIMUM POPULATION MAINTAINED ;

WHEREAS THE PRINCIPLE SHOULD BE ADOPTED THAT THE FUND'S ASSISTANCE SHOULD BE ALLOCATED ACCORDING TO THE RELATIVE SEVERITY OF REGIONAL IMBALANCES ; WHEREAS ACCOUNT SHOULD ALSO BE TAKEN OF OTHER FACTORS DETERMINING THE INTEREST OF INVESTMENTS FROM THE POINT OF VIEW OF THE REGION CONCERNED AS WELL AS FROM THAT OF THE COMMUNITY ;

WHEREAS THE MANAGEMENT OF THE FUND SHOULD BE THE RESPONSIBILITY OF THE COMMISSION ASSISTED BY A FUND COMMITTEE ;

WHEREAS AID FROM THE FUND WILL BE EFFECTIVE ONLY IF INVESTMENTS BENEFITING FROM THE COMMUNITY'S AID ARE INCLUDED IN REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMMES ; WHEREAS THE RESULTS OBTAINED IN EACH REGION FROM YEAR TO YEAR SHOULD BE MONITORED ;

WHEREAS THE FUND'S ASSISTANCE SHOULD NOT LEAD MEMBER STATES TO REDUCE THEIR OWN REGIONAL DEVELOPMENT EFFORTS BUT SHOULD COMPLEMENT THESE EFFORTS ;

WHEREAS THE COMMISSION SHOULD ENSURE , WITH THE COOPERATION OF MEMBER STATES , THE PROPER ADMINISTRATION OF INVESTMENTS RECEIVING AID FROM THE FUND AND EXERCISE EFFECTIVE CONTROL OF THE OPERATION OF THE FUND ;

WHEREAS THE EXTENT OF THE COMMUNITY'S ACTIVITIES REQUIRES SPECIFIC INFORMATION TO BE PROVIDED TO THE COUNCIL AND TO THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE FORM OF AN ANNUAL REPORT ,

HAS ADOPTED THIS REGULATION :

ARTICLE 1

A EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND IS HEREBY ESTABLISHED , HEREINAFTER REFERRED TO AS " THE FUND " , INTENDED TO CORRECT THE PRINCIPAL REGIONAL IMBALANCES WITHIN THE COMMUNITY RESULTING IN PARTICULAR FROM AGRICULTURAL PREPONDERANCE , INDUSTRIAL CHANGE AND STRUCTURAL UNDER-EMPLOYMENT .

ARTICLE 2

1 . FOR THE PERIOD 1975 TO 1977 , FINANCIAL ASSISTANCE FROM THE FUND SHALL BE GRANTED TO THE APPLICANT MEMBER STATES , SUBJECT TO THE CONDITIONS SET OUT IN THIS REGULATION AND WITHIN THE LIMITS OF THE FOLLOWING APPROPRIATIONS :

300 MILLION UNITS OF ACCOUNT IN 1975 ,

500 MILLION UNITS OF ACCOUNT IN 1976 ,

500 MILLION UNITS OF ACCOUNT IN 1977 .

THIS TOTAL AMOUNT OF 1 300 MILLION UNITS OF ACCOUNT SHALL BE FINANCED TO THE EXTENT OF 150 MILLION UNITS OF ACCOUNT BY THE APPROPRIATIONS NOT PRESENTLY UTILIZED FROM THE EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE AND GUARANTEE FUND (GUIDANCE SECTION) .

THE RESOURCES OF THE FUND SHALL BE DISTRIBUTED IN ACCORDANCE WITH THE FOLLOWING TABLE :

BELGIUM 1 * 5 %

DENMARK 1 * 3 %

FRANCE 15 * 0 %

IRELAND 6 * 0 %

ITALY 40 * 0 %

LUXEMBOURG 0 * 1 %

NETHERLANDS 1 * 7 %

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY 6 * 4 %

UNITED KINGDOM 28 * 0 %

FURTHER , A SUM OF SIX MILLION UNITS OF ACCOUNT SHALL BE GRANTED TO IRELAND , WHICH SHALL BE DEDUCTED FROM THE SHARE OF OTHER MEMBER STATES WITH THE EXCEPTION OF ITALY .

2 . WHEN RE-EXAMINING THE REGULATION AS PROVIDED FOR IN ARTICLE 18 , THE COMMISSION SHALL IN DUE COURSE MAKE THE APPROPRIATE PROPOSALS FOR THE COMMUNITY'S REGIONAL POLICY AND FOR AID FROM THE FUND DURING THE SUBSEQUENT PERIOD .

3 . THE ANNUAL BUDGET SHALL INDICATE FOR THE RELEVANT YEAR UNDER THE FUND HEADING :

(A) COMMITMENT APPROPRIATIONS ;

(B) PAYMENT APPROPRIATIONS .

