

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A POLÍTICA DE COESÃO EUROPEIA EM PORTUGAL:
GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSIMÉTRICA
E IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO (1994-2013).**

ALINE CONTTI CASTRO

BRASÍLIA
2014
ALINE CONTTI CASTRO

**A POLÍTICA DE COESÃO EUROPEIA EM PORTUGAL:
GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSIMÉTRICA
E IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO (1994-2013).**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins.

**BRASÍLIA
2014**

ALINE CONTTI CASTRO

**A POLÍTICA DE COESÃO EUROPEIA EM PORTUGAL:
GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSIMÉTRICA
E IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO (1994-2013).**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Data da Aprovação:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa
IREL, UnB.

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha
IREL, UnB.

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins
IREL, UnB. Orientador.

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Prof^a. Dr^a. Raquel de Cária Patrício
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa.
Co-Orientadora.

À minha amada família.

À minha filha, Jade, alegria cotidiana
que renova a minha crença e esperança em um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de demonstrar a minha gratidão ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, a todos os Professores e Funcionários que construíram este curso de excelência. Poder cursar, em solo nacional, um Programa de Pós-Graduação de alta qualidade, é uma honra e uma felicidade.

Aos queridos Professores Estevão C. de Rezende Martins e Raquel Patrício, que ofereceram o apoio e o incentivo indispensáveis à realização deste trabalho. Exemplos de brilhantes intelectuais, cujas atitudes e valores eu muito admiro.

À Universidade de Lisboa, em especial ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e ao Centro de Documentação Jacques Delors, pela firme e confortante acolhida.

Aos estimados entrevistados portugueses, Prof^a Arminda Neves (ISCSP), Prof. Dr. Eduardo Brito Henriques (CCDR-LVT), Sr. Paulo Areosa Feio (Observatório do QREN), Sr^a Alexandra Rodrigues (CCDR-Centro), Sr. Eng. Mario Neves (CCDR-N), Dras. Maria João Botelho e Rita Brito (MNE), Sr. Luiz Sá Pessoa (Representante da Comissão Europeia em Portugal) e Sra. Judit TorokneRozsa (DG-Regio, seção Portugal) – pela colaboração, simpatia, abertura e boa vontade que me ajudaram a destrinchar os complexos caminhos da política regional europeia em Portugal.

À Universidade Federal da Paraíba, em especial ao Departamento de Relações Internacionais, pelo apoio institucional e pela concessão do afastamento para cursar o Programa de Doutorado Sanduíche em Portugal.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que possibilitou, de maneira eficiente, a realização da pesquisa de campo, sem a qual esta pesquisa dificilmente poderia ter sido concretizada.

Ao Pedro, meu companheiro, pelo apoio, amor e compreensão.

“No campo da ação, o realismo tende a enfatizar o poder irresistível das forças existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas. Tal atitude, embora defendida em nome do pensamento ‘objetivo’, pode facilmente ser levada a um extremo em que resulte a esterilização do pensamento e a negação da ação. Mas há um estágio em que o realismo é o corretivo necessário da exuberância da utopia, assim como em outros períodos a utopia foi convocada para contra-atacar a esterilidade do realismo. O pensamento imaturo é predominantemente utópico e busca um objetivo. O pensamento que rejeita o objetivo como um todo é o pensamento da velhice. O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas facetas da ciência política. Pensamento político e vida política sensata serão encontrados onde ambos tiverem seu lugar.” (CARR, 2001, p. 14).

“A Europa não é algo que se descubra, mas uma missão – algo a ser produzido, criado, construído. E é preciso muita engenhosidade, sentido de propósito e trabalho duro para realizar essa missão. Talvez um trabalho sem fim, um desafio eternamente a ser vencido, uma expectativa jamais alcançada.” (BAUMAN, 2006, p. 8).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APEC	Conferência Econômica para a Região da Ásia-Pacífico
AUE	Ato Único Europeu
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDR-A	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-Alentejo
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CoR	Comitê das Regiões
DG-AGRI	Direção-Geral de Agricultura
DG-FISH	Direção-Geral das Pescas
DG-REGIO	Direção-Geral de Política Regional e Urbana
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EM	Estados-membros
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEP	Fundo Europeu para as Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
FSE	Fundo Social Europeu
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMN	Governança Multinível
IDE	Investimento Direto Externo
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Governo de Portugal

NAFTA	Área de Livre Comércio da América do Norte
NEM	Novos Estados-membros
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos.
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Política Agrícola Comum
PCEST	Política de Coesão Económica, Social e Territorial Europeia
PE	Parlamento Europeu
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
POR	Programa Operacional Regional
PS	Partido Socialista - Portugal
PSD	Partido Social Democrata - Portugal
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Região Autónoma
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TLC	Tratado de Livre Comércio
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS	TÍTULOS	Pág.
Quadro 1	Fases do alargamento europeu	25
Quadro 2	Balança Comercial Intra-UE, 2002-2011	44
Quadro 3	Participação nas exportações intra-bloco(%) – por país membro, 2002-2011	44
Quadro 4	Participação das importações da UE no total das importações (%)	45
Quadro 5	Participação das exportações para a UE no total das exportações (%)	45
Quadro 6	Montantes relativos aos Fundos Estruturais e de Coesão em Portugal (1994-2013), em milhões de Euros	100
Quadro 7	Objetivos dos Fundos Estruturais e de Coesão, 1988-2006	103
Quadro 8	Fundos Estruturais e de Coesão - Objetivos e Nomenclaturas, 2000-06	103
Quadro 9	Objetivos dos Fundos Estruturais e de Coesão, 2007-13	104
Quadro 10	Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por Estado-membro (EM, em milhões de Euros, 1994-2006	106
Quadro 11	Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos NEM, 2004-06	107
Quadro 12	Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por EM em milhões de Euro, 2007-13	107
Quadro 13	Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por EM, 2007-13. Capitação por habitante (euros/ano/habitante)	109
Quadro 14	Dimensão total da repartição dos Fundos por Estado-membro e por objetivo, 2007-13	109
Quadro 15	Abordagem estratégica e programação da PCEST	112
Quadro 16	Eixos prioritários de intervenção dos Quadros Comunitários portugueses	128
Quadro 17	Evolução do PIB <i>per capita</i> anual de Portugal, 1995-2014p.	181
Quadro 18	Participação dos setores no total das exportações industriais	184
Quadro 19	PIB <i>per capita</i> (PPP) NUTS 2, 1998-2008-2011 (UE27=100)	192
Quadro 20	Desemprego em Portugal e nas regiões, 1994-1999	193

LISTA DE TABELAS

TABELAS	TITULOS	Pág.
Tabela 1	Fluxos mundiais de IDE por país receptor, 1990 - 2005	46
Tabela 2	Dez regiões europeias em que mais houve diminuição do desemprego entre 2007-2010 (em pontos percentuais)	51

LISTA DE FIGURAS

FIGURAS	TÍTULOS	Pág.
Figura 1	Balança comercial europeia, 2006	43
Figura 2	Balança comercial intra-UE, 2002-11(em milhões de Euros).	44
Figura 3	Fluxos de IDE por país receptor, 1990 –2011	47
Figura 4	Média dos fluxos de IDE, por país receptor – 1990 – 2011	47
Figura 5	Fluxos do IDE como % do PIB – por país receptor – 1990-2011	48
Figura 6	Média dos fluxos de IDE como % do PIB – por país receptor – 1990 – 2011	48
Figura 7	PIB (em milhões de Euros), 2002 –2011	49
Figura 8	PIB <i>per capita</i> (PPP), 1995 – 2011 /	49
Figura 9	Taxa de Desemprego (%), 2000 –2011	51
Figura 10	Taxa real de crescimento anual do PIB (%) – 1996 – 2011	52
Figura 11	Contribuintes líquidos e receptores líquidos no ano financeiro 2002	53
Figura 12	Evolução do PIB per capita das 25 regiões (NUTS 2) mais afluentes e das 25 mais pobres da UE, 1988-2000	56
Figura 13	Representação da análise política de acordo com a teoria dos sistemas de Easton	66
Figura 14	Gastos comunitários, 1958-2002	99
Figura 15	Gastos comunitários, 1988-2013, em termos percentuais	99
Figura 16	Gastos Estruturais em Portugal 2000 – 2006, por fonte de Financiamento	101
Figura 17	Fundos Estruturais e de Coesão, 1994-99, 2000-6, 2007-13. Repartição por Estado-membro, em milhões de Euros (MEuros).	105
Figura 18	Fundos – Grandes Receptores, 2007-13 – em milhões de Euros	107
Figura 19	Fundos Grandes Receptores, 2007-13 – capitação por habitante	108
Figura 20	Gastos da PCEST por área, (2007-13).	115
Figura 21	Modelo completo de desenvolvimento regional sustentável.	118
Figura 22	O desenvolvimento na perspectiva social: uma classificação dos atributos mais comuns.	119
Figura 23	Repartição regional dos fundos estruturais e de coesão aplicados em Portugal, 1989-2011.	130
Figura 24	Repartição regional do FSE aplicados em Portugal, 2000—2011 (incluindo parcela não regionalizável)	130
Figura 25	Repartição por área de intervenção do FSE aplicado em Portugal, 1989-2011.	131
Figura 26	Repartição regional do Fundo de Coesão aplicado em Portugal, 1993-2011.	132
Figura 27	Gastos nacionais e da UE nas regiões – anual, <i>per capita</i> .	136
Figura 28	Grau de Federalismo e Descentralização em trinta e seis democracias, período de 1945 a 1996.	148
Figura 29	Relação entre o grau de federalismo-descentralização e a participação do governo central no total de impostos centrais e	149

	não-centrais em 21 democracias, período de 1980 a 1992	
Figura 30	Temas de esquerda: relevância nos programas do PS e do PSD, média de referências entre 1991 e 2009.	151
Figura 31	Temas de direita: relevância nos programas do PS e do PSD, média de referências entre 1991 e 2009.	152
Figura 32	Principais objetivos do PS e do PSD e meios preferenciais propostos para alcançá-los	152
Figura 33	Zona de ação das Comissões de Coordenação Regional (CCRs)	155
Figura 34	Mapa das regiões NUTS 2 - Portugal	158
Figura 35	Mapa das regiões NUTS 3 - Portugal	160
Figura 36	A identificação partidária em Portugal (%), 2002-2011.	169
Figura 37	Participação nas Eleições do PE (%)	170
Figura 38	<i>Rácio</i> da abertura comercial em Portugal	177
Figura 39	Tendência de crescimento do PIB e do PIB per capita, 1900-2008.	180
Figura 40	Convergência portuguesa para o centro europeu (=100). PIB per capita, 1900-2009.	180
Figura 41	Exportações portuguesas de bens e serviços por destino geográfico, 2012.	182
Figura 42	Importações portuguesas de bens e serviços por destino geográfico, 2012.	182
Figura 43	Principais exportações por tipo de produto como % das exportações totais, 1947-1996.	183
Figura 44	Exportações portuguesas por categoria de bem e tipo de serviço, 2012.	185
Figura 45	Investimento Direto Bruto do exterior em Portugal e de Portugal no exterior, 1998-2012	186
Figura 46	Investimento direto bruto do exterior em Portugal, por país de origem, 2012.	187
Figura 47	Taxa de abandono escolar precoce, 2000-2011.	189
Figura 48	PIB <i>per capita</i> de Portugal e Regiões, 1988-1998.	191
Figura 49	PIB <i>per capita</i> (PPP) NUTS 2 – 1998-2008-2011 (UE27=100)	192
Figura 50	Taxa de Desemprego – NUTS 2, 1999-2007-2011	194
Figura 51	IDH de Portugal e Regiões, 1999	195
Figura 52	Variação da população (linha horizontal) e do PIB (linha vertical) das regiões NUTS II e NUTS III no período 1991-2003	196
Figura 53	Dispersão dos níveis do PIB per capita 1991-2003 nas NUTS III (Convergência sigma).	197
Figura 54	Privação material severa na UE – diferença entre grandes áreas urbanas e outras áreas, 2009	199
Figura 55	Pessoas em risco de pobreza na UE – diferença entre grandes áreas urbanas e outras áreas, 2009	200
Figura 56	Índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR) e índices parciais de competitividade (COMP), de coesão (COES) e de qualidade ambiental (AMB): situação face à media nacional, 2011	203

Figura 57	Resumo dos principais impactos da PCEST em Portugal até o QCA III	215
Figura 58	Impactos territoriais da PCEST no desenvolvimento territorial de Portugal	221

RESUMO

A Política de Coesão Económica, Social e Territorial responde por cerca de um terço do orçamento da União Europeia e representa uma das mais avançadas políticas desenvolvimentistas internacionais. Esta foi desenhada no sentido de causar impactos socioeconómicos - entre eles, redução das disparidades regionais e convergência do PIB *per capita* das regiões para a média europeia - e políticos - aumento da participação democrática no âmbito comunitário, tendo em vista o debate sobre o défice democrático da governança europeia. O objetivo do presente trabalho é analisar a influência da política de coesão europeia no processo de desenvolvimento socioeconómico e no tocante à evolução da Governança Multinível, assimétrica, em Portugal e em suas regiões. Destacaram-se relevantes impactos socioeconómicos e políticos nos níveis nacional e regional, mesmo com a permanência, em algumas regiões, das assimetrias.

Palavras-chave: União Europeia; Política de Coesão Económica, Social e Territorial; défice democrático; governança multinível assimétrica; desenvolvimento socioeconómico.

ABSTRACT

The Economic, Social and Territorial Cohesion Policy of the European Union accounts for about a third of the EU budget and is one of the most advanced international development policies. It was designed in order to cause socioeconomic impacts – including reducing regional disparities and convergence of GDP per capita of the regions to the European average – and political – increasing democratic participation at the community level, in view of the debate on the democratic deficit of the European governance. The aim of this study is to analyze the influence of European cohesion policy on the portuguese socioeconomic development process, and on the evolution of asymmetric Multilevel Governance in Portugal and in its regions. It highlighted major socioeconomic and political impacts at national and regional levels, even with the permanence of asymmetries in some regions.

Key Words: European Union; Economic, Social and Territorial Cohesion Policy; democratic deficit; asymmetric multilevel governance; socioeconomic development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ELEMENTOS CONTEXTUAIS: PORTUGAL E A EUROPA, REGIONALISMO E ASSIMETRIAS	25
2.1 As Relações de Portugal com a Europa	26
2.2 O Regionalismo Europeu	33
2.2.1 <i>Vetores</i>	33
2.2.2 <i>Historiografia e Teorias</i>	34
2.2.3 <i>Significados Sistêmicos</i>	40
2.3 O contexto regional e as vantagens assimétricas	42
3 ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS: O DÉFICE DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA E O PAPEL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL	57
3.1 Conceitos Centrais: Democracia, Descentralização e Legitimidade	58
3.1.1 <i>Democracia</i>	58
3.1.2 <i>Descentralização</i>	60
3.1.3 <i>Legitimidade</i>	64
3.2 O Debate sobre o Défice Democrático da UE	67
3.2.1 <i>O Eixo Institucional – Representação e Controle</i>	71
3.2.2 <i>O Eixo Substantivo</i>	78
3.3 A Governança Multinível – eixos de análise e hipóteses centrais	84
4 A POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO ECONÔMICA, SOCIAL E TERRITORIAL (PCEST) - DESENHO E RATIONALE	93
4.1 A Política de Coesão Europeia	93
4.1.1 <i>Motivações iniciais</i>	94
4.1.2 <i>A PCEST e seus elementos centrais</i>	97
4.2 A Abrangente <i>Rationale</i> Comunitária	112
4.3 O Desenho Português: Ideais Estratégicos e Aspectos Pragmáticos	125

5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PCEST EM PORTUGAL: O AVANÇO DO DIÁLOGO POLÍTICO-DEMOCRÁTICO E AS NUANCES DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSIMÉTRICA.....	134
5.1 As Relações entre a Comissão Europeia e Portugal no âmbito da Política de Coesão: competências <i>parcialmente</i> partilhadas.....	134
5.2. O processo de implementação nas regiões portuguesas: a GMN <i>assimétrica</i>.....	147
5.2.1 <i>Falhas e dificuldades destacadas do processo de implementação.....</i>	161
6 AVALIAÇÃO: OS PANORAMAS NACIONAL E REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO PORTUGUÊS E O IMPACTO DOS FUNDOS.....	171
6.1 O Panorama do Desenvolvimento Socioeconômico de Portugal.....	171
6.1.1. <i>Os Antecedentes da integração europeia: as mudanças na estrutura socioeconômica portuguesa e a via da integração institucional.....</i>	171
6.1.2. <i>A via europeia: significados e evolução.....</i>	178
6.2 Panorama e casos do desenvolvimento regional em Portugal.....	190
6.2.1 <i>O panorama do desenvolvimento regional.....</i>	190
6.2.2 <i>Projetos e casos de desenvolvimento regional.....</i>	203
6.3. O Impacto dos Fundos.....	213
7 CONCLUSÃO.....	223
REFERÊNCIAS.....	233
ANEXOS.....	248

1 INTRODUÇÃO

As motivações iniciais desta pesquisa tiveram origem na experiência docente, na tentativa de levantar variáveis que explicassem o interesse de um pequeno país em participar de uma organização regional internacional, tendo em vista suas desvantagens econômico-comerciais em relação aos países maiores do bloco. Neste sentido, as questões fundamentais versavam sobre as relações econômicas internacionais e regionais, o modo de atração dos países menores para o processo integracionista, os incentivos e interesses que estes países poderiam ter e, finalmente, os ganhos e perdas que adviriam do processo de regionalização. Como a constituição do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é fenômeno recente e de ainda pequenas dimensões, as atenções voltaram-se para a Política de Coesão Econômica, Social e Territorial Europeia (PCEST). Segundo McCann (2012), uma das maiores políticas desenvolvimentistas do mundo atual.

A materialização do tema desta tese também se deu em função das seguintes percepções prospectivas: a necessidade de produzir reflexões que pudessem informar a construção de mecanismos regionais na América do Sul; e a influência do modelo político europeu no desenho dos futuros mecanismos de governança global e regional.

O percurso de aprofundamento nos estudos europeus gerou novos impulsos e estímulos ao desenvolvimento da análise. A história europeia é fascinante em função de sua complexa dinâmica de conflito e cooperação, afastamento e aproximação. Ademais, a disponibilidade de dados e sua relativa transparência foi outro grande incentivo (apesar de ainda haver reclamações acerca de falta destes, em especial em âmbito sub-regional). Neste sentido, a consulta a dois relevantes periódicos - *Journal of Common Market Studies* e *Journal of European Public Policy* - foi fundamental.

A PCEST responde por cerca de um terço do orçamento do bloco e representa a política regional mais avançada na área de diminuição de assimetrias. Esta foi desenhada no sentido de causar impactos socioeconômicos - entre eles, redução das disparidades regionais e convergência do PIB *per capita* das regiões para a média europeia - e políticos - aumento da participação democrática no âmbito comunitário, tendo em vista o debate sobre o déficit democrático da governança europeia.

O conceito de governança difere da definição de governo. Este se refere a ações estratégicas do Estado ou das autoridades públicas no sentido de interferir nas esferas

econômica e social. Governança refere-se aos modos de prover bens comuns ou estabelecer a ordem pública que resulta da interação entre atores variados e de formas de coordenação de seus comportamentos (ROSENAU, 1992). Ademais, o conceito de governança é utilizado de forma ampla na literatura. De acordo com Rhodes (1996), este é correntemente usado nas Ciências Sociais com pelo menos seis diferentes significados: Estado mínimo, governança corporativa, nova administração pública, boa governança, sistemas social-cibernéticos e redes auto-organizadas.

Assim, a Comissão Europeia (CE) acabou por estabelecer seu próprio conceito em 2001, no documento referido como *The White Paper on European Governance* (CE, 2001): o termo governança europeia então refere-se a regras, processos e comportamentos que afetam a maneira como o poder é exercido em nível europeu, particularmente no que se refere à abertura, participação, responsabilização (*accountability*), efetividade e coerência. No tocante à participação política, segundo a Comissão Europeia, o objetivo é adotar novas formas de governança que tragam a União para mais próximo dos cidadãos europeus, torná-la mais efetiva, reforçar a democracia na Europa e consolidar a legitimidade de suas instituições. Esta governança deve se basear na estruturação e implementação de políticas melhores e mais consistentes, associando as organizações da sociedade civil e as instituições europeias. Tal aprimoramento deve envolver também reformas na legislação comunitária, tornando-a mais clara e efetiva. Assim, em relação aos Fundos Estruturais, a Comissão procurou estimular os Estados-nação com tradição centralizadora (como Portugal) a favorecer a participação política de entidades subnacionais. Ademais, reformas foram feitas no intuito de desburocratizar o funcionamento de tal política. Em relação especificamente à política estrutural, Gary Marks desenvolveu o conceito de governança multinível (GMN) e a caracterizou como um sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais (MARKS, 1993).

Neste contexto, o presente trabalho doutoral tem como *objetivo geral* analisar a influência da política de coesão europeia no processo de desenvolvimento socioeconômico de Portugal e de suas regiões e no tocante à evolução da GMN nestes níveis. Em suma, pretende-se destacar os avanços e recuos incitados pela política de coesão em Portugal. Em termos mais amplos, o interesse é analisar os ganhos e perdas que países periféricos podem obter no percurso de aprofundamento do processo integracionista. Busca-se pois refletir sobre o lugar dos países pequenos na *euro-polity*.

A escolha de Portugal justifica-se primeiramente em função deste ser um caso pouco estudado na literatura específica. A proximidade cultural entre Brasil e Portugal é elemento facilitador da análise. Ademais, dentre os países da coesão da UE-15, procurou-se evitar casos extremos em termos econômicos (Grécia, de fracasso, e Irlanda, de sucesso). Ainda assim, serão estabelecidos alguns parâmetros comparativos com estes dois outros pequenos países da coesão. A perspectiva principal é territorial, com a comparação dos resultados nas diferentes regiões de Portugal, inclusive nas Regiões Autônomas ultraperiféricas de Açores e Madeira.¹ Como estas regiões são bem diferenciadas em termos econômicos e políticos, a pesquisa tem como foco um país com casos diversos, o que agrega um importante elemento comparativo à análise.

Em termos de marco temporal, a ênfase é nos três períodos de programação mais recentes (1994-99, 2000-6, 2007-13). Os elementos contextuais marcantes da dinâmica europeia nos anos 1990, que mais influenciaram a dinâmica da PCEST, foram os preparativos para o estabelecimento da moeda comum e a consolidação do crescimento econômico relativo dos quatro países da coesão (UE-15). O início do novo século se deu no contexto das vantagens iniciais advindas da entrada em circulação do Euro e da perspectiva de entrada dos países do leste na União Europeia (UE), quando passaram a receber *pre-accession aid*. Os traços contextuais fortes do último período foram: o Tratado de Lisboa (2009); a entrada efetiva do leste europeu no âmbito da política de coesão e a crise da zona do euro. A reflexão sobre tal política em três períodos tão distintos é pois elemento enriquecedor da análise.

O trabalho começa com a exploração de elementos contextuais relevantes para a pesquisa. As fases históricas das relações entre Portugal e a Europa são apresentadas, procurando apontar a situação periférica de Portugal no contexto europeu e a grande mudança simbolizada pelo processo integracionista recente. Este é abordado em seguida, com destaque para os vetores que impulsionaram a construção do regionalismo europeu, as principais leituras históricas e teóricas a respeito dessa experiência e os seus significados sistêmicos. Em seguida, introduz-se o tema das assimetrias, com um retrato das grandes diferenças existentes no bloco e uma consideração de custos e benefícios relativos aos países centrais e periféricos.

Após estas reflexões de contexto, são discutidos os principais elementos teórico-conceituais da pesquisa. As concepções de democracia, descentralização e legitimidade

¹ As regiões portuguesas NUTS 2 são: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, além das duas referidas regiões autônomas. NUTS significa Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos.

embasam o debate realizado com a literatura sobre o défice democrático da UE, centrado aqui em dois eixos principais, o institucional e o substantivo. O aprimoramento da governança europeia representa o caminho fundamental na busca de minorar tais problemas, com primazia da governança multinível. Tal literatura é então explorada, com o levantamento dos eixos de análise e das hipóteses centrais que informam a análise empírica.

Nesse sentido, Piattoni (2010) desenvolve e explica algumas hipóteses a serem testadas e (eventualmente) confirmadas: i) as regiões devem se mobilizar em nível da UE (*politics* – mobilização); ii) a política de coesão deve estimular um maior ativismo por parte de coalizões de defesa (*advocacy*) transregional público-privadas em nível da UE (*policy* – ativismo político); iii) como consequência dessas variadas mobilizações, as regiões devem ser induzidas pela política de coesão a conectarem-se mais intimamente com as respectivas sociedades civis (*polity* – mudança estrutural); iv) finalmente, por meio da política de coesão, as regiões devem ser empoderadas *vis-à-vis* seus governos centrais. Marks (1996) agrega a hipótese de que a maior dependência dos países da coesão (da UE-15) dos recursos europeus resultaria em uma maior influência da Comissão nestes países em termos de programação; e acrescenta ainda outra variável relativa à institucionalização de redes (*networks*) de políticas territoriais e sua força normativa. A hipótese do autor é de que a Comissão (assim como outros agentes externos) pode ser mais influente quando as redes forem pouco institucionalizadas. De acordo com essas inferências, poderíamos afirmar que a dependência dos recursos europeus contribui para a profunda adesão portuguesa a este projeto; e a baixa institucionalização amplia as possibilidades de influência da Comissão. Parâmetros que serão testados na abordagem empírica.

Passa-se então a esta etapa da pesquisa, optando-se aqui por uma reflexão ampla sobre as diversas fases da PCEST - desenho, implementação e avaliação. O capítulo que aborda o desenho político apresenta as motivações históricas iniciais para o seu estabelecimento e seus elementos centrais. Em seguida, procura-se refletir sobre a abrangente *rationale* comunitária e sobre os aspectos principais do desenho português da política de coesão, que apresentou como principais eixos estratégicos os investimentos em infraestruturas, qualificação básica e o reforço aos fatores de competitividade regional.

O capítulo sobre implementação procura testar as hipóteses apresentadas na literatura sobre a GMN, destaca o avanço do diálogo político-democrático, e conceitua

originalmente as relações entre a Comissão Europeia e o Governo Português como uma dinâmica de competências *parcialmente* partilhadas no contexto mais amplo do que viemos a definir como um processo de GMN *assimétrica*. De forma geral, parte-se da *hipótese* de que a PCEST representou um importante estímulo para Portugal e suas regiões em termos de avanço político-administrativo. A política regional do país foi em grande parte desenvolvida para atender aos imperativos da dinâmica da coesão. O exercício de planejamento estratégico regional tornou-se então prática regular. Outra destacada influência europeia foi o incentivo ao avanço democrático por meio da GMN. Destaca-se, contudo, que o pressuposto do Estado unitário dificultou o avanço e legitimação deste processo em nível regional. Exceção deve ser feita às Regiões Autônomas (RAs) que gradativamente tornaram-se mais atuantes neste âmbito. Ainda assim, a participação das subunidades portuguesas na política europeia continuou muito reduzida, por exemplo, não há escritório de representação das regiões portuguesas em Bruxelas. O trecho final deste capítulo destaca as falhas e dificuldades mais evidentes no tocante à implementação.

Por fim, o último capítulo dessa tese dirige-se à avaliação. É traçado um panorama abrangente do desenvolvimento socioeconômico nos níveis nacional e regional para situar com mais propriedade a dinâmica recente. Após traçada a dinâmica histórica e macroeconômica, o foco recai sobre a análise do nível micro, com a apresentação dos projetos financiados pela PCEST e a reflexão sobre casos específicos, ressaltando seus avanços relativos e as dificuldades encontradas. Toda essa análise converge para o subcapítulo de síntese sobre os impactos da Política de Coesão Europeia em Portugal.

De forma pontual, os objetivos específicos são os seguintes:

Cap. 2: destacar os marcos principais das relações entre Portugal e a Europa e o processo luso de democratização nesse contexto; apontar vetores históricos do processo de integração europeu e refletir sobre o seu significado sistêmico; analisar os principais marcos historiográficos e teóricos do processo de construção da Europa; e avaliar a evolução das assimetrias no contexto comunitário.

Cap. 3: destacar as motivações históricas para a entrada da temática redistributiva na agenda europeia e para o estabelecimento dos Fundos Estruturais; apresentar os elementos centrais da Política de Coesão europeia (*policy*), em especial, os fundos estruturais; seus princípios e objetivos; e o funcionamento institucional; estudar a forma de alocação dos recursos dos Fundos Estruturais – entre os países e no

âmbito interno; e analisar as *rationales* comunitária e portuguesa da PCEST – em termos de ideais estratégicos e aspectos pragmáticos.

Cap. 4: refletir sobre conceitos centrais da pesquisa: Democracia, Descentralização e Legitimidade; analisar os eixos principais do debate sobre o déficit democrático da UE (o eixo institucional e o eixo substantivo); e, finalmente, conceitualizar e abordar questões teóricas centrais sobre a Governança Multinível (GMN), assim como levantar parâmetros e hipóteses a serem testadas subsequentemente na análise empírica portuguesa.

Cap. 5: avaliar o processo de implementação da política de coesão em Portugal; analisar a atuação e a inter-relação entre os diversos atores na implementação da PCEST em Portugal, em especial a UE, o governo central, as autoridades subnacionais e a sociedade civil; verificar o grau de participação dos atores relevantes no processo de implementação; e destacar as diferenças no processo de implementação entre as regiões continentais e autônomas portuguesas.

Cap. 6: realizar uma ampla avaliação sobre os impactos dos Fundos Estruturais e de Coesão em Portugal; traçar um panorama do desenvolvimento socioeconômico nacional, destacando as dinâmicas centrais de desenvolvimento anteriores à adesão europeia e, em seguida, analisar a via europeia (em termos de significados e evolução dos principais indicadores econômicos, como o PIB/PIB per capita, balança comercial, IDE; e sociais, com análises sintéticas relativas à educação e evolução salarial); refletir sobre a evolução das dinâmicas regionais de desenvolvimento e abordar casos específicos de desenvolvimento regional; finalmente, com base nesse panorama, avaliar-se-á os impactos dos Fundos.

Em termos econômicos, os investimentos dos Fundos Estruturais representaram estímulo importante para que não ocorresse o aumento da divergência (FATTORE, 2007 e CZURIGA, 2009). No entanto, o pressuposto (*hipótese*) inicial é que estes mostraram-se insuficientes para alavancar o processo de *catching-up* da maior parte das regiões portuguesas e o desenvolvimento nacional em termos de alcance da média europeia. O aumento da concorrência internacional, em função do aprofundamento da integração e da aceleração da dinâmica da globalização, foi prejudicial a importantes setores da economia portuguesa – e a política de coesão não conseguiu equilibrar tal dinâmica.

É difícil separar a variável da política de coesão de outras importantes variáveis que podem ter influenciado o desempenho português no início do presente século (como

a UEM, a PAC e a política interna). De qualquer forma, nenhuma destas variáveis se mostrou suficiente para alavancar o desenvolvimento socioeconômico das regiões portuguesas mais pobres. Houve uma melhora relativa nos anos 1990, tendo em vista que o nível de partida era muito baixo. Na primeira década do século XXI, o cenário que se apresentou foi de estagnação e até piora de alguns indicadores. Com a crise econômica atual, os desafios para que a política de coesão alcance os objetivos definidos na estratégia europeia para 2020 se mostram ainda maiores. Em suma, pode-se afirmar que as críticas à *rationale* da política de coesão representam a crise do atual modelo desenvolvimentista europeu, em fase de transformação.

A trajetória da pesquisa reforça a importância da análise do caso português, negligenciado pela literatura. Acredita-se então que a contribuição original desta tese será avançar o estudo do caso de Portugal e de suas regiões, em termos de agregar reflexões sobre o desenho, implementação e resultados da política europeia de desenvolvimento regional e de contribuir para o atual debate sobre a reformulação desta política, sobre sua *rationale* e seus impactos locais.

Em relação à metodologia, os caminhos utilizados são diversos. A pesquisa tem como base o método hipotético-dedutivo. O problema centra-se na questão de como a PCEST influenciou a evolução da governança multinível e o processo de desenvolvimento socioeconômico em Portugal e em suas regiões. As hipóteses foram apresentadas anteriormente e serão revisitada na conclusão. O embasamento teórico envolve referências sobre integração regional, desenvolvimento e governança multinível. É feita ampla pesquisa bibliográfica (refletida na revisão e no diálogo com a literatura específica) histórica e estatística - com a grande contribuição da Eurostat e da Unctadstat. Em relação aos meios técnicos, utiliza-se a abordagem comparativa, ao serem destacadas semelhanças e diferenças espaciais e temporais. É feita também pesquisa documental, tendo em vista a importância de se utilizar as fontes primárias – são analisados relatórios, documentos e estatísticas oficiais. Em termos de delineamento, são realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns dos atores centrais do processo (cujo roteiro pode ser encontrado no anexo 10). As análises então decorrentes apresentam caráter quantitativo e qualitativo. Procura-se realizar a avaliação desta política por meio, inicialmente, de uma ampla fundamentação do panorama histórico do desenvolvimento nacional/regional português. As reflexões sobre a influência específica dos Fundos é realizada na perspectiva de confrontar os objetivos almejados com os resultados alcançados, mais especificamente, são abordados os

principais impactos macroeconômicos, descritos os projetos realizados (alavancados pela PCEST), com a análise da maior ou menor eficiência destes, sendo finalmente elaboradas reflexões sobre a influência destas realizações na dinâmica de desenvolvimento portuguesa, com seus avanços e dificuldades.

2 ELEMENTOS CONTEXTUAIS: PORTUGAL E A EUROPA, REGIONALISMO E ASSIMETRIAS

Dentre os fenômenos marcantes das atuais relações internacionais, destaca-se, com primazia, a constituição de blocos regionais – processo ainda mais acentuado no Pós-guerra Fria, no contexto da vitória capitalista. Integração regional e Regionalismo são conceitos relacionados a tal processo. O primeiro diz respeito à condução política do processo de integração econômica, que pode se aprofundar seguindo as seguintes etapas: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.² O conceito de Regionalismo, por sua vez, refere-se à coordenação política entre atores (em especial os Estados) em um âmbito regional baseada em princípios e valores comuns. (REIS, 2007). Este conceito é mais amplo e compreende o processo integracionista também em outras áreas, que não a econômica.

Há hoje centenas de blocos regionais espalhados pelo mundo. Alguns autores apontam antecedentes na Antiguidade - Liga Ateniense - ou no começo da Idade Moderna - por exemplo, Liga Hanseática. (ALMEIDA, 2002). O processo de integração tal como o conhecemos hoje, no entanto, teve início na Europa após a Segunda Guerra.

Em meio a uma Europa destruída, a aproximação entre os países começou a partir da perspectiva da segurança. A CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951) e a EURATOM (Comunidade Europeia de Energia Atômica, 1957) foram os marcos iniciais da formação do bloco. O Tratado de Roma constituiu a CEE (Comunidade Econômica Europeia) em 1957, com os seguintes países fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (UE-6). Hoje, a União Europeia (UE) é composta de 28 países. O processo de alargamento se deu conforme as seguintes fases³:

Quadro 1 – Fases do alargamento europeu

Alargamento	Data	Países	N. de membros
1º	01/01/1973	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido	UE-9

² Em suma, cada etapa inclui a anterior e acrescenta novos fatores de aprofundamento: União Aduaneira (acrescenta a Tarifa Externa Comum – TEC); Mercado Comum (acrescenta a livre circulação dos fatores de produção) e União Econômica (acrescenta a moeda comum). Alguns autores incluem a zona de preferência tarifária como a primeira etapa e a união política como última etapa.

³ Países candidatos: Macedônia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm. Acesso em: 03 Set. 2012.

2º	01/01/1981	Grécia	UE-10
3º	01/01/1986	Espanha e Portugal	UE-12
4º	01/01/1995	Áustria, Finlândia, Suécia	UE-15
5º	01/05/2004	Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia, Eslovênia	UE-25
	01/01/2007	Bulgária, Romênia	UE-27
	01/07/2013	Croácia	UE-28

Fonte: Comissão Europeia (CE). Disponível em: [http://ec.europa.eu/].

Paralelamente aos alargamentos, ocorreu o processo de aprofundamento. Neste sentido, os principais marcos e Tratados foram os seguintes:

- . 1979 - Eleições diretas para o Parlamento Europeu por sufrágio universal;
- . 1986 - Ato Único Europeu (AUE): consolidou a criação do Mercado Comum;
- . 1992 - Tratado de Maastricht: O Tratado da União Europeia (TUE) formalizou a União Económica e Monetária (UEM), em vigor a partir de 1999. (A entrada em circulação do Euro, em 2002, marcou o ápice do processo de aprofundamento);
- . 1997 - Tratado de Amsterdã: ressaltou a temática social e ambiental;
- . 2009 - Tratado de Lisboa: o mais recente, desenhado no contexto do último alargamento e com aprimoramento do processo decisório⁴.

Este capítulo inicial tem, pois, como objetivos: (2.1) contextualizar historicamente as relações entre Portugal e a Europa e o processo luso de democratização recente; (2.2) destacar vetores do processo de integração europeu; analisar os principais marcos historiográficos e teóricos do processo de *construção da Europa*⁵; e refletir sobre seu significado sistêmico; e (2.3) avaliar a evolução das assimetrias no contexto regional.

2.1 As relações de Portugal com a Europa

Um importante traço de continuidade nas relações de Portugal com a Europa é sua condição semiperiférica. Santos (2012), ao caracterizar as grandes fases históricas destas relações, destaca, entre 1890 e 1930, o “momento europeu de rejeição” a Portugal. Este foi marcado pela Conferência de Berlim sobre a partilha da África (1884-

⁴ Para mais detalhes, ver: Horet e Sonnicksen, 2008.

⁵ Segundo Lessa (2003), tal conceito abarca os processos de integração económica e cooperação política.

85) e pelo Ultimato Inglês (1890) contra o objetivo português de manter o controle sobre territórios da África Austral entre Moçambique e Angola. Foi evidenciada a subalternização de Portugal em âmbito europeu. O país teve que aceitar as imposições inglesas e não contou com a solidariedade dos outros países da região. Tal fato gerou, no país, uma grande onda de nacionalismo e instabilidade política. Outro elemento destacado neste período foi a ausência de um projeto de desenvolvimento nacional e de uma burguesia interessada e capaz de fazê-lo. A orientação portuguesa no projeto colonialista europeu foi voltada para o passado e para a defesa de direitos históricos e teve como foco “[...] a continuação da exploração esporádica, imediatista e aventureirista das colônias.” (SANTOS, 2012, p. 56).

A magnitude da influência inglesa sobre Portugal pode ser demonstrada ainda por fenômenos anteriores, como no caso do notório Tratado de Methuen (Tratado dos Panos e Vinhos, de 1703) que evidenciou o endividamento externo português. Outro exemplo neste sentido foi o domínio econômico inglês sobre a produção de vinho do Porto no Vale do Douro.⁶ A *aliança* luso-britânica teve ainda um caráter militar. Estes países têm, ainda hoje, a mais antiga aliança militar da Europa, cujas raízes encontram-se na Idade Média (1373).

O período final da I República (1910-1926) ficou marcado pela instabilidade econômica (devido à situação da dívida pública) e política. Neste contexto, o início do período salazarista (1933-74) foi marcado pela alegada busca de reintegração europeia. Tal identificação justificou-se pela questão cultural - na forma de alegados valores cristãos, jurídicos e éticos tradicionais – que somou-se à afirmação da nacionalidade. O governo de Salazar, que se auto classificava como uma forma de “autoritarismo moral”, associava as perspectivas anticomunista e antidemocrata. Com o início da II Guerra, a luta contra certos regimes autoritários e o início dos rumores anticolonialistas, o Estado Novo português tornou-se mais isolado por temer os riscos de uma relação mais aprofundada com os regimes ditos fascistas e pelo objetivo de manutenção da Aliança Inglesa. Daí a famosa máxima salazarista: “orgulhosamente sós” e o uso retórico da distância do conflito europeu para reforçar a singularidade portuguesa, o “paraíso perdido”. Neste sentido, se esforçava para explicar o que ele chamou de “neutralidade colaborante” com os Aliados, que aconteceu depois de 1942-43 (TORGAL, 2001).

⁶ Sobre o tema, ver: SILVA, Francisco R. “A aliança luso-britânica (1756-1765). Comércio e guerra. A importância diplomática do vinho do porto”. Disponível em: [<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8266.pdf>]. Acesso em: 10 Jul. 2014.

A força da aliança britânica justificava-se em termos econômicos e estratégicos. Durante um tempo, Salazar conseguiu manter boas relações com o Reino Unido assim como com a Alemanha nazista. Quando o foco de Hitler se voltou para a URSS, o risco de invasão germânica diminuiu e, em paralelo, cresceram as pressões inglesas e norte-americanas. O interesse maior dos Aliados estava na concessão de facilidades nos Açores, o que foi solicitado pela invocação da Aliança. Em meio a duras negociações, o risco da queda de Salazar tornou-se significativo, e o acordo foi firmado. Portugal comprometeu-se a ceder a base das Lajes⁷ e a contribuir com o abastecimento dos navios ingleses. Em troca, foi garantida a manutenção da soberania portuguesa sobre as suas colônias, e os EUA comprometeram-se a construir um aeroporto na ilha de Santa Maria que seria posteriormente propriedade do governo de Portugal. (TELO, 1991 e 1993).

No pós-guerra, o governo português procurou afastar-se do rótulo de Estado fascista e reforçar sua inserção internacional. Além da referida perspectiva europeísta (em sentido cultural, vago), destacou-se também uma linha de atuação atlântica, euro-americana, assim como uma perspectiva euro-africana. A necessidade do apoio norte-americano evidenciou-se na adesão à OTAN em 1948. Em 1960, Portugal integrou-se na OCDE e aderiu à EFTA. Em relação à África, Salazar continuou a defender a posição civilizadora europeia e a justificar o papel português, em suas próprias palavras, como “[...] obreiro da tarefa coletiva da Europa.” (SALAZAR, *apud* TORGAL, 2001, p. 405).

Ainda assim, a Europa havia evoluído para a democracia e para o neocolonialismo, em contradição com o Portugal ditatorial e colonial, o que contribuiu para a ampliação do isolamento português na Europa (SANTOS, 2012), que só terminou com a democratização. Nesta fase, a opção por um eixo atlântico alternativo, que não a integração europeia, passou a ser uma exceção que correspondeu aos ecos salazaristas da extrema direita portuguesa - que acreditava que tal integração era um erro, pois seria mais natural o primado das relações com o Reino Unido, os EUA e os antigos territórios ultramarinos. (TORGAL, 2001). O caminho atlanticista esteve marcado então por uma clivagem cultural de origem autoritária, enquanto o caminho europeu esteve intrinsecamente ligado à perspectiva democratizante.