SAVE WHERE OTHERWISE PROVIDED FOR IN SPECIAL PROVISIONS LAID DOWN IN THIS REGULATION , THE FINANCIAL REGULATION APPLICABLE TO THE GENERAL BUDGET OF THE COMMUNITIES SHALL APPLY TO THE MANAGEMENT OF THE FUND .

ARTICLE 3

REGIONS AND AREAS WHICH MAY BENEFIT FROM THE FUND SHALL BE LIMITED TO THOSE AIDED AREAS ESTABLISHED BY MEMBER STATES IN APPLYING THEIR SYSTEMS OF REGIONAL AIDS AND IN WHICH STATE AIDS ARE GRANTED WHICH QUALIFY FOR FUND ASSISTANCE .

WHEN AID FROM THE FUND IS GRANTED , PRIORITY SHALL BE GIVEN TO INVESTMENTS IN NATIONAL PRIORITY AREAS , TAKING ACCOUNT OF THE PRINCIPLES FOR THE COORDINATION AT COMMUNITY LEVEL OF REGIONAL AIDS .

ARTICLE 4

1 . THE FUND MAY CONTRIBUTE TO THE FINANCING OF INVESTMENTS WHICH INDIVIDUALLY EXCEED 50 000 UNITS OF ACCOUNT , AND COME UNDER ANY OF THE FOLLOWING CATEGORIES :

(A) INVESTMENTS IN INDUSTRIAL , HANDICRAFT , OR SERVICE ACTIVITIES WHICH ARE ECONOMICALLY SOUND AND WHICH BENEFIT FROM STATE REGIONAL AIDS , PROVIDED THAT AT LEAST 10 NEW JOBS ARE CREATED OR THAT EXISTING JOBS ARE MAINTAINED . IN THE LATTER CASE , THE INVESTMENTS SHOULD FALL WITHIN THE FRAMEWORK OF A CONVERSION OR RESTRUCTURING PLAN TO ENSURE THAT THE UNDERTAKING CONCERNED IS COMPETITIVE . PREFERENCE SHALL , HOWEVER , BE GIVEN TO OPERATIONS WHICH BOTH MAINTAIN EXISTING JOBS AND CREATE NEW JOBS .

SERVICE ACTIVITIES QUALIFYING FOR ASSISTANCE SHALL BE THOSE CONCERNED WITH TOURISM AND THOSE WHICH HAVE A CHOICE OF LOCATION . SUCH ACTIVITIES SHOULD HAVE A DIRECT IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF THE REGION AND ON THE LEVEL OF EMPLOYMENT .

(B) INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURES DIRECTLY LINKED WITH THE DEVELOPMENT OF ACTIVITIES COVERED BY (A) ABOVE AND TOTALLY OR PARTIALLY FINANCED WHOLLY OR IN PART BY PUBLIC AUTHORITIES OR BY ANY OTHER AGENCY RESPONSIBLE , ON A SIMILAR BASIS AS A PUBLIC AUTHORITY , FOR THE CREATION OF INFRASTRUCTURES .

(C) INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURES COVER IN ARTICLE 3 (2) OF THE COUNCIL DIRECTIVE ON MOUNTAIN AND HILL FARMING AND FARMING IN CERTAIN LESS-FAVOURED AREAS , PROVIDED THAT THE LESS-FAVOURED AREA IN QUESTION CORRESPONDS TO OR IS LOCATED WITHIN ONE OF THE REGIONS OR AREAS COVERED BY ARTICLE 3 OF THIS REGULATION .

2 . THE AMOUNT OF THE FUND'S CONTRIBUTION SHALL BE :

(A) IN RESPECT OF INVESTMENTS COVERED BY PARAGRAPH 1 (A) , 20 % OF THE INVESTMENT COST WITHOUT HOWEVER EXCEEDING 50 % OF THE AID ACCORDED TO EACH INVESTMENT BY PUBLIC AUTHORITIES UNDER A SYSTEM OF REGIONAL AIDS , SUCH CONTRIBUTIONS BEING LIMITED MOREOVER TO THAT PART OF THE INVESTMENT WHICH DOES NOT EXCEED 100 000 UNITS OF ACCOUNT PER JOB CREATED AND 50 000 UNITS OF ACCOUNT PER JOB MAINTAINED .

THE STATE AIDS TO BE TAKEN INTO CONSIDERATION IN THIS CONNECTION SHALL BE GRANTS , INTEREST REBATES , OR THEIR EQUIVALENT WHERE LOANS AT REDUCED RATES OF INTEREST ARE CONCERNED , WHETHER THESE AIDS ARE LINKED TO THE INVESTMENT OR TO THE NUMBER OF JOBS CREATED . THE AID EQUIVALENT WILL BE CALCULATED IN ACCORDANCE WITH AN IMPLEMENTING REGULATION REFERRED TO IN ARTICLE 17 . THE AID GRANTED IN THE FORM OF RENT REBATES OR EXEMPTIONS FROM PAYMENTS OF RENTS OF FACTORIES MAY ALSO BE TAKEN INTO ACCOUNT , PROVIDED THAT THIS FORM OF CALCULATION CAN BE APPLIED .

THE CONTRIBUTION FROM THE FUND THUS DEFINED MAY , PURSUANT TO A PRIOR DECISION OF THE MEMBER STATE CONCERNED COMMUNICATED AT THE SAME TIME AS THE REQUEST FOR THIS CONTRIBUTION , EITHER SUPPLEMENT AID GRANTED TO THE RELEVANT INVESTMENT BY PUBLIC AUTHORITIES OR REMAIN CREDITED TO THOSE AUTHORITIES AND CONSIDERED AS A PARTIAL REPAYMENT OF SUCH AID .

(B) IN RESPECT OF INVESTMENTS COVERED BY PARAGRAPH 1 (B) AND (C) , 30 % OF THE EXPENDITURE INCURRED BY PUBLIC AUTHORITIES WHEN THE INVESTMENT IS LESS THAN 10 MILLION UNITS OF ACCOUNT , AND FROM 10 TO 30 % MAXIMUM FOR INVESTMENTS OF 10 MILLION UNITS OF ACCOUNT OR MORE , THE FUND'S ASSISTANCE BEING ABLE TO CONSIST WHOLLY OR IN PART OF A REBATE OF THREE PERCENTAGE POINTS ON LOANS MADE BY THE EUROPEAN INVESTMENT BANK , PURSUANT TO ARTICLE 130 (A) AND (B) OF THE TREATY , IN THE REGIONS AND AREAS REFERRED TO IN ARTICLE 3 OF THIS REGULATION .
IN THIS EVENT , THE AID FROM THAT FUND SHALL BE PAID TO THE BANK IN ONE INSTALMENT , THE REBATE BEING A CAPITALIZED SUM EXPRESSED AS A PERCENTAGE OF THE INVESTMENT .

ARTICLE 5

1 . THE FUND'S ASSISTANCE SHALL BE DECIDED BY THE COMMISSION IN ACCORDANCE WITH THE PROCEDURE LAID DOWN IN ARTICLE 12 , ACCORDING TO THE RELATIVE SEVERITY OF THE ECONOMIC IMBALANCE OF THE REGION WHERE THE INVESTMENT IS MADE AND THE DIRECT OR INDIRECT EFFECT OF THE INVESTMENT ON EMPLOYMENT . THE COMMISSION SHALL EXAMINE , IN PARTICULAR THE CONSISTENCY OF THE INVESTMENT WITH THE RANGE OF ACTIONS UNDERTAKEN BY THE RELEVANT MEMBER STATE IN FAVOUR OF THE REGION CONCERNED , AS APPARENT FROM INFORMATION SUPPLIED BY MEMBER STATES PURSUANT TO ARTICLE 6 AND TAKING SPECIAL ACCOUNT OF :

(A) THE INVESTMENTS CONTRIBUTION TO THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION ;

(B) THE CONSISTENCY OF THE INVESTMENT WITH THE COMMUNITY'S PROGRAMMES OR OBJECTIVES ;

(C) THE SITUATION OF THE ECONOMIC SECTOR CONCERNED AND THE PROFITABILITY OF THE INVESTMENT ;

(D) WHETHER THE INVESTMENT FALLS WITHIN A FRONTIER AREA , THAT IS TO SAY , WITHIN ADJACENT REGIONS OF SEPARATE MEMBER STATES ;

(E) OTHER CONTRIBUTIONS MADE BY COMMUNITY INSTITUTIONS OR BY THE EUROPEAN INVESTMENT BANK , EITHER TO THE SAME INVESTMENT OR TO OTHER ACTIVITIES WITHIN THE SAME REGION . THUS CONTRIBUTIONS FROM THE FUND WILL BE COORDINATED WITH OTHER COMMUNITY CONTRIBUTIONS , IN SUCH A WAY AS TO FAVOUR A RANGE OF CONVERGING AND COORDINATED ACTIONS WITHIN A GIVEN REGION AND TO GUARANTEE IN PARTICULAR CONSISTENCY BETWEEN REGIONAL POLICY AND STRUCTURAL POLICY FOR AGRICULTURE .

2 . IN RESPECT OF INFRASTRUCTURES COSTING 10 MILLION OR MORE UNITS OF ACCOUNT , THE COMMISSION SHALL , BEFORE OBTAINING THE OPINION OF THE FUND COMMITTEE REFERRED TO IN ARTICLE 12 , CONSULT THE COMMITTEE FOR REGIONAL POLICY .