⁷ Até hoje a Base das Lajes está sobre controle americano, o que garante um aporte significativo (e já indispensável) de recursos aos Açores. Ver *site* da Fundação Luso-Americana: [<http://www.flad.pt/>], assim como a busca recente de manutenção destes recursos: [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=3618466]. Acesso em: 07 Jan. 2014.

O início do período de transição para a democracia deu-se em 25 de abril de 1974, com a Revolução dos Cravos⁸. Esta é considerada o marco inicial da terceira onda histórica democratizante. Segundo Huntington (1994), os fatores que contribuíram para tal fenômeno foram: os problemas de legitimidade dos regimes autoritários (relacionados à *performance*) – a queda no desenvolvimento econômico influenciou pois a liderança política⁹; o crescimento econômico global dos anos 1960 (com a expansão da classe média urbana em vários países); a oposição da Igreja Católica aos regimes autoritários a partir do Concílio Vaticano II; as mudanças nas políticas de relevantes atores externos (entre eles a Comunidade Europeia e sua cláusula democrática); e o efeito demonstração dos países em transição (fator que dependeria de condições internas, econômicas e sociais favoráveis).

Segundo Santos (2012), a entrada de Portugal na UE (1986) teria consagrado o “momento de aceitação” de Portugal na Europa desenvolvida e a mudança da identidade nacional portuguesa em termos de constituição de um novo mito fundador. O mito da expansão estaria sendo substituído pelo mito da Europa.¹⁰

Boa parte da literatura sobre a influência da integração europeia nos processos de democratização da Europa do Sul, iniciados em meados dos anos 1970, ressalta que tal influência teria sido maior na longa etapa de consolidação do regime do que na transição - tendo em vista o aprofundamento das ligações políticas e econômicas com a Europa. Pridham (2005) contudo evidenciou a influência europeia também na transição em termos simbólico, político, econômico e cultural. Mais especificamente, destacaram-se: a influência simbólica - fruto da identificação da então Comunidade Europeia com a democracia liberal; a perspectiva de entrada eventual e seus impactos na direção política; o envolvimento das elites políticas no quadro institucional da UE - via negociações relativas à adesão - e em redes transnacionais ligadas a esta Instituição; e a pressão da condicionalidade democrática. Esta incluía: a existência de uma constituição; eleições livres; a predominância de partidos de base democrática-liberal; e provas de um

⁸ Para um retrato deste acontecimento histórico, ver filme *Capitães de Abril*, de Maria de Medeiros, 1999.

⁹ Huntington destaca, entretanto, que tal fator também foi uma das causas da onda reversa. Ou seja, os problemas de legitimidade relacionados à *performance* (“legitimidade pelo output”) também contribuíram para a onda reversa e o retorno ao autoritarismo. Em suma, o autor caracterizou três ondas de democratização, com base na variável do sufrágio universal. A primeira foi longa e durou de 1828 até 1926. A segunda foi breve e abrangeu o período entre 1943 até 1962. A terceira onda começou em 1974, com a Revolução dos Cravos.

¹⁰ Ainda assim, este autor apresenta nuances nesta ideia - afirmando que o primeiro paradigma seria ainda vigente e o segundo emergente – e, nesse sentido, apresenta a visão dissonante de Eduardo Lourenço, para quem o fato “Descobertas” ainda seria o mito português por excelência.

governo estável preferencialmente chefiado por Representante que tivesse a confiança europeia. (PRIDHAM, 2005).

O período de instabilidade imediatamente após a Revolução de Abril (consubstanciado no que alguns chamaram de golpe esquerdista, de novembro de 1975) e a possibilidade de a transição ser invertida, gerou a elaboração de planos de contingência nos âmbitos da UE e da OTAN, assim como uma significativa pressão europeia sobre o governo português. Daí a percepção acadêmica de que a influência comunitária na transição tenha sido mais restrita em fases de instabilidade interna. Maior equilíbrio foi alcançado em 1976, quando foi proclamada a Constituição portuguesa. Em seguida, em 1977, Portugal apresentou o pedido de adesão. Ainda assim, é difícil demonstrar uma relação direta entre a consolidação democrática e a atuação europeia, tendo em vista que aprovação de uma constituição e o estabelecimento das estruturas político-institucionais estiveram muito relacionadas com a dinâmica política interna. Pridham (2005, p. 166), de forma mais específica, completa este raciocínio:

Não há, por exemplo, prova de que a revisão da Constituição Portuguesa em 1982 – que envolveu o afastamento dos militares de um papel político-institucional – tenha sido feita na sequência de pressões europeias nesse campo. Uma revisão posterior da mesma Constituição em 1989 teve, na verdade, alguma relevância para a política europeia, uma vez que permitiu a reprivatização, como um elemento de reestruturação e modernização econômica, exigida pela adesão à UE desde 1986. Mas é difícil provar claramente uma ligação com a democratização.

Em meados dos anos 1980, com a diminuição da instabilidade política e econômica, aumentaram as possibilidades para a influência europeia. De fato, as divergências internas sobre a opção europeia criaram alguma tensão política, mas não ameaçaram o processo de democratização. Em sentido amplo, a CE (incluindo os seus Estados membros e as suas relações bilaterais com o Sul) representou um importante apoio externo às elites políticas nacionais e às forças democráticas liberais (PRIDHAM, 2005).

Além do 25 de Abril, outros elementos históricos foram fundamentais para a consolidação da opção europeia. O processo de descolonização teve grande impacto na situação econômica e na identidade nacional. (FERREIRA, 2013). No âmbito da Europa do sul, o contexto de distanciamento europeu do governo de Franco (apesar do estímulo

francês), assim como da aproximação e apoio moral a grupos oposicionistas em Atenas durante o regime dos coronéis, diferenciou-se da dinâmica norte-americana de apoio a Franco e ao regime militar grego e da consequente posição acrítica da OTAN em relação a estes regimes. Daí compreende-se que, na transição, relevantes figuras políticas nesses países tenham colocado ênfase na ligação entre a adesão comunitária e a garantia da democracia. (PRIDHAM, 2005).

O consenso europeu em Portugal foi obtido gradualmente. O Partido Comunista Português (PCP), ao contrário do espanhol, se opôs à entrada na UE em função, sobretudo, de questões ideológicas, pois viam na integração um risco às mudanças estabelecidas, desde a Revolução, nas estruturas socioeconômicas. No entanto, sua hostilidade à cooperação transnacional partidária (PRIDHAM, 2005) e a sua exclusão do âmbito das soluções governativas (GUEDES, 2012), abriram espaço à consagração da opção europeia no âmbito dos dois principais partidos portugueses (PS e PSD), com a consolidação do novo *mainstream* político. O Partido Socialista (PS), em especial, entendia a opção europeia e a democratização como uma extensão das suas próprias estratégias ¹¹. Os interesses partidários e privados convergiram para a opção europeia em Portugal. O desenvolvimento de redes transnacionais (cooperação partidária transnacional) foi uma forma de socialização das elites políticas em nível europeu (e ocorreram mais na Península Ibérica do que na Grécia). Tal dinâmica compreendeu o apoio organizacional e eleitoral, aconselhamento político, estratégico e construção de perfil – que envolveu as elites partidárias de forma geral (PRIDHAM, 2005). Por exemplo, no início do processo de democratização, a ajuda do SPD (Partido Social-Democrata da Alemanha) e da Internacional Socialista foi muito relevante para os socialistas portugueses e espanhóis. No tocante aos interesses privados portugueses, estes teriam favorecido a integração europeia no contexto de instabilidade pós-Revolução e da percepção de ameaça relativa ao ampliado controle estatal da economia. Ainda assim, cabe destacar destaca a relação entre as nacionalizações de Bancos portugueses, ocorridas a partir de março de 1975, com a descolonização - e a preocupação com os investimentos privados portugueses nestes países. Às nacionalizações ocorridas nas ex-colônias corresponderam as nacionalizações portuguesas, “[...] como medida capaz de facilitar um certo tipo de descolonização, e

¹¹ Neste aspecto, vale a pena ver a trajetória e o papel fundamental de Mário Soares, como um dos nomes de maior peso do PS.

colocar do lado português, como interlocutor dos novos Estados, não uma multidão de interesses privados, mas o próprio Estado português” (FERREIRA, 2001).

De qualquer forma, Pridham (2005) ressalta que as políticas de livre iniciativa incentivadas pela UE eram atrativas para as empresas. Ademais, a ajuda pré-adesão e os fundos comunitários representaram estímulos econômicos concretos tanto para o Estado quanto para a iniciativa privada.

Consolidada a democracia, Portugal viveu um significativo período de integração na zona central europeia¹² que só passou a ser ameaçado recentemente com a crise¹³. Após o período de aceitação, Santos (2012) caracterizou o momento recente como uma fase de “tolerância, ou seja, da rejeição disfarçada de aceitação (2011-?)”.

Schmitter (2013) sintetizou o atual momento comunitário em termos de três crises: do Euro, da UE e da democracia europeia. A crise do Euro está relacionada com a crise fiscal e de endividamento de alguns Estados europeus no contexto globalizante; a crise da UE relaciona-se à necessidade de fortalecimento da supranacionalidade no sentido de aumentar a eficiência institucional, em especial da Comissão e do Banco Central Europeu, na solução da crise econômica. A legitimidade desta mudança só seria eventualmente alcançada com grande mudança política e a introdução de novos mecanismos de *accountability* e de participação democrática. Um eventual colapso da UE poderia acirrar a crise da democracia na Europa evidenciada pelos conhecidos sintomas do aumento da abstenção eleitoral; da resistência do cidadão em se identificar com partidos ou sindicatos; da baixa confiança na classe política; assim como da menor satisfação com as agências públicas e com a condução dos processos políticos. Mesmo que a viabilidade democrática não seja ameaçada em nível nacional ou subnacional, no âmbito europeu, o fracasso da UE pode representar um acirramento dos conflitos norte-sul, em termos políticos e culturais, polarizados [...] “entre abstêmios credores que trabalham duro, do norte, em oposição a preguiçosos e perdulários devedores do sul.” (SCHMITTER, 2013).

¹² Os aspectos socioeconômicos de Portugal (antes e depois da adesão) e as implicações da via europeia serão tratados no capítulo seis.

¹³ Por crise, entende-se aqui a crise econômico-financeira que começou em 2008/9 na zona do euro, cujos efeitos negativos em termos de indicadores socioeconômicos foram amplamente sentidos na Europa, em especial nas economias mais frágeis. Esta se refletiu também em uma crise política ampla relativa à legitimidade da UE. Assim, passou-se a buscar um novo consenso europeu legitimador. A atual rediscussão dos propósitos comunitários poderá levar então à construção de um novo pacto social.

2.2 O Regionalismo Europeu

2.2.1 Vetores

No pós-Segunda Guerra, o vetor central de aproximação entre os países europeus foi garantir uma área de segurança e estabilidade política. Tal perspectiva, por meio das “memórias de guerra”, impulsionou o projeto integracionista europeu até bem recentemente. (ASH, 2012).

O vetor econômico também foi fator relevante no desenvolvimento de tal projeto, condição *sine qua non*. De acordo com a literatura teórica, destacadas da integração econômica são: aumento do comércio intraregional; ganhos de economia de escala; aumento da competitividade e incentivo à especialização; e estímulo à manutenção do IED (investimento externo direto) na região. Na Europa, segundo o Banco Mundial (BIRD, 2007) destacaram-se também outros impactos: facilitação dos ganhos relativos às mudanças estruturais; aceleração da transferência de tecnologia; reforço dos gastos em P&D; estímulo ao investimento e à inovação..

Neste sentido, reforçado pela ideia de *regionalismo aberto*¹⁴, o processo de integração ganhou o sentido (parcial) de *plataforma para a globalização*. Por outro lado, no caso europeu, o protecionismo agrícola e sua realidade de *regionalismo fechado*, implementado por meio da Política Agrícola Comum (PAC), traduziu-se também em vantagens para os produtores rurais dos países do bloco.

Outras vantagens significativas da regionalização são: o incentivo à aproximação cultural (fator dinamizador de outros aspectos da integração) e o aumento do poder de barganha dos países do bloco nas negociações internacionais – especialmente quando realizadas em conjunto.

Destacaram-se também as seguintes motivações históricas da integração europeia: a busca de equilíbrio e a meta do comprometimento das potências dominantes; o aumento da projeção internacional da região; a solução para a divisão alemã; o enfraquecimento dos nacionalismos dos países europeu (elemento facilitador do processo); e, em especial, o estabelecimento de contrapeso ao expansionismo

¹⁴ Conceito de regionalismo aberto da CEPAL (1994, *apud* Corazza, 2006, p. 145): “um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente”.

soviético - a aliança europeia precisaria então da participação alemã (MARTINS, 2009). Assim, houve intensa pressão norte-americana para a reaproximação entre França e Alemanha. (DINAN, 2006).

O contexto internacional da Guerra Fria também estimulou o projeto de maior unidade continental da Europa. Os EUA apoiaram e impulsionaram tal projeto em função de sua preocupação com a instabilidade política e econômica da região e da real ameaça de avanço comunista. O Plano Marshall e sua condicionalidade institucional (OECE)¹⁵ foram elementos centrais da estratégia norte-americana. O avanço soviético no Leste Europeu estimulou, em 1948, a criação da “União Ocidental” (que formalizou a aproximação e o sistema de garantias mútuas entre França, Reino Unido, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo). E, em 1949, foi assinado o Tratado do Atlântico Norte – por meio do qual os EUA procurou reforçar o sistema europeu de segurança (Lessa, 2003). Portugal fez parte deste Tratado desde o início. (Já a Espanha entrou na organização em 1982).

Após esse breve resumo sobre os principais fatores que colocaram em marcha o processo de integração na Europa, serão destacados os principais marcos historiográficos e teóricos deste fenômeno. Tal análise pretende acrescentar inferências a esta reflexão sobre os vetores do processo integracionista.

2.2.2 *Historiografia e Teorias*

Em termos historiográficos, a narrativa federalista dominou o pensamento europeísta entre o fim dos anos quarenta e o início dos anos oitenta – fortalecida pelas interpretações acerca da constituição da CECA e da CEE e pela atuação de grandes personagens históricos como Spinelli, Monnet, Schuman e Delors.¹⁶

Outros personagens históricos, como Churchill e Adenauer, embora tenham significado o reforço da perspectiva federalista, foram atores mais ambíguos. Churchill, em 1946, pronunciou discurso histórico e fez referência aos “Estados Unidos da

¹⁵ A OECE (Organização Europeia de Cooperação Econômica) foi instituída em 1948 e contava com dezesseis países fundadores (entre eles, Grécia e Irlanda). “Além da repartição da ajuda americana, a organização dedicou-se à coordenação das políticas econômicas nacionais, estabelecendo um sistema multilateral de pagamentos – mecanismo de compensação multilateral pelo qual se procurava contornar a falta de conversibilidade das moedas, perseguindo também a liberação do comércio e se empenhando na supressão de restrições quantitativas” (LESSA, 2003). Em 1961, esta organização se transformou na OCDE. Neste mesmo ano, Portugal e Espanha aderiram formalmente à organização.

¹⁶ Para análise mais detalhada sobre a historiografia da UE, ver: Dinan (2006).

Europa”, o que tornou-se peça de retórica diante do persistente intergovernamentalismo inglês. Adenauer representou o símbolo alemão do federalismo europeu. Outras interpretações, como as encabeçadas por Milward (1984), no entanto, ressaltaram que a Alemanha buscou aproximar-se da França, em um processo de soberania compartilhada, como caminho para sua reabilitação internacional.

De qualquer forma, o federalismo tornou-se o *mainstream* da historiografia integracionista e teria uma origem secular. No sentido de embasar a ideia de união da Europa, os autores desta corrente fizeram referências a Carlos Magno (Sacro Império Romano) e citaram diversos intelectuais e politólogos cristãos desde o fim do século XIII. Boa parte desta literatura estava fundamentada na filosofia cristã e apresentava uma dimensão espiritual ao contrapor o ideal federalista benigno aos nacionalismos modernos que teriam levado a Europa ao caos. (DINAN, 2006).

Nesse contexto, destacaram-se as primeiras abordagens teóricas relativas à construção europeia. Na primeira geração de estudos sobre o regionalismo (velho regionalismo), Deutsch (et al., 1957) ressaltou os aspectos integracionistas relativos à segurança, a possibilidade de superação da anarquia por meio de processos de socialização, a construção de identidades coletivas e trans-fronteiriças. Assim, vislumbrou a possibilidade de construção de uma paz estável.

De forma semelhante, Ernst Haas (1958), principal referência do neofuncionalismo, buscou construir uma teoria que abarcasse a construção de uma comunidade política pós-nacional; desenvolveu a ideia de *spillover* (transbordamento)¹⁷; e destacou a importância das *instituições* no estabelecimento da supranacionalidade – que representaria um deslocamento, uma transferência de lealdade política para um centro de poder supranacional. Viu, assim, a possibilidade de mudança na identidade dos atores e encarou a mudança como um processo.

O revisionismo histórico, conduzido principalmente por Alan Milward (1984), contudo, procurou mostrar que o avanço das Comunidades Europeias deu-se em função de uma série de interesses, ideias e pressões políticas concorrentes (DINAN, 2006). Estas interpretações começaram a pôr em cheque a narrativa federalista-idealista. Ademais, Haas (1975) chegou a voltar atrás em sua perspectiva, fomentando o enfraquecimento da teoria neofuncionalista pelo seu principal autor. (BERNARD, 2002).

¹⁷ Segundo este autor, a dinâmica de *spillover* indicava que a integração em uma área temática muito certamen-te conduziria à integração também em outras áreas. (HAAS, 2001).

Ao reavaliar as origens e desenvolvimento das Comunidades Europeias, Milward (1984) concluiu que tal dinâmica foi conduzida por interesses socioeconômicos nacionais, e que as esferas nacional e supranacional não seriam apenas compatíveis como se reforçariam mutuamente. Tal visão passou a dominar a academia desde então, estabelecendo uma “nova ortodoxia” na historiografia da integração europeia. (DINAN, 2006, p 306).

Milward (1984) desmistificou os personagens federalistas históricos e criticou a idealização excessiva destes (afirmando ironicamente que estes teriam se tornado “santos” na visão de seus partidários); afirmou o papel do acordo político que levou à CECA (com a aproximação entre França e Alemanha) e da União Europeia de Pagamentos (com a facilitação do comércio internacional), em detrimento do papel menor do Plano Marshall no processo de integração europeia¹⁸; e destacou as motivações nacionais que dinamizaram a integração, em detrimento das causas idealistas. (DINAN, 2006).

A visão de Milward (1984) foi reforçada pela construção e desenvolvimento da corrente liberal-intergovernamentalista, em especial por meio da obra de Andrew Moravcsik (1991). As críticas ao neofuncionalismo referiam-se à não diluição dos governos nacionais e ao não deslocamento de lealdades. Evidenciou-se a força dos governos nacionais no âmbito da UE, a não supranacionalidade em outros processos de integração e a euro-estagnação em diversos momentos da experiência europeia. Moravcsik (1991) criou um novo modelo que incluiu os governos nacionais, os grupos de interesse e os líderes políticos (considerados mais importantes do que as instituições supranacionais). Os atores domésticos passaram a ser centrais na análise, com o levantamento de evidências do fortalecimento dos Estados nas negociações. As decisões, então, seriam tomadas pelos maiores Estados, e os menores receberiam *side-payments*. (REIS, 2007).

Um dos grandes méritos da obra de Moravcsik foi ter conciliado amplamente história e teoria nos estudos europeus. Sua obra recebeu grande atenção e foi também

¹⁸ Segundo Milward (1984, p. 465), “It was the success and vigour of the European recovery, not its incipient failure that exacerbated this payments problem.” O Plano Marshall então teria apenas contribuído para resolver o problema europeu de balança de pagamentos. Alguns autores julgaram esta crítica excessiva e, ao aprofundar a análise sobre o Plano Marshall, reafirmaram a importância de seu impacto econômico para a reconstrução europeia. Ademais, Milward interpretou a CECA como uma derrota para os EUA, diante das metas federalistas do Plano Marshall. Já Gillingham (1991) viu na CECA o triunfo da diplomacia norte-americana, tendo em vista que Monnet teria conseguido mediar e conciliar os interesses franceses e norte-americanos na promoção do Plano Schuman. Ver: DINAN, 2006, p. 311-314.

alvo de críticas - relativas à precisão e metodologia, especificamente em relação ao uso limitado de fontes primárias (DINAN, 2006).

Em suma, em termos teóricos, o primeiro debate no âmbito integracionista contrapôs o neofuncionalismo ao liberal-intergovernamentalismo. Cabe destacar que as origens deste debate podem ser detectadas ainda no pós-Primeira Guerra (LESSA, 2003) e que este ainda está vivo hoje. Muitos autores continuam a ver o processo europeu por meio desta lente dicotômica.

O contexto internacional do Pós-guerra Fria ofereceu novos estímulos ao processo de integração e assistiu-se o aprofundamento e o alargamento do processo de regionalização. Tal processo foi acompanhado pela ampliação dos estudos e pela consequente diversificação de abordagens teóricas. Em termos historiográficos, as contribuições mais recentes versam sobre eventos particulares e sobre o detalhamento de perspectivas nacionais específicas¹⁹. À medida que os arquivos nacionais vão sendo abertos ao público, novos fatos e visões vão aparecendo. Outro grande debate que se estabeleceu a partir dos anos 90 versa sobre o processo cultural-identitário²⁰.

No tocante aos avanços teóricos, o grande destaque deu-se com a ascensão da abordagem da governança. Esta representa um conjunto de teorias relacionadas aos estudos de Relações Internacionais e de Política Comparada. Não é pois uma teoria única. (JACHTENFUCHS, 2001). Nesta perspectiva, apresentou-se uma agenda de pesquisa em que se destacam quatro temas centrais (e inter-relacionados): i) o conceito de governança derivado de uma abordagem multidisciplinar; ii) a aplicação deste ao caso europeu, com a literatura sobre a governança multinível e as redes de políticas públicas (*policy networks*) que possuem caráter não hierárquico, envolvem atores públicos e privados, instituições formais ou informais; iii) reflexões sobre a capacidade de governança dos Estados-nação e das instituições europeias; e iv) o problema da legitimidade democrática destas.

Nesta perspectiva, a UE não é comparada a um sistema doméstico, nem é vista como uma organização internacional. Tal experiência é considerada *sui generis*, e convencionou-se usar o termo *euro-polity* para retratá-la. Este significa uma forma de não-Estado, uma *polity* não nacional ou uma nova ordem política – diferente de uma

¹⁹ Neste sentido, Dinan (2006) destaca contribuições recentes sobre o papel da França, Áustria e Espanha e indica as referências mais expressivas.

²⁰ Ver Martins (2009).

organização internacional, de um estado supranacional ou qualquer um dos pontos possíveis neste *continuum* institucional. (SCHMITTER, 2000).

Destacam-se algumas características da governança europeia: a natureza multinível aplica-se a toda a estrutura dos pilares europeus; outras características importantes, como o papel central dos atores supranacionais no “método comunitário”, o domínio das políticas regulatórias ou redes público-privadas de políticas públicas são características apenas do primeiro pilar. (KOHLEK-KOCH e RITTBERGER, 2006).²¹

O *método comunitário*, também denominado de *joint-decision mode*, é caracterizado pelo forte papel da Comissão, cuja iniciativa é requisito formal do processo legislativo europeu. Essas iniciativas correspondem a uma grande variedade de *inputs* – do Conselho, dos Estados-membros, do PE, dos governos subnacionais, associações europeias, associações nacionais, grandes empresas e grupos de especialistas designados pela Comissão – que são documentados na vasta literatura sobre intermediação de interesses europeus e redes de políticas públicas. Ainda assim, a Comissão pode geralmente seguir suas próprias preferências no processo de traduzir estes *inputs* em iniciativas de lei. Destaca-se ainda o aumento da influência do PE no processo legislativo por meio do mecanismo da codecisão. Seus comitês especializados são consultados antes das decisões formais da Comissão e do Conselho. Em suma, no modo de decisões conjuntas, os governos nacionais têm o poder de vetar a legislação europeia, mas a direção das iniciativas legislativas e o detalhamento e aplicação das regras estão largamente sobre controle dos atores supranacionais. (SCHARPF, 2001a).

O marco inicial da abordagem sobre governança foram os estudos de Gary Marks (1992, 1993) sobre a formulação e implementação dos fundos estruturais europeus. Na última década, esta literatura expandiu-se vertiginosamente. Em oposição aos intergovernamentalistas, como Moravcsik, ressaltou-se a importância da Comissão

²¹ “A noção de *pilares* é geralmente utilizada para designar o Tratado da União Europeia. São três os pilares que constituem a arquitetura da União Europeia: O pilar comunitário, que corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar). O pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar). O pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal (terceiro pilar). O Tratado de Amsterdã transferiu uma parte dos domínios do terceiro pilar para o primeiro pilar (livre circulação de pessoas). Estes três pilares funcionam de acordo com diferentes procedimentos de tomada de decisões: procedimento comunitário para o primeiro pilar e procedimento intergovernamental para os outros dois. Assim, no primeiro pilar, só a Comissão pode apresentar propostas ao Conselho e ao Parlamento, e a maioria qualificada é suficiente para a adoção das normas no Conselho. No âmbito dos segundo e terceiro pilares, este direito de iniciativa é partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, e a unanimidade é geralmente necessária no Conselho.” Disponível em: [http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_pt.htm]. Acesso em: 28 Ago., 2010.

Europeia e dos governos regionais e locais dentro dos Estados, fortalecidos por meio do princípio da parceria vigente desde as reformas de 1988.

Em relação ao conceito de GMN, multinível referia-se à crescente interdependência entre os governos operando em diferentes níveis territoriais; já o termo governança ressaltou a crescente interdependência entre governos e atores não-governamentais em vários níveis territoriais. (BACHE; FLINDERS, 2004).

Críticas surgiram no sentido de ressaltar o controle e a importância dos Estados neste processo, nas sucessivas reformas dos fundos estruturais por exemplo. A discussão, então, se tornou mais complexa sobretudo em relação ao aspecto vertical, com a busca de explicação para a grande variação na distribuição de poder existente entre os atores supra e subnacionais nos vários Estados membros. Em alguns casos, conseguiu-se o aumento da autonomia regional. Em outros, como no Reino Unido e na Grécia, os governos conseguiram manter um papel central. Ainda assim, destacou-se o processo de “mudança de autoridade” (*shift of authority*) do âmbito nacional para instâncias supra e subnacionais em vários Estados como Bélgica e Espanha (HOOGHE, 1996)²². Há controvérsias sobre as razões de tal fenômeno, mas o fato é que muitos governos regionais tomaram uma postura ativa na formulação da política europeia²³.

Uma ramificação recente dos estudos sobre a GMN analisa o processo de europeização (*europeanization*) que ocorre por meio da influência da UE nas políticas e instituições nacionais. Contudo, parte da literatura continua questionando a legitimidade democrática destes processos. Os críticos continuam a mostrar as evidências do déficit democrático: a natureza distante e opaca do processo decisório europeu; o forte papel dos oficiais eleitos indiretamente no Conselho de Ministros e dos oficiais não eleitos na Comissão Europeia; a fraqueza do Parlamento Europeu e a natureza de segunda-ordem de suas eleições; e o viés nos tratados em favor da liberalização dos mercados acima das questões sociais.

Sobre o potencial da GMN de aumentar a qualidade da euro-democracia, Kohler-Koch e Rittberger (2006) apontam algumas dificuldades. Quando a autoridade é compartilhada verticalmente entre as esferas supranacional, nacional e subnacional, o

²² Para mais detalhes, ver anexo 1 com duas tabelas sobre: a Influência Política na Programação Estrutural; e as Fases da Política de Coesão. (HOOGHE, 1996).

²³ De fato, muitas regiões subnacionais passaram a ter uma postura ativa em relação à política europeia. Por exemplo, regiões alemãs, belgas, inglesas, austríacas e espanholas têm sido bem ativas. O site www.blbe.irisnet.be (apud BOURNE, 2007), lista as (crescentes) representações regionais abertas em Bruxelas. Segundo este, a Bélgica tem 7 Representações regionais; a Áustria tem 10; a Espanha: 18; a Grécia: 2; a Irlanda: 1 e Portugal não tem nenhuma Representação.

âmbito da competência executiva e parlamentar varia substancialmente e dificulta a responsabilização democrática (*accountability*). Em segundo lugar, a mudança de hierarquia e procedimentos formais de trabalho em rede para a informalidade, ao mesmo tempo em que permite uma ampla entrada (*inputs*), compromete os princípios democráticos de igualdade política e controle..

Depois desta breve análise sobre os marcos historiográficos e teóricos do processo de construção europeia, concluir-se-á esta abordagem inicial destacando-se os significados sistêmicos deste processo.

2.2.3 Significados sistêmicos

Podem ser destacados alguns significados sistêmicos do processo europeu de regionalização. Segundo Held e McGrew (1999), os fenômenos de regionalização e globalização são tendências que se reforçam mutuamente no contexto da economia política global²⁴. Neste sentido, o processo de integração é visto como uma das características do processo de globalização. Tal perspectiva justifica-se pelo fato de que a constituição de blocos regionais (como o NAFTA, APEC ou ASEAN) não se traduziu em aumento do protecionismo. Ainda assim, a construção da Europa abarcou relevantes aspectos de regionalismo fechado em relação às suas fronteiras externas, constituindo o que Bauman (2006) chamou de “fortaleza europeia”, assim como em relação ao seu destacado protecionismo agrícola²⁵.

Em termos políticos, o processo de integração regional europeu contribuiu para a consolidação da União Europeia como um dos polos centrais de poder no sistema internacional e para o aumento da importância relativa dos países do bloco neste

²⁴ Segundo estes autores: “A globalização tem um aspecto inegavelmente material, na medida em que é possível identificar, por exemplo, fluxos de comércio, capital e pessoas em todo o globo. Eles são facilitados por tipos diferentes de infraestrutura – física (como os transportes ou os sistemas bancários), normativa (como as regras de comércio) e simbólica (a exemplo do inglês usado como língua franca) – que criam as condições para formas regularizadas e relativamente duradouras de interligação global.” O conceito de globalização “sugere uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interação.” Tradução livre da autora.

²⁵ De acordo com Held e McGrew (1999), a tendência de regionalismo fechado poderia se verificar em especial no caso de União Aduaneira (por meio da TEC). Tal dinâmica ocorreu parcialmente no caso do MERCOSUL, mas perdeu força com as constantes perfurações da TEC. No caso das experiências integracionistas sul-americanas, a proliferação da assinatura de acordos de livre comércio pelos países da região, tem, paradoxalmente, dificultado o aprofundamento da integração (HALPERÍN, 2011). Vide, por exemplo, a assinatura de TLC entre o Equador e a UE em julho de 2014. Neste sentido, e em especial nos países andinos, a tendência globalizante tem ocorrido em paralelo e, algumas vezes, suplantado a experiência integracionista. No caso brasileiro, a dinâmica de difusão global dos interesses nacionais, ver: Vigevani (2008).

cenário. Dos anos noventa até a recente crise, este polo representou um importante elemento de estabilidade sistêmica, enfatizando os aspectos de regulação, coesão e institucionalização, tendência contrária à dinâmica globalizante neste período. (MELLO, 1999).

Notadamente, a experiência europeia contribuiu para a expansão dos arranjos regionais mundialmente, e estes têm sido elementos importantes na arquitetura global do Pós-guerra Fria. Frequentemente, o modelo europeu, também por ser pioneiro, é citado como referência na organização de outras dinâmicas regionais. Se não mais considerado como exemplo a ser seguido, desde o advento do *novo regionalismo*²⁶; no mínimo, como referência a ser levada em conta na constituição das dinâmicas regionais²⁷.

Para os EUA, o fortalecimento do polo europeu representou historicamente o reforço da dinâmica capitalista e da promoção democrática. Ademais, no contexto das Guerras do Iraque e do Afeganistão, tem sido importante para os norte-americanos incentivar a estabilidade e buscar aproximação com polos regionais de poder. Assim, poderiam ter menos problemas diretos com os Estados falidos - que deveriam ser contidos pelos países centrais dos polos regionais²⁸. Neste sentido, alguns autores, como Buzan (2012), acreditam na perspectiva de que a ordem internacional do século XXI será mais regionalizada. O debate sobre esta perspectiva é muito extenso. Todavia, podemos afirmar que parcela significativa dos esforços de cooperação dos países estará focada no entorno regional²⁹.

Todos estes significados históricos do regionalismo europeu têm sido questionados recentemente, com a crise na zona do Euro (desde 2009). Os vetores integracionistas iniciais, em especial as “memórias de guerra”, mostram-se atualmente enfraquecidos (ASH, 2012). Entretanto, nenhum país formalizou o interesse em sair da zona do euro, e o interesse de entrada dos novos países neste âmbito manteve-se estável. Em Portugal, por exemplo, há críticas ao Euro, mas dificilmente cogita-se a saída do bloco europeu. Em suma, alguns dos principais debates contemporâneos versam sobre: o desenho e atores participantes da *Euro-polity* (em especial, sobre o caso crônico

²⁶ Cf. Reis (2007).

²⁷ De todo modo, a influência do modelo europeu ainda é muito significativa. Ver, por exemplo, tal influência na constituição do Parlasul Cf.: MEDEIROS, M. A; PAIVA, M. E e LAMENHA, M. (2012). *Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul*. Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 154-173.

²⁸ Ver Barnett (2004).

²⁹ Ver, por exemplo, o estreitamento dos laços regionais asiáticos: BECARD e CASTRO (2013); e o caso da América Latina: GONZALES e PEREIRA (2012).

grego); a perspectiva de aprofundamento da união fiscal e política; e a maior ou menor participação do bloco europeu na política internacional. Não está em debate o fim de tal experiência histórica. Vive-se um momento de crise, em seu significado de risco e oportunidade, e mudanças. Além disso, as falhas na constituição da moeda comum europeia estão servindo como fontes de aprendizado no contexto de entrada do leste europeu no bloco e também na orientação de outros processos integracionistas cujo objetivo é o aprofundamento.

Após destacadas as leituras mais relevantes na interpretação do regionalismo europeu; parte-se, em seguida, para uma abordagem mais empírica do contexto econômico regional e de suas assimetrias.

2.3 O contexto regional e as vantagens assimétricas

No contexto europeu, sabe-se que a formação e constituição das assimetrias internas e entre os países vem de longa data, desde o advento da Revolução Industrial³⁰. O objetivo desta parte do trabalho contido é avaliar a evolução destas assimetrias no contexto do processo de integração. Mais especificamente, analisar os reflexos da integração econômica em países centrais e periféricos da UE-15; os custos e benefícios da integração regional para estes países; e a evolução das desigualdades sub-regionais, contextualizando assim a grande diferença entre o centro e a periferia europeia - tendo em vista que esse é o pano de fundo para o estabelecimento da política europeia de desenvolvimento regional.

Neste sentido, o país central escolhido na presente análise foi a Alemanha, por ser o motor central de tal projeto. No outro extremo, o periférico, serão analisados três países da coesão da EU-15: Portugal; Irlanda e Grécia – três pequenas economias abertas (elemento que facilita a comparação entre estes países). O quarto país da coesão (EU-15), a Espanha, ficou de fora desta análise pela maior dimensão de sua economia no âmbito europeu, o que complicaria o rigor da abordagem comparada. O foco da análise nos países mais pobres da *UE-15* justifica-se pela entrada recente, e ainda em curso, do leste europeu na dinâmica regional. Os indicadores centrais a serem

³⁰ Ver Medeiros e Vieira (2007) para histórico do debate centro-periferia no contexto europeu.

analisados são os seguintes: PIB per capita e taxa de desemprego, fundamentais para a Política de Coesão; assim como balança comercial e IDE (Investimento Direto Externo), para avaliar os impactos da integração econômica.

A integração econômica estimulou o crescimento europeu. No entanto, as vantagens econômicas anteriormente mencionadas distribuíram-se de forma espacialmente muito diversa. A Alemanha se consolidou como exportador líquido no âmbito europeu (figura 1).

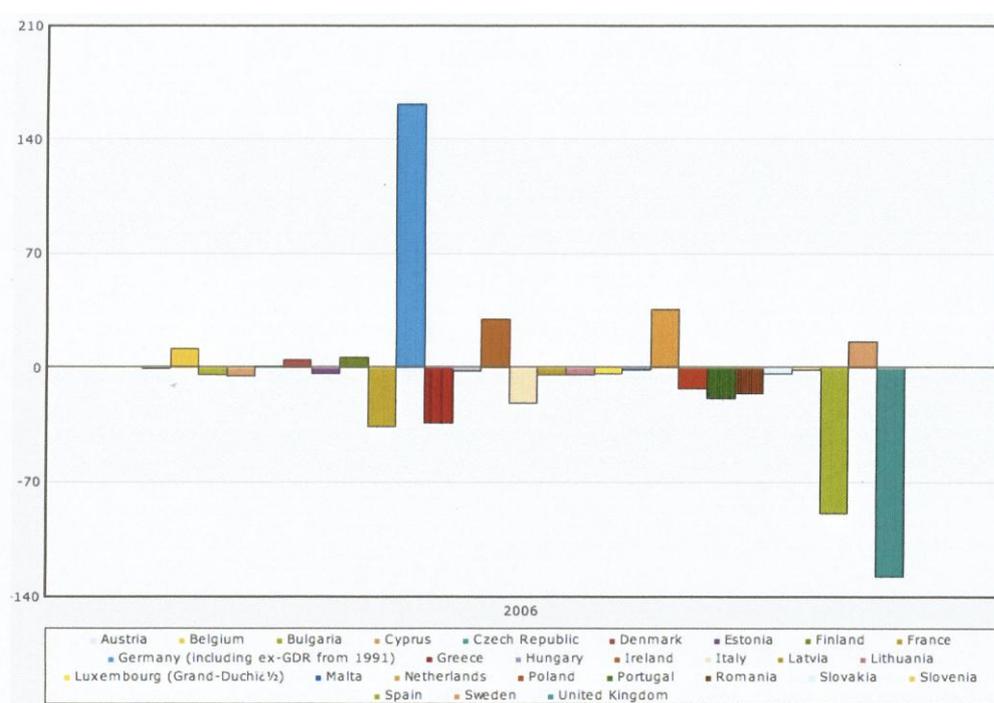


Figura 1 - Balança comercial intraeuropeia, 2006 (em milhões de Euros).
(A ordem dos países está definida na legenda da figura).
Fonte: CE ³¹

A figura acima refere-se apenas ao ano de 2006, mas é ilustrativa da dinâmica comercial estabelecida na UE. Como grande país exportador do bloco, a Alemanha precisou e se beneficiou do consumo dos outros países. (ASH, 2012). Também superavitários, mas em menor grau, foram: Bélgica, Irlanda, Holanda e Suécia. Os países com maiores défices comerciais, neste ano, foram: Reino Unido e Espanha; assim como Portugal, Grécia, Itália e França. Seguem abaixo figura e quadro com mais detalhes referente à balança comercial europeia.

³¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/chart5_en.htm.

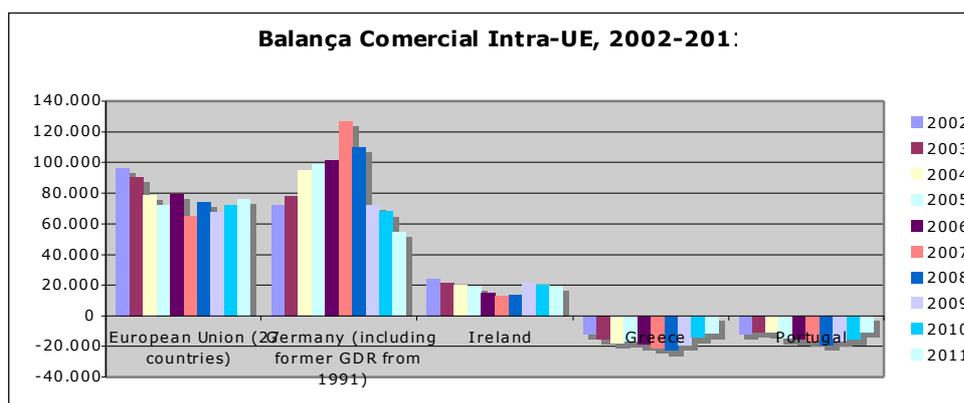


Figura 2 – Balança comercial intra-UE, 2002-2011 (em milhões de Euros)³².

Fonte: Eurostat³³, elaboração da autora.

Quadro 2 - Balança Comercial Intra-UE, 2002-2011 (em milhões de Euros)

GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
European Union (27)	95.806	90.366	78.404	71.713	79.227	65.077	73.845	67.502	71.806	76.034
Germany	72.147	77.797	94.524	98.946	101.218	126.577	109.896	71.799	67.982	54.636
Ireland	24.460	21.257	20.255	19.479	14.943	13.479	13.793	21.403	20.421	19.727
Greece	-11.895	-15.385	-17.615	-16.898	-18.456	-21.092	-22.563	-18.811	-14.382	-11.352
Portugal	-11.622	-10.386	-11.027	-14.858	-15.498	-16.362	-19.103	-16.484	-15.631	-10.747

Fonte: Eurostat.

Nota-se que a balança comercial germânica foi destacadamente superavitária, apesar da queda relativa a partir de 2008. Dos três pequenos países da coesão analisados, apenas a Irlanda apresentou superávits comerciais, Grécia e Portugal apresentaram défices crônicos. A participação destes países nas exportações intra-bloco foi muito pequena. A participação portuguesa girou em torno de 1 por cento, e a Grécia apresentou o menor indicador, 0,4 por cento (quadro 3). No âmbito da UE-27, a participação alemã chegou a quase um quarto do total.

Quadro3 - Participação nas exportações intra-bloco (%) – por país membro, 2002-2011

GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
European Union (27)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Germany	21,8	22,5	22,8	22,6	22,5	23,4	22,9	22,8	22,5	22,4
Ireland	3,2	2,7	2,6	2,5	2,2	2,1	2,0	2,3	2,0	1,9
Greece	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Portugal	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

Fonte: Eurostat.

³² A título de esclarecimento, por exemplo, são formas equivalentes: 141 bilhões de Euros (aproximadamente), 141.5 bilhões, 141,5 milhões de milhões, ou ainda 141.535 (mil) milhões. Esta última forma é a mais utilizada nas estatísticas portuguesas e por isso será usada neste trabalho.

³³ Cf. [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>].

Destacou-se, ademais, um elevado grau de interdependência comercial intra-bloco. Em 2011, a participação das importações/exportações intra-bloco no total das importações/exportações representava respectivamente 61,4 por cento e 64,3 por cento do total (quadros 4 e 5). Destacou-se uma pequena queda relativa na média da UE-27 recentemente, no contexto da crise financeira da zona do euro³⁴.

Quadro 4 - Participação das importações da UE no total das importações (%)

GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
European Union (27)	65,8	66,1	66,0	64,4	63,9	64,2	62,6	63,3	61,7	61,4
Germany	65,7	66,1	65,6	64,5	63,7	64,6	63,6	64,6	63,2	63,6
Ireland	67,0	62,8	65,8	66,7	68,5	70,0	69,9	65,5	67,3	69,6
Greece	55,7	58,2	60,2	58,2	57,3	56,3	54,4	56,5	51,1	51,9
Portugal	79,9	79,5	77,1	77,6	77,0	76,6	74,8	78,6	75,7	73,0

Fonte: Eurostat..