ARTICLE 6

1 . INVESTMENTS MAY BENEFIT FROM THE FUND'S ASSISTANCE ONLY IF THEY FALL WITHIN THE FRAMEWORK OF A REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMME , THE IMPLEMENTATION OF WHICH IS LIKELY TO CONTRIBUTE TO THE CORRECTION OF THE MAIN REGIONAL IMBALANCES WITHIN THE COMMUNITY WHICH ARE LIKELY TO PREJUDICE THE ATTAINMENT OF ECONOMIC AND MONETARY UNION .

2 . BY WAY OF DEROGATION FROM PARAGRAPH 1 THE ANNUAL INFORMATION REFERRED TO IN PARAGRAPH 6 SHALL TAKE THE PLACE OF PROGRAMMES , UNTIL SUCH PROGRAMMES HAVE BEEN PREPARED FOR REGIONS WHERE THEY HAVE NOT YET BEEN

ESTABLISHED . A TIMETABLE WILL BE SET FOR THE PREPARATION OF THESE PROGRAMMES , SUCH THAT ALL PROGRAMMES WILL BE AVAILABLE BY THE END OF 1977 .

3 . MEMBER STATES SHALL NOTIFY THE COMMISSION OF REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMMES AND ALTERATIONS THERETO AS AND WHEN THEY ARE DRAWN UP .

4 . THE PROGRAMMES SHALL INDICATE THE OBJECTIVES AND THE MEANS FOR DEVELOPING THE REGION . FOR THIS PURPOSE , ONE OF THE PRIORITY TASKS OF THE COMMITTEE FOR REGIONAL POLICY SHALL BE TO STUDY THE TECHNICAL METHODS FOR PREPARING THESE PROGRAMMES , SO AS TO PROVIDE , BY 31 DECEMBER 1975 AT THE LATEST , AN OUTLINE OF THE INFORMATION TO BE INCLUDED IN THESE PROGRAMMES .

5 . THE COMMITTEE FOR REGIONAL POLICY MUST BE CONSULTED ABOUT THE PROGRAMMES . THE COMMISSION SHALL EXAMINE THEM , HAVING REGARD TO THE PROVISIONS OF THE TREATY AND THE DECISIONS ADOPTED BY COMMUNITY INSTITUTIONS

6 . MEMBER STATES SHALL PROVIDE THE COMMISSION AT THE BEGINNING OF EACH YEAR , AND INITIALLY BEFORE THE BEGINNING OF THE THIRD MONTH FOLLOWING THE ENTRY INTO FORCE OF THIS REGULATION , WITH ALL USEFUL INFORMATION CONCERNING :

(A) THE DEVELOPMENT OF THE ECONOMIC AND SOCIAL SITUATION OF THE REGIONS REFERRED TO IN ARTICLE 3 ;

(B) THE RESOURCES WHICH THEY HAVE DECIDED TO ALLOCATE OR WHICH THEY PROPOSED TO ALLOCATE TO THE DEVELOPMENT OF THESE REGIONS ;

(C) THE MEASURES ENVISAGED IN RESPECT OF INFRASTRUCTURE AND THE CREATION OF ECONOMIC ACTIVITY , TOGETHER WITH AN IMPLEMENTATION SCHEDULE ;

(D) WHERE APPLICABLE , THE AID CEILING .

THEY SHALL ALSO PROVIDE ANNUALLY , AT THE LATEST BY 1 APRIL , AN OVERALL STATISTICAL SUMMARY INDICATING BY REGION THE RESULTS ACHIEVED DURING THE PREVIOUS YEAR AS A RESULT OF ACTION TAKEN IN EACH REGION . THOSE RESULTS TO WHICH THE FUND HAS CONTRIBUTED SHALL BE INDICATED SEPARATELY .

ARTICLE 7

1 . MEMBER STATES SHALL SUBMIT REQUESTS FOR ASSISTANCE FROM THE FUND TO THE COMMISSION , AND SHALL INDICATE ANY FACTORS WHICH WILL ALLOW THE COMMISSION TO ASSES THE VALUE OF THE INVESTMENTS PROPOSED IN THE LIGHT OF THE CRITERIA LAID DOWN IN ARTICLE 5 .

2 . IN RESPECT OF THE INVESTMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) OF AN AMOUNT LESS THAN 10 MILLION UNITS OF ACCOUNT , MEMBER STATES SHALL PRESENT THEIR GLOBAL REQUESTS AT THE BEGINNING OF EACH QUARTER YEAR . THEY SHALL GROUP THESE REQUESTS BY REGIONS AND SHALL SEPARATE INVESTMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) (A) FROM INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURE .

THESE REQUESTS SHALL INDICATE :

(A) IN RESPECT OF THE INVESTMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) (A) , THE NAMES OF THE UNDERTAKINGS CONCERNED , THE SECTOR OF THEIR ACTIVITY AND THE LOCATION OF EACH INVESTMENT , ALSO ITS CHARACTER (FOUNDATION , EXTENSION , CONVERSION OR RESTRUCTURING OF THE RELEVANT CONCERN) , THE TOTAL AMOUNT OF INVESTMENT INVOLVED , THE PREDICTED OVERALL EFFECT ON EMPLOYMENT (CREATION OR MAINTENANCE) , ESTIMATES REGARDING THE IMPLEMENTATION SCHEDULE , TOTAL AIDS

GRANTED FOR WHICH A CONTRIBUTION FROM THE FUND IS REQUESTED AND THE SCHEDULE LAID DOWN FOR THEIR PAYMENT .

(B) IN RESPECT OF INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURE , THE LOCATION OF EACH INVESTMENT AND ITS CHARACTER , AND ITS DIRECT LINK WITH THE DEVELOPMENT OF THE ACTIVITIES REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) (A) , THE PREDICTED TOTAL COSTS AND THE COSTS BORNE BY PUBLIC AUTHORITIES AND THE SCHEDULE LAID DOWN FOR THEIR PAYMENT , THE NAME OF THE RESPONSIBLE AUTHORITIES , THE TOTAL CONTRIBUTION REQUESTED FROM THE FUND , AND ESTIMATES REGARDING THE IMPLEMENTATION SCHEDULE .

3 . IN RESPECT OF INVESTMENTS OF 10 MILLION UNITS OF ACCOUNT OR MORE , REQUESTS SHALL BE PRESENTED SEPARATELY AND SHALL INCLUDE THE FOLLOWING INFORMATION :

(A) IN RESPECT OF THE INVESTMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) (A) THE NAME OF THE UNDERTAKING , THE SECTOR OF ACTIVITY , THE NATURE OF THE INVESTMENT , ITS LOCATION , THE EFFECT ON EMPLOYMENT , THE IMPLEMENTATION SCHEDULE , THE GRANTS , INTEREST REBATES OR LOANS AT REDUCED RATES OF INTEREST AND THE SCHEDULE LAID DOWN FOR THE PAYMENT OF SUCH AIDS , ANY OTHER FORM OF AID GRANTED OR PROVIDED FOR BY PUBLIC AUTHORITIES AND THE FINANCING PLAN , INDICATING IN PARTICULAR ANY OTHER COMMUNITY AIDS REQUESTED OR PROVIDED FOR

THE MEMBER STATE SHALL STATE IN ITS REQUEST THE TOTAL AID WHICH IN ITS OPINION SHOULD BE GRANTED TO THE UNDERTAKING AND THE CONTRIBUTION IT IS SEEKING FROM THE COMMUNITY .

(B) IN REQUEST OF INVESTMENTS IN INFRASTRUCTURE , THE RESPONSIBLE AUTHORITY , THE NATURE OF THE INVESTMENT , ITS LOCATION , ITS DIRECT LINK WITH THE DEVELOPMENT OF THE ACTIVITIES REFERRED TO IN ARTICLE 4 (1) (A) , ITS COST , ITS FINANCING PLAN , ITS IMPLEMENTATION SCHEDULE AND THE SCHEDULE LAID DOWN FOR PAYMENTS .

4 . AID FROM THE FUND SHALL BE DETERMINED BY THE COMMISSION :

(A) IN THE AGGREGATE FOR EACH REQUEST REFERRED TO IN PARAGRAPH 2 ;

(B) CASE BY CASE , FOR REQUESTS COVERED BY PARAGRAPH 3 .

5 . MEMBER STATES SHALL GIVE PRIORITY TO THE PRESENTATION OF REQUESTS FOR CONTRIBUTIONS TOWARDS INVESTMENTS OF TEN MILLION UNITS OF ACCOUNT OR MORE .

ARTICLE 8

1 . THE AMOUNT OF THE CONTRIBUTION FROM THE FUND DEFINED , WHERE APPLICABLE , BY CALCULATING THE AID EQUIVALENT PURSUANT TO THE IMPLEMENTING REGULATION REFERRED TO IN ARTICLE 4 (2) (A) , SHALL BE PAID PARI PASSU WITH EXPENDITURE UPON PRESENTATION BY THE MEMBER STATE OF QUARTERLY STATEMENTS CERTIFYING EXPENDITURE AND THE EXISTENCE OF DETAILED SUPPORTING DOCUMENTS , AND CONTAINING THE FOLLOWING INFORMATION :

(A) IN RESPECT OF INVESTMENTS INCLUDED IN THE REQUESTS REFERRED TO IN ARTICLE 7 (2) :

_ WITH REFERENCE TO THE REQUEST FOR THE FUND'S CONTRIBUTION THE TOTAL PAYMENTS MADE , THE LOCATION OF THE INVESTMENT , THE TOTAL PAYMENT REQUESTED FROM THE FUND , THE NAMES OF THE UNDERTAKINGS CONCERNED OR , IN RESPECT OF INFRASTRUCTURE , OF THE RESPONSIBLE AUTHORITIES .