Quadro 5 - Participação das exportações para a UE no total das exportações (%)

GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
European Union (27)	68,0	68,8	68,5	67,7	68,2	68,2	67,4	66,7	65,2	64,3
Germany	63,4	64,9	64,6	64,3	63,6	64,7	63,3	62,4	60,1	59,3
Ireland	66,0	62,4	62,9	63,8	63,3	63,5	62,8	61,2	58,1	58,1
Greece	60,8	64,9	64,2	61,8	63,9	65,0	65,2	63,4	62,7	49,9
Portugal	81,4	81,1	80,1	80,3	78,1	77,1	74,4	75,4	75,0	74,1

Fonte: Eurostat.

Mesmo com essa pequena queda relativa, a dependência econômico-comercial de Portugal foi ainda mais destacada do que a de outros países. Em 2010, 75 por cento das exportações portuguesas foram para a UE-27; destas, 71 por cento para a UE-15. Os principais parceiros comerciais de Portugal foram: Espanha, com 26,6 por cento das exportações em 2010; e Alemanha, com 13 por cento das exportações neste mesmo ano³⁵.

Em relação ao IDE, considera-se que houve um impacto positivo da integração regional sobre tais fluxos, sendo estes fenômenos que se complementam e retroalimentam. No caso da UE, a regionalização exerceu um efeito positivo sobre os fluxos de investimentos intraregionais. O crescimento destes fluxos foi resultante, em especial, da especialização vertical e do estímulo ao comércio intrafirma. No caso dos fluxos externos de IDE para a Europa, os grandes incentivos foram o aumento do

³⁴ Este elevado grau de interdependência destaca-se, por exemplo, na comparação com o Brasil. Em 2011, o destino das exportações brasileiras foi: 22,3 por cento para a América Latina e Caribe (dos quais, 10 por cento para o MERCOSUL); 10,1 por cento para os EUA; 20,7 por cento para a UE; 30 por cento para a Ásia (especialmente China); 16,9 por cento para demais parceiros. (BACEN, 2011).

³⁵ Ver Anexos: 2 – Exportações portuguesas de bens por área geográfica e destino; 3 – Exportações portuguesas de bens por grupos de produtos.

mercado consumidor e os ganhos de escala. O *boom* de IDE externo neste âmbito se deu nos anos oitenta. (JORGE E CASTILHO, 2011). De qualquer forma, entre 1990 e 2005, o bloco respondeu pela maior parte dos fluxos mundiais de IDE, 43,6 por cento (tabela 1).

Tabela 1

Fluxos mundiais de IDE por país receptor, 1990-2005
(em US\$ bilhões)

	1990	1995	2000	2005	Média 90-05 (%)
Total	207.3	341.0	1398.2	958.7	100.0
Países Desenvolvidos	172.1	221.0	1134.6	611.3	69.7
União Europeia	97.3	131.9	698.1	498.4	43.6
EUA	48.4	58.8	314.0	104.8	19.0
Países em Desenvolvimento	35.1	116.0	256.6	316.4	28.6
Ásia e Pacífico	22.7	80.1	148.4	210.0	17.0
China	3.5	37.5	40.7	72.4	6.8
África	2.8	5.7	9.7	29.5	1.9
Am. Latina e Caribe	8.9	29.5	98.3	76.4	9.6
Argentina	1.8	5.6	10.4	5.3	1.0
Brasil	1.0	4.4	32.8	15.1	2.4
Chile	0.7	3.0	4.9	7.0	0.7
México	2.6	9.5	18.0	20.9	2.4
Ec. Transição	0.1	4.1	7.0	31.0	1.7
Europa Central e do Leste	0.8	14.4	21.1	42.2	2.7

Fonte: World Investment Report, WIR (2008 *apud* JORGE E CASTILHO, 2011).

No entanto, a distribuição do IDE intra-bloco foi desigual. As explicações para tal fato relacionam-se com os determinantes gerais de tais fluxos. Estes, de acordo com a literatura, relacionam-se a fatores como: a questão da proximidade geográfica; o tamanho da economia; os elementos culturais; as infraestrutura de transportes; a segurança jurídica e a existência de recursos naturais.

Em algumas experiências históricas, como a da ALALC, notou-se a concentração dos investimentos nas maiores economias do bloco (MENEZES e PENNA FILHO, 2006). No caso da UE, a Alemanha, a despeito da variação anual recebeu grande parte destes fluxos entre 1990 e 2011 (figuras 3 e 4).

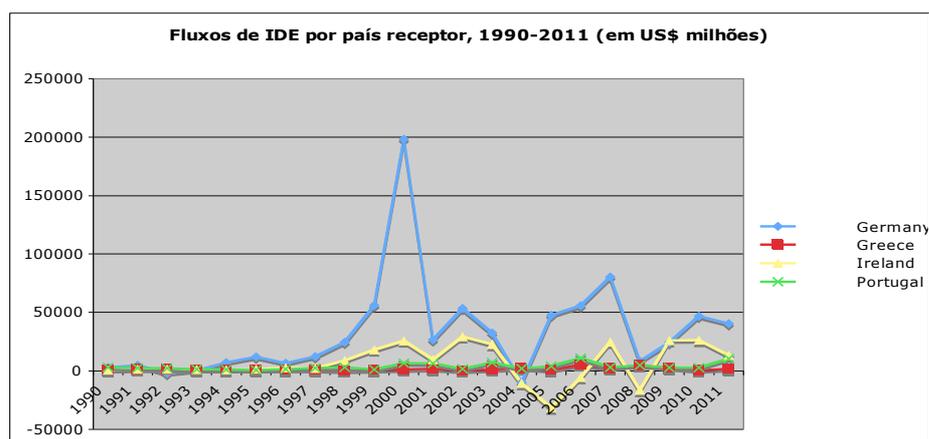


Figura 3

Fonte: UNCTADStat³⁶. Elaboração da autora.

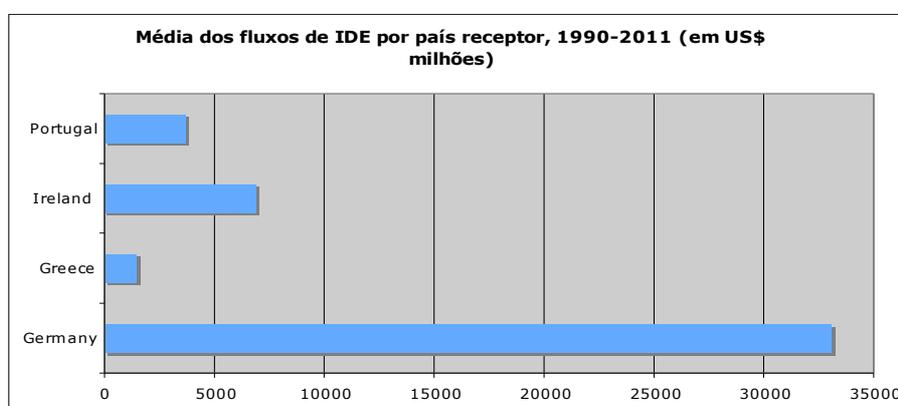


Figura 4

Fonte: UNCTADStat. Elaboração da autora.

Relativamente, no entanto, como porcentagem do PIB, entre os quatro países da presente amostra, a Irlanda foi o que mais recebeu fluxos de IDE, atingindo a média de 5,9 por cento do PIB entre 1990 e 2011. Notou-se contudo uma queda relativa nesta média a partir de 2004 (figuras 5 e 6). Portugal também recebeu fluxos significativos de IDE, atingindo a média de 2,4 por cento do PIB entre 1990 e 2011³⁷.

³⁶ Ver: [<http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx>].

³⁷ Entre os Novos Estados-membros, o IDE concentrou-se mais na Hungria e na República Checa. Ver: CE, 2008.

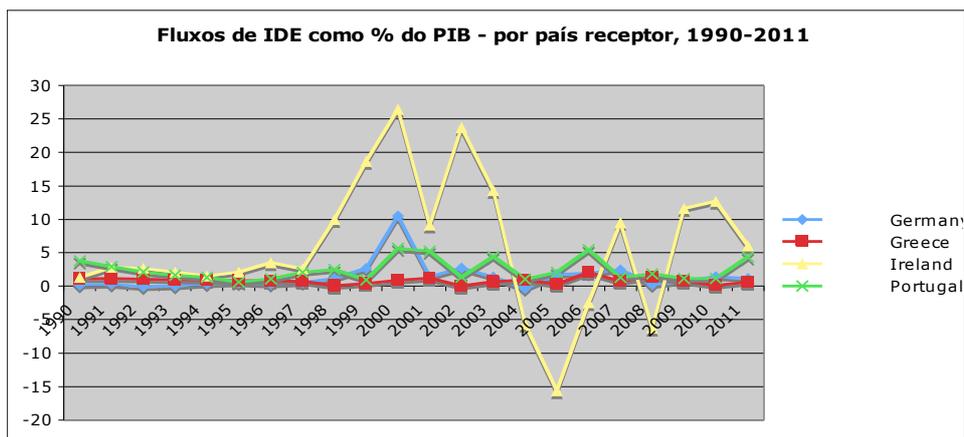


Figura 5

Fonte: UNCTADStat. Elaboração da autora.

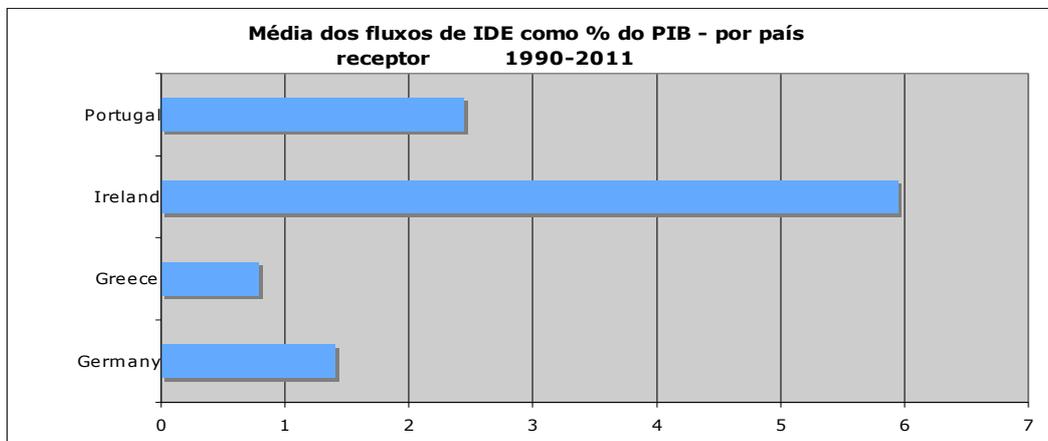


Figura 6.

Fonte: UNCTADStat. Elaboração da autora.

Todavia, a dimensão total do PIB dos países da coesão ainda é muito pequena, e sabe-se que, partindo de um referencial inicial baixo, um pequeno investimento representa um impacto percentual significativo. Em 2011, o PIB da Grécia foi, em bilhões de Euros, 208 (208.531 milhões); o de Portugal 170 (170.909 milhões); e o da Irlanda foi 158 (158.992 milhões) (figura 7). Enquanto o PIB da Alemanha alcançou o valor de quase 3 trilhões (2.592.600 milhões).

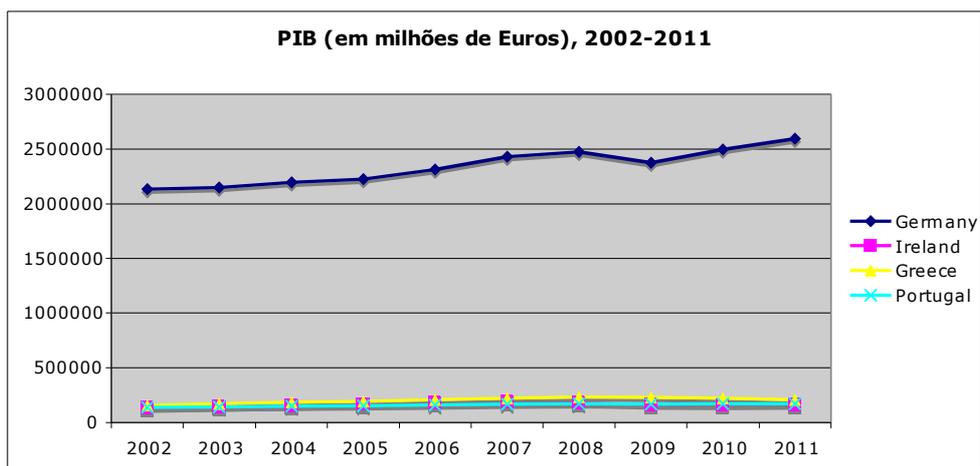


Figura 7

Fonte: Eurostat. Elaboração da autora.

Há um diferencial entre estes três pequenos países em termos de população, com destaque para a menor dimensão irlandesa. Em milhões de habitantes, em 2011, a população da Grécia era: 11,3; de Portugal: 10,5; e da Irlanda: 4,5 (EUROSTAT). No outro extremo, a população alemã somava 81,7 milhões. Nota-se então um diferencial também em termos de PIB per capita PPP³⁸ (figura 8).

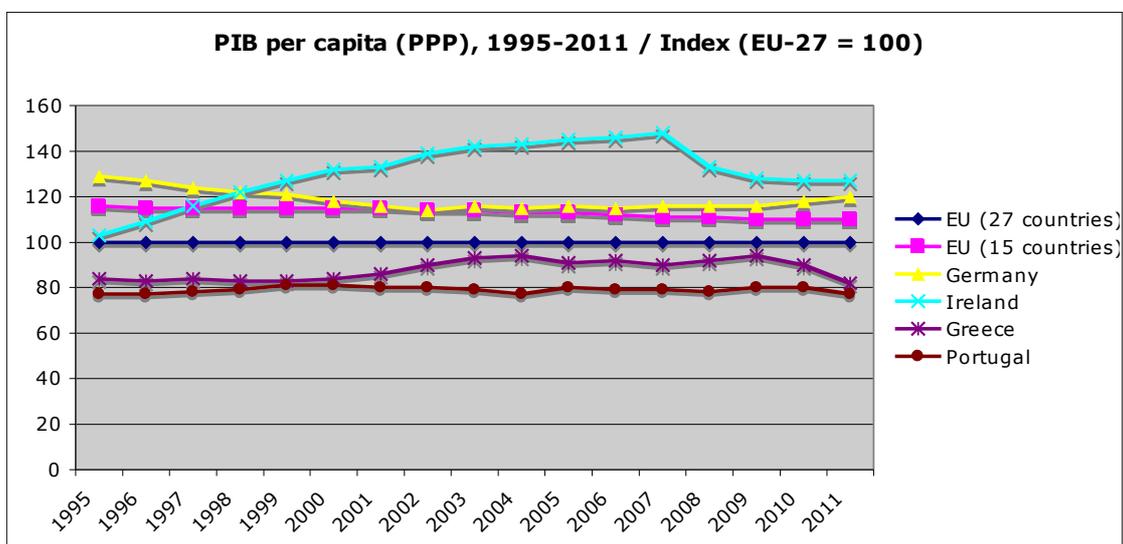


Figura 8

Fonte: Eurostat. Elaboração da autora.

³⁸ A UE usa como indicador, no caso da política de coesão, o PIB per capita por paridade de poder de compra (PPP).

De meados dos anos 80 até 1999, houve melhora nos indicadores dos países da coesão, com o aumento da convergência do PIB per capita destes para a média europeia, sendo a Irlanda o país de maior destaque. Em geral, estes países tiveram um desempenho melhor do que tal média nos anos de *boom* e ficaram abaixo desta durante períodos recessivos. Quatro fatores fundamentais influenciaram a evolução dos indicadores nacionais: o mercado único; os investimentos externos; os programas sociais de ajuda europeus (Política de Coesão e Política Agrícola Comum - PAC) e a política interna. Os relatórios da Comissão não apresentaram uma posição firme sobre a convergência até 1996. Em 1999, no entanto, a Comissão apontou para a perspectiva da convergência (PASTOR, 2001). O PIB per capita português era 55,1 por cento da média comunitária em 1986 e passou a 71,8 por cento desta média em 1999 (81 por cento em relação à média da UE-27). Desde então, ocorreu uma queda relativa, e este indicador passou a 77 por cento (UE-27) em 2011³⁹.

Portugal e Grécia não ultrapassaram a média comunitária. O caso irlandês, no entanto, foi o de maior sucesso entre os países da coesão. Desde meados dos anos oitenta até 2007, notou-se alto crescimento de seu PIB per capita, chegando a 148 por cento da média da UE-27 em 2007 (com queda relativa para 127 por cento desta média em 2011). Este país recebeu grandes fluxos de IDE. Tal atratividade baseou-se em um regime tarifário generoso e em sua localização favorável dentro da UE. O “Tigre Céltico” desenvolveu vantagens comparativas em novos setores como maquinário de escritório (*office machinery*) e farmacêuticos (BIRD, 2007) e alcançou um nível maior de participação nas exportações intrabloco do que Portugal e Grécia (quadro 3).

A taxa de desemprego irlandesa foi bem menor do que a média europeia até 2007. Desde então, tal taxa piorou significativamente, chegando a 14,4 por cento em 2011, pior do que a média da UE-27 no mesmo ano, de 9,7 por cento⁴⁰. A crise econômica na zona do euro acentuou as assimetrias intra-bloco. O desemprego aumentou acima da média europeia nos três referidos países da coesão e diminuiu na Alemanha (figura 9). Dentre as dez regiões europeias em que mais houve diminuição do desemprego entre 2007 e 2010 (em pontos percentuais), nove eram alemãs (tabela 2).

³⁹ O aprofundamento da análise sobre os indicadores portugueses será feito no capítulo 6.

⁴⁰ Ver quadro completo sobre a taxa de desemprego nas economias avançadas no anexo 4.

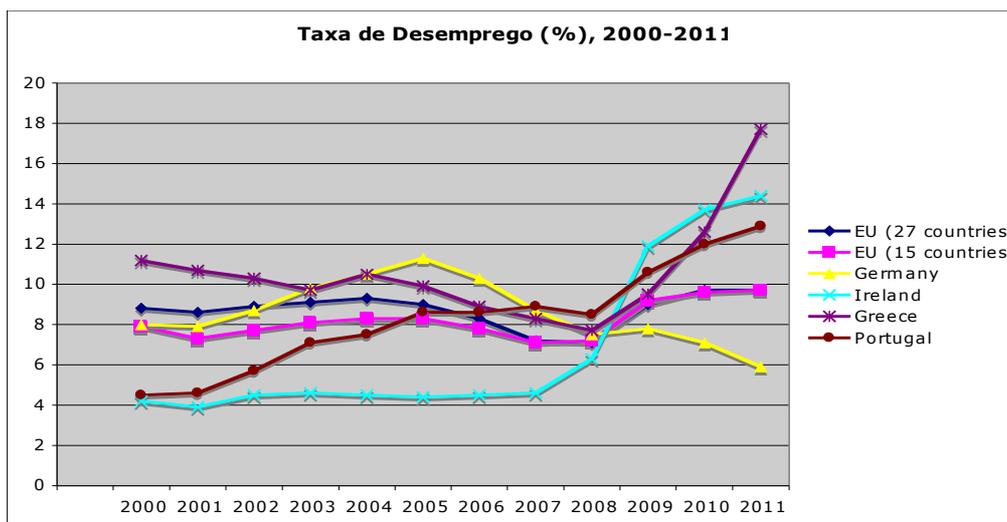


Figura 9

Fonte: Eurostat. Elaboração da autora.

Tabela 2- Dez regiões europeias em que mais houve diminuição do desemprego entre 2007-2010 (em pontos percentuais)

MS	Region	Change in unemployment rate, in pp
DE	Thüringen	-5.1
FR	Corse	-5.0
DE	Mecklenburg-Vorpommern	-5.0
DE	Leipzig	-4.8
DE	Sachsen-Anhalt	-4.3
DE	Brandenburg – Nordost	-3.9
DE	Brandenburg – Südwest	-3.9
DE	Bremen	-3.8
DE	Berlin	-3.1
DE	Dresden	-2.9

Fonte: CE (2011).

Outro indicador irlandês que piorou desde 2007 foi a taxa real de crescimento do PIB, acompanhando a queda geral europeia. Em 2011, houve recuperação relativa, e a taxa de crescimento ficou em 1,4 por cento (igual à média europeia). Neste mesmo ano, a taxa alemã destacou-se positivamente (3 por cento), o caso grego tornou-se crônico (menos 6,9 por cento), e Portugal continuou a apresentar quadro recessivo (menos 1,7 por cento) (figura 10) contribuindo para o quadro de acentuada clivagem Norte-Sul na UE (ASH, 2012).

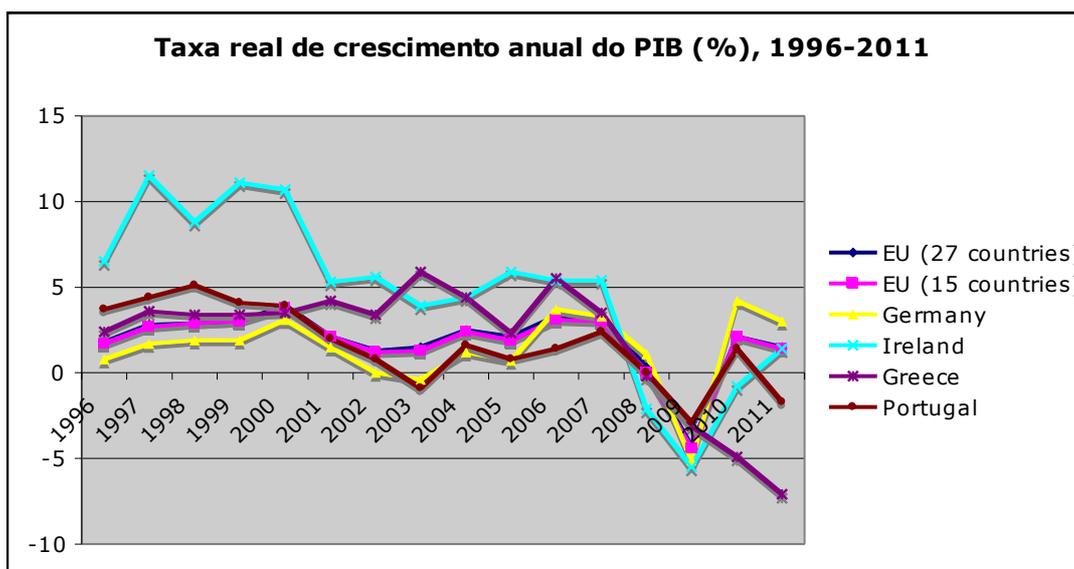


Figura 10

Fonte: Eurostat. Elaboração da autora.

Diante do panorama traçado anteriormente, as vantagens econômico-comerciais da integração foram destacadas para a Alemanha. Tais superávits foram parcialmente reciclados por meio de empréstimos para os países da coesão. (ASH, 2012). A crise financeira e fiscal destes representa pois um risco para o capital alemão, assim como o alto grau de interdependência econômica intra-bloco. Além destes riscos, a Alemanha, a longa data, tem arcado com os custos do processo de regionalização. Tradicionalmente, foi o maior contribuinte líquido. Em meados dos anos noventa, o balanço de forças europeu em termos orçamentários começou a mudar significativamente. O *clube* dos contribuintes líquidos aumentou, acompanhando o aumento no orçamento europeu, o alargamento de 1995 e a reunificação alemã. Esta teve um impacto imediato negativo nas contas do país (em 1990, a Alemanha passou de segundo para sexto lugar em termos de renda per capita no bloco), reforçando as pressões por maior divisão de custos financeiros. (LAFFAN e LINDNER, 2005). Desde então, o custo da integração passou a ser mais distribuído, porém o maior contribuinte líquido, em termos absolutos, ainda é a Alemanha. Os países da coesão, por sua vez, foram receptores líquidos no âmbito da UE-15. Esta se tornou uma das principais clivagens em termos orçamentários. A figura abaixo é ilustrativa desta dinâmica.

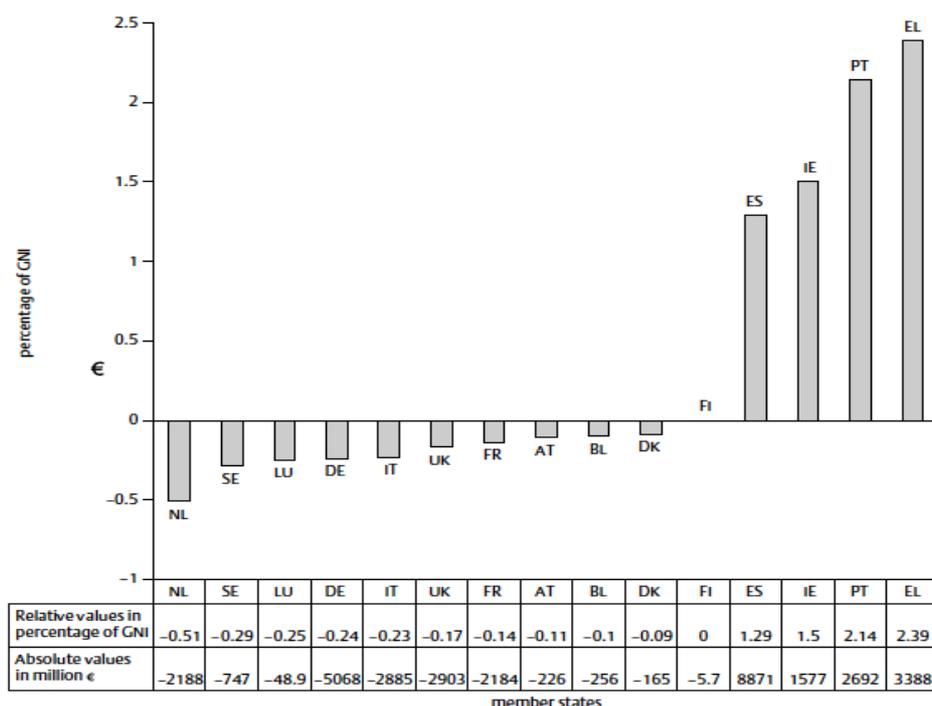


Figura 11– Contribuintes líquidos e receptores líquidos no ano financeiro 2002.

Fonte: Comissão Europeia (*apud* LAFFAN e LINDNER, 2005). NL, Netherlands; SE, Sweden; Lu, Luxembourg; DE, Germany; IT, Italy; UK, United Kingdom; FR, France; AT, Austria; BL, Belgium; DK, Denmark; FI, Finland; ES, Spain; IE, Ireland; PT, Portugal; EL, Greece. GNI, Gross National Income.

A distribuição do orçamento no quadro comunitário 2007-13 indica a manutenção do *status quo*, ou seja, a continuidade desta divisão entre o grupo de contribuintes e de receptores líquidos⁴¹, assim como a manutenção dos gastos relativos à coesão em pouco mais de um terço do total, 36 por cento⁴².

Entre 2000 e 2011, Portugal recebeu, em média, receitas da ordem de 1,5 por cento do seu PIB⁴³. Em função de escândalos em termos de fraudes na administração orçamentária (cujo episódio mais destacado culminou na renúncia da Comissão Santer em 1999), do baixo crescimento do PIB europeu e das restrições das contas nacionais (desde o estabelecimento dos critérios de Maastricht⁴⁴), os Estados contribuintes adotaram diretriz de não aumento orçamentário do bloco, preferindo rediscutir as suas prioridades.

⁴¹ Ver anexo 5.

⁴² Ver anexo 6.

⁴³ Ver anexo 7.

⁴⁴ Os critérios definidos no Tratado de Maastricht para admissão à UEM foram os seguintes: défice público máximo de 3 por cento do PIB; inflação baixa e controlada; dívida pública de no máximo 60 por cento do PIB; moeda estável, dentro da banda de flutuação do Mecanismo Europeu de Câmbio; taxa de juro de longo prazo controlada (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

O contexto comunitário, contudo, os países mais pobres da EU-15 beneficiaram-se com as transferências relativas à PAC e à Política de Coesão e com o aumento dos fluxos de IDE. A moeda comum é tema mais controverso. Inicialmente, destacou-se a sensação de euforia em relação a um projeto tão grandioso. Em termos culturais, a periferia passou a sentir-se parte do centro (ASH, 2012) e, no aspecto econômico-financeiro, houve uma alavancagem na capacidade de financiamento e do consumo por meio da diminuição na taxa de juros⁴⁵.

No caso de Portugal, a queda substancial na taxa de juros, a liberalização financeira e o fácil acesso ao crédito alavancaram a demanda doméstica, fator determinante para o *boom* econômico de meados dos anos 1990. Tal demanda por bens comercializáveis (*tradable*) foi altamente suprida pelo aumento do consumo de importados, e houve mudança na atividade econômica nacional – de bens comercializáveis para não-comercializáveis (*non-tradable*, em especial serviços e construção). Ademais, o otimismo influenciou uma política fiscal expansionista, resultando em um quadro de défices públicos excessivos (a partir de 2001) e alto grau de endividamento externo. A dívida das famílias cresceu, e as dinâmicas de *catching-up* foram insuficientes. Em 2002, a economia portuguesa entrou em recessão, acentuada pelo impacto negativo da liberalização comercial (regional e via OMC) nos setores mais sensíveis ao aumento da competitividade internacional (particularmente têxtil e calçados) e pela perda de competitividade externa. (ABREU, 2006). Em tais setores tradicionais, importantes para a economia portuguesa, detectou-se o maior aumento relativo em termos de concentração geográfica na UE entre 1975 e 2000. (BRULHART, 2005).

A crise recente confirmou a perspectiva de pior desempenho dos países periféricos em relação ao centro em tais momentos, acentuado pela mudança dos mercados financeiros globais para o extremo oposto da situação anterior, com o aumento vertiginoso dos custos do crédito e altas taxas de juros. (ASH, 2012).

Ainda assim, o quadro anteriormente traçado esteve focado na compreensão das dinâmicas *estatais*. O panorama regional do desenvolvimento econômico, social e territorial, entretanto, é muito mais complexo, e a evolução desta política europeia procurou abarcar estas dinâmicas em nível subnacional.

⁴⁵ Para uma leitura otimista e maior aprofundamento do debate sobre os benefícios econômicos advindos da adoção do Euro, ver: CE, 2008a. Por outro lado, para um olhar crítico sobre a participação portuguesa nesse processo, ver: Ferreira, 2013.

Há um debate intenso na literatura sobre a convergência ou divergência das regiões europeias para a média comunitária. Em suma, de acordo com o paradigma neoclássico, acredita-se que as desigualdades regionais diminuem com o crescimento econômico (em função dos retornos decrescentes para o capital). As falhas neste modelo são consideradas externalidades que devem ser combatidas. Em sentido contrário, outras Escolas (como a Nova Geografia Econômica, antigas Teorias do Desenvolvimento, Teoria do Crescimento Urbano e Escola do Crescimento Endógeno) se assemelham no sentido de apontar para a divergência. O crescimento econômico assim é compreendido como um processo espacial seletivo e cumulativo. Todo este extenso debate teórico e empírico parece indicar que estas duas tendências coexistiram. (BRADLEY ET AL, 2005).

O processo de regionalização, notadamente, gerou regiões ganhadoras e perdedoras no contexto europeu. Contudo, as disparidades de renda diminuíram mais rápido entre países do que entre regiões ou intraregiões, com o fortalecimento das áreas centrais em detrimento das áreas rurais e periféricas no âmbito nacional. As regiões altamente especializadas em indústrias intensivas em recursos (como as de ferro e aço) e agricultura (setor primário em geral) não tiveram um bom desempenho. As regiões centrais tenderam a ter uma performance acima da média, e as regiões remotas avançaram no processo de *catching-up*. As regiões semi-centrais e semi-remotas mostraram um panorama muito diversificado. (CE, 2005).

Na Irlanda, detectou-se o aumento das desigualdades internas. No entanto, todas as regiões alcançaram o objetivo da convergência nos anos 90. O caso grego apresenta evidências contraditórias na literatura. No entanto, em geral, aponta-se para o aumento das desigualdades regionais nos anos 90, período de convergência relativa do país para a média comunitária. Um dos maiores argumentos em favor da divergência é a constatação de que o PIB per capita das 25 regiões mais ricas e das 25 regiões mais pobres (NUTS 2) não se alterou significativamente entre 1988 e 2000. (PETRAKOS et al., 2005). (Figura 12).

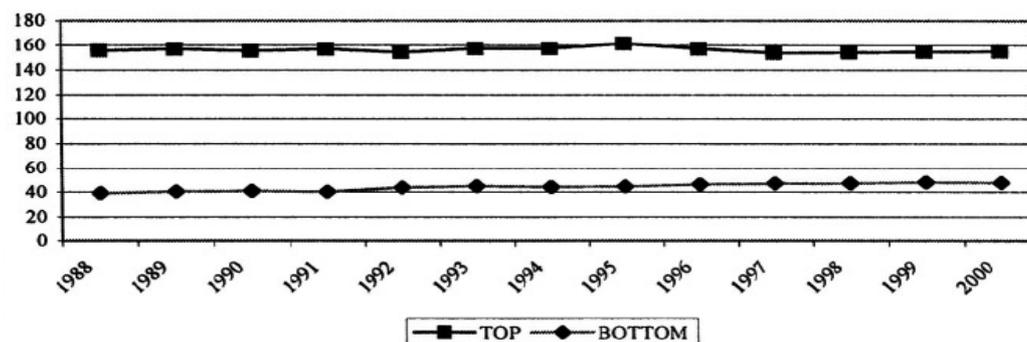


Figura 12 - Evolução do PIB per capita das 25 regiões (NUTS 2) mais afluentes e das 25 mais pobres da UE, 1988-2000.
 Fonte: Petrakos et al. (2005).

Por fim, percebemos que o regionalismo europeu foi impulsionado por diversos vetores, entre eles a conjuntura histórica, a vontade dos Estados e a dinâmica institucional. Nesse processo, centro e periferia tiveram determinadas vantagens e assumiram riscos, o que ocorreu de forma desigual. A recente crise mostrou que a vulnerabilidade dos países periféricos da EU-15 continua muito maior do que a dos países centrais.

A primeira parte deste trabalho procurou analisar o processo de construção da Europa, evidenciando as principais análises históricas e teóricas, assim como as vantagens assimétricas da dinâmica integracionista. Após esta análise contextual, passaremos à abordagem teórica. O debate sobre o déficit democrático da UE e os parâmetros fundamentais da Governança Multinível serão tratados a seguir.

3 ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS: O DÉFICE DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA E O PAPEL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL (GMN)

“Nunca houve humanidade, estamos fazendo os ensaios do que será a humanidade.” Milton Santos (2006).⁴⁶

“Uma defesa plausível da democracia é comparativa, na tradição do comentário espirituoso de Winston Churchill, de que a democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras que foram experimentadas de tempos em tempos. Formas de exercício democrático de poder, em termos de eleições competitivas para escolher as políticas e os líderes, são melhores do que a tecnocracia esclarecida e as alternativas preferidas por Moravcsik e Majone.” Livre tradução da autora. (HIX e FOLLESDALL, 2005, p. 14).

A presente pesquisa possui assumidamente um viés pró-democrata – tendo em vista que, embora ainda muito imperfeito, é necessário um sistema político que garanta as liberdades fundamentais e que favoreça a participação popular, o controle público dos governantes e a transparência. Além disso, entendemos que a governança europeia é o principal laboratório político-democrático contemporâneo na área internacional⁴⁷. Mas não podemos, por isso, deixar de observar persistentes problemas políticos comunitários, e reforçamos, assim, a importância fundamental do olhar e debate críticos como caminho do aprimoramento.

O debate sobre o déficit democrático ganhou espaço na academia e reconhecimento das instituições europeias. Expressamente, a Comissão declarou no Livro Branco sobre a Governança Europeia (*"The White Paper on European Governance"*) que o objetivo, no tocante à participação política, é adotar novas formas de governança que tragam a União para mais próximo dos cidadãos europeus.

O presente capítulo então tem o foco dirigido às reflexões teóricas centrais para a pesquisa. Em especial, procurar-se-á: realizar uma breve retomada de conceitos fundamentais à presente discussão – Democracia, Descentralização e Legitimidade; analisar os eixos principais do debate sobre o déficit democrático da UE; e, finalmente, conceitualizar e abordar questões teóricas centrais sobre a Governança Multinível

⁴⁶ Documentário de Sílvio TENDLER. *Encontro com Milton Santos - o mundo global visto do lado de cá*. Produtora: Caliban Produções Cinematográficas, 2006.

⁴⁷ Assim também o compreende Pascal Lamy (2010). “Global Governance: Lessons from Europe”. Disponível em: [http://www.unece.org/oes/disc_papers/ECE_DP_2005-1.pdf]. Acesso em: 22 Ago. 2014.

(GMN), assim como levantar parâmetros e hipóteses a serem testadas subsequentemente na análise empírica portuguesa (a ser realizada no capítulo cinco).

3.1 Conceitos Centrais: Democracia, Descentralização e Legitimidade

3.1.1 Democracia

Ao remontarmos os debates originários sobre a democracia, destacam-se argumentos ainda relevantes. Na narração feita por Heródoto (*apud* BOBBIO *et al.*, 2004) das discussões relativas à futura forma de governo na Pérsia, a Monarquia era questionada pela não prestação de contas (*accountability*) e a democracia, por sua vez, pela falta de instrução da *multidão incapaz* para governar bem. Tal crítica hoje está refletida, por exemplo, na discussão sobre a (in)eficiência da descentralização democrática.

Apesar de não necessariamente coincidentes (como, por exemplo, na tradição aristotélica), os conceitos de Democracia e República se aproximaram entretanto em Rousseau, cuja obra fortaleceu os ideais igualitários por meio da defesa da doutrina clássica da “soberania popular”, de tradição “romano-medieval” (BOBBIO *et al.*, 2004). No século XIX, o debate sobre a democracia passou a estar inserido no contexto das duas doutrinas políticas dominantes, liberalismo e socialismo. Na primeira destas, a ideia de democracia direta foi substituída pelo viés representativo e por avanços formais, quantitativos. Importantes escritores liberais, como Benjamin Constant, Tocqueville e John Stuart Mill, reforçaram a perspectiva de que a democracia direta teria se tornado impraticável e enfatizaram que o Estado liberal (aquele que protege certos direitos fundamentais, como a liberdade de reunião, de pensamento, de religião etc) só poderia ser compatível com a perspectiva da representatividade, que ocorreu sobretudo por meio da multiplicação dos órgãos representativos e do sufrágio universal. Neste sentido, o conceito de Democracia, mais do que relacionado a uma ideologia, passou a estar relacionado a um “[...] método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de um governo e para a formação das decisões políticas (ou seja das

decisões que abrangem toda a comunidade)” (BOBBIO *et al*, 2004, p. 326), enfatizando-se seu caráter formal⁴⁸.

Podemos resumir, da seguinte forma, os parâmetros centrais das atuais democracias liberais representativas, compartilhados por uma ampla gama de teóricos da área: “(1) procedimentos estabelecidos institucionalmente que regulam; (2) a concorrência (competição) pelo controle da autoridade política; (3) com base na deliberação; (4) onde quase todos os cidadãos adultos podem participar; (5) de um mecanismo eleitoral em que suas preferências expressas sobre candidatos alternativos determinam o resultado; (6) de tal forma que o governo é sensível (responsivo) à maioria ou ao maior número possível.” (HIX e FOLLESDAL, 2005, p. 14).⁴⁹ Destacam-se então os elementos de participação, competição e responsividade. Além disso, a democracia está profundamente relacionada com a capacidade dos cidadãos em dispor de mecanismos de *controle* público dos líderes políticos. (CAMISÃO, 2012, p. 33)⁵⁰.

Já no contexto da doutrina socialista, os ideais democráticos acabaram por desembocar em um aspecto mais substantivo ao privilegiar as suas finalidades – igualdade jurídica, econômica e social. (BOBBIO *et al.*, 2004).

No caso da *Euro-polity*, ainda que se reconheça a sua singularidade (um “objeto político não identificado”, de acordo com Delors), é destacada a influência das democracias liberais e seu viés formal, ilustrado pela grande ênfase tratadística-institucional e pela baixa atenção a questões social-substantivas, de caráter finalístico. A preocupação com as regras do jogo foi um dos elementos centrais no desenvolvimento histórico da Instituição. A lacuna substantiva pode assim ser considerada como um dos elementos do déficit democrático da UE (tema que será tratado mais à frente). Bobbio (2004) destaca que o ideal da perfeição democrática deveria ser simultaneamente formal e substantivo, projeto ainda não realizado em nenhuma parte do mundo, daí seu caráter utópico.

⁴⁸ Segundo Milton Santos (2006), o foco eleitoral tornou-se preponderante, em detrimento do debate sobre representação, responsabilidade, coerência de ideias (aspecto substantivo) e transparência.

⁴⁹ Livre tradução da autora: “(1) institutionally established procedures that regulate (2) competition for control over political authority (3) on the basis of deliberation (4) where nearly all adult citizens are permitted to participate in (5) an electoral mechanism where their expressed preferences over alternative candidates determine the outcome (6) in such ways that the government is responsive to the majority or to as many as possible” .

⁵⁰ Outros elementos destacados da Democracia são: o respeito às liberdades individuais e aos Direitos Humanos; descentralização (ou federalismo); controle; separação de poderes e pesos e contrapesos (“checks and balances”); regra da lei (“rule of law”); e poder da maioria com proteção dos direitos das minorias. Ver: [http://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/DemocracyEducation0204.htm]. Acesso em: 08 Ago 2014.

Grandes críticas às democracias liberais-ocidentais, como a força dos interesses individuais e de fortes grupos econômicos na política, foram destacadas, inicialmente, na ótica socialista. Com o tempo, entretanto, este discurso passou a fazer parte do contexto eleitoral destas mesmas democracias. Tendo em vista a ampla percepção popular sobre alguns desses problemas mais críticos e o consequente desgaste da democracia representativa, a classe política passou a buscar novas formas de legitimação.⁵¹ Outra tendência que se vem destacando diz respeito à renovada perspectiva, intelectual e política, acerca da democracia participativa.

Finalmente, é importante frisar que o exercício pleno da cidadania tornou-se caminho essencial para a realização da democracia. Segundo o destacado conceito de Marshall (*apud* LOBO, 2013, p. 12), a cidadania democrática possui

[...] três dimensões: a cívica, a política e a social. O elemento cívico inclui os direitos necessários à liberdade individual – liberdade de pessoa, direito de expressão, pensamento e fé, direito de propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. A dimensão política da cidadania compreende o direito de participação no exercício do poder político, enquanto membro de uma instituição com autoridade política ou enquanto eleitor dessas instituições. Os direitos sociais de cidadania incluem toda a gama de direitos, desde bem-estar econômico e segurança, até ao direito de usufruir de qualidade de vida média que existe nessa sociedade.⁵²

3.1.2 Descentralização

Como a descentralização pode identificar-se com várias ideologias, é importante verificar quais são estas num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma Descentralização fictícia e aparente, cujas motivações profundas devem ser pesquisadas. (BOBBIO *et al*, 2004, p. 333).

No pós-Revolução Francesa, a luta contra o Antigo Regime conformou o Estado Unitário na Europa. Este introduziu os temas democráticos (relativos à soberania

⁵¹ Em meados de 2014, Pedro Passos Coelho, Primeiro-Ministro português, ao discursar na assinatura do *Acordo de Parceria 2014-2020* entre Portugal e a União Europeia (anteriormente denominado QREN), afirmou que o Portugal 2020 deverá “[...] criar uma cultura política nova, na qual o Estado deve ser exemplo de parcimônia e independência de forma a desenvolver uma economia que não esteja nas mãos de meia dúzia de grupos econômicos e sociais, mas ao serviço de todos os portugueses e do desenvolvimento de Portugal”. Em: [<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/mantenha-se-actualizado/20140730-pm-acordo-parceria-ue.aspx>]. Acesso em: 10 Ago.2014.

⁵² A autora afirma que, inicialmente, os direitos sociais estavam vinculados ao trabalho, e que, hoje, com o aumento do desemprego em massa, tendem a ser considerados de forma mais ampla.

popular), procurou garantir os direitos de cidadania (com busca de tratamento igualitário em determinado território), promoveu o crescimento econômico e reforçou o funcionamento do mercado. Tal Estado tornou-se então a marca de modernidade europeia, o modelo padrão. A *solução estatal* (“*state solution*”) em termos securitários tinha se tornado mais eficiente do que a solução feudal e conveniente diante dos colonialismos europeus. No Pós-Segunda Guerra, no entanto, as falhas do sistema de Estados, em termos de segurança e econômicos, levaram ao redesenho da soberania estatal na Europa, com a criação de um novo sistema de soberania compartilhada via Comunidades Europeias (posteriormente UE). Este esteve diretamente relacionado com a busca de *eficiência*. Ademais, na Europa do Pós-guerra, assistiu-se também ao processo de redefinição da solidariedade nacional e à transformação das estruturas territoriais. (PIATTONI, 2010, p. 4-9).

A questão da solidariedade teve que ser repensada no momento europeu de reconstrução. Neste período, em especial, houve uma concessão progressiva dos direitos de cidadania – que estiveram diretamente relacionados com “[...] a conveniência de apelar a um sentimento de pertencimento, a fim de assegurar que os cidadãos cumprissem as leis do Estado, bem como com a necessidade de proteger interesses econômicos dos deslocamentos sociais causados por sua atividade.” (MARSHALL, 1992 *apud* PIATTONI, 2010, p. 5)⁵³.

Assim, a extensão da cidadania ocorreu no sentido de aumentar a legitimidade política e reforçar o poder da autoridade, da liderança. Ao grande avanço dos Estados de bem-estar social, seguiu-se um período de críticas e questionamentos à centralização e ao seu peso demasiado e, então, segundo Piattoni (2010), as respostas foram diversas. Assistiu-se à criação de novos partidos, à ascensão da perspectiva neoliberal, assim como ao ressurgimento de identidades minoritárias e a consequente pressão por maior autonomia decisória⁵⁴. No âmbito da UE, pode-se interpretar que esta tendência refletiu-se no ideal da subsidiariedade⁵⁵.

⁵³ Livre tradução da autora. “the expediency of appealing to a feeling of belonging in order to secure citizens’ compliance with the laws of the state, as well as the need to buffer economic interests from the social displacements caused by their activity.”

⁵⁴ Piattoni (2010: 7) lista exemplos diversos de “nacionalismos subestatais”, inclusive em Portugal: “The trend towards decentralization (or regionalization from the top) coincided with the surge of minority languages and cultures that began in the 1960s (or regionalism from the bottom). Sub-state nationalisms emerged in the UK (the Celtic fringe represented by Scotland, Wales, and Northern Ireland), France (Brittany, Provence, and Corsica), Belgium (a mix of territorial and linguistic divisions led to the increasing separation of Flanders from Wallonia, the creation of three language communities, and the Brussels capital region), Italy (autonomist claims by South Tyrol, first, and Lombardy, Venetia, and Piedmont, later), Spain (the disquiet in the “historical regions” of Catalonia, the Basque Country, and

No tocante à transformação das estruturas territoriais, desde meados dos anos 1970, a tendência europeia de desarticulação territorial dos estados centrais assumiu diferentes formas e conceitos (como desconcentração, regionalização e federalização). Os estados unitários tiveram sua natureza centralizante desafiada, e os estados descentralizados foram questionados em relação à divisão de competências estabelecidas. A UE apoiou a tendência de descentralização ao estimular o envolvimento direto das autoridades regionais na Política de Coesão, com consequências sobre o exercício do poder. De maneira resumida, então, pode-se afirmar que o Estado-nação contemporâneo sofre três tipos de pressão: de cima (nível supranacional); de baixo (nível subnacional); de dentro do Estado (nível social, pressão interna evidenciada pela ênfase na *nova gestão pública* e no Estado regulador⁵⁶) (PIATTONI, 2010).

De qualquer modo, as tendências de centralização e descentralização são *tipos-ideais*. Se esta última fosse levada ao extremo, poderia levar ao fim do Estado. A centralização total, por sua vez, seria praticamente impossível no Estado moderno, caracterizado pela grande complexidade e quantidade de funções. Estes dois valores estão presentes nos sistemas político-administrativos e manifestam-se como tendência. Em termos conceituais, ocorre a centralização quando a quantidade de poderes dos órgãos periféricos e das entidades locais é reduzida ao mínimo, quando o centro consegue fazer prevalecer, territorial e materialmente, a própria concepção do bem público. A descentralização, por sua vez, implica a existência de uma pluralidade de níveis decisórios exercidos por órgãos independentes de forma autônoma. Conceito correlato a este é o de *desconcentração* que se refere a decisões no sentido de

Galicia), Sweden, Finland, and Norway (the Finnish-speaking minority in the former, the Swedish-speaking minority in the latter, and the Sami minority in all three), *Portugal (the Azores)*, and the list could go on” (grifo nosso).

⁵⁵ “O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Garante uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível da União se justifica relativamente às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local, exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Disponível em: [http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_pt.htm]. Para uma análise jurídica, ver: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.2.pdf].

⁵⁶ Esta pressão pela reorganização estatal ocorreu amplamente nas democracias liberais, inclusive no Brasil, onde obteve grande reflexos políticos. Ver: Luiz Carlos Bresser Pereira (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... RSP (Revista do Serviço Público), ano 53, n. 1, jan-mar 2002. Brasília: ENAP. Disponível em: [<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=257>].

descongestionar, via criação dos órgãos periféricos, a administração pública central, sem mudar de maneira substancial o poder decisório (BOBBIO et al., 2004).

Como argumentos favoráveis à descentralização, podemos apontar “a afirmação jurídica do pluralismo dos centros de poder” (BOBBIO, 2004, p. 330); assim como o reforço dos aspectos da responsividade, distribuição e controle⁵⁷.

Historicamente, a luta pela democratização e pela maior participação local coincidiu com a luta pela descentralização. E assim, a doutrina predominante passou a associar estes dois conceitos quase que inquestionavelmente. Afirmou-se uma leitura maniqueísta da realidade, uma polarização ideológica de valores. A centralização passou a ser associada ao autoritarismo, totalitarismo, tornando-se o polo negativo; enquanto a descentralização tornou-se liberal, democrática e constitucional. A despeito de esta ser uma visão simplificadora e parcial, ela foi mantida acriticamente até a época atual. “Deve-se isso, substancialmente, a uma interpretação ‘romântica’ e a uma tendência idealizadora do conceito de descentralização.” (BOBBIO et al. 2004, p. 230). De forma semelhante, Schmitter (2012) também considera que, na Europa, a descentralização passou a estar associada automaticamente à democracia. A defesa da descentralização assumiu um caráter preponderantemente ideológico, como se tal mecanismo *formal* garantisse automaticamente o avanço democrático.

A realidade que se apresenta é pois mais complexa e, assim, podemos perceber alguns contrapontos a esta perspectiva. A descentralização não necessariamente fortalece a representatividade democrática e o controle. A relação entre estas variáveis não é direta. Não há pois uma resposta única. Pequenos sistemas locais podem ser pouco democráticos⁵⁸. Podemos então destacar o papel decisivo das autoridades locais no sentido de favorecer maior ou menor participação e controle.

⁵⁷ De acordo com a Universidade de *Stanford*: “Mais e mais as democracias estão adotando o federalismo, ou alguma forma de descentralização. De acordo com este princípio, cada função do governo deve ser realizada pelo mais baixo nível de governo capaz de realizar essa função de forma eficaz (...) As questões locais, como serviços comunitários, são melhor gerenciadas pelo governo local ou provincial. As autoridades locais estão em melhores condições de conhecer e responder às necessidades e interesses imediatos de seus cidadãos. Descentralização promove a unidade nacional por meio da distribuição de poder e recursos de forma mais justa por todo o país, aproximando o governo do povo, e permitindo às comunidades locais algum controle sobre seus próprios assuntos”. A despeito dessa tendência, certos aspectos políticos centralistas são mantidos: “Só o governo federal pode imprimir moeda, conduzir a política externa, administrar o comércio e fronteiras, e prover a defesa da nação”. Livre tradução da autora. Disponível em: [<http://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/DemocracyEducation0204.htm>]. Acesso em: 08 Ago 2014.

⁵⁸ No caso brasileiro, a Constituição de 88 assumiu a tendência descentralizadora e delegou, por exemplo, a gestão da educação e saúde local aos municípios. Todavia ainda é comum a existência de municípios (em especial do interior) em que o sistema político local é relativamente fechado à participação cidadã,

Neste sentido, cabe destacar a inferência de Marks (1996) de que a GMN e, conseqüentemente, a participação subnacional se adequa melhor, em princípio, a sistemas culturais específicos, já mais adaptados ao pluralismo dos centros de poder, ou seja, quando os diversos grupos sociais já estão acostumados a vivenciar o jogo democrático-plural da luta entre as preferências.

Bobbio (2004) indica, como principal contraponto, a questão de que tendências centralizadoras podem favorecer o ideal democrático de igualdade, e que o conceito de descentralização pode ser apropriado por grupo com interesses ideológicos específicos, tendo em vista sua ampliada margem de manobra política local.

Por outro lado, entendemos também que elementos de descentralização política podem favorecer e até viabilizar dinâmicas relativas à democracia participativa e ao debate substantivo. No entanto, não é esse o foco de aprimoramento das atuais democracias liberais representativas.

3.1.3 Legitimidade

Autoridades precisam de legitimação, especialmente em sistemas democráticos, as. A legitimidade pode então ser conceituada, em princípio, como “[...]um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos.” (BOBBIO, 2010, p. 330). Está, assim, relacionada com a construção de consensos que transformam a obediência em adesão. Outro ponto fundamental são os elementos substantivos, “[...] elementos descritivos, que os tornem dignos de confiança e, conseqüentemente, idôneos para produzir o fenômeno do consenso” (BOBBIO, 2010, p. 330). No âmbito internacional, entende-se, de forma semelhante, que a evidência da legitimidade é a observância (não

em que há poder concentrado em poucas famílias tradicionais, com pouca alternância e quase inexistente *cheks and balances*, tendo em vista que o legislativo e o judiciário muitas vezes reforçam o executivo e não o limitam. São diversos os casos. Como, no Brasil, há centenas de municípios, o controle rígido das contas públicas municipais, por exemplo, pela via federal, é difícil. Por exemplo, desde 2003, o Governo Federal, por meio da CGU (Controladoria Geral da União) passou a fazer sorteios anuais para fiscalizar os gastos municipais e estaduais quanto ao uso dos recursos públicos federais. Em muitos casos, foram encontrados problemas de gestão fraudulenta. Neste sentido, cabe destacar a importância central da educação e cultura cívicas para que o processo de descentralização possa alcançar os ganhos teóricos prometidos. Disponível em: [<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-degoverno/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>]. Acesso em: 12 Jul.2014.

coerciva), e que sua prática significa um processo de empoderamento consensual. (CLARK, 2005).

Esta amplitude conceitual corresponde a uma diversidade histórica de formas de legitimidade política e de ideologias dominantes. “A democracia pode ser entendida como a fonte principal de legitimidade, mas não como a única fonte.” (CAMISÃO, 2012) No caso da UE, uma corrente significativa do debate sugere também um critério de identidade, relacionado à “[...] necessidade de desenvolver uma identidade europeia mais sólida entre os constituintes europeus o que, por seu turno, contribuirá para aumentar a legitimidade democrática do processo de integração.” (CAMISÃO, 2012).⁵⁹

Outras dimensões adicionais de legitimidade da UE muito comuns na literatura são as da legitimidade pelo *input* e pelo *output*. A primeira depende “[...] de uma resposta satisfatória da UE às preocupações e necessidades dos cidadãos que são expressas através da sua participação direta ou indireta no sistema de governança europeu”. A última relaciona-se com os resultados das políticas europeias para os cidadãos e assim com a questão da eficiência (CAMISÃO, 2012). Tais conceitos são comuns na literatura sobre análise de políticas públicas, em especial na abordagem da “teoria dos sistemas” de Easton, que compreende a vida política “[...] como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas) que vêm do ambiente externo (econômico, religioso, cultural etc..) e que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas, as decisões políticas)”. Estas, por sua vez, “retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas” (DAGNINO, 2002, p. 6). Easton a ilustrou de acordo com o esquema abaixo.⁶⁰

⁵⁹ O que nos leva a refletir o processo de construção de uma identidade forjada e sua relação com a criação de uma nova ideologia para legitimar esta (nova) fonte de poder. Dinâmica análoga à formação histórica das identidades nacionais – ver: Martins, 2002. Caso a UE adotasse uma perspectiva mais social-substantiva, isto poderia fortalecer a construção de uma identidade regional de forma indireta.

⁶⁰ Ainda que haja um debate crítico na literatura sobre tal teoria, nosso propósito aqui é simplesmente ressaltar os conceitos de “entradas” (*inputs*) e “saídas” (*outputs*), largamente utilizados na literatura sobre as políticas europeias.

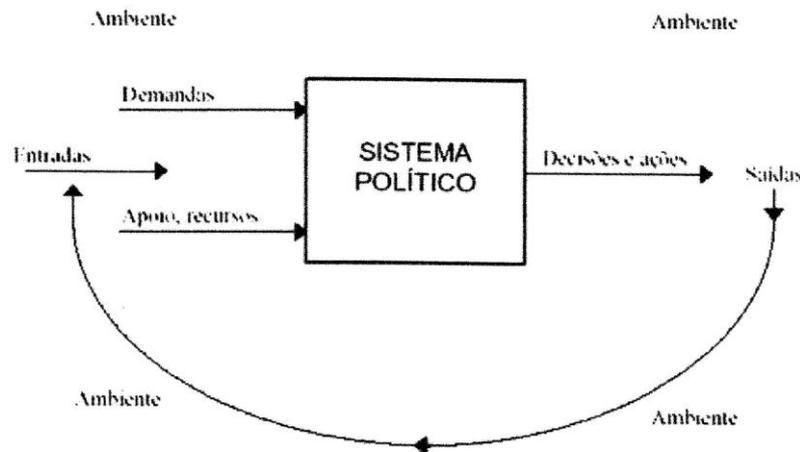


Figura 13 – Representação da análise política de acordo com a teoria dos sistemas, de Easton.
 Fonte: Dagnino (2002).

No tocante à legitimidade pelo *output*, Huntington (1994) aponta o desempenho econômico como variável fundamental de legitimação política. E Bobbio (2010, p. 330) destaca que a legitimidade está relacionada com a percepção social sobre o desempenho de funções essenciais.

Quando o poder é firme e em condição de desempenhar, de maneira progressista ou conservadora, suas funções essenciais (defesa, desenvolvimento econômico, etc), faz com que seja aceita a justificação de seu existir, apelando para determinadas exigências latentes nas massas, e com a força de sua própria presença acaba se criando o consenso necessário.

Um problema mais profundo apontado por Bobbio (2010, p. 330) diz respeito à manipulação do consenso, mesmo em países democráticos. “O consenso em relação ao Estado nunca foi (nem é) livre, ao contrário, sempre foi (e é), pelo menos em parte, forçado e manipulado”, tendo em vista a necessidade de legitimação do poder. É conhecida a vertente de pensamento que aponta a manipulação de valores e ideologias como forma de manutenção ou avanço das estruturas de poder. (Na área das Relações Internacionais, podemos destacar a Escola do *Soft Power*⁶¹).

Sob uma ótica mais otimista e plural, em sociedades cujo grau de escolaridade é mais elevado, podemos perceber uma maior dificuldade relativa em controlar valores, ideologias e manipular os consensos, pelo que ouvimos sempre vozes dissonantes, mais ou menos ampliadas de acordo com o contexto histórico-político.

⁶¹ Cujas referências centrais são o conhecido livro de Joseph Nye Jr. *Soft-power. The means to success in world politics*. NY: Public Affairs, 2004.

Ainda assim, destaca-se o caráter utópico da legitimidade plena, cujo “[...] valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes.” (BOBBIO, 2004).

3.2 O Debate sobre o Déficit Democrático da UE

"O que precisa acontecer é que quem recebe o quê, quando e como em função destas regras, torne-se conhecimento público"⁶² (HIX e FOLLESDALL, 2005).

“Atualmente a democracia europeia (conceito intrinsecamente problemático) têm medo dos democratas europeus e os democratas europeus têm medo da democracia europeia. Enquanto este medo não for substituído pela esperança, uma esperança assente numa relação de *confiança* democrática, iremos assistir à proliferação de isolacionismos reacionários e imperiais com expressão nos partidos de direita e extrema-direita que vão, por agora, ganhando terreno na Europa” (SANTOS, 2012, p. 144).

Apesar de a Europa ser o berço da democracia, sua consolidação histórica, em termos de um sistema com vasto alcance sócio-territorial é fenômeno recente. Acreditamos assim que este é um sistema em fase inicial de aprimoramento. Mesmo na Europa, este quase sucumbiu ao fascismo e certo legado simbólico absolutista é evidente, como a manutenção de Monarquias. Durante boa parte da história da humanidade, os sistemas políticos mostraram-se assustadoramente autoritários e violentos. Os avanços recentes, então, são muito significativos de fato.

Hobsbawm (1995) evidencia a derrocada da democracia no início do século XX (entre 1917 e 1942) e a ironia do comunismo ter ajudado a salvar as democracias liberais. Incentivos soviéticos, como o medo e a popularidade do planejamento econômico, ofereceram procedimentos para as reformas capitalistas.

Outro vetor importante de mudanças no Pós-guerra foram as evidentes falhas do sistema de Estados, que havia se mostrado incapaz de evitar as guerras e de colher plenamente os lucros. Segundo Scharpf (1988), tal constatação teria gerado a determinação dos Estados nacionais em dotar-se de estruturas supranacionais de governo. Outros argumentos que favorecem a leitura da criação da UE como elemento da busca europeia por *eficiência* são oferecidos por Michael Keating (1998), em relação

⁶² Livre tradução da autora. “What needs to happen is that who gets what, when and how as a result of these rules, becomes public knowledge.”

à eficiência econômica e Sergio Fabbrini (2007), com a abordagem da eficiência institucional. Embora estas leituras sejam diferenciadas, ambos os autores afirmam que o processo europeu esteve orientado para a eficiência (PIATTONI, 2010). De fato, na ampla gama de ações europeias, destacam-se as relativas à eficiência econômica e competitividade, sobretudo em contextos de crise econômica.

Em termos políticos, destacadamente, a então Comunidade Europeia representou ator histórico relevante na promoção da democracia na região. Por outro lado, o debate sobre o déficit democrático da UE ganhou corpo nas discussões acadêmicas e foi reconhecido pelas instituições europeias. Acompanhando, de certa forma, o amplo debate político interno sobre as falhas e os meios possíveis para o aprimoramento dos mecanismos democráticos representativos.

O argumento central sobre o déficit democrático da UE ressalta que as instituições comunitárias sofrem de falta de democracia e parecem inacessíveis para o cidadão ordinário em função da complexidade de seu modo de operar. O Conselho da UE combina poderes legislativos e executivos, e a Comissão Europeia carece de legitimidade democrática.⁶³ Boa parte das críticas refere-se à dificuldade de responsabilização política das instituições europeias, assim como à falta de representatividade dos cidadãos nestas. A versão padrão do déficit democrático destaca a natureza não eleita da Comissão Europeia; o papel diminuído dos Parlamentos nacionais; uma alegada fraqueza do Parlamento Europeu (PE); o distanciamento entre a UE e os cidadãos europeus; a inexistência de um *demos* europeu ou de uma identidade política europeia; e a opacidade dos complexos processos decisórios comunitários (HIX, 2005). A obscuridade do processo político europeu foi acentuada pela ampliação das competências da UE e pela baixa clareza na divisão de competências entre a UE e os Estados Membros (EM) (CAMISÃO, 2012).

A falta de transparência é destacada no Conselho. Críticos do déficit democrático têm reclamado a publicação dos registros de votação. Outra demanda é permitir que o público, via meios de comunicação, possa ver quais coligações foram formadas, quem propôs o quê, que emendas falharam, e quem então estava no lado ganhador e perdedor. Sem esta transparência, “[...] é muito difícil para os acadêmicos ou para a mídia, sem falar no público em geral, acompanhar de forma significativa o que se passa dentro da câmara legislativa primária da UE” (HIX e FOLLESDAL, 2005).

⁶³ Disponível em: [http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_en.htm].

Os Tratados de Maastricht (1992), Amsterdã (1997) e Nice (2001) trouxeram a inclusão do princípio da legitimidade democrática no sistema institucional ao reforçarem os poderes do PE em relação à constituição e ao controle da Comissão e ao estender sucessivamente o escopo do procedimento de codecisão. O Tratado de Lisboa (2009) trouxe algumas mudanças institucionais, tornou a codecisão o processo legislativo ordinário e apresentou pequenos avanços no tocante ao reforço da subsidiariedade (com a busca de inclusão dos Parlamentos Nacionais no processo político europeu). Foi evasivo, no entanto, em relação à transparência⁶⁴. Em seu preâmbulo, todavia, destacou o objetivo de melhorar a eficiência e a legitimidade democrática da União⁶⁵. (HÖRETH e SONNICKSEN, 2008).

Ao reconhecer o problema, a Comissão passou a buscar formas possíveis de minorá-lo. Ainda assim, alguns autores se esforçam em negar a existência do déficit democrático, em função da UE ser um caso *sui generis*, procurando desqualificar o debate. Segundo estes, o déficit democrático da UE seria um “não-assunto”, tendo em vista que a Instituição estaria sendo equivocadamente julgada por padrões nacionais e, na verdade, a *Euro-polity* possuiria maior legitimidade pois seria o resultado da soma das ações da UE com a atuação dos Estados Membros, sendo necessária uma avaliação conjugada (CAMISÃO, 2012). Neste sentido, Moravcsik (2002) destaca a divisão de competências entre estas duas esferas, a UE cuidaria da parte mais técnica, e os EM, das atividades que envolvem mais participação.⁶⁶

O ponto frágil desta argumentação é que, mesmo somados todos os níveis (este trabalho adota o viés da análise conjugada e, inclusive, ampliada, incluindo outros níveis por meio da análise da Governança Multinível), os problemas de representação, controle e transparência ainda persistem.⁶⁷

⁶⁴ “The Council of the European Union for example shall in the future hold meetings publicly when debating or voting on legislative acts (Title II, Art. 9c (8)). The treaty however divides Council meetings into two types. While sessions involving debates and votes on legislative acts will be open to the public, sessions that do not pertain to legislation will continue to take place behind closed doors. When controversial legislative proposals are at hand, one may assume that the package deals and side payments often necessary for overcoming a deadlock in decision making will not be negotiated openly and be deferred to the second type of meeting”. (HÖRETH E SONNICKSEN, 2008).

⁶⁵ “With a view to enhancing the efficiency and democratic legitimacy of the Union...” Disponível em: [http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm]. Acesso em: 17 Jul. 2014.

⁶⁶ O mais destacado opositor do déficit democrático é Moravcsik. Neste sentido, ver também Schmidt, Vivien A. (2004). The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? JCMS, Volume 42, n. 5, pp 975-997.

⁶⁷ Além disso, advoga-se aqui que, respectivamente aos princípios democráticos, qualquer instituição pode e deve ser avaliada (como, por exemplo, uma Universidade), e assim também devem ser avaliadas as Instituições europeias.

Alguns autores utilizam argumentação semelhante à de Moravcsik (2002) ao caso do PE. Tendo em vista sua singularidade e especificidade, não deveria ser comparado aos parlamentos nacionais e não teria, como dinâmica central, mecanismos tradicionais de aproximação com o cidadão. (MEIRINHO, 2014). Em princípio, esta é uma argumentação sedutora. Entende-se claramente que o Parlamento comunitário tem caráter diferenciado e discute temas que vão além do escopo nacional. Refletindo porém com mais acuidade, evidencia-se o caráter formal desta proposição. Em última análise, se o PE deve assumir um caráter mais técnico, executivo, perde a função que lhe confere existência.

Ao contrário destas perspectivas, entendemos pois que o debate sobre o déficit democrático das instituições europeia é o assunto. No contexto político contemporâneo, as dificuldades internas das democracias liberais ocidentais, assim como os problemas de credibilidade da classe política e das organizações internacionais têm sido evidenciados por diversos tipos de manifestações sociais⁶⁸. A UE então está inserida neste contexto mais amplo. Entendemos que é necessário pois escutar, abrir as portas para a voz cidadã, discutir, reconstruir consensos e reformar.

Sugestões simples de Hix e Follesdal (2005), por exemplo, de mais transparência no Conselho e de abertura política da Comissão à concorrência de ideias e ao debate público apontam alguns possíveis caminhos. Para os mais conservadores, defensores do *status quo*, cabe lembrar que as reformas periódicas do sistema econômico capitalista foram fundamentais para a sua sobrevivência. Assim como as diversas reformas comunitárias representaram avanços importantes, embora não suficientes. Por outro lado, lembrando as observações de Huntington (1994), o afastamento de grupos específicos do âmbito político representa uma variável que estimula a polarização e a ruptura democrática.

De volta então ao assunto, podemos agrupar os argumentos principais sobre o déficit democrático em dois eixos: o institucional (formal) e o substantivo.

⁶⁸ Cf. ROJO, R. E.; MILANI, Carlos; ARTURI, C. S. Expressions of international contestation and mechanisms of democratic control. *International Social Science Journal*, Oxford, v. 182, p. 615-628, 2004. E ARTURI, C. S. Contestação Internacional e Reação Interestatal na União Europeia. In: 29º Encontro Nacional da ANPOCS, 2005, Caxambu. Além dos movimentos transnacionais, há outros diversos movimentos sociais contemporâneos de contestação política, por exemplo, *Occupy* nos EUA e *Os Indignados*, na Espanha. Neste sentido, ver livro recente de Manuel Castells. *Redes de Indignação e Esperança – Movimentos Sociais na Era da Internet*. Ed. Saraiva, 2013.

3.2.1 O Eixo Institucional – Representação e Controle

O eixo institucional é possivelmente o mais discutido no debate corrente e está, sobretudo, relacionado com problemas de adequadas representatividade e responsabilização da UE.

Diante dos já referidos problemas de representação, encontram-se posicionamentos diversos. Como mencionado anteriormente, a argumentação de Moravcsik centra-se em mostrar teoricamente a não existência do problema. Alguns focam-se na necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação e representação (HIX e FOLLESDALL, 2005). Outros são mais ousados e advogam a necessidade de mesclar elementos de democracia direta e representativa. (SANTOS, 2012).

Segundo Moravcsik (2002), a legitimidade indireta e tecnocrática é suficiente para a *Euro-polity*. Resume assim o seu argumento:

Pesos e contrapesos constitucionais, controle democrático indireto via governos nacionais, e os poderes aumentados do Parlamento Europeu são suficientes para assegurar que a formulação das políticas europeias é, em quase todos os casos, limpa, transparente, efetiva e politicamente sensível (responsiva) às demandas dos cidadãos europeus.⁶⁹ (MORAVCSIK, 2002, p. 605).

Este autor também defende a tecnocracia e, na comparação com a esfera nacional, apresenta razões normativas para proteger determinados decisores da UE da contestação democrática direta. “Procedimentos europeus de tomada de decisão, incluindo aqueles que isolam ou delegam certas decisões, estão alinhados com a prática geral da maioria das democracias modernas no exercício de funções semelhantes.” (MORAVCSIK, 2002, p. 622). Nesta visão, algumas áreas devem ficar restritas à esfera tecnocrática e teriam mecanismos próprios de responsabilização (*accountability*), enquanto outras dinâmicas gozariam de legitimidade indireta e assim garantiriam o interesse cidadão. Assim, o autor é enfático: “[...] não podemos tirar conclusões negativas sobre a legitimidade da UE a partir da observação casual da natureza não-participativa de suas instituições.” (MORAVCSIK, 2002).

⁶⁹ Livre tradução da autora. “Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens.”

Mais uma vez, destacamos o argumento falho. Não é o caso de se justificar a democracia da UE por meio das democracias nacionais. Pelo contrário, nem os Estados nem a UE são organismos em que se observa uma democracia plena. O déficit democrático existe na UE, assim como na maior parte das Democracias Liberais contemporâneas. (Os desafios do aprimoramento democrático são aliás assunto de grande relevância na Ciência Política). Por meio de uma visão elitista-tecnocrática, Moravcsik (2002) é enfático em afirmar a plenitude da democracia europeia e tentar fundamentar teoricamente os mecanismos de sua legitimação. Nossa perspectiva aqui é diferente, vemos empiricamente problemas nas democracias contemporâneas. Apontar falhas não diminui a relevância do projeto e serve ao seu aprimoramento. A ciência, assim como a vida política saudável e destacadamente as políticas públicas, desenvolvem-se por meio desse complexo sistema de evidenciar falhas e buscar soluções. Se o funcionamento da UE fosse já tão perfeito que não fosse passível de falhas ou problemas, se tudo estivesse funcionando tão bem como procura mostrar Moravcsik (2002), certamente isto se refletiria em um mais alargado consenso na opinião pública ou ao menos no âmbito da UE e no meio acadêmico.

Contrariando os argumento de Moravcsik (2002), podemos notar problemas persistentes de representação, como o fato de não haver disputa pela direção básica da agenda política da UE ou pela liderança política em nível europeu, o que não é sanado pela representação indireta nem pela eleições para o PE, tendo em vista o conhecido fato de que as eleições para o Parlamento comunitário não versam de fato sobre a Europa e acabam sendo “[...]disputas nacionais de segunda ordem”, “[...] travadas por partidos nacionais sobre o desempenho dos governos nacionais, com menor comparecimento do que nas eleições internas” (HIX e FOLLESDAL, 2005).

Hix e Follesdall (2005) desenvolveram um trabalho específico para responder aos dois principais opositores do déficit democrático, Moravcsik (2002) e Majone (1994). Ressaltaram então que estes autores retomaram parte das críticas do fim do século XIX e início do século XX sobre a democracia de massas, de autores como Max Weber, Vilfredo Pareto e Robert Michels, no sentido de exaltar “[...] as virtudes da burocracia *iluminada* contra os perigos da democracia popular irrestrita ou poder majoritário (“*majoritarian rule*”) na linguagem atual” (HIX e FOLLESDALL, 2005, p. 4). Nesta perspectiva, o viés técnico protegeria melhor os interesses dos cidadãos do que a via de maior politização e contestação no Parlamento Europeu e na Comissão.

Moravcsik (2002, p. 615) vai além e oferece justificativas, razões sociais subjacentes, para a *impossibilidade* do aumento da participação. Questiona a “[...] preferência ideal por participação [como viés dos] democratas radicais”. Mas se esquece que a participação é um princípio básico da democracia, seja ela de que tipo for. Neste caso, aparece claramente o viés burocrático-governamental do autor, aliás embasado por sua premissa teórica Liberal-intergovernamentalista.

Mais especificamente, critica a premissa de que mais participação vai gerar mais legitimidade democrática e apresenta alguns questionamentos nesse sentido. O primeiro argumento é de que “[...] instituições insuladas - os tribunais constitucionais e as burocracias administrativas, por exemplo - são muitas vezes mais populares com o público do que as legislaturas” (MORAVCSIK, 2002, p. 615). Este argumento é altamente questionável e dependente do contexto sócio-econômico-cultural. Até mesmo instituições autoritárias, mesmo que excepcionalmente, podem ser populares e legítimas. (Vide o caso já clássico de Singapura, em que há um regime politicamente fechado, mas com alta legitimidade, em especial pelo *output*).

Procurando esclarecer este confuso argumento, temos que a participação é um elemento básico das democracias e relaciona-se com a legitimidade pelo *input*. A avaliação da legitimidade, de forma ampla, envolve outras variáveis. Por certo, sabemos que quanto mais amplas as fontes de legitimidade, melhor. O argumento de Moravcsik (2002) nos levaria a concluir que, como as legislaturas não necessariamente gozam de grande popularidade, e as burocracias podem gozar de legitimidade (pelo *output*), a maior participação (*input*) não seria necessária, tendo em vista que não necessariamente iria impactar a legitimidade. Entendemos, ao contrário, que o aumento da participação é elemento central da legitimidade pelo *input* e que pode, assim, contribuir para reforçar a legitimidade da UE.

O segundo argumento de Moravcsik (2002) é de que há pouco interesse dos cidadãos em participar, em realizar os *inputs*. Como a UE tem escopo substantivo limitado, “[...] as questões tratadas pela UE - e escolhas institucionais de ainda mais ‘segunda ordem’ sobre como gerenciá-los - não têm relevância na mente dos eleitores europeus.” Para estes, entre as cinco questões mais destacadas estão os serviços de saúde, educação, lei e ordem, seguridade social e pensões e tributação, temas que não são de competência primária da UE. Entre os temas seguintes, apenas alguns podem ser considerados importantes na UE (como economia, meio ambiente e o debate sobre a Europa). O autor reconhece que a política monetária está em nível intermediário de

interesse, e que o desempenho macroeconômico tem relevância para os cidadãos. Por fim, destaca que são de baixa relevância os temas em que a UE se especializa – “[...] a liberalização do comércio, a eliminação de barreiras não-tarifárias, regulação técnica nas áreas ambientais e outras, ajuda externa e coordenação geral de política externa.” (MORAVCSIK, 2002, p. 615).

Em nossa visão, o alegado baixo interesse não justifica restrições institucionais às perspectivas de participação, em relação à possibilidade de o cidadão e as organizações sociais poderem oferecer *inputs* (o que, aliás, é uma das ideias centrais da governança multinível). Entendemos também que o fato apontado chama a atenção para a necessidade de a UE ter seu escopo substantivo ampliado e procurar ser mais responsiva às questões sociais, preocupação primeira dos cidadãos. Nesse sentido, o alegado desinteresse pode ser retroalimentado pela baixa responsividade da UE em relação aos problemas que mais preocupam os cidadãos. (Diferindo da visão de Moravcsik que argumenta não haver problemas comunitários em relação à responsividade política). Lembrando Bauman (2006), é fundamental que a Europa rediscuta o seu modelo social e civilizatório.

Além disso, Hix e Follesdal (2005) argumentam que o não-interesse e o não-debate são consequências de processos políticos e que, então, a formação da agenda e a relevância pública são também questões essencialmente políticas. Assim, estes autores dirigem parte de sua argumentação para justificar a importância de incluir a contestação democrática no seio da UE.

Segundo estes (HIX e FOLLESDAL, 2005, p. 17), “[...] a competição política é um veículo essencial para a formação de opinião”. A competição fomenta o debate político, incluindo a discussão sobre meios e fins das políticas públicas e, assim, contribui para a formação da opinião pública, ajudando os eleitores a refletir sobre questões políticas complexas e a definir suas preferências. A contestação eleitoral, assim, “[...] tem um poderoso efeito formativo, promovendo uma evolução gradual das identidades políticas” (HIX E FOLLESDAL, 2005, p. 22), além de oferecer a possibilidade de mudança, de produção de políticas alternativas. Entre os teóricos da democracia, há um amplo consenso sobre a importância das preferências dos cidadãos serem criadas ou modificadas no âmbito de arenas políticas de contestação, e das instituições serem responsivas a estas.

Assim, recordando Bobbio (2004), estaríamos no caminho de uma real legitimidade, ao favorecer a criação livre de consensos por cidadãos conscientes.

Imig e Tarrow (2001) também destacam, no sentido de fortalecer a democracia europeia, a importância de uma maior abertura à contestação na arena política comunitária. Segundo estes autores, esta é mantida distantes das instituições europeias, que convidam, por sua vez, os especialistas a contribuírem com a formulação política e assim com a sua legitimação. (Essa dinâmica fica muito clara na atuação da Comissão em relação à PCEST, por exemplo). Destacam-se, contudo, perigos em tal dinâmica. "O risco para elas [instituições europeia] é que a diferenciação entre um contexto político contencioso na periferia e *lobbying* e *expertise* no centro irá isolar os grupos de interesse público baseados em Bruxelas daqueles que eles afirmam servir." (IMIG and TARROW, 2001, p. 21).⁷⁰

Mesmo reconhecendo o excelente trabalho destes grupos, a formação de atores europeus coletivos é dificultada pela sua desarticulação da luta política interna. Há diversos caminhos possíveis para que a UE possa oferecer oportunidades de contestação. Um caminho de reforma moderada seria que as elites políticas permitissem uma maior politização da agenda europeia, por exemplo, via competição para o cargo de Presidente da Comissão – a mais poderosa posição executiva da UE. Poderia haver eleição direta pelos Parlamentos Nacionais ou pelos cidadãos⁷¹. Ou, ainda mais simplesmente, os governos poderiam apenas permitir uma batalha mais aberta para o cargo, com a discussão sobre possíveis planos de trabalho e orçamentos. (HIX e FOLLESDAL, 2005).

Tendo em vista este amplo debate, partilhamos de uma perspectiva moderada de mudança, mais próxima de Hix e Follesdall (2005), tendo em vista a possibilidade de sua implementação. O mínimo que se deve exigir, dentro do factível, da regra da lei ("*rule of law*") são reformas específicas no sentido de colocar os princípios democráticos em prática. De imediato, entendemos que os desafios que se apresentam são muitos e consistem em oferecer respostas para as seguintes questões: como aprimorar a governança multinível (fortalecendo a participação local via aproximação entre atores sociais e governos centrais)? Como conectar descentralização com maior eficiência? Como aprimorar a democracia representativa, em termos de maior amplitude social da representação? Como oferecer uma arena de contestação política no âmbito

⁷⁰ Livre tradução da autora. "The risk for them is that the differentiation between contentious politics at the periphery and lobbying and expertise at the centre will isolate Brussels-based public interest groups from those they claim to serve."

⁷¹ O que poderia agregar um reforço no elemento identitário por constituir, pela primeira vez, uma eleição comunitária em que todos os cidadãos europeus participassem conjuntamente.

Europeu? Como fortalecer os mecanismos multiníveis de pesos e contrapesos? E como tornar o sistema de prestação de contas (*accountability*) mais eficiente?

Além dos problemas apontados, alguns outros autores identificam também a questão da identidade europeia como um ponto necessário de atenção no debate sobre o déficit democrático. Este constituiria o eixo identitário do debate, relacionado a fatores sociopsicológicos, em que o déficit democrático seria explicado pela ausência de uma identidade e de um povo europeus. (CAMISÃO, 2012). Parte destes advoga que o aprimoramento democrático da UE dependerá de um *demos* transnacional: "[...] um organismo composto por cidadãos [...] que possa direcionar suas reivindicações democráticas para e via, as instituições centrais." (CHRYSSOCHOOU, 2007 *apud* CAMISÃO, 2012)⁷². Esta sugestão, no entanto, parece coincidir com o caminho imaginado pelo NF (Neofuncionalismo), mas que acabou por não se desdobrar historicamente. Aí talvez possamos encontrar um ponto (singular) de aproximação com as ideias de Moravcsik (2002) de que o estabelecimento de um caminho prioritário de democracia europeia direta e centralização relativa seria oneroso, de difícil implementação e talvez ineficiente, assim como iria de encontro ao Princípio da Subsidiariedade.

Por outro lado, esta dificuldade formal não deve excluir, de forma dogmática, outras perspectivas. Santos (2012) oferece outra resposta possível ao eixo institucional do déficit democrático. Tendo em vista a apropriação da democracia representativa por interesses dos grupos sociais dominantes, o autor é mais ousado e sugere que o meio de “[...] democratizar a democracia” seria mesclar, somar elementos de democracia representativa e participativa. Assim, se poderia garantir a participação das classes populares na democracia representativa e, ao mesmo tempo conferir uma maior eficácia à democracia participativa. Tal combinação ademais implicaria na “[...] reformulação intercultural” de cada uma delas (SANTOS, 2012, p. 114). Apesar de mais distante da realidade política, ressaltamos esta opção pois acreditamos que a utopia, o ideal, deve sempre guiar os caminhos políticos, mesmo que a luz possa permanecer sempre bem no fim do túnel.

Outro elemento importante do eixo institucional do déficit democrático é a questão do controle, da responsabilização (*accountability*). Finalmente, Hix e Follesdal

⁷² Cf. CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. (2007). Democracy and the European Polity. In: CINI, Michelle (ed).

European Union Politics, 2ª ed. Oxford: Oxford University Press.

(2005) concordam com Moravcsik (2002) no sentido de que os governos nacionais são importantes atores nesta esfera, embora reconheçam que tal dinâmica se adequa mais às esferas intergovernamentais (como política externa e de defesa, cooperação policial, e alguns aspectos da união monetária) do que às supranacionais.

No caso da PCEST, em que a gestão é realizada pelas esferas nacional e subnacional, estas autoridades devem assumir sua parte da responsabilidade, e o sistema europeu de controle, assumidamente frágil, deve ser reforçado. Claramente, a gestão nacional ou descentralizada (subnacional) deve corresponder uma responsabilização nacional e local. As autoridades competentes devem ser responsabilizadas. Assim, chama a atenção que em casos mais extremos de supostos desvios relacionados à máfia italiana, parte da opinião pública passe a responsabilizar a UE (o *bode expiatório*).⁷³ A propósito, usar a UE como bode expiatório se tornou confortável para os governos nacionais em diversos casos problemáticos⁷⁴.

De todo modo, os mecanismos europeus de supervisão devem ser aprimorados. Mais especificamente, deve haver um aperfeiçoamento também multinível, ou seja, a melhora dos instrumentos supranacionais, nacionais e locais de prestação de contas, acompanhado de um reforço do sistema de pesos e contrapesos entre estes níveis.