(B) IN RESPECT OF INVESTMENTS APPEARING IN THE REQUESTS REFERRED TO IN ARTICLE 7 (3) :

_ WITH REFERENCE TO THE REQUEST FOR THE FUND'S CONTRIBUTION , THE NATURE OF THE EXPENDITURE , THE INVESTMENT AND ITS LOCATION ;

_ THE AUTHORIZING OFFICER , THE DATE , THE AMOUNT , AND THE RECIPIENT OF THE PAYMENT ;

_ THE PERIOD OF TIME WHICH THE PAYMENT COVERS , COMPARED WITH :

_ THE TIME-SCALE LAID DOWN FOR THE IMPLEMENTATION OF THE INVESTMENT ,

_ THE PHASING OR INSTALLMENTS PLANNED FOR THE RELEVANT INVESTMENT ;

_ THE LOCATION , AT THE DATE OF REQUEST FOR PAYMENT , OF THE DETAILED SUPPORTING DOCUMENTS COVERING THE EXPENDITURE .

2 . IN CASES WHERE THE REQUEST FOR PAYMENT IS MADE AFTER COMPLETION OF THE INVESTMENT , THE QUARTERLY STATEMENT SHALL ALSO CERTIFY THAT THE INVESTMENT HAS BEEN CARRIED OUT AND CONTAIN THE FOLLOWING FURTHER INFORMATION :

(A) IN RESPECT OF INVESTMENTS INCLUDED IN THE REQUESTS REFERRED TO IN ARTICLE 7 (2) :

_ THE AMOUNT ACTUALLY INVESTED AND THE NATURE OF THE EXPENDITURE ;

_ THE DATE OF COMPLETION AND THE NUMBER OF JOBS CREATED OR MAINTAINED ;

_ ALL OTHER INFORMATION REFERRED TO IN PARAGRAPH 1 (B) .

(B) IN RESPECT OF INVESTMENTS APPEARING IN THE REQUESTS REFERRED TO IN ARTICLE 7 (3) :

_ THE AMOUNT ACTUALLY INVESTED , THE DATE OF COMPLETION AND THE NUMBER OF JOBS CREATED OR MAINTAINED .

3 . IN CASES WHERE EXPENDITURE PROVIDED FOR BY THE DECISIONS REFERRED TO IN ARTICLE 7 CONSISTS OF AIDS GRANTED IN THE FORM OF INTEREST REBATES OR LOANS AT REDUCED RATES OF INTEREST , THE CONTRIBUTION OF THE FUND RELATING TO THESE AIDS AND WHICH IS STILL DUE WHEN THE INVESTMENTS ARE COMPLETED SHALL BE SETTLED IN A SINGLE PAYMENT ON PRESENTATION OF THE CERTIFICATE COVERING COMPLETION OF THE INVESTMENTS .

4 . MEMBER STATES SHALL DESIGNATE THE AUTHORITY OR THE INSTITUTION AUTHORIZED TO FURNISH THE CERTIFICATION REFERRED TO IN THIS ARTICLE . THE COMMISSION SHALL MAKE PAYMENTS TO THE MEMBER STATE , TO AN AGENCY DESIGNATED BY THE MEMBER STATE FOR THIS PURPOSE , OR IF NECESSARY TO THE EUROPEAN INVESTMENT BANK .

ARTICLE 9

1 . WHERE AN INVESTMENT WHICH HAS BEEN THE SUBJECT OF A CONTRIBUTION FROM THE FUND HAS NOT BEEN MADE AS PLANNED , OR IF THE CONDITIONS OF THIS REGULATION ARE NOT FULFILLED , THE CONTRIBUTION FROM THE FUND MAY BE REDUCED OR CANCELLED , IF THE COMMISSION SO DECIDES AFTER CONSULTING THE FUND COMMITTEE

ANY SUMS WHICH HAVE BEEN PAID IN ERROR SHALL BE REPAYED TO THE COMMUNITY BY THE MEMBER STATE CONCERNED OR , WHERE APPLICABLE , BY THE EUROPEAN INVESTMENT BANK , WITHIN 12 MONTHS FOLLOWING THE DATE ON WHICH THE RELEVANT DECISION HAS BEEN COMMUNICATED .