Segundo Santos (2012, p.164), “[...] os fundos estruturais e de coesão foram desbaratados no que constitui a história mais secreta da corrupção em Portugal”. Neste caso, por exemplo, deve-se responsabilizar a UE? Ou também os governos nacional e local? Como apurar, aferir a responsabilidade? A dificuldade de responsabilização de gestões locais oferece mais um desafio à descentralização democrática. A distância do controle central e de mecanismos mais rigorosos de *checks and balances*, muitas vezes, pode obstaculizar o processo. As dificuldades também são admitidas em nível europeu. A Comissão, por meio do Serviço de Auditoria Interna, inclusive, assume a dificuldade em realizar a fiscalização - há poucos funcionários para tal e muitas vezes é patente o desinteresse dos Estados⁷⁵ - o que acaba por relegar, em grande parte, a realização do controle às esferas nacionais/locais.

⁷³ Ver: “Europe’s Missing Billions”. Vídeo produzido por “The Bureau of Investigative Journalism” sobre relatório produzido pela instituição em parceria com o Financial Times. Disponível em: [<http://www.thebureauinvestigates.com/2010/11/29/top-story-4/>]. Acesso em: 13 Mar.2014.

⁷⁴ De maneira análoga, sobre as medidas de construção do Mercado Único, Wallace (2005, p. 105) destaca: “Criticisms of ‘Brussels bureaucracy’ often relate to rules that had been transposed into national law without debate and with little attention from national parliamentarians, but then ‘Brussels’ is always an easy scapegoat for unpopular changes.”

⁷⁵ Ver também entrevistas de funcionários da Comissão sobre o assunto no vídeo mencionado em nota anterior:

É premente então reforçar o sistema de pesos e contrapesos entre diversos níveis de gestão. É necessário, contudo, haver vontade política dos Estados para aprimorar esse sistema de controle. Esse é um debate, por exemplo, que mereceria maior visibilidade pública e que poderia ser fortalecido por meio da discussão em arenas de contestação política.

Em suma, a Comunidade política pós-nacional precisa encontrar novas formas de aprimoramento democrático em relação à representatividade, participação e controle. Se houve pequenos avanços relativos em relação à representatividade, sobretudo por meio da GMN, o controle, em larga medida, ainda depende da ação estatal.

3.2.2 O Eixo Substantivo

Ao primeiro eixo, podemos somar um segundo eixo explicativo do déficit democrático, cujos argumentos relacionam-se às falhas de implementação de uma democracia substantiva.

No entendimento clássico da social-democracia, como afirmaram Karl Polanyi e Joseph Schumpeter, o elemento mais importante para a legitimidade democrática do capitalismo seria a manutenção do equilíbrio, do compromisso entre a liberalização dos mercados e a proteção social, “[...] meta para a qual a UE parece indiferente ou mesmo hostil.” (MORAVCSIK, 2002, p. 605).

O consenso social a favor dos Estados de bem-estar seria evidenciado, contudo, em nível nacional, por meio da manutenção dos níveis de gastos sociais e da tendência em aumentá-los em casos de elevação da renda *per capita* (SCHARPF, 1999), demonstrando o caráter altamente consensual, legitimador, da proteção social.

No entanto, a busca de competitividade na economia global tem pressionado pela diminuição dos níveis de proteção social. “O *status quo* [europeu] não pode ser mantido hoje por causa da tendência da concorrência de mercado descentralizada gerar um ‘corrida para baixo’ (*race to the bottom*) interestatal na proteção regulatória.” (SCHARPF, 1999). Especialmente o investimento estrangeiro e os fluxos de capitais, assim como o comércio e a imigração geram fortes incentivos para a redução nacional dos gastos sociais. Em nível internacional, percebe-se que essas pressões competitivas

Europe’s Missing Billions”.

são sentidas em quase todos os países, embora de forma mais acentuada nos países periféricos.⁷⁶

Moravcsik (2002) procura negar este fato justificando que haveria pouca evidência empírica nesse sentido, tendo em vista que não teria ocorrido a diminuição das provisões nacionais de seguridade social na Europa. Se esse era então o panorama, agora o cenário definitivamente é outro, com a recente crise é nítida a intensificação da tendência de diminuição de gastos sociais. Em Portugal, a pressão por reformas trabalhistas flexibilizadoras do mercado de trabalho, por cortes nacionais de gastos, especialmente em salários e pensões, e pela redução do salário mínimo é forte, pública e evidente. Inclusive já houve cortes salariais, aumento da carga horária efetiva de trabalho (em nome da produtividade) e eliminação de feriados. O governo de Portugal tem procurado seguir todas estas recomendações europeias, mais especificamente da *Troika* (formada pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional).

Moravcsik (2002) ademais faz uma interpretação enviesada deste argumento de Scharpf (1999) a respeito da tendência de queda nos níveis de proteção social. Julga que o autor tem essa visão em função de sua nacionalidade, ou seja, de que esta argumentação seria justificada pelo interesse alemão em não expandir os níveis de proteção social para o resto da Europa.

As propostas de Scharpf estão preocupadas principalmente com a manutenção da proteção social nos Estados-membros mais ricos. Elas são bastante conservadoras na medida em que favorecem a redistribuição interna em detrimento da redistribuição transnacional; a defesa do bem-estar alemão tem precedência sobre esquemas de redistribuição transnacional. A justificativa de Scharpf está baseada nas percepções subjetivas de identidade dos cidadãos nacionais em países como a Alemanha, que não suportam um compromisso pesado com redistribuição. (MORAVCSIK, 2002).

Entendemos ser destoante essa interpretação em função da força concreta dos imperativos globais de competitividade e da pressão por flexibilização do mercado de trabalho e das regras de seguridade social, como mencionado anteriormente. De fato, tais pressões são evidentes. Por certo, elas são mais destacadas na(s) periferia(s), mas não se pode negar a existência desse fenômeno e reduzi-lo a um viés subjetivo do autor.

⁷⁶ Entendemos esta como uma variável concreta, que evidentemente pode ser contra-arrestada por outras dinâmicas político-sociais que se tornem mais relevantes. Por exemplo, no Brasil, apesar de toda essa pressão internacional por competitividade e manutenção de baixos salários, conseguiu-se, nos últimos anos, sobretudo em função de determinados fatores internos, o aumento gradual do salário mínimo.

Apesar de procurar negar a existência da “corrida para baixo”, Moravcsik (2002), contraditoriamente, acaba reconhecendo que os níveis de proteção social devem ser diminuídos em função do contexto socioeconômico europeu contemporâneo (ou seja, acaba reconhecendo a existência das referidas pressões). “Nenhum analista responsável acredita que os atuais direitos individuais de assistência social podem ser mantidos em face dessas mudanças estruturais.”

Continuando seu raciocínio sobre a “corrida para baixo”, Sharpf (1999) argumenta que apesar do apoio para a manutenção dos sistemas de seguridade social, “[...] a UE não pode responder efetivamente a esta tendência [...] por causa de um viés neoliberal na estrutura constitucional da UE e da retórica que a rodeia, que favorece a liberalização do mercado (integração negativa) em detrimento da proteção social (integração positiva).” Podemos reforçar este aspecto ao lembrar o foco histórico da UE em resultados e eficiência.

Apesar de reconhecer que “[...] o argumento de Scharpf é, sem dúvida, a crítica de maior nuance empírica e teórica existente sobre o déficit democrático da UE”, Moravcsik (2002) procura refutar tal perspectiva. “O viés neoliberal da UE, se existir, é justificado pelo viés pró-seguridade social (*social welfarist*) das políticas nacionais vigentes.” Este autor justifica então que a UE não teria viés econômico neoliberal porque os *Estados* mantiveram os níveis de proteção social, e confunde os níveis de análise. Podem ser discutidas as razões pelas quais o viés econômico liberalizante tornou-se, historicamente, o centro das preocupações da UE, mas é inegável que ele existiu (e uma ampla literatura embasa esta perspectiva).

Tal perspectiva foi reforçada no contexto do Pós-Guerra Fria, quando a Europa (e boa parte do mundo ocidental) esteve muito influenciada pelas ideias neoliberais e pelo mito do “fim da história”. (Essa leitura é facilmente exemplificada por dados empíricos e históricos, mas Moravcsik insiste em negá-la). Não que a social-democracia europeia tenha deixado subitamente de existir, mas tem sido gradativamente enfraquecida pelas estruturas da economia global, assim como pela conjuntura econômica. Além disso, é clara a força do viés econômico neoliberal na visão de atores mais próximos da dinâmica político-institucional da UE, reforçada pela centralidade e magnitude do mercado único e da UEM e pela necessidade de atender ao preceito de competitividade econômica internacional e eficiência.

Tendo em vista este contexto, alguns autores propuseram que a UE assumisse um foco social-substantivo e, nesse sentido, fosse mais responsiva às demandas dos

cidadãos europeus. Schmitter (2000, *apud* MORAVCSIK, 2002) propõe a utilização do orçamento europeu para realizar um reequilíbrio nos sistemas de bem-estar de modo a garantir uma renda mínima para os um terço dos europeus mais pobres e, também, que plenos direitos sejam garantidos para os imigrantes.

Moravcsik (2002) considera esta proposta altamente inviável, apesar de reconhecer que este seria um “[...] esquema coerente orientado precisamente para os grupos mais insatisfeitos com a integração europeia hoje - em termos gerais, as populações mais pobres, menos educadas, do sexo feminino, e do setor público”. Tal inviabilidade seria justificada pela alegada falta de apoio para tal mudança, o que poderia gerar grande insatisfação e uma crise de legitimidade europeia. Segundo o autor, Schmitter (2000) estaria “[...] divorciando completamente a UE de seu propósito ostensivo de regulação do comportamento social transfronteiriço” (MORAVCSIK, 2002) o que acabaria por minar a sua legitimidade.

Em nossa perspectiva, primeiramente, a proposta de Schmitter (2000) não é inviável, tendo em vista que hoje os *programas de transferência condicionada de renda* são uma realidade em diversos países do mundo, inclusive em países centrais como o Reino Unido e que contam com amplo apoio e assistência do sistema das Nações Unidas - PNUD⁷⁷. Então não há, nesse sentido, justificativa que impossibilite a UE de ter um programa semelhante.⁷⁸

A despeito dessa relativa simplicidade e plausibilidade técnica, sua legitimidade política é ponto mais delicado. Em primeiro lugar, seria importante a criação de um novo consenso (novo pacto social) no âmbito comunitário⁷⁹ que favorecesse esta reforma. Hix e Follesdal (2005) assumem uma posição mais moderada e afirmam que

⁷⁷ Sobre tais programas (“Conditional Cash Transfers”, CCT) ver: [http://web.archive.nationalarchives.gov.uk]; [http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf]; [http://transformingcashtransfers.org/]; [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:20615138~menuPK:282766~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html].

⁷⁸ No caso brasileiro, o Programa Bolsa Família, apesar de ainda levantar certa polêmica, teve sua importância reconhecida interna e internacionalmente. Além de justificável por razões éticas, e embasado na existência de vontade política, este foco *social* serviu à diminuição relativa da desigualdade no Brasil e contribuiu para o aumento do consumo no varejo. Sobre impactos e limitações do Programa, ver: SOARES, Sergei (2012). *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future*. Em: [http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager137.pdf]; [www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper89.pdf]. Cf também WEISSHEIMER, M. A. (2006). Bolsa Família. Outras mudanças em termos redistributivos que ocorreram no Brasil recentemente, como as mudanças estabelecidas pelo Ministro Gilberto Gil na área cultural, foram inicialmente questionadas por classes anteriormente privilegiadas, mas a proposta de uma nova e mais ampla distribuição passou a gozar de um renovado consenso social.

⁷⁹ Autores como Tsoukalis et al (2013) e Santos (2012) reforçam esta perspectiva.

pode-se até admitir tal inviabilidade, mas isso não justifica a falta de espaço de contestação e sua importância para o aumento da legitimidade democrática. Ou seja, apontam para a importância de o tema ser aberto à discussão, de os cidadãos poderem se manifestar acerca da agenda política europeia. Compreendemos também que o conteúdo substantivo da UE, seus propósitos, devem ser discutidos pelos cidadãos europeus, não definidos pela via tecnocrática.

Outro destacado defensor da não existência do déficit democrático é Majone (1994, 1996), mas seus argumentos são mais facilmente refutáveis. Segundo Majone (1994, 1996, *apud* HIX e FOLLESDAL, 2005), a maior parte das políticas da UE seria regulatória, e crise de credibilidade não seria déficit democrático. Majone (1994, 1996) parte da premissa de que a UE é essencialmente um “Estado regulador”. Nesta visão, como o foco da regulação é em reduzir as falhas de mercado, seriam produzidas políticas que são Pareto-eficientes (onde há algum benefício e ninguém sai perdendo) e que não versariam sobre redistribuição (arena em que há ganhadores e perdedores).

A resposta central de Hix e Follesdal (2005) fundamenta-se em uma observação empírica mais profunda das políticas europeias. Argumentam que se todas as políticas europeias fossem “Pareto-*improving*” (sem perdedores), então o processo de participação democrática poderia não produzir os resultados desejados. Este argumento poderia se aplicar, de maneira restrita, a certas políticas da UE, como a regulamentação da segurança alimentar ou da concorrência, que seriam fortalecidas por instituições independentes. Neste sentido, lembramos da possibilidade de relação entre centralização e favorecimento da igualdade, apontada por Bobbio et al (2004).

O problema é que esta perspectiva não representa a maior parte das políticas europeias, que teriam um amplo caráter redistributivo. Em nível empírico, há dificuldade em identificar as políticas que produzem resultados puramente “Pareto-*improving*”. A realidade empírica das decisões europeias é um *continuum*, com diversas misturas, entre políticas que são predominantemente redistributivas e políticas que são predominantemente eficientes.

“Majone (1994, 1996) pode desejar que toda a regulamentação do mercado europeu ou políticas *reregulatórias*⁸⁰ são ou deveriam ser puramente Pareto-eficientes. A realidade atual é bem diferente. Muitas políticas regulatórias da União Europeia têm

⁸⁰ Segundo Wallace (2005, p. 103): “Given the relative importance of ‘positive integration’ in the EU’s market integration project, it is more appropriate to describe the SEM [Single European Market] as *reregulatory*, than *deregulatory*.”

vencedores e perdedores identificáveis”. (HIX e FOLLESDAL, 2005). Tendo em vista este contexto, de que a maior parte das políticas europeias teria um caráter redistributivo, o argumento de Majone (1994, 1996), por princípio, não se aplicaria de forma ampla e não se justificaria o seu isolamento da contestação democrática. Em suma, uma democracia mesmo que restrita seria melhor do que um “Pareto-autoritarismo”.

Em nosso caso, em se tratando especificamente da PCEST, estamos trabalhando com uma das principais políticas redistributivas europeias, assim, o argumento definitivamente não se aplica. Entendemos que o maior desafio é usar a via distributiva para obter, em médio prazo, resultados positivos para todos. De imediato, a redistribuição, em sendo também uma divisão de recursos, significa ganhos e perdas relativos. A questão central é como fazer com que tal redistribuição gere resultados, em médio prazo, de soma positiva.

A despeito dessa visão crítica sobre as obras de Majone (1994, 1996) e Moravcsik (2002), fazemos nossas as palavras de Hix e Follesdal (2005, p. 23), no sentido de reconhecer a importância de suas contribuições para o avanço do debate sobre o déficit democrático e as opções que se apresentariam neste sentido. Mesmo discordando de várias de suas afirmações, destacam que “[...] compartilham o entusiasmo pelo aprofundamento de afirmações normativas abstratas em favor de raciocínio normativo cuidadoso e a avaliação de evidências empíricas.”

Finalmente, em relação ao debate sobre o déficit democrático, as lacunas existem tendo em vista que a democracia, na sua forma mais pura, ideal, é utópica (e a humanidade imperfeita), e assim haverá sempre caminhos para o seu aprimoramento.

O referido processo político-histórico europeu de tendência descentralizante, assim como os questionamentos relativos ao déficit democrático foram vetores centrais da busca de aprimoramento da governança europeia. Neste sentido, um dos caminhos mais destacados foi o estabelecimento e desenvolvimento da GMN. Esta representa uma forma de contornar certos problemas da democracia representativa e aproximar as Instituições europeias dos cidadãos europeus via envolvimento de parceiros sociais e autoridades governamentais. Tema que será tratado a seguir.

3.3 A Governança Multinível – eixos de análise e hipóteses centrais

Alguns "sustentam que o nome do jogo na Europa é 'governança multinível'. Demandas pelo aprimoramento da democracia participativa em todos os níveis de governança, associadas com controvérsias sobre a extensão da subsidiariedade, ou da centralização, permitindo, assim, para a Europa uma diversidade de ritmos, compromissos assimétricos com as instituições centrais e tomadas de decisão mais descentralizadas. Nem o Neofuncionalismo nem Jean Monnet imaginaram esses refinamentos." (HAAS, 2001)⁸¹.

"A Governança Multinível não é apenas uma descrição conveniente da mobilização política que leva à formulação da política europeia, também aponta para mudanças fundamentais no exercício contemporâneo de poder." (PIATTONI, 2010, p. 1)⁸².

Neste subcapítulo, pretende-se fazer uma análise conceitual da Governança Multinível (GMN) e levantar as hipóteses a serem testadas subsequentemente na avaliação empírica (cap. 5). Tal abordagem teórica foi construída, principalmente, com base no denso livro de Piattoni (2010) sobre o tema, tendo em vista que a autora procurou realizar uma ampla e profunda revisão da literatura e análise sobre a GMN, dialogando com os principais autores desta Escola.

O conceito de GMN foi desenvolvido primeiramente em artigo seminal de Gary Marks (1992), na busca de compreender algumas das dinâmicas decisórias da UE. Este então destacou o sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais. Piattoni (2010) procurou refinar o conceito de acordo com sua trajetória histórica e ressaltar o aspecto inerentemente dinâmico desses novos arranjos. Para ela, então, GMN "[...] denota um conjunto diversificado de arranjos, uma panóplia de sistemas de coordenação e negociação entre entidades formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes que estão em relações complexas entre si e que, por meio de coordenação e negociação, continuam redefinindo essas relações." (PIATTONI, 2010).⁸³

⁸¹ Livre tradução da autora. They "maintain that the name of the game in Europe is 'multi-level governance' "Demands for the improvement of participatory democracy at all levels of governance go hand in hand with controversy over the extent of subsidiarity, or of centralization, thus allowing for Europe a *plusieurs vitesses*, asymmetrical commitments to central institutions and more decentralized decision-making. Neither NF [neo-functionalism] nor Jean Monnet imagined these refinements."

⁸² Livre tradução da autora. "MLG is not just a convenient description of political mobilization leading to European policy-making, it also points to fundamental changes in contemporary rule."

⁸³ Livre tradução da autora: "Summarizing the conceptual history to date, the term 'multi-level governance' denotes a diverse set of arrangements, a panoply of systems of coordination and negotiation among formally independent but functionally interdependent entities that stand in complex relations to one another and that, through coordination and negotiation, keep redefining these relations."

A análise da literatura, muito influenciada pelas obras de Liesbet Hooghe e Gary Marks (2002, 2003, 2004), oferece a possibilidade de análise em três diferentes níveis. “O conceito pôde ser descrito como um novo padrão de mobilização política (*politics*), um arranjo decisório peculiar (*policy*), e também como uma novidade na reestruturação política do Estado (*polity*)”.⁸⁴ (PIATTONI, 2010).

Em termos de mobilização (*politics*), destaca-se a existência de múltiplos atores procurando influenciar a arena política⁸⁵, com destaque especial para as autoridades subnacionais e as organizações não-governamentais.⁸⁶ O debate então, no caso da Política de Coesão (PCEST), voltou-se para a análise da vontade e capacidade dos atores subnacionais em desempenhar papel ativo neste âmbito. O envolvimento destes na política de desenvolvimento regional europeia ofereceu-lhes uma possibilidade de alavancagem em relação aos Governos Centrais na luta por maior autonomia local⁸⁷ e, claramente, diversas autoridades regionais a utilizaram como parte do jogo político.

Ainda assim, as expectativas iniciais, ilustradas pela perspectiva da *Europa das Regiões* (“*Europe of the Regions*”), foram muito elevadas. Acreditou-se, por exemplo, que também aqueles Estados que não tinham o nível regional de governo iriam criá-lo (o que não aconteceu no caso de Portugal). As críticas foram muitas. Boa parte dos autores então procurou rebuscar empiricamente a argumentação, resultando na visão da *Europa e as regiões* (“*Europe and the Regions*”). Alguns chegaram a concluir que as regiões que melhor promoviam os seus interesses em nível europeu o fizeram trabalhando por meio de seus governos nacionais⁸⁸.

De qualquer forma, partilha-se aqui da visão de Piattoni (2010) de que a mudança proporcionada pela GMN não foi radical, mas foi significativa, com alterações nas configurações existentes de poder e ampliação do espectro de oportunidades políticas.

No tocante aos arranjos decisórios relativos à formulação política (*policy*), destaca-se o avanço representado pela abordagem da GMN como parte de uma ampla

⁸⁴ Ver, por exemplo, Hooghe and Marks 2002, 2003; Marks and Hooghe 2004.

⁸⁵ Também em Relações Internacionais, de maneira análoga, destacou-se importante debate recente sobre os *novos atores* na política internacional. Ver, por exemplo: MESSARI, Nizar e NOGUEIRA, João Ponte. *Teoria das Relações Internacionais. Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

⁸⁶ A mobilização destes atores em arenas internacionais está relacionada também com abordagens recentes sobre “paradiplomacia”.

⁸⁷ Importantes autores trataram deste tema. Por exemplo, Bourne 2003; Jeffery 1997a, 1997b; Jones and Keating 1995; Keating and Jones 1985; Piattoni 2003a; Rhodes 1995.

⁸⁸ Cf. Hooghe 1996b, Hooghe e Keating, 1994; Jeffery, 2000.

mudança de abordagem dos Estudos Europeus para uma fase “pós-ontológica”, com foco em seu funcionamento – em especial, na produção das políticas públicas comunitárias.⁸⁹ Nesta virada para a governança (“*governance turn*”), destacaram-se, além da GMN, outras abordagens, como: *network governance* (governança em rede), *committee governance* (governança dos comitês), e novos modos de governança (“*new modes of governance*”)⁹⁰.

Em termos de estruturas políticas do Estado (*polity*), a GMN também tem representado uma mudança no sentido de favorecer a projeção política das unidades subnacionais periféricas.

A História mostra como a formação territorial da Europa esteve relacionada com processos sociopolíticos relativos ao poder.⁹¹ Entendem-se as noções de centro e periferia, portanto, não como noções geográficas, mas como conceitos políticos e culturais. Os polos que comandaram recursos militares, econômicos e administrativos tornaram-se centros e, com o tempo, conseguiram impor a sua cultura, língua⁹², poder e valores. Enquanto as periferias lutaram contra sua marginalização cultural e econômica. A tal processo correspondeu uma visão científica positivista, de viés centralizador. Periférico tornou-se sinônimo de atrasado (“*backward*”, em oposição ao moderno)⁹³,

⁸⁹ Ver, neste sentido, análise fundamental de Jachtenfuchs, 1995. Mais: Caporaso 1996; Wiener e Diez 2004.

⁹⁰ Entre os novos modos de governança, e em termos de política social, o vetor mais destacado é o Método Aberto de Coordenação (“Open Method of Coordination”, OMC). Este “abarca todos os arranjos que foram criados desde o Tratado de Maastricht para chegar a acordos minimamente vinculativos sem a emissão de regulamentos formais [...] Método Aberto de Coordenação, lei soft, diálogos - estas são as maneiras pelas quais a UE tem tentado assegurar a coordenação e convergência para os fins desejados, na ausência de consenso suficiente para legislar mudança. (Piattoni, 2010; 22. Livre tradução da autora). Sobre OMC, ver: Borrás, Susana e Jacobsson, Kerstin (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 185–208.

⁹¹ Piattoni (2010, p. 40) é específica: “Por um lado, os Estados-anão de Andorra, Liechtenstein, Mônaco, o Vaticano e San Marino e os mini-estados de Malta, Islândia, Luxemburgo, e Chipre sobreviveram; alguns deles são membros da União Europeia a par com os maiores Estados europeus. Por outro lado, estados historicamente soberanos, como a Baviera (Bavária), Boêmia, Burgundy, Catalunha, Galícia, Sachsen, Escócia, Tirol, País de Gales (Wales), Württemberg, e muitos outros foram englobados dentro das unidades territoriais de maior dimensão e, apesar de seu peso demográfico e econômico, não são membros separados da atual União.”

⁹² “Language was often the first and most enduring marker of peripheral distinctiveness, one which still characterizes many regions of Europe today: “minority” languages are today present in Wales, Scotland, Northern Ireland, the Basque Country, Catalonia, Galicia, the Azores, Brittany, Provence, Corsica, Flanders, Wallonia, Jutland, Schleswig-Holstein, Norway, Valle d’Aosta, Su’d Tirol, Friuli, Bohemia, Istria, Trentino, Friesland, Limburg, and so on.” (PIATTONI, 2010, p. 40).

⁹³ Ainda hoje se usa o termo atraso para referir-se às periferias. Boaventura de Souza Santos, fazendo referência a Wallerstein, destaca o aspecto enviesado desta perspectiva: “A concepção de tempo linear que domina a modernidade ocidental, isto é, a ideia de que a história tem direção e sentido únicos, faz com que os países centrais ou desenvolvidos, colocados por essa razão na ponta da seta do tempo, definam como atrasado tudo o que é assimétrico com eles.” (SANTOS, 2012, p. 37).

paroquial (em oposição a universalista) e provincial (em oposição à cosmopolita). (PIATTONI, 2010, p. 40).

Tal visão teve seus reflexos científicos, e os fatores territoriais foram largamente ignorados pelos cientistas sociais no Pós-guerra, quando o foco voltou-se à realização de grandes amostras de observações independentes. Contribuíram para a não relevância do território como variável significativa: as dificuldades práticas em termos de tamanho da mostra - em termos de conceituação e construção de modelos e de seus custos relativos; além dos conhecidos imperativos de parcimônia, rigor, explicações universalistas e previsibilidade (KEATING, 1998).

Piattoni (2010, p. 44) destaca a existência de uma importante tradição nas ciências sociais que leva o espaço em consideração, por exemplo, a tradição francesa de geografia política e micro-histórias. Ainda assim, afirma que o foco para “[...] proposições gerais desprovidas de qualquer referência a pessoas determinadas, tempos e lugares, inerente à política comparada, tem feito muito para tirar o espaço do radar dos cientistas políticos.”⁹⁴

Ainda assim, desde o fim dos anos 1960, observaram-se novas dinâmicas territoriais e o fortalecimento de identidades regionais minoritárias, com repercussões no projeto europeu. Tais experiências envolveram também o aspecto político. Os empreendedores políticos regionais utilizaram o aspecto identitário - como uma configuração social distinta, uma identidade cultural particular, um perfil econômico ou um *status* institucional específico – para reivindicar recursos e maior autonomia regional (BUKOWSKI *et al.*, 2003, *apud* PIATTONI, 2010).

A teoria da GMN, primeiramente, foi criada para explicar as dinâmicas da política de coesão. Assim, deveriam ter ampla aplicação empírica. Neste âmbito, Piattoni (2010) desenvolve e explica algumas hipóteses a serem testadas e (eventualmente) confirmadas:

- (1) as regiões devem se mobilizar em nível da UE (*politics* – mobilização);
- (2) a política de coesão deve estimular um maior ativismo por parte de coalizões de defesa (*advocacy*) transregional público-privadas em nível da UE (*policy* – ativismo político);
- (3) como consequência dessas variadas mobilizações, as regiões devem ser

⁹⁴ Neste sentido, cita diretamente Kirby (1989, p. 207): “Pode-se dizer que os métodos de regressão [análise] - ou, de fato, qualquer manipulação parcimoniosa – destrói algumas das implicações de nossos dados. O elemento mais importante em nossos dados pode ser a diversidade, a riqueza que é destruída na criação de valores médios”.

induzidas pela política de coesão a conectarem-se mais intimamente com as respectivas sociedades civis (*polity* – mudança estrutural)

(4) finalmente, por meio da política de coesão, as regiões devem ser empoderadas *vis-à-vis* seus governos centrais.

Sobre a primeira hipótese, a respeito da mobilização, pressupõe-se que os governos subnacionais irão mobilizar-se em torno de questões de coesão, que esta será intensificada em nível comunitário e que, assim, estas autoridades vão desafiar as capacidades de “*gate-keeping*” do governo central.

Os acadêmicos discordam sobre a capacidade de influência subnacional na PCEST e sobre a conseqüente redefinição das relações centro-periferia, ou seja, se a mobilização destes atores subnacionais e sua participação na elaboração das políticas tem sido acompanhada por uma redefinição significativa das relações centro-periferia (que não teria ocorrido de outra forma, se não fosse o envolvimento na PCEST). Ou seja, a questão é, pois, se a PCEST foi o elemento central nesta redefinição. É certo que as variáveis para explicar tais mudanças são muitas e algumas já foram mencionadas aqui. Nosso foco será mais estrito, com o objetivo de procurar responder qual o papel da política de coesão no contexto de descentralização, como esta estimulou novas formas de mobilização.

Neste sentido, os resultados europeus mostraram-se diferenciados em função de complexas relações de poder entre diferentes níveis, que tornaram a generalização tarefa muito difícil. Houve casos em que as autoridades subnacionais tornaram-se mais dependentes do governo central (como na Alemanha), ou casos em que a PCEST não alterou substancialmente tais relações (como no Reino Unido). As maiores dificuldades foram sentidas em termos de influência nos resultados. Limites estado-centristas ao empoderamento regional foram destacados até por autores relacionados à Escola da GMN. A evidência destes casos, então, parecia mostrar que o quadro nacional institucional determinava o grau em que as regiões eram ou não empoderadas pela política de coesão.

O debate sobre o tema é intenso, assim, Piattoni (2010) procurou olhar os detalhes e desconstruir a tese *estado-cêntrica*, analisando com mais profundidade as evidências. No caso do Reino Unido, em suma, procurou mostrar como o governo central evitou transferências formais e visíveis de soberania (poder), mas possibilitou

transferências de menor visibilidade.⁹⁵ Atuou assim para o público interno e, além disso, manteve a prerrogativa de culpar a UE por possíveis falhas.

Ainda em relação aos resultados não uniformes da PCEST, o *empreendedorismo político* regional foi apontado como importante fator explicativo. Elemento particularmente enfatizado por Bukowski *et al.* (2003) em seu estudo comparativo de quatro estados pós-napoleônicos (França, Itália, Portugal e Espanha).⁹⁶ Verificou então que apenas as regiões em que a classe política tinha decidido se mobilizar em favor do FEDER - porque tinha dado primazia à necessidade de ressuscitar a economia regional ou porque queria promover a identidade local - conseguiram ter um impacto sobre o Fundo (PIATTONI 2003a, 2003b).

Outro exemplo de maior mobilização na arena europeia foram os Escritórios de Informação Regional (RIOs - *Regional Information Offices*) em Bruxelas, estudados por muitos como manifestação recente da maior mobilização regional (MARKS *et al.*, 2002). Neste caso, os resultados também não foram uniformes em função das diferenças de objetivos e de atuação destas instituições⁹⁷, nem se traduziram imediatamente em ganhos de poder regional. “O que poderíamos esperar da nossa discussão de GMN, e o que encontramos, é que todas as regiões tentam tirar vantagem das novas oportunidades para a mobilização proporcionada pela política de coesão.” (PIATTONI, 2010, p. 120).

Na segunda hipótese, em nível da participação política específica, afirma-se que as autoridades subnacionais irão formar links trans-fronteiriços (*cross-border linkages*) com outros governos subnacionais no intuito de resolver problemas que excedem seu alcance jurisdicional, assim como será aumentada a presença das organizações transnacionais da sociedade civil. Mais uma vez, destacou-se o papel importante do espaço *potencial* de governança – cujo resultado dependeu da relação com a liderança política. Tal espaço pôde ser significativamente preenchido nos casos em que as relações sinérgicas entre as sociedades e as autoridades regionais puderam, de diversas maneiras, ser provocadas, como nos casos de uma reação a choques econômicos; de

⁹⁵ Segundo a autora: “Bache (2008) supplies a detailed analysis and sophisticated discussion of how the traditional notion of British sovereignty, encompassed by the ‘Westminster model’, in fact also contains elements that could accommodate an expanded role for subnational authorities.”

⁹⁶ O autor utilizou comparações pareadas de regiões constitucionalmente empoderadas de forma semelhante.

⁹⁷ “The German offices are one element of a wider Länder strategy designed to adapt and protect their role as component units of a federal state which has been overlaid by a new tier of supranational government—a role which has to an extent been challenged by supranational integration. The UK offices have been, and for the most part still are, part of a local authority strategy to access European funding sources, which is designed in part to ameliorate an inherent resource weakness exacerbated in recent years by central government funding cuts.” (Jeffery, 1996: 198)

uma resposta a pressões institucionais; ou da manifestação de assuntos identitários. “Economia, instituições e identidade foram as potenciais origens de um triângulo de forças que poderiam realimentar e reforçar-se mutuamente, crescendo em espiral em direção à governança territorial autoconsciente” (PIATTONI, 2010, p. 118), que seria o ápice da liberdade política regional. Por outro lado, “[...] esses impulsos também podem ser deixados inexplorados, sem levar a qualquer resultado particular. Crucial para determinar um ou outro resultado foi a presença de lideranças políticas.” (PIATTONI, 2010, p. 118).

Por fim, sobre o nível político-estrutural, a terceira premissa é de que as unidades subnacionais vão unir forças com organizações da sociedade civil; na verdade, que elas vão agir por meio de tais organizações a fim de atingir seus objetivos. Estes links mais profundos entre as autoridades regionais e a sociedade civil são consequência pouco estudada na literatura específica, mas crucial para o debate por ter relação direta com a legitimidade política e a criação de consensos. Sem o crescimento de ligações mais profundas com as sociedades regionais, Piattoni (2010) entende que a criação ou o empoderamento do nível subnacional de governo permanece artificial e pode acabar prejudicando, ao invés de contribuir para a legitimidade deste nível de governo e para os arranjos de GMN ⁹⁸.

A Comissão buscou estimular *inputs* de uma ampla variedade de *stakeholders*. A participação social nos comitês de monitoramento foi a principal aplicação prática do princípio da Parceria. Alguns fatores entretanto contribuíram para a implementação não satisfatória deste, como o desconhecimento da população (e dificuldade de *expertise*) e interesses sociais diferenciados e mais limitados de determinadas organizações da sociedade civil, assim como sua dificuldade de articulação político-territorial. (PIATTONI, 2010, p. 123).

É interessante notar que, em Portugal, havia um maior conhecimento relativo sobre os Fundos Estruturais na população em geral. Em 1995 (EUROBARÔMETRO, 1995 apud PIATTONI, 2010), apenas 18 por cento da população sabia de sua existência na Itália, 18 por cento na França, 22 por cento na Holanda, e 23 por cento na Suécia, para dar alguns exemplos. O conhecimento foi ligeiramente superior nos países da coesão, variando de 54 por cento em Portugal a 23 por cento na Grécia. As pessoas acreditavam fortemente que as regiões deveriam ser envolvidas em assuntos da UE,

⁹⁸ Ver também: PARASKEVOPOULOS *et al.*, 2005.

especialmente no sul da Europa (89 por cento em Portugal, 87 por cento na Espanha, 85 por cento na França, e 81 por cento na Itália) e que mais poderes deveriam ser dados ao Comitê de Regiões (CoR), mesmo que elas não o conhecessem exatamente. De um modo geral, a maior consciência sobre os Fundos esteve correlacionada com: (1) o montante dos fundos recebidos e sua visibilidade (mais alta nos países da coesão e no Leste); (2) a estrutura política estatal (maior em estados mais descentralizados); e (3) a força das questões estruturais no país (mais alta em países com grandes problemas estruturais).

Apesar da presença de organizações da sociedade civil (OSC) nos comitês de monitoramento da política de coesão, o canal mais importante de participação da sociedade civil nesta arena deu-se pela via das autoridades subnacionais ⁹⁹.

Com base nas suposições e inferências anteriores, a quarta hipótese a ser testada de maneira conclusiva, em nível político-estrutural, diz respeito ao empoderamento regional/local aumentado em relação ao governo central. Como anteriormente referido, o termo “Europa das regiões” ficou associado a uma autonomia em relação aos governos centrais que, em larga medida, não ocorreu – e acabou por gerar um bom número de críticas na literatura contra a ideia de GMN. Esta perspectiva avançou para o cenário da “Europa com as regiões”, em que os Estados-nação, junto com as Regiões, mantêm um papel significativo. A diferença entre essas duas perspectivas é, essencialmente, que, no cenário da “Europa com as Regiões”, os Estados-nação continuam a desempenhar um papel significativo ao lado das regiões, ao passo que eles são suposta e completamente substituídos por elas no outro cenário.

Finalmente, ao tratar de empoderamento regional, a autora apresenta quatro dimensões diferenciadas do conceito: i) o aspecto de *mobilização*, em que se destaca a

⁹⁹ Piattoni (2007) realizou pesquisa específica sobre o tema e chegou aos seguintes fatores explicativos para tal fenômeno: “i) há uma incompatibilidade entre os níveis em que os atores da sociedade civil estão melhor estruturados (que pode ser nacional ou local, ou ambos) e o nível em que eles são convidados a agir (em nível regional); ii) a sociedade civil é pouco interessada em questões de desenvolvimento regional e, portanto, tem problemas de recolha e tratamento da informação, dificuldades de desenvolver conhecimento real (*expertise*), e frustração com a sua incapacidade de dar uma contribuição real; iii) os problemas acima são compreensivelmente mais graves quando o sistema de governança só é formalmente implementado, e a marginalização da sociedade civil é ativamente perseguida em uma série de formas mais ou menos sutis; iv) isso pode acontecer porque as organizações da sociedade civil se sentem incompletamente legitimadas para participar de um processo de tomada de decisão sobre o qual sabem e, ao final, se importam tão pouco; v) no entanto, todas as Organizações da Sociedade Civil sentem que a melhor maneira de ter um impacto sobre questões de desenvolvimento estrutural é ‘jogar de acordo com as regras do jogo’, o que significa preferir a provisão de conhecimento especializado, a apresentação de petições fazendo *lobby* em atividades, campanhas de mídia, e participação em fóruns decisórios ao invés de recorrer à ação confrontacional diretamente.”

maior liberdade das autoridades subnacionais em se conectar com autoridades semelhantes ou com as autoridades supranacionais sem a permissão dos governos nacionais; ii) a *dimensão horizontal*, como capacidade ampliada das autoridades subnacionais de tomarem decisões sem aprovação prévia dos Governos centrais, que pode derivar de uma maior disponibilidade de recursos financeiros e relacionais - fruto da participação na política de coesão (empoderamento *político*); iii) a *dimensão vertical* - relativa à já referida transferência formal de poderes, com o empoderamento institucional e aumento das competências legais (empoderamento *institucional*); iv) o empoderamento *administrativo*, com o processo de aprendizado e o aprimoramento da performance institucional desencadeados pela exposição às "boas práticas" que circulam na UE (PIATTONI, 2010, p. 126).

Em última análise, pode-se interpretar a ideia de “Europa das regiões” como contraponto análogo ao NF, em que as instituições supranacionais é que controlariam o poder (em termos de resultados). Neste sentido, reiteramos a posição desta pesquisa em compreender a governança (em especial, a GMN) como traço fundamental da PCEST e de parte das políticas europeias. Ainda temos dúvidas se este embasamento teórico se aplicaria à UE como um todo (como procura defender Piattoni, que realizou verificação empírica também nas áreas ambiental e de educação superior). Talvez a *Euro-polity* seja um experimento muito complexo para ser explicado apenas por um tipo de análise teórica. Entendemos que o NF, como afirmou Haas (2001), ajudou a explicar o início do processo de integração e que, em algumas áreas, as instituições supranacionais têm certo poder e influência, como o Banco Central e o Tribunal de Justiça Europeus. Também não se pode negar completamente a força da explicação Liberal-intergovernamentalista. No entanto, esta se adequa mais a políticas cujo processo decisório é centralizado basicamente no Conselho, com pouca participação social, como a PESC. No caso da política de coesão, nem é preciso um olhar tão detalhado para notar que há diversos atores, em diversos níveis territoriais, participando do processo, e que estes se influenciam mutuamente. Por certo, há desequilíbrios de poder (os quais tentaremos avaliar posteriormente), mas o traço político característico da PCEST é a GMN. A seguir, então, trataremos da análise empírica, começando com a apresentação dos elementos centrais dessa política.

4 A POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO ECONÔMICA, SOCIAL E TERRITORIAL – DESENHO E *RATIONALE*

O processo de integração econômica na Europa trouxe certas vantagens para países ricos e pobres. No entanto, a distribuição destas mostrou-se desigual. Em especial, destacaram-se regiões ganhadoras e perdedoras, estabelecendo-se, paradoxalmente, um jogo de soma zero no seio do referido projeto cooperativo. A busca do estabelecimento de um jogo de soma positiva foi então uma das grandes motivações da política regional europeia, viabilizada pelos Fundos Estruturais. A compreensão do laboratório europeu de experiências desenvolvimentistas é fundamental no mundo contemporâneo, em que se estabeleceu um sistema econômico excludente. Segundo McCann (2012) esta é a maior política desenvolvimentista em andamento no mundo contemporâneo.

O presente capítulo tem como objetivos: destacar as motivações históricas para a entrada da temática redistributiva na agenda europeia e para o estabelecimento dos Fundos Estruturais; apresentar os elementos centrais da Política de coesão Europeia (*policy*); estudar a forma de alocação dos recursos dos Fundos Estruturais – entre os países e no âmbito interno; e analisar as *rationales* comunitária e portuguesa da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (PCEST) – em termos de ideais estratégicos e aspectos pragmáticos.

4.1 A política de coesão europeia

No processo histórico de evolução da PCEST, destacaram-se três marcos fundamentais. O primeiro foi a criação do FEDER em 1975, que deu início às ações europeias voltadas à redução de assimetrias. A partir de 1988, com o novo Regulamento deste Fundo, as reformas originadas no Ato Único Europeu (QUE) criaram uma política regional comunitária substantiva e duradoura, cujos princípios, aporte orçamentário e linhas fundamentais de atuação apresentaram, em larga medida, continuidade até 2013. O terceiro marco fundamental da PCEST foram as reformas relativas ao alargamento para o leste, que trouxeram o aumento do número de países beneficiários e, assim, uma

mudança relativa na distribuição orçamentária. Esta, entretanto, não foi uma mudança extrema. No período de programação 2007-13, quase metade do orçamento da PCEST continuou a ser gasto na UE-15, mais precisamente 48,6 por cento (MNE, 2013).

Nesta seção inicial, segue uma apresentação da política de coesão europeia, com destaque para as motivações históricas de seu estabelecimento. Em seguida, serão analisados os elementos centrais desta política: os fundos estruturais; seus princípios e objetivos; a divisão orçamentária e o funcionamento institucional.

4.1.1 Motivações iniciais

A origem dos mecanismos distributivos no contexto europeu data de antes do primeiro alargamento¹⁰⁰. Na Europa dos seis, a Itália já apresentava PIB per capita (PPP) menor do que a comunitária (81,8 por cento) e, no âmbito da CECA, beneficiou-se por meio dos instrumentos iniciais do Fundo Social Europeu. (BEGG, 2010)¹⁰¹. Após o primeiro alargamento, a Irlanda e o Reino Unido também apresentavam tal desvantagem, 52,9 por cento e 96,3 por cento respectivamente. (BARBOSA, 2006). Cabe ressaltar que o Tratado de Roma (que constituiu a CEE em 1957) já havia estabelecido o objetivo de reduzir as disparidades regionais e o atraso das regiões menos favorecidas, mas não estabeleceu mecanismos específicos¹⁰². A Comissão fez a primeira proposta de estabelecimento da política regional europeia, mas encontrou pouco apoio

¹⁰⁰ A PCEST caracteriza o modelo político europeu distributivo. Tal modo diferencia-se dos outros modelos vigentes na UE: o método comunitário tradicional; o modo regulatório; o de coordenação política (caracterizado pelo “open method of coordination”, OMC) e o transgovernamentalismo intensivo (WALLACE, 2005).

¹⁰¹ “The 1951 Treaty of Paris which established the European Coal and Steel Community (ECSC) envisaged cash aids to workers whose firms were closed or restructured in order to maintain the income of such workers at a reasonable level and assist them to retrain and find new jobs, if necessary, in different areas and thereby soften the impact of the massive restructuring of the steel industry. This is often cited as the promotion of economic social cohesion. The EC Treaty copied and extended the activities of the ECSC in this area by the creation of a social fund to compensate certain groups of people for the difficulties caused by the economic changes resulting from the creation of a common market. Between 1960 and 1973, more than 1.5 million workers were helped in this way. The ESF began activities in its new form on 1 May 1972, increasing the types of activities funded and, instead of simply refunding Member States for their own efforts, supporting policies identified as priorities at Community level.” (CE). Disponível em: [<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-social-fund>]. Acesso em: Out, 2012.

¹⁰² No preâmbulo do Tratado de Roma, os Representantes dos Estados apontaram motivações para a criação da CEE, entre estas a “preocupação em reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”. O referido Tratado definiu a criação de um mercado comum, de uma união aduaneira e de políticas comuns. Certas políticas foram formalmente previstas no Tratado, como a política agrícola comum, a política comercial comum e a política dos transportes.

dos Estados-membros antes do primeiro alargamento. (BOURNE, 2007). A entrada da Irlanda e do Reino Unido ampliou o grupo dos potenciais beneficiários de tal política, colocada como condição para o estabelecimento da união econômica. O alargamento então alterou o equilíbrio de forças comunitário e, assim, foi um dos impulsos centrais para a constituição de um fundo redistributivo específico. Desde meados dos anos 1970, os Estados acordaram sobre o desenvolvimento de mecanismos europeus de proteção social para grupos *marginalizados* na economia doméstica e *não-competitivos* no mercado global - com maior destaque para o setor agrícola. No entanto, o Reino Unido não era um grande beneficiário da Política Agrícola Comum (PAC). Foi necessário, então, encontrar um meio de compensar este país por sua grande contribuição orçamentária. (ALLEN, 2005).

Ademais, as referidas assimetrias tinham sido acentuadas com a implementação da CEE, o que estimulou o debate sobre os impactos espaciais da integração. Para o aprofundamento da integração econômica foi necessário, pois, a criação de um mecanismo compensatório. A propósito, o objetivo de Delors era exatamente o de “[...] atuar no sentido de minimizar os efeitos do mercado e da moeda única nos países mais pobres.” (VIGNON, 2008). A política regional europeia foi então estabelecida em 1975, por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER, 1975), seu principal instrumento operacional. Assim, foi possível contemplar os interesses divergentes. Os países mais ricos garantiriam os mercados regionais em expansão (no contexto do significativo aumento do comércio intracomunitário estimulado pela CEE), e os países mais pobres receberiam compensações pelos efeitos setoriais negativos da liberalização econômica. Os Fundos também poderiam favorecer o aumento do apoio político ao projeto europeu nas áreas mais pobres.

Desde 1986 (por meio do Ato Único Europeu, AUE), esta política passou a ser associada com o termo *coesão*. A ação comunitária então teria como objetivo “[...] promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da comunidade”. Assim como no Tratado de Roma (1957), o AUE destacou: “Em especial, a Comunidade procura *reduzir as diferenças* entre as diversas regiões e o *atraso* das regiões menos favorecidas” (artigo 130, grifo nosso). Isto significava um compromisso com a redução das disparidades econômicas e sociais e para as necessidades de regiões e grupos que manifestavam pobreza relativa. Um novo impulso aos investimentos dos Fundos foi dado no percurso de estabelecimento da União Econômica e Monetária, tendo em vista

que o objetivo central era o alcance dos critérios de Maastricht (1992) e que o aprofundamento acarretava uma menor autonomia da política interna¹⁰³.

Em termos teóricos, a criação dos Fundos pôde ser compreendida por meio da tese neofuncionalista do “*spillover*”, tendo em vista que o alargamento e o andamento da integração econômica foram elementos centrais para a criação da política regional. No entanto, as motivações políticas - intergovernamentais - de sua criação enfraqueceram esta tese. A compreensão dos Fundos como “*side-payments*”, necessários para a obtenção de acordos em temas conflitantes, ganhou então peso na academia. (BOURNE, 2007). O Fundo de *Coesão* especificamente foi reconhecido na literatura como incentivo demandado por Felipe Gonzáles em troca da ratificação espanhola do Tratado de Maastricht. (MARKS, 1996). Contudo, em nossa leitura mais abrangente, podemos compreender a criação dos Fundos como uma consequência, transbordamento (*spillover*), inerente a um processo de profunda integração econômica; assim como um mecanismo compensatório aos governos (Estados) economicamente mais frágeis, tendo em vista que uma variável explicativa não exclui a outra. Neste sentido, nos aproximamos da visão contemporânea de Haas (2001)¹⁰⁴. No caso de Portugal, pode-se acrescentar que os Fundos contribuíram para que o país aceitasse a liberalização do setor de têxteis no âmbito da Rodada Uruguaí do GATT (RIEGER, 2005), cujas negociações foram conduzidas pela Comissão Europeia¹⁰⁵.

Ainda em sentido amplo, pode-se afirmar que o valor da *Europa social* mostrou-se resistente no âmbito comunitário por meio da Política de Coesão e coexistiu com as perspectivas neoliberalizantes da integração econômica. O objetivo do crescimento econômico foi um ponto em comum entre essas duas perspectivas, pois aliaria a ampliação do bem-estar ao aumento do potencial de consumo. Ademais, as limitações encontradas pelos mecanismos de mercado em resolver problemas sociais deixaram margem para a continuidade histórica das intervenções desenvolvimentistas conduzidas pelos Estados. Enquanto a liberalização econômica voltava-se para o mercado, a política

¹⁰³ Em especial, no corrente debate sobre a crise da zona do Euro, as restrições relativas à política cambial tem sido grande alvo de crítica dos países negativamente afetados.

¹⁰⁴ “I find it at least very curious that despite great similarities in both ontological and epistemological assumptions my treatment and Moravcsik’s turn out to be so different. His ontology is described in detail as ‘liberalism’, in Moravcsik 1997. Its core assumptions are identical with those of NF [neofunctionalism] and seem quite compatible with certain kinds of constructivism as well. It is difficult to understand why he makes such extraordinary efforts to distinguish his work from these sources.” (HAAS, 2001, p. 9).

¹⁰⁵ Para um debate sobre a dinâmica de poder na esfera da política comercial externa da UE, ver: CONCEIÇÃO-HELDT, E. (2010). Who Controls Whom: Dynamics of Power Delegation and Agency Losses. In: *EU Trade Politics*. JCMS: Volume 48, Issue 4, September, 2010.

de desenvolvimento regional procurava aproximar-se da sociedade por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível. Ademais, de acordo com Bauman (2006), tal política foi um importante elemento no intuito de evitar desequilíbrios migratórios.

Depois desta breve introdução sobre o lugar da PCEST no âmbito europeu, analisar-se-ão os elementos fundamentais desta política.

4.1.2 A PCEST e seus elementos centrais

Os instrumentos da política de coesão são os fundos estruturais. Os dois principais Fundos são: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975; e o Fundo Social Europeu (FSE), instituído em 1958. O FEDER apoia a realização de infraestruturas e investimentos produtivos geradores de emprego, nomeadamente destinados às empresas. Este é o fundo de maior orçamento e grande parte deste vai para as regiões onde o PIB per capita é menor do que 75 por cento da média europeia (objetivo 1). Nos anos setenta e oitenta, cerca de 85 por cento do FEDER (1975) foi utilizado para infraestrutura, e a maior parte deste (91 por cento) foi para as regiões mais pobres de cinco países: Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Grécia. (PASTOR, 2001). O FSE apoia a inserção profissional dos desempregados e das categorias da população desfavorecidas, financiando, nomeadamente, ações de formação.¹⁰⁶

O terceiro principal mecanismo financeiro da PCEST, o Fundo de Coesão, foi criado em 1994, estimulado pelo Tratado de Maastricht (1992) e o fim da Rodada Uruguai (1994), como auxílio na transição para a UEM. Os países contemplados com o Fundo deveriam ter um programa desenhado para alcançar as condições da convergência econômica e, em especial, apresentar *PNB per capita* menor do que 90 por cento da comunitária. Inicialmente, os países da coesão eram: Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. Após 2004, todos os novos membros do leste europeu passaram a ser elegíveis para este fundo¹⁰⁷. Cabe destacar que o atrelamento do fundo ao PNB e, assim, a consideração da produção genuinamente nacional, é um dos grandes diferenciais deste fundo, tendo em vista que a referência do FEDER é o PIB. O Fundo de Coesão destina-

¹⁰⁶ CF.[http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_pt.htm].

¹⁰⁷ E a Irlanda, a partir de 2004, passou a não ser mais elegível para o fundo de coesão.

se a co-financiar projetos relativos à rede de infraestrutura de transporte trans-europeia e à área ambiental e apresenta condicionalidade específica: déficit público não maior do que 3 por cento do PIB, ecoando os critérios estabelecidos em Maastricht¹⁰⁸. Desde 2000, notou-se uma ênfase na integração administrativa dos programas de diferentes Fundos e então a distinção entre eles tornou-se menos significativa. (BEGG, 2010). Ainda assim, a experiência histórica consolidou, entre os *stakeholders*, uma visão específica para cada Fundo. O FEDER é o fundo mais amplo, e o FSE consolidou-se no apoio às questões de formação. Ambos têm parcelas geridas regionalmente. Já o Fundo de Coesão compete à gestão do governo central e direcionou-se a grandes obras de infraestrutura. À divisão temática dos Fundos corresponde uma diferença também em termos administrativos comunitários. Na Comissão, o FEDER e o Fundo de Coesão são geridos pela Direção-Geral de Política Regional (DG-REGIO)¹⁰⁹, e o FSE pela Direção-Geral de Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades (DG-EMPLOI).

Até 2006, o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) e o IFOP (Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca) também faziam parte dos Fundos Estruturais, mas tinham dimensão relativa pequena no âmbito da PCEST. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) destinava-se ao financiamento da política agrícola comum e era gerido na Comissão pelo DG-AGRI (Direção-Geral de Agricultura). O IFOP apoiava as evoluções estruturais do setor da pesca e era gerido pela DG-FISH (Direção-Geral das Pescas). No período mais recente de programação, 2007-13, o FEOGA foi substituído pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o IFOP converteu-se no Fundo Europeu para as Pescas (FEP). Estes passaram a ter as suas próprias bases jurídicas e deixaram de fazer parte da política de coesão.¹¹⁰

Em termos orçamentários, sabe-se que a dimensão dos gastos europeus com coesão ainda é pequena em relação ao PIB, cerca de 0,46 por cento do PIB europeu (ALLEN, 2005). De qualquer forma, a partir dos anos noventa, os fundos estruturais passaram a responder por cerca de um terço dos gastos europeus (figuras 14 e 15)¹¹¹.

¹⁰⁸ Para mais informações, ver: [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/procf/cf_en.htm] e [http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60018_en.htm]. Acesso em: 10 Nov. 2013.

¹⁰⁹ Ver: [http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm]. Desde outubro de 2012, esta Diretoria passou a se denominar “Directorate General for Regional and Urban Policy”.

¹¹⁰ Ver: [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/faq/q8/index_pt.htm]. Acesso em: 10 Nov. 2013.

¹¹¹ O mais recente Quadro Financeiro Plurianual definido em dezembro de 2013 (para o período 2014-20) evidenciou a manutenção dos gastos relativos à coesão em cerca de um terço do orçamento europeu, o que reforçou tendência histórica de mais continuidades do que rupturas em termos orçamentais,

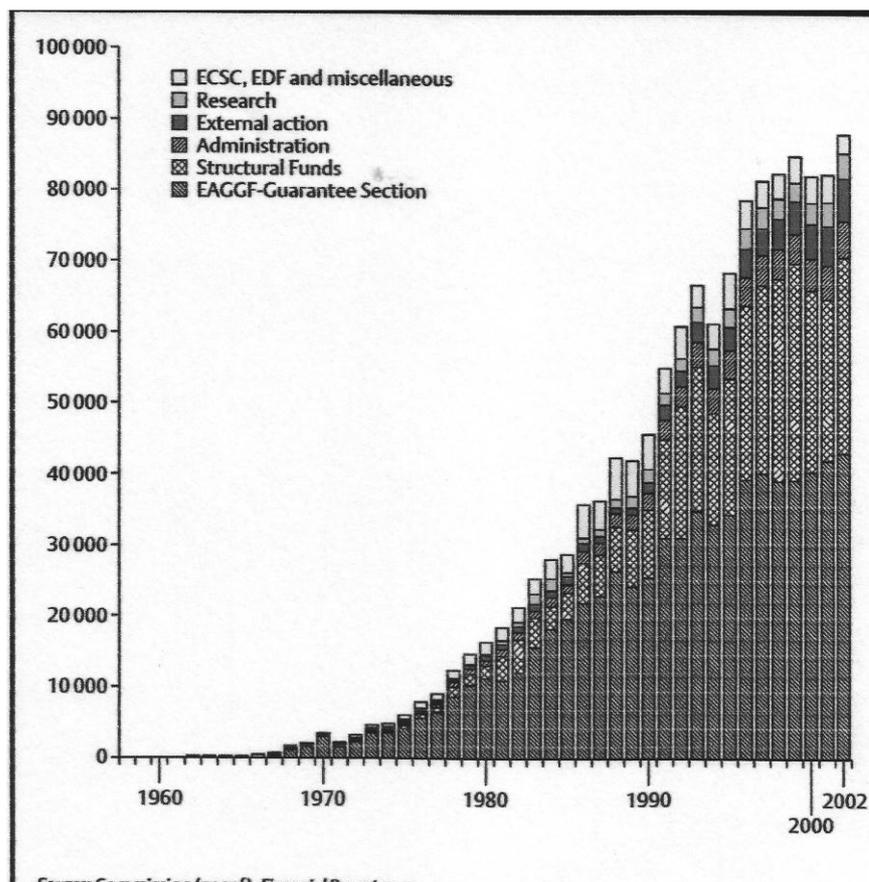


Figura 14 - Gastos comunitários, 1958-2002 (em milhões de Euros, preços correntes)

Fonte: CE *apud* Laffan e Lindner (2005).

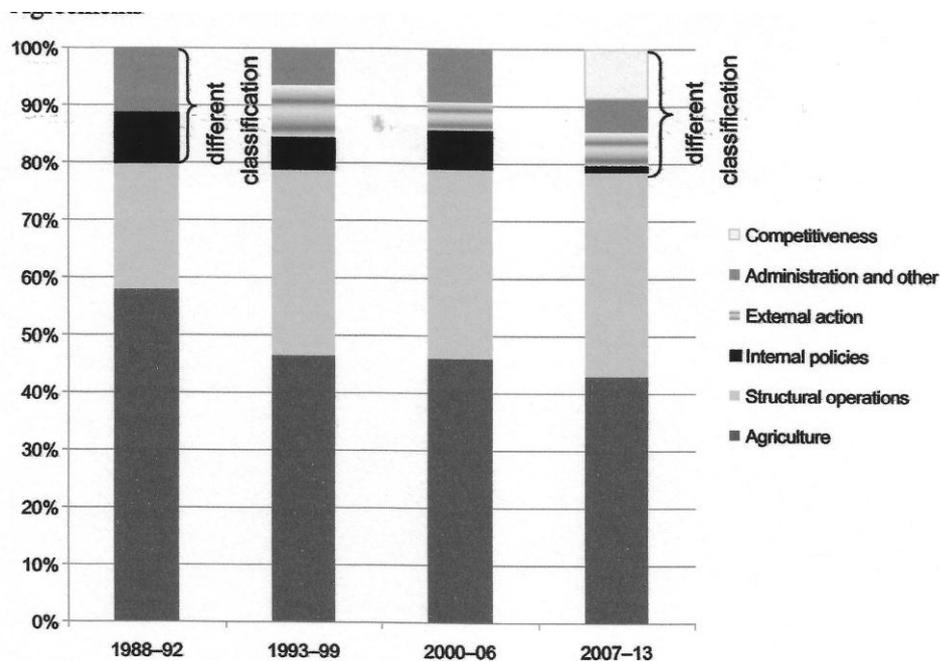


Figura 15 - Gastos comunitários, 1988-2013, em termos percentuais

refletindo a força dos interesses e *lobbies* já estabelecidos no seio da União e a pouca tendência a rupturas. Paradoxalmente, a crise veio acentuar a manutenção de ganhos relativos e não as mudanças. No caso português, ficou evidente o interesse em mantê-los.

Fonte: Neheider e Santos (2011).

O FEDER é o mais relevante em termos de aporte orçamentário e assim o que melhor serve ao propósito distributivo. O FSE e o Fundo de Coesão têm menor dimensão relativa em termos de gastos. No caso português, o FSE representou, em média, 25 por cento dos gastos estruturais comunitários (20 por cento no período 2000-6, e 30 por cento em 2007-13). O Fundo de Coesão representava cerca de 8 por cento dos gastos estruturais. No entanto, no período 2007-13, com a entrada da Europa do Leste, o aumento do número de beneficiários e o fim das Iniciativas Comunitárias, este passou a responder por cerca de 20 por cento dos Fundos (Quadro 6).

Quadro 6- Montantes relativos aos Fundos Estruturais e de Coesão em Portugal (1994-2013), em milhões de Euros

Fundos/Período	1994-99 (preços 98)	2000-6 (preços 99)	2007-13 (preços 2004)
Fundos Estruturais (FEs)	141.535 (82,6 por cento)	183.564 (86,6 por cento)	246.483 (80 por cento)
FEs – Iniciativas Comunitárias	14.589 (8,5 por cento)	10.287 (4,8 por cento)	-
Fundo de Coesão	15.185 (8,8 por cento)	18.000 (8,5 por cento)	61.558 (20 por cento)
Total	171.309	211.851	308.041

Fonte: MNE, 2013.

Apesar da já referida pequena dimensão dos Fundos, estes representaram muito para países pequenos. Em Portugal, as transferências com a UE, entre 2000 e 2011, representaram cerca de 1,5 por cento do PIB. (BP, 2012). Na prática, a dimensão dos Fundos é enorme, e diversos municípios portugueses recebem anualmente mais da Europa do que do Governo central.

O funcionamento dos Fundos Estruturais envolve parcerias público-privadas e o co-financiamento europeu de projetos com a participação de fundos nacionais e privados. Tais projetos podem ser implementados por autoridades nacionais e locais/regionais e por agências envolvidas com formação e geração de empregos. (ALLEN, 2005). Em Portugal, no período 2000-6, 52 por cento dos recursos foram da UE, 27 por cento estatais e 20 por cento privados (figura 16). Após reprogramação realizada em 2004, destacou-se ligeira queda na participação do investimento privado,

que passou de 9.399 para 7.569 milhões de euros (MNE, 2013). Tal estrutura foi mantida de forma semelhante no período subsequente.

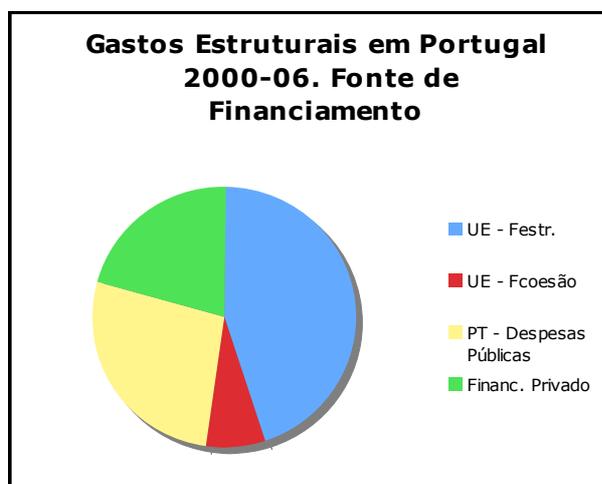


Figura 16

Fonte: CE (2000 *apud* MNE, 2013). Elaboração própria.

Cabe destacar também que um importante diferencial relativo aos investimentos dos Fundos é a não exigência de condicionalidades. Em essência, estas estão inseridas no acervo comunitário (*acquis communautaire*). Outro elemento importante do processo são as licitações internacionalmente abertas, desde que os projetos sejam realizados no país específico. Em Portugal, até empresas brasileiras beneficiaram-se do financiamento dos Fundos, como a Odebrecht. (BOTELHO E BRITO, 2014). A não primazia das empresas nacionais nas compras governamentais vai de encontro aos princípios mais desenvolvimentistas do comércio internacional¹¹², mas está de acordo com o marco regulatório europeu. Ainda assim, em certos países, como no caso da Espanha, pode-se notar a persistência de entraves informais à participação de empresas estrangeiras nas licitações. (PESSOA, 2014).

Em termos históricos, o alargamento e o aprofundamento representaram os elementos centrais de consolidação da política de coesão no seio europeu. A afirmação definitiva da PCEST no seio comunitário aconteceu em 1988, após a entrada de Portugal e Espanha e o AUE. O novo regulamento duplicou o orçamento, consolidou a

¹¹² Ver elementos centrais do debate em: UNCTAD (2007). De acordo com este Relatório comparativo (“Trade and Development Report”), o framework multilateral da OMC é mais flexível, entre outras coisas, por permitir que a área de compras governamentais sirva como instrumento nacional de desenvolvimento nos PEDs (países em desenvolvimento); enquanto os acordos comerciais Norte-Sul, exemplificados pelo caso do NAFTA, defendem uma abordagem mais neoliberal deste processo, com a defesa da abertura internacional das licitações.

política regional comunitária e introduziu os seus quatro princípios fundamentais. O princípio da *concentração* indicava que os recursos deviam dirigir-se fundamentalmente para as regiões fontes das maiores assimetrias. (Antes de 1988, as áreas assistidas eram definidas nacionalmente). O princípio da *programação* enfatizou o planeamento, com a exigência de planos de ação mais complexos e eficientes. Foram assim estabelecidos os Quadros Comunitários de Apoio (QCA) por país (documentos de programação apresentados pelos Estados-membros). O princípio da *adicionalidade* determinava que os gastos nacionais na região deveriam ser mantidos, ou seja, somados aos gastos europeus. E o princípio da *parceria* pressupunha a participação de atores regionais e locais no âmbito desta política. Tal princípio referia-se a um conjunto de regras e procedimentos que previam que a Comissão Europeia, as autoridades nacionais e as autoridades subnacionais colaborassem estreitamente e continuamente na concepção e implementação de programas financiados pela UE. O objetivo era proporcionar às autoridades subnacionais de qualquer Estado-Membro uma participação substancial na política de coesão. (HOOGHE, 1996).

Em 1993, foram simplificados alguns procedimentos em relação à programação estrutural e foi estabelecido o princípio da *subsidiariedade* que ressaltou a manutenção das competências dos Estados-membros no tocante aos assuntos que estes poderiam gerir de forma mais eficaz neste nível. Seriam então cometidos à Comunidade os poderes que os Estados-Membros não poderiam exercer de forma cabal¹¹³. Mais recentemente, foram acrescentados os princípios da *coordenação*, que envolve a integração dos fundos estruturais e, a partir de 2007, de *monofunding*, que estabelece o financiamento de programas por um único fundo.

Os recursos são atribuídos de acordo com objetivos. Estes foram historicamente definidos de forma ampla. O *objetivo 1*, em especial, buscou atender ao preceito da focalização e concentrar a maior parte dos Fundos em áreas com baixo PIB *per capita*; os demais, procuraram contemplar outros interesses diversos envolvidos no jogo comunitário. Tal dinâmica estabeleceu-se em 1988 e apresentou continuidade no período 2000-06, a despeito da simplificação formal dos objetivos. Neste período, o objetivo 1 permaneceu o mesmo, e o objetivo 3 passou a abranger, as regiões não abrangidas pelos outros objetivos. (Quadro 7).

¹¹³ Cf. [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm]. Acesso em: 21 Abr. 2013.

Quadro 7 -Objetivos dos Fundos Estruturais, 1988-2006

1988-1999

. Objetivo 1 - foi originalmente destinado para regiões onde o **PIB per capita era menos do que 75 por cento da média europeia**. Alguns Estados-membros insistiram no afrouxamento deste critério, a fim de incluir determinadas regiões adicionais, como condição de seu acordo com o pacote total. O Conselho decide elegibilidade para este objetivo. O objetivo 1 utiliza recursos do FEDER, FSE e FEOGA e representa pouco menos de 70 por cento do total dos fundos.

. Objetivo 2 - abrange as regiões afetadas pelo **declínio industrial**, em que o nível de desemprego está acima da UE. Elegibilidade para este objetivo é negociado entre a Comissão e o Conselho. O objetivo 2 utiliza recursos do FEDER e do FSE e representa cerca de 11 por cento do total dos recursos.

. Objetivo 3 - procura combater o **desemprego de longa duração**. Em 1993, foi efetivamente combinado com o antigo objetivo 4 para facilitar a inserção profissional dos jovens.

. Objetivo 4 - após-1993, era destinado a facilitar a **adaptação dos trabalhadores** à mudança industrial. Estes dois objetivos (3 e 4) utilizam recursos do FSE e juntos representam pouco menos de 10 por cento do total.

. Objetivo 5 é subdividido entre 5a, financiado pelo FEOGA e destinado especificamente para a agricultura e assistência florestal; e 5b, financiado pelo do FEDER, FSE, e FEOGA. Este promove o desenvolvimento das **zonas rurais**, principalmente por meio da diversificação das atividades agrícolas tradicionais. O objetivo 5 recebe cerca de 9 por cento dos fundos.

. Objetivo 6 - foi introduzido após o alargamento de 1995 para o desenvolvimento de áreas nórdicas de baixa densidade populacional. É financiado pelo FEDER, FSE e FEOGA e recebe menos de 3por cento dos fundos.

2000-6

. Objetivo 1 - permanece **o mesmo**, mas com uma aplicação mais rigorosa do critério de elegibilidade. Também inclui as áreas anteriormente abrangidas pelo objetivo 6.

. Objetivo 2 – destina-se a regiões que enfrentam grandes **mudanças** nos setores industriais, de serviços e de pesca; áreas rurais em sério **declínio** e áreas urbanas **desfavorecidas**.

. Objetivo 3 - abrange **as regiões não abrangidas por outros objetivos** e é especificamente destinado a incentivar a modernização dos sistemas de educação, formação e emprego.

Fonte: Allen (2005), tradução livre da autora.

Em suma, no período 2000-06, consolidou-se a seguinte nomenclatura:

Quadro 8 – Fundos Estruturais e de Coesão - Objetivos e Nomenclaturas, 2000-06

Objetivos	Elegibilidade/Temas	Fundos	Objetivos ¹¹⁴
1	Regiões onde o PIB é 75 por cento menor do que a média europeia	Todos: FEDER, FSE, FEOGA e IFOP	CONVERGÊNCIA
2	Regiões em conversão econômica e social	FEDER e FSE	COMPETITIVIDADE
3	Adaptação e modernização dos sistemas de educação, formação e emprego	FSE	COMPETITIVIDADE
Iniciativas Comunitárias	. Interreg III . Urban II . Equal . Leader	. FEDER . FSE . FEOGA	COOPERAÇÃO
Coesão	Coesão	Fundo de Coesão	COESÃO

Fontes: Harvey (2006) e Schroder (2008). Elaboração da autora.

¹¹⁴ Os três objetivos centrais da PCEST (Convergência; Competitividade regional e emprego; e Cooperação territorial europeia) foram claramente definidos na “Council Regulation” n. 1083/2006.

O número de Iniciativas Comunitárias, geridas integralmente pela Comissão Europeia, diminuiu no período 2000-6 de treze para quatro (SCHRODER, 2008) e sua participação no orçamento total dos Fundos também caiu - de 8,5 por cento para 4,8 por cento (Quadro 6). Estas tinham como objetivos: estimular a formação de parcerias inter-regionais para trabalho em projetos comuns, a cooperação transfronteiriça (Interreg); regenerar áreas urbanas (Urban); promover o emprego e a inclusão social (Equal), assim como o desenvolvimento sustentável de áreas rurais (Leader). Das quatro, o EQUAL foi o mais importante para o setor não-governamental e a luta contra a exclusão social, financiando mais de 2 mil projetos. (Harvey, 2006). Uma parcela significativa destas Iniciativas foi implementada nos países da coesão (48,1 por cento no período 94-99 e 46,2 por cento em 2007-13), embora a participação da Irlanda tenha sido bem pequena neste contexto (MNE, 2013).

No período 2007-2013, a simplificação da PCEST, em termos de objetivos e fundos, acentuou-se. As principais mudanças foram: direcionar a alocação dos recursos para o alcance das metas da Agenda de Lisboa, cujo foco estava voltado para o crescimento econômico, competitividade e emprego¹¹⁵, (em detrimento da ênfase anterior na coesão); e reduzir o número de objetivos e fundos, no sentido de simplificar a PCEST (Quadro 9)¹¹⁶:

Quadro 9 - Objetivos dos Fundos Estruturais e de Coesão, 2007-13.

Objetivos	Áreas	Fundos	Distribuição dos recursos	Limite de co-financiamento
CONVERGÊNCIA	Regiões onde o PIB é 75 por cento menor do que a média europeia	. FEDER, FSE . Fundo de Coesão	81,5 por cento	. 75 por cento . 85 por cento
COMPETITIVIDADE	Todas as outras regiões são elegíveis (sem zona geográfica específica)	FEDER, FSE	16 por cento	50 por cento
COOPERAÇÃO	Áreas transfronteiriças	FEDER	2,5 por cento	75 por cento

Fontes: Harvey (2006); Schroder (2008).¹¹⁷

¹¹⁵ Os países da UE-15 teriam que direcionar 60 por cento das alocações direcionadas à convergência para atingir os objetivos da estratégia de Lisboa. Esta foi estabelecida em 2000 e tinha como objetivos estimular o crescimento econômico, mais verde e inovador, e criar mais e melhores trabalhos. Tal estratégia foi estabelecida no contexto de queda do crescimento econômico europeu, de acentuação das mudanças climáticas, de aceleração do processo de globalização e de envelhecimento da população europeia. Ainda assim, a estratégia de Lisboa foi vista por alguns apenas como uma “carta de boas intenções” (ASH, 2012).

¹¹⁶ Ver: [http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_pt.htm]. Acesso em: 10 Nov. 2013.

¹¹⁷ [http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_pt.htm]. Acesso em: 15 Jan. 2014.

O objetivo da *convergência* manteve a focalização política nos Estados e regiões menos desenvolvidas e recebeu a maior parte dos Fundos. Assim, o princípio da concentração foi parcialmente atingido pelo objetivo da convergência, mas não ocorreu a real concentração dos Fundos (SCHRODER, 2008), tendo em vista que o processo de pulverização destes recursos ocorreu de forma paralela (figura 17).

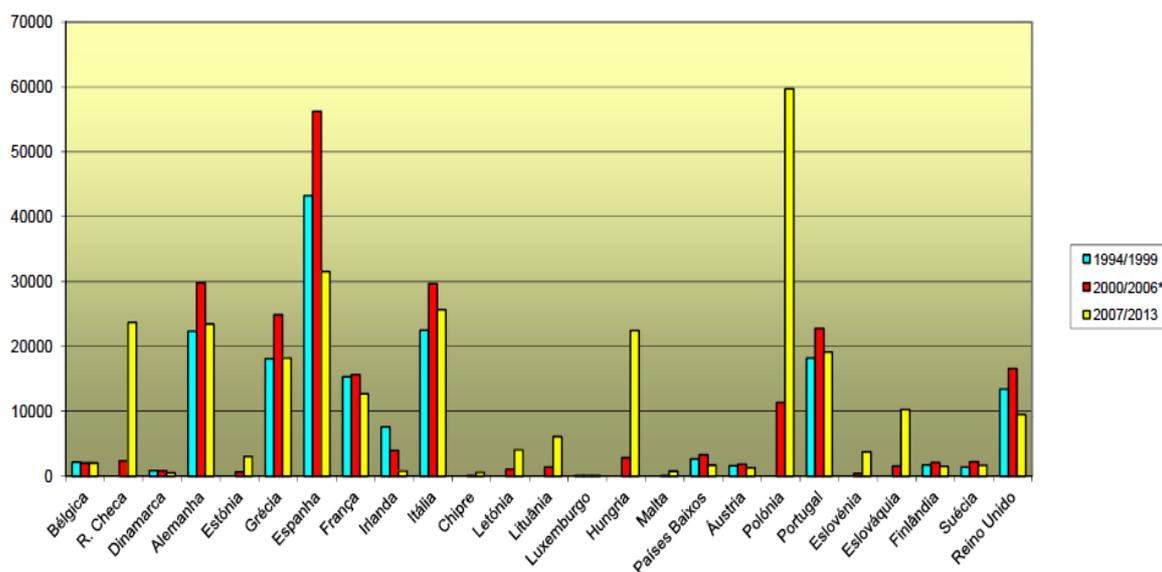


Figura 17- Fundos Estruturais e de Coesão, 1994-99, 2000-6, 2007-13. Repartição por Estado-membro em milhões de Euros (MEuros). Nos 10 novos Estados-membros, o 2º período refere-se a 2004-6. Fonte: MNE (2013).

O objetivo da *competitividade* regional e emprego passou a abarcar todas as regiões não elegíveis para o objetivo anterior, com uma abordagem mais temática do que geográfica. A maior parte destes recursos se concentrou nos velhos Estados-membros (em especial Alemanha, França e Reino Unido). O objetivo da *cooperação* territorial europeia, com foco na cooperação transnacional e inter-territorial, recebeu a menor parte dos recursos dos Fundos e concentrou as Iniciativas Comunitárias, que deixaram formalmente de existir. Segundo a Comissão, estas transformaram-se: o Interreg tornou-se o objetivo da *cooperação* (e diminuiu ainda mais sua participação no orçamento dos Fundos para 2,5 por cento); o Leader continuou patrocinado pelo FEADER (ex-FEOGA, incorporado à PAC); os programas Urban (desenvolvimento

urbano) e Equal (iniciativa para o emprego e inclusão social) desapareceram formalmente ¹¹⁸.

Em termos de distribuição do orçamento da coesão, ao compararmos destacados países centrais com os países da coesão (UE-15), percebe-se a ampla distribuição dos Fundos (Quadro 10).

Quadro 10- Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por Estado-membro (EM), em milhões de Euros. 1994-2006.

<i>Países Centrais</i>	1994-99 (preços 98)	2000-6 (preços 99)	Recursos recebidos (1994-2006), por cento do total
Alemanha	22.338	29.764	13,5 por cento
Itália*	22.489	29.656	13,5 por cento
França	15.318	15.666	8,2 por cento
Reino Unido	13.438	16.596	7,8 por cento
<i>Países da Coesão</i>			
Espanha	43.260	56.205	25,9 por cento
Portugal	18.176	22.760	10,7 por cento
Grécia	18.085	24.883	11,2 por cento
Irlanda	7.616	3.974	3,2 por cento

Fonte: Comissão Europeia (*apud* MNE, 2013). Elaboração da autora.

* A inclusão da Itália nesta categoria justifica-se pelo fato de o país ter sido um grande receptor e não estar incluído na categoria da coesão.

Cabe ressaltar que, no período 1994-99, os países da coesão receberam os Fundos especialmente via objetivo um, exceto a Espanha que se beneficiou por meio de todos os outros objetivos além do primeiro. Entre 2000-6, a Grécia permaneceu recebendo a totalidade dos Fundos via objetivo um; Portugal e Irlanda receberam via este objetivo e também pela rubrica *phasing-out* (regiões de transição); e a referida dinâmica espanhola permaneceu a mesma.

Notadamente, a entrada do leste europeu trouxe mudanças na distribuição orçamentária. No período 2007-13, ainda que a dinâmica de distribuir um pouco para cada um tenha permanecido, o peso da Polônia passou a ser bastante destacado (figura 18).

¹¹⁸ Segundo a Comissão, estas duas últimas iniciativas encontram-se agora integradas nos objetivos da convergência e competitividade. O tema do desenvolvimento urbano é, em larga medida, central nos Fundos e “os Estados membros foram convidados a submeter projetos urbanos modelos”, possivelmente financiados por uma subvenção global (*global grant*). No caso do Equal, lamenta-se que não tenha sido proposta qualquer medida específica sobre o tema, mas seus princípios “devem ser integrados transversalmente”, ou seja, “incorporados no conjunto de ações comunitárias” (HARVEY, 2006).

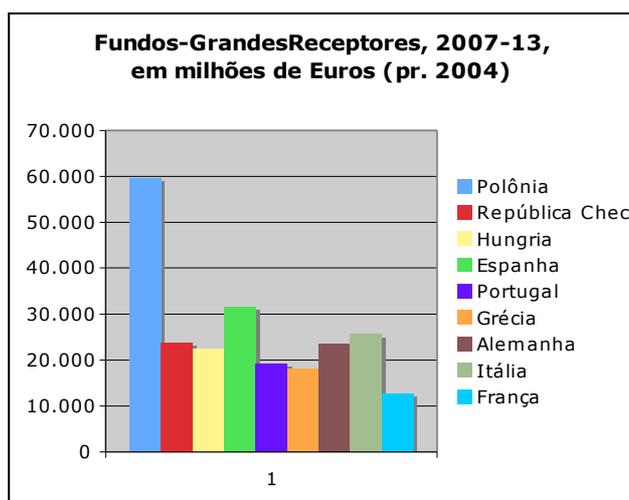


Figura 18. Fundos-Grandes Receptores, 2007-13

Fonte: MNE (2013). Elaboração própria.

Ao se verificar o montante recebido por cada NEM, destacam-se como maiores beneficiários: Polónia; Hungria e República Checa (Quadro 11).

Quadro 11 - Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos NEM, 2004-06:

Un: Meuros (pr.99)

	Fundos Estruturais	Fundo de Coesão	Total
R. Checa	1.492	836	2.328
Estónia	342	276	618
Chipre	53	48	101
Letónia	575	461	1.036
Lituânia	822	544	1.366
Hungria	1.853	994	2.847
Malta	59	20	79
Polónia	7.636	3.733	11.369
Eslovénia	236	169	405
Eslováquia	1.050	510	1.560
	14.118	7.591	21.709

Fonte: Comissão Europeia (2005, *apud* MNE, 2013).

Neste mesmo período, destacou-se diminuição percentual da quantia recebida pelos países centrais e da coesão. A Polónia ultrapassou a Espanha e passou a ser o maior país receptor em termos absolutos. Portugal perdeu uma pouco de espaço (10,7 por cento para 6,2 por cento), mas, em termos absolutos (recebendo cerca de 19 bilhões de Euros), a importância dos Fundos continuou muito grande para o país (Quadro 12).

Quadro 12 - Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por EM, em milhões de Euros. 2007-13.

NEM	2007-13 (preços 2004)	Recursos recebidos, por cento do total
Polónia	59.698	19,4 por cento
República Checa	23.697	7,7 por cento
Hungria	22.451	7,3 por cento

Países centrais		
Alemanha	23.450	7,6 por cento
Itália	25.647	8,3 por cento
França	12.736	4,1 por cento
Reino Unido	9.468	3,1 por cento
Países da coesão		
Espanha	31.536	10,2 por cento
Portugal	19.147	6,2 por cento
Grécia	18.217	5,9 por cento
Irlanda	815	0,3 por cento

Fonte: Comissão Europeia apud MNE (2013). Elaboração própria.

Em relação especificamente ao Fundo de *Coesão*, a Espanha sofreu perda relativa considerável. Entre 1994 e 2006, este país recebeu a quantia impressionante de 58,5 por cento deste Fundo. Com a entrada do leste europeu, no período 2007-13, passou a receber apenas 5,3 por cento enquanto a Polónia, no mesmo período, recebeu 31,7 por cento deste Fundo. No total, então, os 3 países da coesão (entre 2007-13) receberam 22,3 por cento deste Fundo, enquanto os NEM receberam 51,2 por cento (MNE, 2013).

Já em termos de capitação por habitante, no período 2007-13, os países centrais receberam menos, e a Irlanda, ao sair do *status* de país da coesão, aproximou-se desta média baixa. Portugal permaneceu como um dos grandes receptores p/habitante (com a maior média dos países da coesão), equiparando-se ao valor recebido pelos novos Estados-membros (EM). Os dez novos EM passaram a receber parcela significativa dos Fundos. No entanto, os três antigos países da coesão conseguiram manter uma capitação razoável neste último período, com os dois pequenos (Portugal e Grécia) recebendo ainda pouco mais do que a Polónia (figura 19 e quadro 13). Bulgária e Romênia entraram em 2007 na UE e assim receberam menos relativamente, 112 e 114 euros (por ano/habitante) respectivamente.

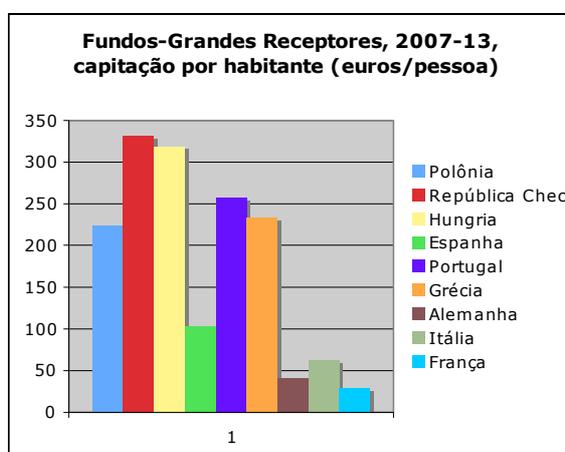


Figura 19 – Fundos Grandes Receptores, 2007-13

Fonte: Comissão Europeia (apud MNE, 2013). Elaboração própria.

Quadro 13 - Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão por EM, 2007-13.
Capitação por habitante (euros/ano/habitante). Unidade: Euros (preços 2004).