2 . MEMBER STATES SHALL MAKE AVAILABLE TO THE COMMISSION ALL INFORMATION REQUIRED FOR THE EFFECTIVE OPERATION OF THE FUND AND SHALL TAKE ALL STEPS TO FACILITATE SUCH SUPERVISION AS THE COMMISSION MAY CONSIDER USEFUL IN MANAGING THE FUND , INCLUDING ON-THE-SPOT CHECKS .

3 . NOTWITHSTANDING VERIFICATION CARRIED OUT BY MEMBER STATES IN ACCORDANCE WITH NATIONAL LAWS , REGULATIONS AND ADMINISTRATIVE PROVISIONS , AND WITHOUT PREJUDICE TO THE PROVISIONS OF ARTICLE 206 OF THE TREATY OR TO ANY INSPECTION ARRANGED ON THE BASIS OF ARTICLE 209 (C) OF THE TREATY , AT THE REQUEST OF THE COMMISSION AND WITH THE AGREEMENT OF THE MEMBER STATE , THE COMPETENT AUTHORITIES OF THAT MEMBER STATE SHALL CARRY OUT ON-THE-SPOT CHECKS OR ENQUIRIES ABOUT OPERATIONS FINANCED BY THE FUND . OFFICIALS OF THE COMMISSION MAY TAKE PART IN THESE PROCEEDINGS AND THE COMMISSION MAY FIX A TIME LIMIT FOR CARRYING THEM OUT .

4 . THE OBJECTIVE OF THESE ON-THE-SPOT CHECKS OR ENQUIRIES ABOUT OPERATIONS FINANCED BY THE FUND SHALL BE TO VERIFY :

(A) THE CONFORMITY OF ADMINISTRATIVE PRACTICES WITH COMMUNITY RULES ;

(B) THE EXISTENCE OF SUPPORTING DOCUMENTARY EVIDENCE AND ITS CONFORMITY WITH THE OPERATIONS FINANCED BY THE FUND ;

(C) CONDITIONS UNDER WHICH THE OPERATIONS FINANCED BY THE FUND ARE EXECUTED AND CHECKED ;

(D) THE CONFORMITY OF PROJECTS IMPLEMENTED WITH THE OPERATIONS FINANCED BY THE FUND .

5 . THE COMMISSION MAY SUSPEND PAYMENT OF AID TO A PARTICULAR PROJECT IF AN INSPECTION REVEALS EITHER IRREGULARITIES , OR A SUBSTANTIAL CHANGE IN THE CHARACTER OR CONDITIONS OF THE PROJECT FOR WHICH THE COMMISSION'S APPROVAL HAS NOT BEEN SOUGHT .

6 . IF A PROJECT RECEIVING AID FROM THE FUND IS NOT COMPLETED OR IS IMPLEMENTED IN SUCH A MANNER AS NO LONGER TO JUSTIFY PAYMENT OF PART OF THE AID FROM THE FUND GRANTED ON BEHALF OF THAT PROJECT , THE OUTSTANDING PART OF THE FUND'S CONTRIBUTION SHALL BE GRANTED TO ANOTHER INVESTMENT LOCATED IN ONE OF THE ELIGIBLE REGIONS OF THE SAME MEMBER STATE UNDER THE CONDITIONS LAID DOWN IN THIS REGULATION .

ARTICLE 10

1 . THE FUND MAY CONTRIBUTE PART OF ITS RESOURCES TO FINANCE STUDIES WHICH ARE CLOSELY RELATED TO THE OPERATIONS OF THE FUND AND UNDERTAKEN AT THE REQUEST OF A MEMBER STATE .

2 . THE FUND'S CONTRIBUTION MAY NOT EXCEED 50 % OF THE COST OF THE STUDY .

ARTICLE 11

1 . A FUND COMMITTEE (HEREINAFTER REFERRED TO AS " THE COMMITTEE ") IS HEREBY ESTABLISHED . IT SHALL BE COMPOSED OF REPRESENTATIVES OF THE MEMBER STATES AND CHAIRED BY A REPRESENTATIVE OF THE COMMISSION .

2 . WITHIN THE COMMITTEE THE VOTES OF MEMBER STATES SHALL BE WEIGHTED IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 148 (2) OF THE TREATY . THE CHAIRMAN SHALL NOT VOTE .

ARTICLE 12

1 . WHERE THE PROCEDURE LAID DOWN IN THIS ARTICLE IS TO BE FOLLOWED , THE CHAIRMAN SHALL REFER THE MATTER TO THE COMMITTEE EITHER ON HIS OWN INITIATIVE OR AT THE REQUEST OF THE REPRESENTATIVE OF A MEMBER STATE .