<i>Países centrais</i>	2007-13
Alemanha	41
Itália	62
França	29
Reino Unido	22
<i>Países da coesão</i>	
Espanha	103
Portugal	257
Grécia	234
Irlanda	27
<i>NEM</i>	
Polónia	224
República Checa	331
Hungria	319

Fonte: Comissão Europeia (*apud* MNE, 2013).

Por fim, apresenta-se o quadro completo da distribuição orçamentária da PCEST entre 2007-13 – no sentido de retratar a conjuntura integral e ilustrar sua complexidade (Quadro 14).

Quadro 14 – Dimensão total da repartição dos Fundos por Estado-membro e por objetivo, 2007-13
(em milhões de Euros)

2007/2013							Un: Meuros (pr.2004)		
	OBJECTIVO CONVERGÊNCIA			OBJECTIVO COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO		OBJECTIVO COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA	TOTAL	%	Capitação (euros/ano/habitante)
	Fundo de Coesão	Convergência	Phasing out Estatístico	Phasing in	Competitividade Regional e emprego				
Bélgica			579		1.268	173	2.019	0,7%	28
R. Checa	7.830	15.149			373	346	23.697	7,7%	331
Dinamarca					453	92	545	0,2%	14
Alemanha		10.553	3.770		8.370	756	23.450	7,6%	41
Estónia	1.019	1.992				47	3.058	1,0%	324
Grécia	3.289	8.379	5.779	584		186	18.217	5,9%	234
Espanha	3.250	18.727	1.434	4.495	3.133	497	31.536	10,2%	103
França		2.838			9.123	775	12.736	4,1%	29
Irlanda				420	261	134	815	0,3%	27
Itália		18.867	388	879	4.761	752	25.647	8,3%	62
Chipre	193			363		24	581	0,2%	107
Letónia	1.363	2.647				80	4.090	1,3%	255
Lituânia	2.034	3.965				97	6.097	2,0%	256
Luxemburgo					45	13	58	0,02%	18
Hungria	7.589	12.654		1.865		343	22.451	7,3%	319
Malta	252	495				14	761	0,2%	266
Países Baixos					1.477	220	1.696	0,6%	15
Austria			159	0	914	228	1.301	0,4%	22
Polónia	19.562	39.486				650	59.698	19,4%	224
Portugal	2.722	15.240	254	407	436	88	19.147	6,2%	257
Eslovénia	1.239	2.407				93	3.739	1,2%	267
Eslováquia	3.433	6.230			399	202	10.264	3,3%	272
Finlândia				491	935	107	1.532	0,5%	42
Suécia					1.446	236	1.682	0,5%	27
Reino Unido		2.436	158	883	5.349	642	9.468	3,1%	22
Bulgária	2.015	3.873				159	6.047	2,0%	112
Roménia	5.769	11.143				404	17.317	5,6%	114
Não repartido						392	392	0,1%	
TOTAL	61.558	177.083	12.521	10.385	38.742	7.750	308.041	100,0%	89

FONTE: 3º Relatório Intercalar sobre a Coesão, 2006

Cabe ainda destacar a possibilidade de extensão do período de implementação dos Fundos. De acordo com o Princípio n+2, os recursos dos fundos estruturais podem continuar a ser desembolsados durante mais de dois anos após o período em que é atribuído. (HARVEY, 2009).

Em termos institucionais, o modo distributivo europeu envolve os seguintes atores: a Comissão – (realizando o framework estratégico e acordando o planeamento inicial dos programas com as autoridades nacionais, regionais e *stakeholders* setoriais); os Estados-membros no Conselho (em termos de definição orçamentária e sofrendo pressões dos outros atores relevantes nesta arena); o Parlamento Europeu que funciona também como um grupo de pressão territorial/regional; o Comitê das Regiões (CoR) que passou a reforçar tais pressões a partir de 1993; e outros *stakeholders* exercitando *lobby* em Bruxelas. (WALLACE, 2005).

O funcionamento da PCEST se dá então por meio de negociações que envolvem diversos atores. O procedimento pode resumir-se da seguinte forma:

A Comissão Europeia formula as propostas globais para o próximo período de programação estrutural dos Fundos Estruturais. Estas tomam a forma de um documento político, como por exemplo a Agenda 2000. Estas propostas são objeto de discussão no seio das instituições da UE (Conselho de Ministros, Parlamento, Comitê Económico e Social, Comitê das Regiões). A Comissão propõe então as regulamentações para colocar estas propostas em prática. Estas tomam a forma de um regulamento geral, acompanhado de regulamentos menores, específicos, para cada um dos diferentes Fundos. Uma vez aprovadas as regulamentações pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento, estas adquirem força legal. Os Estados membros tornam públicos planos sobre como tencionam utilizar os Fundos estruturais no seu país, estes são os Planos Nacionais de Desenvolvimento. As negociações tem então lugar entre a Comissão e cada Estado-Membro para decidir de forma específica o funcionamento em nível nacional, garantindo que isto ocorra de acordo com as regulamentações. Definem-se assim os QCAs (Quadro Comunitário de Apoio - *Community Support Framework, CSF*) e, a partir destes, os Programas Operacionais (POs ou, em inglês, OPs). A Comissão pode recusar os planos ou os programas nacionais caso não estejam em conformidade com os objetivos comunitários. Uma vez alcançado o acordo, estes convertem-se em documentos legais chamados de Documentos únicos de Programação (DUPs ou, em inglês, *Single Programming Documents-SPDs*). Finalmente, um novo documento é publicado pelo Estado-membro dando ainda mais detalhes sobre as medidas, incluindo

grupos-alvo e indicadores de avaliação do progresso – o Complemento de Programação (CP, Programming Complement). (HARVEY, 2009).

No período 2007-13, houve uma tentativa de simplificação dos procedimentos relativos à programação. A Comissão, em princípio, estabeleceu as Orientações estratégicas Comunitárias (OEC, em inglês, Community Strategic Guidelines – CSGs), um quadro de referência para a intervenção dos Fundos, sugeridas pela Comissão e adotadas pelo Conselho, de acordo com as opiniões do Parlamento (SCHRODER, 2008). Tais Orientações foram definidas de forma ampla, de acordo com as seguintes prioridades: fazer da Europa e das suas regiões lugares mais atrativos para investir e trabalhar; aprimorar o conhecimento e inovação para o crescimento; e gerar mais e melhores empregos (CE, 2005). A partir deste marco, os Estados prepararam os QRENS (Quadros de Referência Estratégico Nacional – *National Strategic Reference Framework, NSRF*)¹¹⁹. Os QRENS eram mais breves que os antigos QCAs. De acordo com a Comissão, os QRENS não representam clássicos instrumentos de gestão, como eram os QCAs, mas definem prioridades políticas de acordo com as OECs e sugerem elementos-chaves de implementação (CE, 2007). Os elementos centrais do QREN eram um esboço da estratégia e sua justificativa baseada em problemas e tendências relativas ao desenvolvimento, uma lista de Programas Operacionais (POs), uma alocação anual indicativa para cada Fundo assim como disposições de coordenação com outros financiamentos europeus. Vale enfatizar que o QREN deveria também incluir uma descrição relativa à contribuição com as prioridades estratégicas de Lisboa¹²⁰. Os POs (Programas Operacionais) deveriam focar-se no nível regional e consistir em: análise das áreas elegíveis; justificativa de prioridades baseada na OECs e QREN e uma avaliação ex-ante; objetivos específicos das prioridades centrais; planos de financiamento e implementação dos programas assim como uma lista indicativa dos grandes projetos. (CE *apud* SCHRODER, 2008).

Em suma:

¹¹⁹ Denominados de “Acordos de Parceria” no período 2014-2010.

¹²⁰ No novo quadro que está se iniciando em 2014, o documento estratégico apresentado por Portugal à Comissão intitula-se “Portugal 2020”. Neste novo período, o país deve demonstrar como irá contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos pela Comissão. Outra nuance recente é que o planejamento da política de coesão (em nível nacional) deve compor parte do planejamento e dos programas nacionais (BOTELHO e BRITO, 2014).

Quadro 15: Abordagem estratégica e programação da PCEST

2000-06	2007-13
1. Plano de Desenvolvimento; 2. QCA (Quadro Comunitário de Apoio); 3. POs (Programas Operacionais); 4. Documento Único de Programação; 5. Complemento de Programação.	1. OECs (Orientações Estratégicas Comunitárias); 2. QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional); 3. POs.

Fonte: Schroder (2008).

As principais mudanças no período 2007-13 foram: uma estrutura hierárquica com foco central na Agenda de Lisboa; redução do número de instrumentos e simplificação da gestão; e uma mudança na influência da Comissão do nível da programação para o estratégico. Em relação à simplificação, o princípio da proporcionalidade passou a vigir desde 2007 permitindo procedimentos administrativos simplificados para programas menores.¹²¹

Havendo finalizado esta apresentação dos elementos centrais da PCEST, passaremos então à análise de sua *rationale*.

4.2 A abrangente *Rationale* Comunitária

Qual a *rationale* da Política de Coesão no âmbito europeu? No intuito de responder a esta questão, o objetivo central desta seção é analisar as orientações comunitárias. Um preceito básico no processo de formulação de políticas públicas é a definição clara do problema a ser enfrentado. Esta clareza não há na PCEST. Ao se procurar as raízes de tal dificuldade, serão avaliadas a amplitude e imprecisão conceitual dos termos *coesão econômica, social e territorial*, assim como a influência dos múltiplos embasamentos teóricos relativos ao debate sobre o desenvolvimento. Em seguida, de forma mais pragmática, são discutidas as lógicas centrais da referida política e suas tensões, e apresentadas algumas outras críticas à *rationale* comunitária. Por fim, conclui-se com uma breve discussão sobre a centralidade do indicador PIB *per capita* como referência principal da PCEST.

¹²¹ “O princípio aplica-se à escolha de indicadores, procedimentos de avaliação, princípios gerais de administração e controle, assim como a requisitos de informação. (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ, 2007 *apud* SCHRODER, 2008).

O primeiro ponto que chama a atenção ao se pensar na PCEST, são os seus diversos nomes. As denominações *política (de desenvolvimento) regional* e *política de coesão* são usadas na literatura com o mesmo significado. O estabelecimento do FEDER estimulou a primeira denominação. A partir do AUE, tal política passou a ser associada com o termo coesão e foi agrupada sob o título Coesão Econômica e Social. O Tratado de Lisboa acrescentou o adjetivo *territorial* a este título. (BOURNE, 2007).

A coesão *econômica* tem como objetivo a redução de assimetrias entre os países e regiões da UE. Este eixo proporciona o indicador principal para aferir elegibilidade para a maior parte dos Fundos Estruturais e confere o foco central da PCEST no desenvolvimento econômico. Este pode ser entendido como melhora da qualidade de vida das pessoas. Assim, em função da importância do crescimento da renda individual, compreendemos que o PIB e a taxa de desemprego são indicadores centrais.

Tradicionalmente, o principal instrumento do aspecto *social* da coesão foi o FSE, com primazia do eixo educacional. Segundo a Comissão, a UE busca a coesão e o progresso social por meio de políticas específicas de emprego, educação e formação profissional, bem como por meio da promoção e melhoria das condições de vida e de trabalho, incluindo a proteção e inclusão social. Sua agenda de política social (2000) fornece o roteiro para a política social e de emprego, traduzindo os objetivos políticos da Estratégia de Lisboa para a renovação social e econômica em medidas concretas. Um alto nível de coesão social é importante para a Agenda de Lisboa, em que destacam-se estratégias de erradicação da pobreza e da exclusão social, igualdade de gênero, e a modernização dos sistemas de proteção social (em particular pensões e sistemas de saúde)¹²². No tocante à política de coesão e de acordo com um olhar mais crítico, no entanto, as ações sociais são muito limitadas. Reconhecidamente, quase nenhuma ênfase é colocada sobre as disparidades entre os grupos sociais e os indivíduos dentro dos estados, regiões ou áreas locais (HOOGHE, 1998). Os avanços mais recentes da UE neste sentido referem-se a uma nova abordagem em termos de estratégia e governança, evidenciada no Método Aberto de Coordenação.¹²³

No tocante à coesão *territorial*, embora tenha sido feita a primeira referência no Tratado de Amsterdã (1997, artigo 16), o princípio foi recentemente consagrado por meio da ratificação do Tratado de Lisboa (2009). Foi a primeira vez que a dimensão territorial figurou entre os objetivos da UE. Este Tratado reforçou o papel das regiões,

¹²² [Ref: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/13/02/index.tkl?all=1&pos=150].

¹²³ Sobre o OMC, ver Kohler-Koch e Rittberger (2006), Vanhercke (2010) e Wallace (2005).

consagrando uma nova definição do princípio de subsidiariedade, que passou a abarcar os níveis local e regional¹²⁴. Segundo o CoR, este foi responsável por trazer o conceito adicional de *coesão territorial* para o léxico da Comunidade¹²⁵. O Tratado de Lisboa (artigo 174) refere-se à necessidade de promover um desenvolvimento harmonioso da União através da “[...] redução das disparidades entre os *níveis de desenvolvimento* das várias regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”. Este preceito é bem parecido com o que já havia sido acordado anteriormente no Tratado de Roma (1957) e no AUE (1986), com uma leve alteração no sentido de buscar “[...] reduzir as disparidades entre os níveis de *desenvolvimento*”. Segundo a Comissão, entende-se por coesão territorial o “[...] *desenvolvimento* harmonioso e sustentável de todos os territórios assente nas suas características e recursos.” (apud MEDEIROS, 2012, p. 12).¹²⁶

Pode-se então definir o *desenvolvimento territorial* como um “[...] processo de criação, retenção e distribuição de riqueza num dado território, com um sentido positivo de crescimento, e numa perspectiva multidimensional” (MEDEIROS, 2012, p. 12), com o objetivo final de atingir a *coesão* territorial. Por sua vez, este último conceito pode ser entendido como o processo de promoção de um território mais equilibrado por meio: da redução dos desequilíbrios socioeconômicos; da promoção da sustentabilidade ambiental; do reforço e melhoria dos processo de governança e cooperação territorial e do reforço e estabelecimento de um sistema urbano mais policêntrico. (MEDEIROS, 2013).

Tendo em vista este panorama, destaca-se enfim a pouca precisão no tocante à definição conceitual da PCEST. A principal perspectiva utilizada é a da redução das assimetrias e do atraso, com foco nos níveis de desenvolvimento econômico; mas permite-se também esta ampla possibilidade de caminhos conceituais que deixam margem para intervenções diversas ao sabor dos Estados. De certa forma, tal imprecisão reflete a dificuldade histórica da UE em articular as diferentes dimensões do desenvolvimento e a primazia tradicional do aspecto econômico. Outros fatores que ajudam a explicar a amplitude conceitual são o interesse da Comissão em atender a interesses diversos e aumentar a sua aprovação; e a adequação da política regional à pressão neoliberal por meio da ênfase na promoção do crescimento econômico.

¹²⁴ De acordo com esta definição, a UE só deve intervir se os resultados previstos da ação forem atingidos de forma mais eficaz por meio da atuação europeia do que da ação nacional/regional/local. Ref: [http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/better_life/index_pt.htm]. Acesso em: Fev, 2014.

¹²⁵ Ref: [<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/policyareas/Pages/EconomicandSocialCohesion.aspx>]. Acesso em: 05 Dez. 2013.

¹²⁶ Cf. Medeiros (2012, p. 12) – para uma síntese das diversas definições propostas de coesão territorial.

Ademais, entendemos que a Comissão, ao primar por tal abordagem, evita a falha histórica das Organizações Internacionais de primar por um modelo único e restrito de desenvolvimento (econômico) para todos os países.

Ainda assim, a Comissão tenta sintetizar o objetivo político geral em termos de redução das assimetrias, dos *gaps* de desenvolvimento. A ação da PCEST estaria então direcionada para os seguintes objetivos: desenvolvimento regional; áreas em declínio econômico (industrial ou rural); competitividade e cooperação; emprego, inclusão social e combate à discriminação; meio ambiente e transportes (figura 20). Segundo esta Instituição, a política de coesão é um instrumento para fornecer ajuda (*aid*) regional, e funciona por meio do investimento em infraestrutura, capacitação, inovação e investigação, e não da livre distribuição.¹²⁷

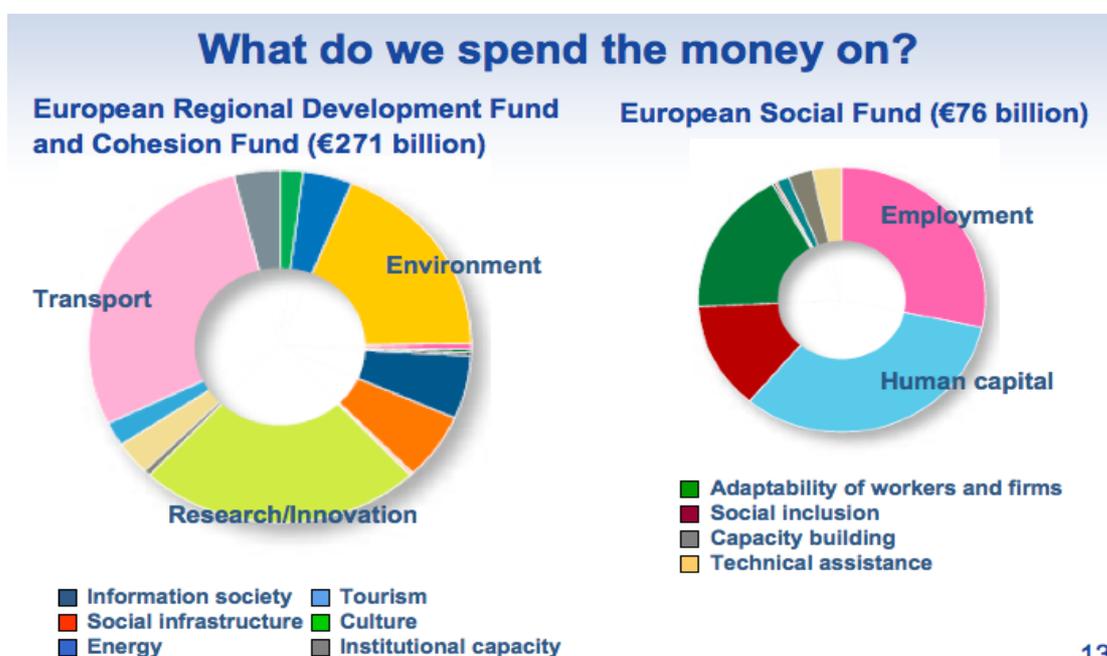


Figura 20 - Gastos da PCEST por área, (2007-13).
 Fonte: DG Regio (2014)¹²⁸.

13

Tendo em vista tal panorama, pergunta-se então: o que é afinal a política de coesão europeia? Política distributiva com caráter assistencialista (de “ajuda” aos mais pobres)? Política de redução de assimetrias e de promoção do crescimento econômico? Política de inclusão social? (talvez na tentativa de preencher lacuna da UE nesta área)¹²⁹

¹²⁷ Ref: Presentation DGregio -“EU Regional Policy: an overview”. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/regional_policy/information/presentations/index_en.cfm]. Acessoem:15 Fev.2014.

¹²⁸Presentation: “History and evolution of EU Regional and Cohesion Policy”. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/regional_policy/information/presentations/index_en.cfm].Acessoem:15Fev. 2014.

¹²⁹ Neste sentido, ver: Daly, Mary (2010). Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social

Política de geração de empregos? Política de promoção do desenvolvimento sustentável; da competitividade; da inovação; do desenvolvimento dos territórios? Definitivamente seu escopo é *over ambitious*¹³⁰.

De acordo com uma leitura mais pragmática, a UE oferece um leque de opções, que são, na prática, escolhidas pelos EM, por meio dos planejamentos estratégicos nacionais. Desse modo, podemos afirmar que observou-se historicamente a dinâmica da descentralização relativa em termos de opções estratégicas e de gestão, o que acabou por acarretar um baixo controle europeu dos resultados, tendo em vista tão amplo ponto de partida inicial.

Claramente a amplitude conceitual dificulta a definição precisa do problema. Entendemos que tal dificuldade foi reforçada com base nos múltiplos embasamentos teóricos subjacentes à questão do *desenvolvimento regional*.

Em meados do século XX, a teoria econômica começou a discutir a questão espacial. Uma das Escolas em evidência foi a dos polos de crescimento¹³¹. A análise do processo de polarização gerou como consequência a necessidade de fortalecer polos de crescimento (por meio da indústria motriz) com impacto positivo nos seus arredores; e a importância do estabelecimento de canais de comunicação entre estes polos para evitar a concentração econômica - daí a ênfase na infraestrutura. (COUTO, 2013). Neste sentido, destacou-se a importância da abordagem *top-down* e da intervenção estatal na promoção ativa do desenvolvimento de determinados espaços (dinâmica que se refletiu também no pensamento desenvolvimentista latino-americano). Ainda assim, cabe lembrar que, de acordo com esta Escola, o crescimento do produto no polo provoca efeitos contraditórios sobre o crescimento da periferia: efeitos de difusão (propulsão, *spread*) e efeitos de sucção (regressão, *backwash*). Em termos de convergência, os efeitos de difusão a favorecem ou, pelo menos, não atrapalham; enquanto os efeitos de sucção a prejudicam. “Na prática, não se sabe qual deles domina, sendo as proposições da escola dos polos dificilmente testáveis empiricamente.” (BALEIRAS, 2011).

Posteriormente, outras Escolas surgiram e procuraram refinar a discussão dos polos – notadamente, a Nova Geografia Econômica (NGE, com destaque para os escritos de Paul Krugman). Ao combinar conceitos já conhecidos, tal Escola avançou na reflexão sobre as dinâmicas de crescimento econômico. Segundo esta, as economias de

Exclusion in the Last Decade. In: Travail and Société - Work and Society, Volume 69. Europe 2020: Towards a More Social EU? Peter Lang.

¹³⁰ Neste sentido, ver Begg (2010) e Eiselt (2009).

¹³¹ Um dos autores mais proeminentes desta escola foi François Perroux.

escala e aglomeração favorecem a concentração geográfica da produção e, por conseguinte, do emprego e do rendimento; e os custos de transporte atuam, ao contrário, de modo centrífugo, favorecem a descentralização da atividade econômica na medida em que as empresas procuram diminuir seus custos como resposta ao aumento da procura (consumo). Na prática, destaca-se uma tensão entre as forças contrárias, pelo que o equilíbrio na distribuição geográfica das empresas e dos consumidores é precário, gerando diferentes padrões de distribuição geográfica das atividades econômicas, como “[...] ausência de equilíbrio (padrão indefinido), situações extremas de centro-periferia (uma região a perder continuamente os fatores móveis e a produção transacionável, e outra a ganhá-los indefinidamente) e inversões de posição (centro passando à periferia e vice-versa).” (BALEIRAS, 2011). Segundo Piattoni (2010), essa Escola nos ensinou que a rentabilidade depende das condições sociais e políticas obtidas localmente (dependendo, portanto, de fatores não econômicos), e que *lugar*, e não apenas *escala*, é altamente relevante para formas específicas de organização econômica.

Em termos de implementação, a segunda geração das políticas de desenvolvimento regional passou a enfatizar a competitividade, inovação e o localismo (enfoque *bottom-up*) – influenciada, a partir de meados dos anos 1970/80, pela ascensão neoliberal. Esta abordagem prevaleceu até o final dos anos 1990, mas foi criticada sobretudo em função de sua questionável eficiência. As políticas regionais de terceira geração procuraram então equilibrar os dois enfoques anteriores. (COUTO, 2013).

Recentemente, o debate sobre o desenvolvimento tornou-se ainda mais complexo. Algumas Escolas têm colocado grande ênfase na influência dos fatores intangíveis como: Instituições¹³²; liderança; empreendedorismo e inovação. Ainda assim, tendo em vista o amplo debate atual e os diversos exemplos diferenciados no âmbito internacional, só se pode afirmar que os fatores que contribuem para o desenvolvimento são diversos.

Piattoni (2010, p. 34) questiona a existência de padrões universais. Ressalta que os modelos e as práticas sociais, culturais e políticas correlatas adquirem respeitabilidade quando sustentam altas taxas de crescimento econômico. “A ilusão de replicabilidade é assim reproduzida e a consistente noção do território como lugar é substituída pela rasa noção do território como escala.” Quando o desempenho

¹³² Neste sentido, ver Acemoglu e Robinson (2012).

econômico passa a não ser mais destacado, essas configurações passam a ser apontadas como ineficientes e atrasadas (ou vice-versa).¹³³

De qualquer forma, Baleiras (2011) tentou sintetizar os aspectos centrais de tal fenômeno e nos ofereceu um modelo completo de desenvolvimento regional sustentável (DRS) em que procurou mostrar o estado da arte, com base na evolução doutrinária, apontando os fatores exógenos e endógenos que impactam sobre o DRS (figura 21). Na parte externa do círculo, estão colocados os fatores exógenos (sem pretensão de exaustão): mobilidade dos fatores de produção; legislação do trabalho; difusão de conhecimento e inovação; políticas monetária e orçamental; justiça, educação e saúde; infraestruturas de transporte, projetos de investimento direto. Os fatores endógenos, por sua vez, estão na parte interna: capital produtivo (CP); capital humano (CH); capital social (CS); capital criativo (CCr); capital ecológico (CE); capital cultural (CC); capital institucional (CI).

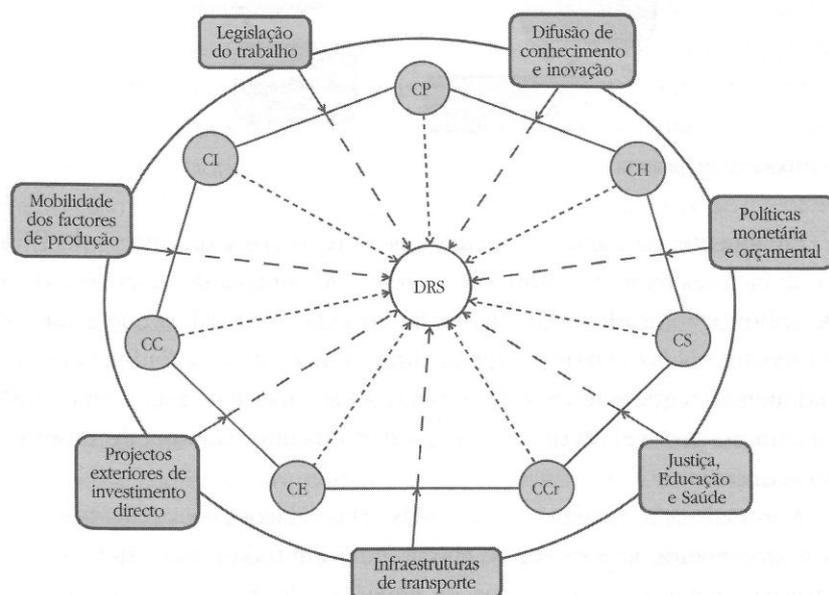


Figura 21 - Modelo completo de desenvolvimento regional sustentável. Fonte: Baleiras, 2011.

Medeiros (2013) também ofereceu uma tentativa de síntese do aspecto social do desenvolvimento (figura 22). Tais imagens são ilustrativas de quão complexo é tal fenômeno, e este fato tem também dificultado a focalização da PCEST.

¹³³ “As ricas tradições culturais do sul italiano, do norte da Noruega e da franja céltica foram consideradas como essencialmente atrasadas e corruptas quando foram associadas com baixas taxas de crescimento. O surto de crescimento espetacular da República da Irlanda nos anos de 1980 e 1990 foi acompanhado por uma mudança precipitada e envergonhada desses estereótipos e pelo surgimento de um discurso completamente diferente (‘Celtic tiger’)”. Tradução livre da autora. (PIATTONI, 2010, p. 33).

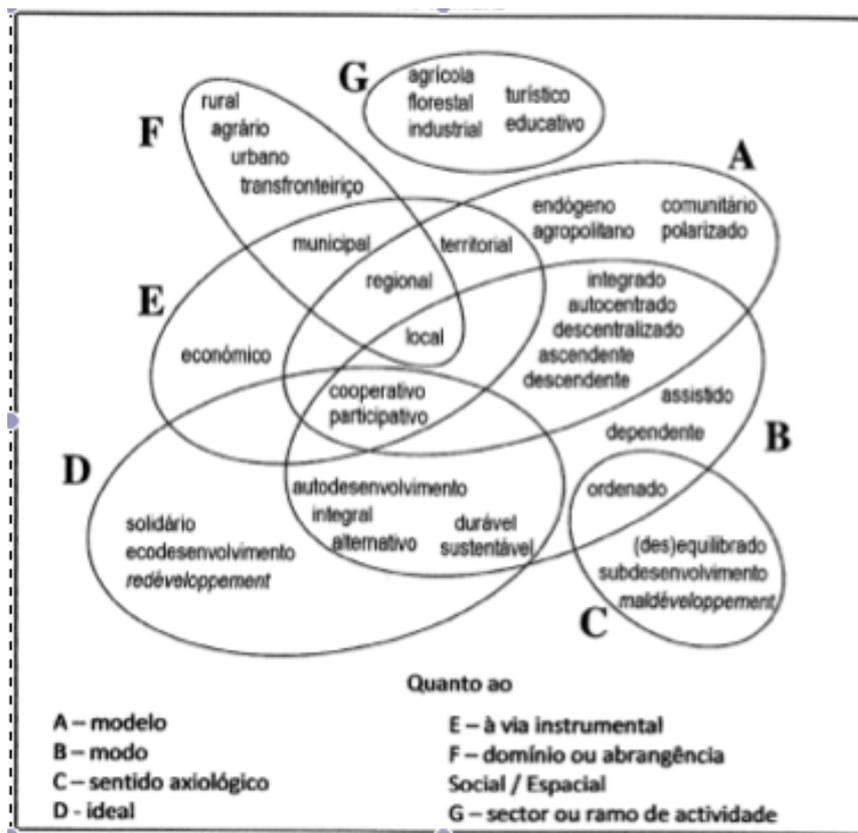


Figura 22 - O desenvolvimento na perspectiva social: uma classificação dos atributos mais comuns Fonte: Moreno (2007 *apud* Medeiros, 2013, p. 10).

Outro ponto que chama a atenção no desenho comunitário é a não abordagem do tema da *integração produtiva*, tendo em vista que este é um conhecido mecanismo econômico que favorece a convergência. Tal dinâmica ocorreu principalmente no centro geográfico da UE, mais precisamente entre Alemanha, Áustria e os novos EM vizinhos; com pouca participação da UE, assim como do governo alemão. Neste sentido, os atores-chaves foram grandes e médias empresas alemãs que contaram com o apoio e a promoção ativa dos governos de alguns dos novos EM (DULLIEN, 2009). A UE então não teve papel decisivo neste âmbito. Uma das variáveis que pode ajudar a explicar tal lacuna é a já referida amplitude de objetivos da PCEST. Se a convergência fosse realmente o foco central, a questão da integração produtiva não poderia ficar de fora.

Chama a atenção o fato de ser um requisito fundamental da PCEST a construção de um *puzzle* estratégico no nível nacional, mas que, no nível comunitário, não haja uma estratégia pragmática de interação entre as partes do todo. Cada país então tem que construir a sua lógica particular dentro de amplas diretrizes pré-estabelecidas, mas não há uma lógica integracionista que explicita os meios para se chegar a estes fins, mais precisamente, não há uma abordagem a respeito dos meios mais eficientes em termos de

integração econômico-produtiva, uma visão de complementaridade econômica, um planejamento europeu integrado que facilite o alcance desses objetivos. A integração econômica revestiu-se da esfera do mercado, e suas falhas seriam remediadas pelas intervenções dos Fundos, largamente definidas em termos nacionais. Percebemos então a não existência de um planejamento integracionista em nível europeu. Dinâmica fortalecida pelo baixo nível de integração política.

Assim, ao que parece, a lógica central de constituição da política de coesão foi mesmo distributiva, assistencialista, e por isso tantos objetivos, para que cada Estado pudesse escolher as suas opções. Como reforçou Allen (2006) ao referir-se ao Fundo de Coesão, seu foco principal não foi uma *rationale* de desenvolvimento regional e sim um incentivo aos países pobres da UE-15 relacionado à UEM. Isto não invalidou a importância da política de coesão como instrumento que evitou o aumento da divergência, mas contribuiu para dificultar a objetividade e a otimização dos resultados em termos de convergência. As evidências mostram que a integração produtiva foi deixada a cargo do setor privado (em função do pressuposto de que o mercado bastaria ou de que seria difícil conduzir mais diretamente as forças do mercado) e isto acabou por beneficiar alguns países em detrimento de outros, nomeadamente do sul da Europa.

Por outro ângulo, sob um olhar mais pragmático e empírico, podemos apontar três lógicas centrais da política europeia de desenvolvimento regional: (i) a crença na eficiência da intervenção pública em parceria com o setor privado; (ii) o princípio da concentração, já que parcela importante dos recursos foi para as regiões do objetivo 1; e (iii) a lógica política da descentralização-democratização. Destacam-se então os debates centrais relativos a tais pressupostos.

A intervenção estatal nos processos econômicos há muito vem sendo criticada por perspectivas de cunho neoliberal.¹³⁴ Hooghe (1998), em artigo seminal, apresenta dois dominantes e conflituosos modelos de organização da sociedade europeia: a perspectiva do capitalismo europeu regulado e os defensores da visão neoliberal¹³⁵. Estes refletem-se na tensão histórica entre coesão (caráter distributivo) e competitividade. Neste âmbito, a PCEST representa o elemento europeu mais importante da ideia de capitalismo regulado.

¹³⁴ Para acompanhar tal debate no âmbito da PCEST, ver Hooghe (1998).

¹³⁵ A autora lista outros rótulos semelhantes. “Others typify the tension as one between a neo-American model and social democracy (WILKS, 1996), unfettered and institutional capitalism (CROUCH and STREECK, 1997), unco-ordinated or co-ordinated regimes (SOSKICE, 1992, 1998), Anglo-Saxan versus the Rhine social market economy (RHODES and VAN APELDOORN, 1997).

A força da perspectiva neoliberal no arcabouço integracionista é evidenciada pelos seguintes fatores: a liberalização do mercado; as privatizações; a tributação ideal para os negócios; a flexibilidade do mercado de trabalho (HOOGHE e MARKS, 1998); a assimetria nas instituições europeias a favor de políticas liberais e a propagação da ideologia neoliberal - que aumentaram a concorrência entre os Estados no sentido de proporcionar circunstâncias favoráveis para a mobilidade de capital (SCHARPF, 1996). O espaço para tal mobilidade alargou-se consideravelmente, e os objetivos de política social foram cada vez mais considerados inviáveis (HOOGHE, 1998).

A perspectiva do capitalismo regulado (social-democrata ou social de mercado) representou um contraponto a tal abordagem. Seu mais influente defensor foi o então presidente da Comissão, Jacques Delors. Importantes grupos apoiavam esta vertente: a maioria dos partidos de centro-esquerda e democratas cristãos da Europa; sindicalistas; ambientalistas; atores governamentais e associações de interesse locais regionais; maiorias na Comissão e no Parlamento Europeu (particularmente o comitê regional); especialistas em desenvolvimento regional; e até certos representantes de empresas em nível nacional e europeu. Neste contexto, as ações da fase inicial da PCEST justificaram-se pelo aumento da produtividade econômica. O referido grupo pretendia criar uma democracia liberal europeia capaz de regular os mercados, definir a parceria entre os atores públicos e privados e redistribuir recursos. Alegava-se que o mercado único funcionava de forma mais eficiente se os atores políticos fornecessem bens coletivos como infraestrutura de transportes e comunicações em nível europeu, redes de informação, instrução da força de trabalho, e pesquisa e desenvolvimento. O objetivo da PCEST, então, não era substituir as forças de mercado imperfeitas ou compensar os perdedores, mas aumentar o potencial de crescimento econômico nas regiões mais atrasadas, induzindo os agentes públicos e privados a criar e compartilhar bens coletivos. (HOOGHE, 1998).

Com base nessa clivagem central, Hooghe (1998) procurou analisar outras diversas tensões sobre os elementos centrais da PCEST. Entre estas, destacava-se a pressão para diminuição do orçamento da coesão. Tal pressão sobre as políticas distributivas da UE também é evidenciada por Wallace (2005), que especifica as pressões pelo aumento dos gastos externos, em especial com a PESC. De qualquer forma, este corte dos gastos da coesão não aconteceu. A PCEST, de fato, representou uma transferência de recursos para as áreas mais pobres e sua dimensão orçamental foi mantida, inclusive no quadro multianual recentemente aprovado (2014-20). Tal fato foi

reforçado por duas dinâmicas centrais: o alargamento para o leste; e as crescentes dificuldades económicas da Europa do Sul. A crise recente e o novo aumento das assimetrias parecem ter contribuído, ainda que temporariamente, para a manutenção da dimensão orçamentária da PCEST. Pode-se fazer a leitura também de que a integração económico-comercial e financeira estava a produzir resultados positivos para as economias centrais no início do século XXI, satisfazendo os anseios neoliberais e deixando margem para a continuidade das políticas distributivas. A propósito, muitos dos projetos realizados nos países europeus periféricos, como a realização das infraestruturas, tiveram também a participação de grandes empresas multinacionais europeias.

Outro aspecto da influência neoliberal na PCEST diz respeito ao maior foco na competitividade em detrimento dos aspectos sociais. Foi exatamente o que aconteceu com a lisbonização da agenda e a questão da relativa restrição da parceria a atores economicamente produtivos.

A segunda *rationale* central da política de coesão diz respeito ao princípio da concentração. O debate está centrado na necessidade de real focalização (ou não) dos recursos para as áreas mais pobres da UE. De acordo com certa visão crítica, a concentração plena dos Fundos, seu uso de forma mais estrita e um eventual aumento orçamentário poderiam gerar um impacto estrutural mais significativo. Do outro lado, estão os que advogam uma compreensão mais ampla da coesão, como um meio para uma Europa social e participativa, sendo preferível a distribuição ampla dos recursos. Este é um grupo político diminuto que consiste principalmente de atores do norte, ricos em recursos e generalistas. Ainda assim, estas tensões contribuíram para dividir a coalizão da coesão. (HOOGHE, 1998).

O terceiro ponto fundamental de reflexão é a relação entre descentralização e avanço democrático. Ainda que o princípio da parceria venha sendo questionado no tocante à sua eficiência económica, os que defendem a maior democratização europeia são os seus grandes defensores e mostram-se satisfeitos com o aumento da atividade entre uma variedade de atores subnacionais. (HOOGHE, 1998).

No entanto, a relação direta entre democratização e descentralização passou a ser aceita quase como premissa e tal perspectiva precisa ser discutida com mais profundidade no nível micro, pois ainda há unidades regionais cujo exercício político é ainda pouco participativo e democrático. Assim, a dinâmica de promoção mais ativa do processo de democratização demandaria trabalho mais específico da UE. Ademais, uma

atuação europeia mais decisiva nesta área facilitaria o reforço da legitimidade democrática das instituições comunitárias. Em função de uma trajetória histórica de reforço das identidades subnacionais (PIATTONI, 2010), dificilmente se pode questionar a importância da descentralização. Naturalmente, para o cidadão comum não interessa que as decisões importantes sejam tomadas em uma esfera central distante de sua realidade cotidiana, sem sua participação. O processo de descentralização é então pressuposto importante do avanço democrático. Este facilita a responsabilização e confere mais autonomia e liberdade às localidades. Ainda assim, relegar o avanço democrático ao princípio da parceria é pouco para a UE. No caso de Portugal, por exemplo, em relação às décadas de não alternância de poder na Madeira e das denúncias recorrentes na imprensa portuguesa de concentração de poder e atitudes discricionárias do governo de Alberto João Jardim, a Comissão apresenta uma resposta pragmática sob a justificativa de que este tema não é da alçada comunitária e compete ao Estado Membro (ROZSA, 2014). De qualquer forma, se um dos objetivos centrais é a promoção democrática, é fundamental que a UE tenha uma postura política mais relevante neste aspecto – e que encontre o delicado equilíbrio entre a não-ingerência e a promoção mais ativa da democracia, da transparência, de novos mecanismos de *checks and balances*. Com o alargamento para o leste, os primórdios de um mecanismo de maior vigilância democrática no âmbito da UE parecem estar a surgir¹³⁶.

Além destes pontos críticos, pode-se ainda questionar a dinâmica resultante de anos de investimento da PCEST. De fato, ocorreu o fortalecimento das regiões centrais, em detrimento das periféricas, e a manutenção relativa das desigualdades - baixo nível de *catching-up* das regiões mais pobres (CE, 2008). Daí a importância de se refletir sobre a atual dinâmica de concentração econômica nas grandes cidades. Segundo Sassen (1998), “[...] a globalização econômica contribuiu para uma nova geografia da centralidade e da marginalidade”. No tocante à ênfase nos investimentos em infraestrutura, o paradoxo se estabeleceu. Inicialmente, grandes investimentos nesta área justificavam-se no sentido de evitar a concentração econômica desigual. No entanto, em muitos casos, ao facilitar a ligação da periferia com o centro, estes investimentos acabaram por reforçar a dinâmica da dependência. No caso de Portugal, por exemplo, há evidências de que os investimentos em auto-estradas contribuíram para o fortalecimento de Lisboa em detrimento de outras áreas periféricas (ANDRAZ e

¹³⁶ Ver: “Comissão Europeia apresenta estratégia para vigiar e punir ameaças ao Estado de direito na União”, Público, Lisboa, 13/03/2014.

PEREIRA, 2010), e assim destacaram-se críticas ao que no país ficou conhecido como a dinâmica do *spillover*¹³⁷. Esta foi uma das principais justificativas políticas para os grandes investimentos estruturais em Lisboa, cujos impactos positivos seriam sentidos em outras regiões do país.

Finalmente, uma pesquisa apoiada pela Comissão (2008) sugeriu algumas recomendações normativas de mudanças na política de coesão europeia. O foco desta política deveria estar voltado para: acelerar a *convergência das estruturas industriais*; reorientar os recursos para os *setores mais avançados* (em função do baixo desempenho econômico das regiões focadas no primeiro setor) e para políticas de incentivo às indústrias *sustentáveis* (em função do fraco desempenho das regiões especializadas em indústrias tradicionais, intensivas em recursos naturais); criar estímulos específicos para o *mercado de trabalho*; e realizar a *integração produtiva* partindo do foco das empresas nacionais. Tais medidas ademais fortaleceriam a atração de IDE. Estas recomendações são teoricamente compreendidas e chegaram a influenciar algumas mudanças estratégicas pontuais. No entanto, entendemos que o jogo de forças e interesses estabelecidos no contexto europeu, nos países ricos e pobres, tem dificultado a implementação destas ousadas mudanças na política europeia de desenvolvimento regional.

Em suma, as críticas à PCEST são muitas: alguns reclamam que os recursos são muito limitados ou muito dispersos; outros contestam a lógica (*rationale*) desta política. Um grupo questiona a lógica *trickle-down*, segundo a qual os benefícios atribuídos às forças produtivas de uma região pobre, ao final, irão aumentar o padrão de vida de todos da região (MCALEAVEY e DE RYNCK, 1997). Outros são céticos sobre a capacidade de micro-gerenciar o potencial de crescimento através da política regional (GRAHL, 1996; DAVEZIES, 1997). Por fim, uma das críticas mais recorrentes recentemente diz respeito ao uso do PIB *per capita* como critério inadequado para medir a disparidade.