2 . THE REPRESENTATIVE OF THE COMMISSION SHALL SUBMIT DRAFTS OF THE DECISIONS TO BE TAKEN . THE COMMITTEE SHALL DELIVER ITS OPINION ON THE DRAFTS WITHIN THE TIME LIMIT WHICH THE CHAIRMAN MAY FIX ACCORDING TO THE URGENCY OF THE QUESTIONS UNDER CONSIDERATION . AN OPINION SHALL BE ADOPTED BY A MAJORITY OF 41 VOTES .

3 . THE COMMISSION SHALL ADOPT DECISIONS WHICH SHALL APPLY IMMEDIATELY . HOWEVER , IF THESE DECISIONS ARE NOT IN ACCORDANCE WITH THE OPINION OF THE COMMITTEE , THE SHALL FORTHWITH BE COMMUNICATED BY THE COMMISSION TO THE COUNCIL . IN THAT EVENT THE COMMISSION SHALL DEFER APPLICATION OF THE DECISIONS WHICH IT HAS ADOPTED FOR NOT MORE THAN TWO MONTHS FROM THE DATE OF SUCH COMMUNICATIONS . THE COUNCIL , ACTING BY QUALIFIED MAJORITY , MAY TAKE A DIFFERENT DECISION WITHIN TWO MONTHS .

ARTICLE 13

THE COMMITTEE MAY CONSIDER ANY OTHER QUESTION CONCERNING THE FUND'S OPERATIONS REFERRED TO IT BY ITS CHAIRMAN EITHER ON HIS OWN INITIATIVE OR AT THE REQUEST OF THE REPRESENTATIVE OF A MEMBER STATE .

ARTICLE 14

1 . THE INVESTORS CONCERNED SHALL BE INFORMED BY AGREEMENT WITH THE MEMBER STATES IN QUESTION THAT PART OF THE AID GRANTED TO THEM HAS BEEN PROVIDED BY THE COMMUNITY . FOR INFRASTRUCTURE PROJECTS , THE MEMBER STATES , BY AGREEMENT WITH THE COMMISSION , SHALL TAKE ALL NECESSARY STEPS TO ENSURE THAT ASSISTANCE FROM THE FUND IS GIVEN SUITABLE PUBLICITY .

2 . THE LIST OF PROJECTS WHICH HAVE RECEIVED CONTRIBUTIONS FROM THE FUND SHALL BE PUBLISHED EVERY SIX MONTHS IN THE OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES .

ARTICLE 15

THE PROVISIONS OF THIS REGULATION SHALL NOT PREJUDICE THE APPLICATION OF ARTICLES 92 TO 94 OF THE TREATY , PARTICULARLY AS REGARDS ESTABLISHING AND REALIGNING THE AREAS AIDED FOR REGIONAL PURPOSES REFERRED TO IN ARTICLE 3 AND IN RESPECT OF THE AMOUNT OF THE CONTRIBUTIONS FROM THE FUND REFERRED TO IN ARTICLE 4 (2) (A) .

ARTICLE 16

1 . BEFORE 1 JULY EACH YEAR THE COMMISSION SHALL PRESENT A REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL ON THE IMPLEMENTATION OF THIS REGULATION DURING THE PRECEDING YEAR .

2 . THIS REPORT SHALL ALSO COVER THE FINANCIAL MANAGEMENT OF THE FUND AND THE CONCLUSIONS DRAWN BY THE COMMISSION FROM SUPERVISION OF THE FUND'S OPERATIONS .

ARTICLE 17

THE NECESSARY MEASURES FOR THE IMPLEMENTATION OF THIS REGULATION SHALL BE ADOPTED IN ACCORDANCE WITH THE PROCEDURE LAID DOWN IN ARTICLE 12 .

ARTICLE 18

ON A PROPOSAL FROM THE COMMISSION , THE COUNCIL SHALL RE-EXAMINE THIS REGULATION BEFORE 1 JANUARY 1978 .

ARTICLE 19

THIS REGULATION SHALL ENTER INTO FORCE ON THE DAY FOLLOWING ITS PUBLICATION IN THE OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES .

WHEN DECIDING ON THE AID TO BE GRANTED FROM THE FUND , THE COMMISSION SHALL TAKE INTO CONSIDERATION EXPENDITURE IN CONNECTION WITH THE INVESTMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 4 , INCURRED OR STILL TO BE INCURRED AFTER THE FIRST DAY OF JANUARY 1975 .

THIS REGULATION SHALL BE BINDING IN ITS ENTIRETY AND DIRECTLY APPLICABLE IN ALL MEMBER STATES .

DONE AT BRUSSELS , 18 MARCH 1975 .

FOR THE COUNCIL

THE PRESIDENT

R . RYAN