O uso do PIB *per capita* adviria de uma influência neoclássica – pois relaciona o desenvolvimento com o crescimento do produto potencial. Fora isso, este indicador não conseguiria retratar os problemas de uma região com PIB maior, por exemplo, as notórias dificuldades dos grupos excluídos e marginais das grandes cidades (Lisboa e

¹³⁷ Ver: “Presidente da CCDR do Norte reclama ‘verdade’ nos fundos comunitários. Disponível em: [http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/NewDetail.aspx?newId=porcento7B7FAB4A86-081A-4408-944B-BC0D51B579A7porcento7D]. Acesso em: 31 Jan. 2014.

Paris por exemplo). Assim, há outras diversas propostas de construção de indicadores mais abrangentes da temática do desenvolvimento – que poderiam ser usado na PCEST. A posição da Comissão tem sido firme pela não mudança, com a justificativa de que o PIB *per capita* é um indicador pragmático, simples e confiável. (SCHRODER, 2008).

Em nossa perspectiva, o PIB *per capita* regional, ainda que não meça as desigualdades internas, tem sido um indicador razoável como medida de riqueza da região. Mudar este aspecto para tentar abarcar outras regiões ricas, mas com problemas internos de exclusão, seria tirar o foco das regiões mais pobres. Ademais, reforçando o princípio da subsidiariedade, tais regiões poderiam desenvolver mecanismos próprios de redução da pobreza. Como boa parte destas regiões ainda continua recebendo financiamentos via objetivo 2, outra possibilidade seria remanejar tais recursos para projetos sociais, em especial os que conseguissem aliar inclusão e competitividade. Fora isso, os Estados têm também a possibilidade de reorganizar as suas regiões (no sentido de manter o critério de elegibilidade), como aconteceu no caso da região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) que diminuiu sensivelmente, o que confere ao EM uma margem de manobra razoável para a continuidade da recepção dos investimentos.

Em nosso entender, uma mudança mais significativa seria reforçar a utilização do PNB – no sentido de reforçar projetos de integração produtiva destes países no âmbito regional. Mas esta é uma proposta um tanto quanto ousada e distante do debate e da agenda atual.

É neste amplo *framework* comunitário que insere-se a participação portuguesa, cujo papel central é desenhar os documentos de programação estratégica (QCA/QREN), definindo assim as áreas prioritárias de investimento e a alocação de recursos. Tema que será tratado a seguir.

4.3 O desenho português: ideais estratégicos e aspectos pragmáticos

No tocante ao desenho estratégico nacional da PCEST, o EM formula seu documento de programação, e este precisa ser aprovado pela Comissão. Neste sentido, destacam-se as *competências partilhadas*. No caso de Portugal, as relações entre o governo central português e a Comissão foram historicamente bem positivas e cooperativas. (PESSOA, 2014; BOTELHO e BRITO, 2014). Ainda assim, em termos formais, depois dos programas definidos, a política regional é conduzida pelo EM, e a

Comissão tem instrumentos muito limitados para interferir. A seleção, aprovação e monitoramento dos projetos, assim como a alocação dos recursos fica a cargo do EM, e a Comissão então passa a ter um papel muito limitado na definição concreta dos investimentos. (ROZSA, 2014).

No contexto do I Quadro Comunitário de Apoio (1989-93), Portugal apresentava indicadores muito abaixo da média europeia e todas as suas regiões estavam incluídas no objetivo 1. Os principais eixos definidores dos investimentos dos Fundos foram: as infraestruturas econômicas; o apoio ao investimento produtivo; a promoção da competitividade agrícola e o desenvolvimento rural; a reconversão e reestruturação do setor industrial em zonas (Setúbal, Vale do Ave) ou setores específicos (siderúrgico, naval); e a qualificação dos recursos humanos. (MATEUS, 2013). As áreas de destaque em termos demográficos e socioeconômicos, com a exceção dos Açores, receberam grande parte dos investimentos do FEDER - fundo de maior aporte orçamentário.¹³⁸ (MEDEIROS, 2013).

No QCA II, o objetivo era preparar Portugal para o século XXI, e os caminhos definidos mostraram mais continuidade do que mudanças. Os eixos centrais eram a modernização do tecido econômico; a criação das infraestruturas de apoio ao desenvolvimento (acessibilidades, transportes, telecomunicações e energia); qualificação e formação profissional; infraestruturização dos territórios (MATEUS, 2013). De forma geral, os dois primeiros quadros apresentaram grande ênfase infraestrutural (FEIO, 2014). Outro grande destaque deste período foi a melhora de importantes indicadores sociais portugueses, especialmente as taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo. No tocante aos territórios, de forma semelhante ao QCA I, as NUTS¹³⁹ do litoral com maior densidade populacional e econômica foram as grandes beneficiárias do FEDER. (MEDEIROS, 2013).

No período 2000-6, a grande estratégia era “[...] fazer do país uma primeira frente atlântica europeia, uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global”. (QREN, 2007). Neste sentido, destacou-se a perspectiva de valorização do potencial humano. Mais uma vez, em caráter de continuidade, os outros eixos estruturantes eram o apoio à atividade produtiva e a estruturação do território. Um dos

¹³⁸ Entre 1994 e 2013, os aportes do FEDER representaram, em média, 83 por cento dos investimentos estruturais em Portugal. Fonte: MNE, 2013. Cálculos próprios.

¹³⁹ NUTS significa Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos. Para mais detalhes, ver: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction]. Acesso em: 10 Nov. 2013.

grandes destaques do QCA III foi a ênfase no processo de regionalização e de execução de um processo de governança multinível, de aproximação com os atores locais. Neste sentido, houve plena consideração da autonomia regional dos Açores e da Madeira em termos estruturais, concebendo-se programas integrados e autônomos para estas regiões (MATEUS, 2013; FEIO, 2014; BOTELHO e BRITO, 2014; ROZSA, 2014). Por fim, a cláusula n+2 passou a anular automaticamente as verbas não executadas até o final do segundo ano seguinte ao período formal da programação.

O último quadro de programação, QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) foi influenciado pela Agenda da Estratégia de Lisboa Renovada e assim apresentou uma mudança de ênfase no sentido de privilegiar os fatores de crescimento, competitividade e emprego¹⁴⁰. Reconhecendo que “[...] a concretização de políticas sociais e as dirigidas a melhorar a dotação regional de infraestruturas e de equipamentos coletivos nem sempre produziu resultados significativos no crescimento das economias regionais” (QREN, 2007) a definição estratégica procurou enfatizar o conhecimento e a inovação. Em suma, a grande estratégia era

[...] a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento econômico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas. (QREN, 2007).

Destacou-se assim uma redução de temas e programas, com destaque para o parâmetro de viabilidade econômica e sustentabilidade financeira dos investimentos. Outro elemento diferenciado deste período foi a perspectiva preferencial de realização de concursos¹⁴¹ para apresentação de candidaturas, com períodos delimitados para a sua submissão e aprovação, o que proporcionou a possibilidade de melhor avaliação dos projetos - em relação à chegada de projetos em fluxo contínuo (BOTELHO e BRITO, 2014). Com exceção de Lisboa (enquadrada como região da competitividade e emprego), a maior parte das regiões portuguesas continuava enquadrada no objetivo 1 (convergência - Norte, Centro, Alentejo, Açores). As outras se enquadraram nos regimes transitórios de saída do objetivo convergência (*phasing out* estatístico – Algarve) e de entrada no objetivo competitividade e emprego (*phasing in* - Madeira). Passaram a ser definidos níveis mínimos de investimento para a promoção da

¹⁴⁰ Para análise sobre a Estratégia de Lisboa em Portugal, ver: Neves e Zorrinho (2014).

¹⁴¹ Editais abertos à livre concorrência.

competitividade e do emprego: 60 por cento das despesas nas regiões do objetivo 1 e 75 por cento nas regiões do objetivo 2 (MATEUS, 2013 e MNE-BOTELHO, 2014). Destarte, os eixos prioritários de intervenção estão resumidos no quadro abaixo:

Quadro 16 - Eixos prioritários de intervenção dos Quadros Comunitários Portugueses

1989-93	1994-99	2000-6	2007-13
Infraestruturas econômicas	-	Infraestruturas de transportes, logística e urbana (abastecimento e tratamento de águas e resíduos) – “Valia do território e posição geoeconômica”	Valorização do território – infraestrutura e equipamentos para melhorar a atratividade para o investimento produtivo e as condições de vida
Recursos humanos	Recursos humanos e emprego	-	Potencial humano – qualificações, emprego, inclusão
Potencialidades regionais e desenvolvimento local	Fortalecer potencial endógeno de desenvolvimento regional	Desenvolvimento sustentável das regiões e coesão nacional	-
Reconversão e reestruturação industriais	-	-	-
Competitividade da agricultura e desenvolvimento rural	-	-	-
Apoio ao investimento produtivo e infraestruturas – programas de incentivo à atividade produtiva, de desenvolvimento da indústria, incentivos à modernização do comércio	Reforçar fatores de competitividade da economia - modernização econômica e empresarial. Infraestruturas de transportes, telecomunicações e energia	Competitividade – alteração do perfil produtivo em direção às atividades do futuro – dinamização das empresas e qualificação dos recursos humanos + desenvolvimento rural	Fatores de competitividade – inovação, desenvolvimento tecnológico, empreendedorismo, atividade empresarial, infraestruturas de apoio à competitividade regional
-	Coesão social e qualidade de vida e - recursos hídricos, saneamento, infraestruturas hospitalares	Coesão social – qualificação, infraestruturas escolares e empregabilidade	-

Fonte: Mateus (2013). Elaboração da autora.

Especificamente, a análise do quadro acima evidencia o caráter permanente do foco infra estrutural (relacionado ao caráter social, competitividade e desenvolvimento territorial); a importância dos recursos humanos – associados ao emprego e, desde 2000-6, à agenda de competitividade; a inserção da temática agrícola também na agenda

da competitividade; a ênfase duradoura nas potencialidades regionais; e a nuance na temática da coesão social – relacionada inicialmente às infraestruturas e mais recentemente associada à agenda de potencial humano. Em suma, os grandes eixos de continuidade foram as infraestruturas, os recursos humanos e a qualificação, e a valorização das potencialidades regionais. Este último eixo foi favorecido pelas pressões europeias e pelas renovações do debate acadêmico desenvolvimentista, e evidenciou, a despeito do senso comum, a contínua preocupação portuguesa com a competitividade, assim como a crescente ênfase no desenvolvimento local (com auge em 2000-06).

Vários fatores contribuíram para o grande aporte infraestrutural: o modelo de desenvolvimento econômico tradicional; a necessidade de base infraestrutural no contexto da integração estimulado pelo FEDER; o consenso social de necessária elevação aos patamares europeus; a expectativa de atração de IDE; a crença nos efeitos de dispersão; e a lógica tradicional da política interna, em que a realização de obras de grande visibilidade é elemento central da prática eleitoral.

Tendo em vista a contínua ênfase em qualificação e a dificuldade em fomentar os recursos imateriais, destacou-se, desde o QCA II, certa frustração com a expectativa de ganhos em curto prazo advindos dos investimentos em educação e assim evidenciou-se uma perspectiva mercantilista do processo educativo.

Em termos de alocação por regiões, de 1989 a 2011 (figura 23), o Norte passou a receber gradativamente mais, tendo em vista o acirramento das dificuldades econômicas neste período. Lisboa e o Algarve perderam espaço relativo no contexto da saída do objetivo 1. No Centro e no Alentejo, destacou-se manutenção relativa dos aportes, com pequeno aumento. Nas Regiões Autônomas (RAs), tendo em vista sua pequena dimensão populacional e territorial e outros programas destinados às Regiões Ultraperiféricas (RUPs)¹⁴², os investimentos foram pequenos - ainda que grandes em termos relativos. Chama a atenção o fato de, no último quadro, a Madeira ter aumentado sua participação e os Açores diminuído, ainda que a Madeira tenha saído do objetivo 1, e os Açores não.

¹⁴² Ver Fortuna (2013) para um detalhamento das ações europeias específicas destinadas às RUPs. Em suma, estas beneficiaram-se de financiamentos adicionais, tratamento alfandegário especial (zona franca da Madeira), derrogações de diversas normas comunitárias e admissão de subsídios (auxílios) estatais (como medidas a favor do Turismo nos Açores).

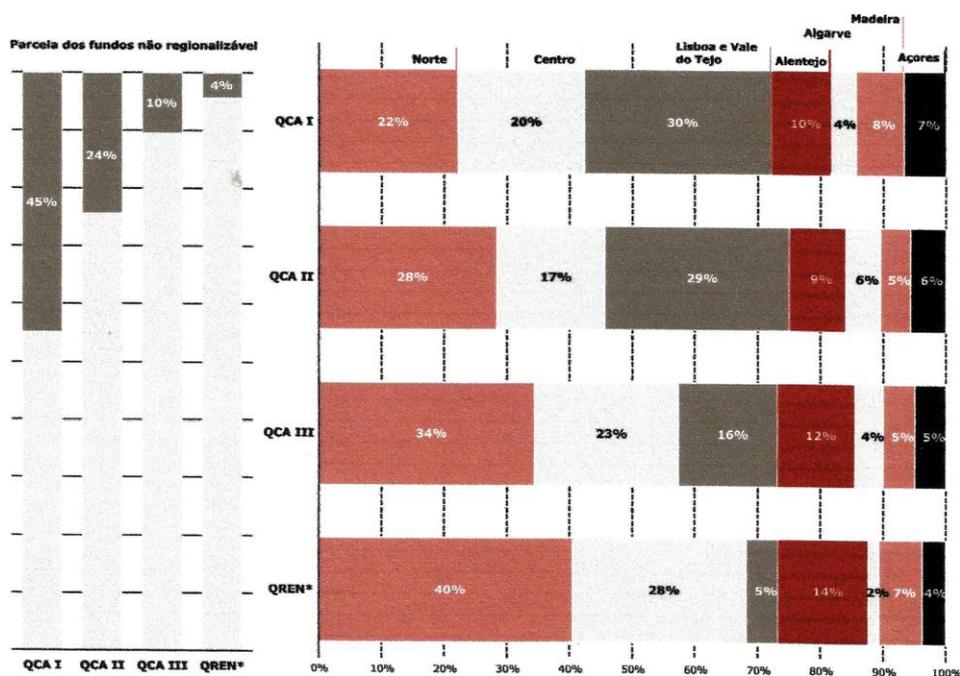


Figura 23: Repartição regional dos fundos estruturais e de coesão aplicados em Portugal, 1989-2011. Fonte: Mateus (2013).

No tocante especificamente ao **FEDER**, destacou-se a crescente participação das regiões Norte (QCA I: 22 por cento, QREN: 40 por cento) e Centro (20 por cento no Quadro I, 30 por cento no QREN), e a dotação diminuída para Lisboa (30 por cento no Quadro I, 4 por cento no QREN). Tendência fortalecida, em especial, quando esta região diminuiu sua área geográfica, passando territórios ao Centro e Alentejo - engenharia realizada no sentido de manter alguns municípios na área de elegibilidade do objetivo 1.

Na divisão do Fundo Social Europeu (**FSE**), observou-se trajetória semelhante, com crescente participação do norte e centro (figura 24).

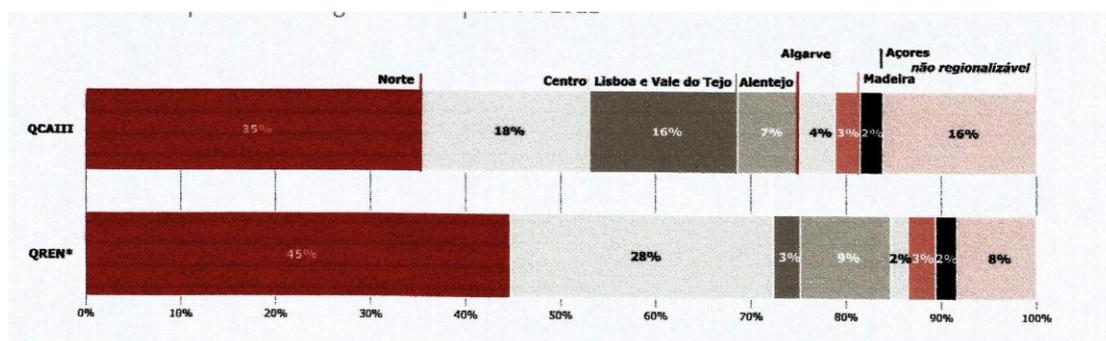


Figura 24: Repartição regional do FSE aplicados em Portugal, 2000—2011 (incluindo parcela não regionalizável). Fonte: Mateus (2013).

Em termos de áreas concretas de investimento, o **FEDER**, entre 1989-2011, priorizou o apoio às atividades econômicas (33 por cento em média – 41 por cento no QCA I, 32 por cento no QREN) com especial atenção à atividade empresarial (24 por cento em média). Os investimentos em infraestrutura receberam em média 36 por cento dos investimentos, com queda gradual na participação total (41 por cento no QCA I, 25 por cento no QREN). O terceiro grande foco dos investimentos deste Fundo foi relativo à atratividade e qualidade de vida - com grande destaque para as infraestruturas de ensino (26 por cento no QREN) e, em menor grau, para os investimentos socioculturais. Este eixo mostrou crescimento relativo ao longo do tempo - passou de 14 por cento dos investimento no QCA I para 40 por cento no QREN (MATEUS, 2013).

O foco maior do **FSE** foi em *aprendizagem ao longo da vida e formação inicial* (cerca de $\frac{3}{4}$ dos recursos). A formação avançada recebeu pequena parcela (cerca de 10 por cento). Este dado pode contribuir para a explicação do baixo impacto econômico dos investimentos em qualificação. Tais recursos foram aplicados no sentido de elevar os padrões educacionais gerais da população e não investidos em formação avançada. Outro destaque é a ínfima participação do *apoio à criação de emprego*, 3 por cento em média (figura 25).

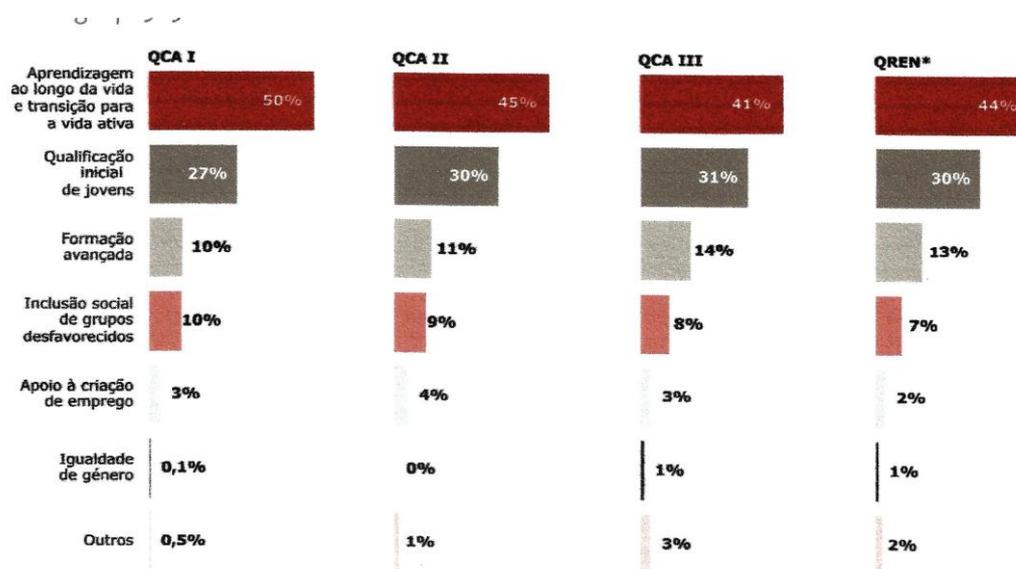


Figura 25: . Repartição por área de intervenção do FSE aplicado em Portugal, 1989-2011.
Fonte: Mateus (2013).

No caso do **Fundo de Coesão** (vigente desde o II Quadro), percebeu-se o favorecimento relativo de Lisboa, que recebeu em média 36 por cento dos recursos. Fato que reforça a perspectiva de utilização do Fundo de Coesão, de gestão exclusiva do governo central, como recurso compensatório à menor participação relativa de Lisboa nos outros Fundos (FEIO, 2014), mas que evidencia, por outro lado, a centralidade da região nas decisões estratégicas do Governo. O Centro teve um aumento significativo de participação (de 7 para 20 por cento), assim como o Alentejo (5 para 30 por cento), e o Norte teve uma diminuição relativa de aportes (31 para 17 por cento). Cabe ainda destacar que, no último período de programação, destacou-se uma distribuição relativamente mais balanceada entre as maiores regiões (figura 26). Em termos de áreas de intervenção, quase todo o Fundo de Coesão foi investido em transportes, em especial, ferroviário e rodoviário; e ambiente: água, saneamento e resíduos. (MATEUS, 2013).

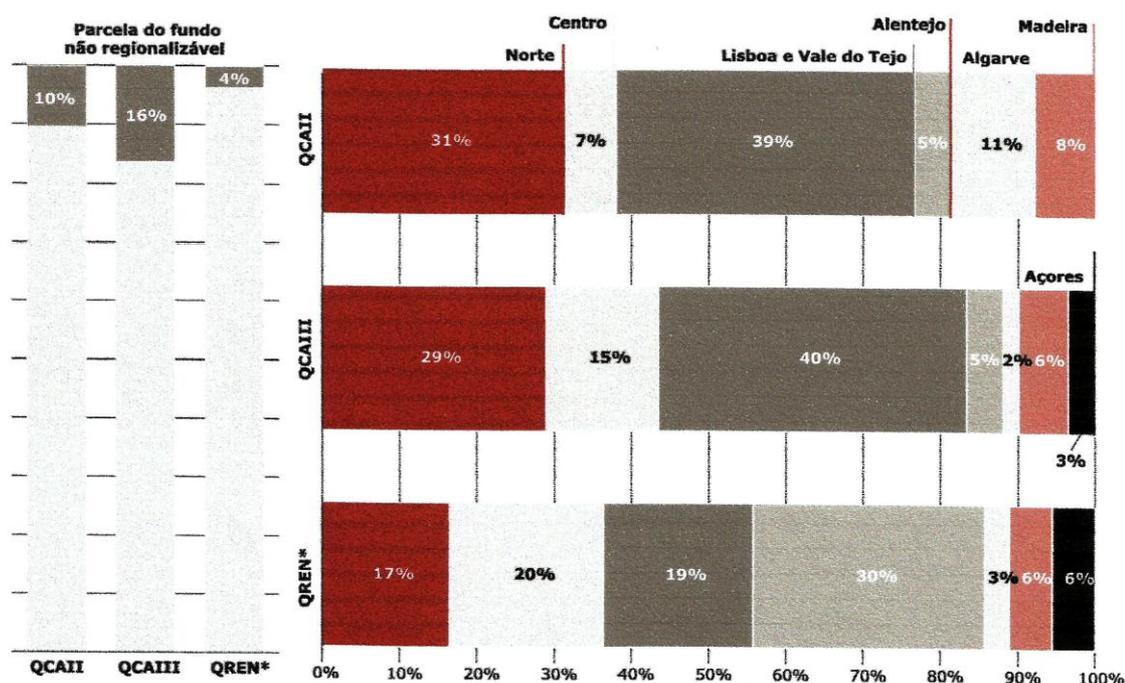


Figura 26: **Repartição regional do Fundo de Coesão aplicado em Portugal, 1993-2011.** No QCA II, não há dados disponíveis para os Açores. Fonte: Mateus, 2013.

Recentemente, a imprensa portuguesa destacou as críticas do Presidente da Câmara do Porto em relação à concentração dos Fundos e de seus impactos em Lisboa. Contudo, embora esta região tenha recebido parcela significativa do Fundo de Coesão,

no balanço geral, as outras regiões também receberam montantes consideráveis (ver figura 23). Ainda assim, segundo Feio (2014), um das maiores falhas do desenho português da PCEST, mais do que uma sobre dotação em Lisboa, foi uma subdotação na região metropolitana do Porto (não no Norte) – porque a afirmação do país como uma economia competitiva em escala global pressuporia, pelo menos, estas duas regiões metropolitanas fortes. Lisboa conseguiu afirmar-se, e o Porto perdeu importância relativa. Ainda segundo Feio (2014), em carácter prospectivo, a preocupação portuguesa maior não deveria ser com o “deserto interior” e sim em se afirmar a segunda metrópole do país e o sistema das pequenas cidades.

O desenho português, assim como o comunitário, foi bem ambicioso, destacando-se certo ruído na passagem da teoria para a prática. Tal dificuldade pode ser considerada como uma característica tradicional do processo de *implementação* de políticas públicas, evidenciado por meio da racionalidade limitada dos agentes e da reconhecida tensão entre o intelectual e o político. Passaremos então à análise desta outra fase da política de coesão em Portugal.

5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PCEST EM PORTUGAL: O AVANÇO DO DIÁLOGO POLÍTICO-DEMOCRÁTICO E AS NUANCES DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL ASSIMÉTRICA

O presente capítulo tem como foco o processo de implementação da política de coesão em Portugal, com o objetivo central de analisar a atuação dos diversos atores na implementação da PCEST em Portugal, em especial a UE, o governo central, as autoridades subnacionais e a sociedade civil. Mais especificamente, pretende-se refletir sobre a relação entre estes atores; verificar o seu grau de participação no processo de implementação; e destacar as diferenças no processo de implementação entre as regiões continentais e autônomas portuguesas.

5.1 As relações entre a Comissão Europeia e Portugal no âmbito da Política de Coesão: competências *parcialmente* partilhadas

O grande debate sobre as relações e poderes relativos da Comissão Europeia e dos Estados membros na política regional esteve fundamentado nas divergências entre intergovernamentalistas e defensores da GMN. Em geral, ao se analisar as reformas dos Fundos Estruturais e o jogo de poder entre os atores nacionais e supranacionais neste âmbito, a literatura tende a reforçar a visão de que a influência da Comissão foi muito significativa entre 1988 e 1993 e que, a partir de então, os Estados voltaram a controlar os mecanismos da política estrutural. A tese da renacionalização é defendida por autores relacionados à Escola Intergovernamental¹⁴³.

Outros autores, no entanto, ligados à perspectiva da GMN procuraram questionar tal tese. Para Gary Marks (1993), o poder foi dividido entre os atores supranacionais, nacionais e subnacionais. Bachtler e Mendez (2007) aprofundaram o debate e justificaram que a interpretação estadocêntrica esteve muito focada nas análises dos Regulamentos da Política de Coesão, com a avaliação inadequada do processo de implementação e a apresentação, assim, de argumentos falhos. Nesta visão, as reformas de 1993, 1999 e 2006, conhecidas na literatura por evidenciarem o fortalecimento do

¹⁴³ Ver, por exemplo: Pollack, 1995; Allen, 2005; Bache, 1999.

poder dos Estados, mostraram entretanto a continuidade da influência comunitária em pontos-chaves do processo de implementação política.

No primeiro regulamento do FEDER (antes de 1988), destacou-se a pouca influência comunitária e o extenso jogo de barganha política interestatal. Os projetos eram co-financiados em áreas definidas inteiramente por critérios nacionais. Com a reforma de 1988, a Comissão passou a utilizar amplos critérios comunitários para elaborar a lista de zonas elegíveis, e conseguiu construir um foco regional e um *framework* europeu (não necessariamente coincidente com as dinâmicas domésticas), assim como um processo decisório baseado em critérios técnico-funcionais (BACHTLER e MENDEZ, 2007).

Nas negociações para tal reforma, a questão central era se esta seria um acordo compensatório para os países mais pobres ou uma ampla política estrutural europeia. (GOULET, 2008). O estabelecimento de critérios técnicos demonstrou o trabalho da Comissão na construção de uma destacada política estrutural, claro que dentro dos limites orçamentários colocados pelos EM (Estados Membros). Assim, esta recortou e amarrou o processo de implementação, o concretizando via negociações com os Estados e regiões. O repasse orçamentário direto e simplificado, como era antes de 1988, fundamentava a política compensatória. A busca, no entanto, da razão estrutural passou a estar mais evidente no processo de formulação e implementação política desde então.

Em ampla análise sobre a fase inicial da PCEST, Marks (1996) procurou analisar as variações entre países em termos de influência política na PCEST. Uma das variáveis que ajudou a explicar a maior ou menor influência da Comissão em relação aos EM era o montante de recursos destinados ao desenvolvimento regional pela UE, em comparação com os recursos nacionais destinados a este mesmo fim. De acordo com a figura 26, percebe-se como os países da coesão eram dependentes dos recursos europeus, o que resultaria em uma maior influência da Comissão nesses países em termos de programação (MARKS, 1996).

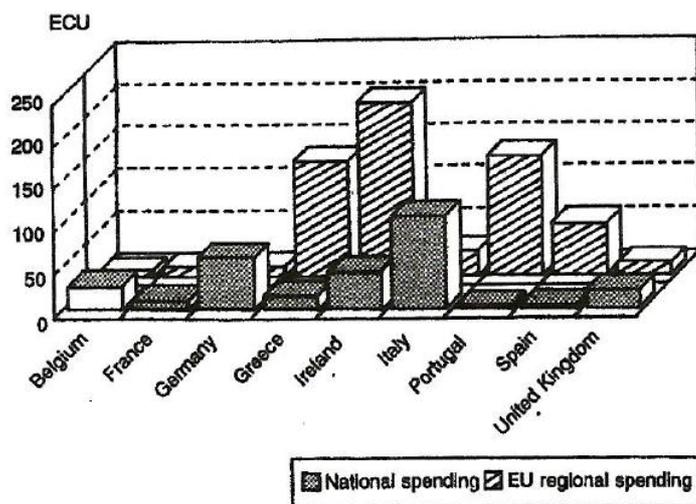


Figura 27: Gastos nacionais e da UE nas regiões – anual, *per capita*.

Fonte: Wishlade (1995, *apud* MARKS, 1996).

Além disso, no caso português, na primeira fase da programação, havia poucos recursos técnicos e administrativos nacionais para um debate mais ampliado sobre a definição de estratégias regionais de desenvolvimento.

Marks (1996) acrescenta ainda outra variável relativa à institucionalização de redes (*networks*) de políticas territoriais e à sua força normativa. A hipótese do autor é de que a Comissão (assim como outros agentes externos) pode ser mais influente quando as redes forem pouco institucionalizadas. Por outro lado, aonde havia um quadro normativo forte para guiar as relações entre os atores domésticos, a Comissão encontrava maiores dificuldades para exercer sua influência. Neste sentido, a influência da Comissão era muito maior na Bélgica, na Itália e na Espanha, onde os sistemas de relações territoriais eram fracamente institucionalizados, assim como na Grécia e Irlanda, onde havia fraca articulação entre governos subnacionais. Do outro lado, teríamos França, Reino Unido e, no extremo, a Alemanha, onde a Comissão seria pouco influente. Estes países, além de não serem dependentes dos recursos europeus em termos de desenvolvimento regional, constituíam-se em sistemas políticos altamente institucionalizados.

O caso de Portugal aproxima-se mais da Grécia e da Irlanda neste ponto. Além de dependente dos recursos europeus, é um Estado unitário com baixa institucionalização de suas relações territoriais (continentais). Mais especificamente, de acordo com as hipóteses de Marks (1996), podemos afirmar que a dependência dos recursos europeus contribuiu para a profunda adesão portuguesa a este projeto, não só em

relação à PCEST; enquanto a baixa institucionalização amplia as possibilidades de influência da Comissão.

Nos casos de Irlanda e Grécia, também podem ser destacados avanços relativos à GMN. Ao escrever sobre o impacto das reformas de 1988 na Irlanda, Laffan (1996) afirma que a política de coesão não mudou decisivamente a estrutura geral de poder, mas mexeu com as relações entre os atores central e local por meio da mobilização de grupos da comunidade local que procuraram obter maior controle sobre o desenvolvimento econômico local, do aumento do *input* local sobre a política nacional. Assim como na Irlanda, a mudança na Grécia não correspondeu a uma decisiva reforma institucional, entretanto, em nível informal, Ioakimidis afirmou que os governos subnacionais foram energizados, aumentando as expectativas e demandas, modernizando as burocracias, e criando novos canais de comunicação com o governo central, com a Comissão e com outros governos subnacionais no resto da Europa, sem o controle do governo central. (*apud* MARKS, 1996). Processo semelhante ocorreu em Portugal, onde tal dinamização subnacional iniciou-se com as reformas de 1988 e ainda está em andamento.

Nas reformas de 1993, houve reforço do espaço estatal no tocante à implementação. Os autores que defendem a tese da renacionalização destacaram o enfraquecimento do princípio da concentração, tendo em vista a flexibilidade na aplicação dos critérios comunitários e a possibilidade do Estado propor áreas elegíveis (sob os objetivos 2 e 5b¹⁴⁴). No entanto, não se deve exagerar o nível de controle dos Estados já que a lista final teria que ser negociada com a Comissão. (BACHTLER e MENDEZ, 2007).

A reforma de 1993 também permitiu que os Estados tivessem o controle da definição dos parceiros regionais e locais. Ainda assim, os princípios fundamentais foram mantidos, e as mudanças não seguiram todas as preferências requeridas por atores influentes. (SUTCLIFFE, 2000). De fato, nas negociações para a definição do desenho institucional da PCEST, os governos da França, Reino Unido, Alemanha e Espanha queriam maior controle sobre a Comissão e a renacionalização da política regional. Os franceses apresentaram um projeto com este propósito, apoiados pelos britânicos. Os espanhóis queriam estabelecer prioridades nacionais de desenvolvimento econômico e não regionais (elegibilidade), e os alemães reclamavam das restrições comunitárias em

¹⁴⁴ O objetivo 2 abrangia as regiões afetadas pelo declínio industrial, e o 5b tratava do desenvolvimento das zonas rurais, em especial da diversificação das atividades agrícolas tradicionais (ALLEN, 2005).

termos de elegibilidade, que limitavam as suas possibilidades de alocação. Tal coalizão era oposta pelos portugueses, irlandeses e belgas, estes apoiadores tradicionais da Comissão (MARKS, 1996). O fato de todas as regiões portuguesas, nesta fase, serem elegíveis pelo objetivo 1, parecem ter minorado os potenciais conflitos com as prioridades estabelecidas pela Comissão. De qualquer forma, como este ponto central (sobre a elegibilidade das regiões) não foi amplamente alterado, infere-se certa influência da coalizão pró-Comissão.

Em termos estratégicos, enquanto a reforma de 1988 teve como fontes de inspiração a solidariedade e a democracia, as mudanças foram sentidas ao longo dos anos e assumiram a liderança aqueles que enfatizavam aprimorar a eficiência do mercado e a governança inovadora. (HOOGHE, 1998). Ainda assim, houve uma relativa redução na margem de manobra estratégica da Comissão pois os Estados membros passaram a apresentar os Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) já com programas econômicos específicos a serem aprovados (que antes eram desenhados em parceria com a Comissão). De qualquer forma, a Comissão manteve a prerrogativa de negociar e aprovar os QCA's e de atrasar a implementação caso requisitos, como o Princípio da Parceria, não fossem observados. Além disso, a demanda por maior controle estatal teve também duas consequências inesperadas: empoderou a Comissão como árbitro (*referee*) no contexto da intensificação da competição entre os EM; e acabou por mobilizar os governos subnacionais no sentido de buscar alguma influência decisória, no sentido de defender seus interesses em termos de maximização das possibilidades de recepção de recursos (MARKS, 1996).

Bachtler e Mendez (2007) foram ainda mais específicos e procuraram detalhar os mecanismos da Comissão para influenciar o desenho estratégico da Política de Coesão. Antes de 1994, a Comissão tinha poderes formais, via Regulamentos, mas o exercício destes poderes era dificultado por questões logísticas, pela complexidade do processo e pela falta de informações relevantes – em função da falta de vontade ou incapacidade dos EM fornecê-las. Nas reformas de 1994, a influência comunitária evidenciou-se pelos seguintes fatores: (i) os Regulamentos eram mais específicos e exigiam informações mais específicas nos PDRs¹⁴⁵; (ii) o trabalho preparatório e as discussões relativas influenciaram o pensamento estratégico nacional em diversos

¹⁴⁵ Incluindo uma avaliação de impacto ambiental, objetivos quantificados, quadros financeiros detalhados e informações específicas para aferir a adicionalidade (BACHTLER & MENDEZ, 2007).

países¹⁴⁶; (iii) a Comissão, via negociações com os EM, conseguiu alterar os PDRs apresentados inicialmente. Em Portugal, a percentagem de apoio à agricultura aumentou de 12,4 por cento para 18,3 por cento no QCAII, em detrimento da indústria e dos transportes; enquanto a percentagem de infraestrutura foi reduzida em favor de mais gastos em educação. A Comissão também foi responsável por mudar a organização e formato de muitos programas do Objetivo 1, simplificando a sua estrutura, com a redução das prioridades estratégicas de quatro para três e dos domínios de intervenção de 53 para 29 (FERRÃO e FIGUEIREDO, 1995 *apud* BACHTLER e MENDEZ, 2007).

No período 2000-06, começou a terceira grande fase da política de coesão, em que destacaram-se mudanças relativas ao alargamento para o leste, que trouxeram novos desafios. Pesquisa publicada pela Comissão (CE, 1996) sugeriu que este seria mais benéfico para regiões da França, Reino Unido e, em especial da Alemanha, do que para regiões periféricas mais pobres e para a Europa do Sul. (BOURNE, 2007). O principal desafio, entretanto, dizia respeito ao grande diferencial destes países em termos de nível de desenvolvimento. A diferença do PIB *per capita* anual entre os membros da UE-15 (24.450 EUR) e a dos dez novos membros (13.240 EUR) apontava um horizonte de concentração de investimentos no leste. (MARTINS, 2004). No entanto, como visto anteriormente, os países da UE-15 ainda conseguiram receber boa parte dos Fundos nos períodos de programação subsequentes, evidenciando, portanto, a força dos Estados no âmbito da alocação orçamentária¹⁴⁷.

No processo de programação 1999-2000, a Comissão teve destacadamente sua influência diminuída em relação à alocação. Os Estados negociaram casos especiais e conseguiram alocações adicionais em certos países (em especial os da coesão) e áreas de transição (ex: Lisboa). No entanto, estas provisões adicionais somaram apenas 1,7 por cento do orçamento da política de coesão. Ademais, destacou-se uma mudança no *locus* de influência da Comissão neste período. O foco inicial na determinação dos *inputs* dos programas passou para o controle e monitoramento dos resultados (*outputs*) dos programas. Neste sentido, a Comissão passou a exercer papel mais rigoroso nas questões regulatórias, e as autoridades de programação dos Estados-Membros tornaram-

¹⁴⁶ No caso da Grécia, por exemplo, a orientação para as autoridades nacionais indicaram questões primordiais que influenciaram os rumos estratégicos básicos do PDR grego (SKOURAS, 1995, *apud* BACHTLER & MENDEZ, 2007).

¹⁴⁷ O “efeito estatístico” da mudança da UE-15 para a UE25, com a diminuição da média do PIB *per capita*, contribuiu para a definição de áreas de transição que continuariam recebendo recursos dos Fundos: *phasing-out* (abaixo da UE-15, mas não da UE25) e *phasing-in* (regiões recentemente saídas da convergência, ou seja, que ultrapassaram o objetivo 1 recentemente).

se mais responsáveis (*accountable*) pela gestão e resultados dos fundos estruturais. Tal ação foi complementada pela influência *soft* exercida pelas diretrizes comunitárias (BACHTLER e MENDEZ, 2007). Mais uma vez, buscou-se a simplificação dos procedimentos formais no âmbito da implementação política (reivindicação perene dos Estados).

Nas reformas de 2006, mais uma vez, o sistema de designação de área de alocação aumentou a importância do papel do Estado neste âmbito, com a alocação interna definida inteiramente por estes atores - provavelmente cedendo à pressão de países ricos, influentes, que queriam maior controle nacional dos gastos da coesão. Nessa linha, Marks (1996) sugere a hipótese de que a fase de definição orçamentária, por abranger um tema financeiro e/ou de soma zero, teria o processo decisório dominado pelos Representantes dos Estados Membros, enquanto a Comissão teria a oportunidade de desempenhar um papel mais significativo em temas não financeiros e/ou de soma positiva.

Ainda assim, com base nos parâmetros técnicos, a maior parte dos gastos da política de coesão (81,7 por cento) foi alocada em regiões/países determinados pelos critérios comunitários (BACHTLER e MENDEZ, 2007), evidenciando a força deste *framework*.

Em termos gerais, contudo, a própria funcionária da Comissão (ROZSA, 2014) admite partilhar da visão de fortalecimento dos Estados na UE. O princípio da parceria, por exemplo, vem sendo regularmente enfraquecido pelas reformas dos Fundos, tendo em vista que os Estados gradativamente foram ganhando mais poderes relativos à implementação e administração dos Fundos. (SCHRODER, 2008; BOURNE, 2007).

No período 2007-13, os interesses dos Estados em termos de definição da parceria e liberdade de alocação foram preservados. O objetivo um (convergência) foi mantido, com a manutenção dos critérios comunitários, mas também continuaram a ser atendidos os interesses gerais por meio das áreas de transição e do objetivo dois (competitividade e emprego) (SCHRODER, 2008).

O quadro tornou-se contudo mais complexo ao percebermos que a Comissão também não favoreceu a real concentração e preferiu a pulverização, o que não deixa de ser surpreendente (a julgar pelo foco de redução de assimetrias e a ênfase na focalização):

Na fase preparatória “das negociações orçamentais, a existência de um ‘futuro Objetivo 2’ foi ameaçado por um grupo de países contribuintes líquidos (Alemanha, Holanda, Suécia, Reino Unido), que defendia que a política de coesão da UE deveria ser restrito aos países/regiões mais pobres da UE (HMT et al, 2003; Bachtler e Wishlade, 2004). Como parte das suas propostas sobre o futuro da política de coesão da UE, a Comissão respondeu a esta ameaça por meio da ‘re-embalagem’ dos Objetivos 2 e 3 como um objetivo de ‘competitividade regional e emprego’, orientados para as metas das agendas de Lisboa/Gotemburgo e dando aos Estados-Membros mais flexibilidade para determinar como ele seria usado. Neste contexto, a transferência da responsabilidade pela designação de área para os Estados Membros poderia ser vista como um ‘trade-off’ - ainda que forçado sobre a Comissão pelos contribuintes líquidos - para garantir a continuação dos fundos estruturais fora dos países e regiões menos desenvolvidos, mantendo assim a influência da Comissão sobre a política de coesão em toda a UE.” (BACHTLER e MENDEZ, 2007).

Pode-se compreender este fato de acordo com a linha que entende que a coesão deve significar uma ampla ação europeia e não concentrada nos países pobres. Tal dinâmica também pode ser interpretada como uma manifestação do interesse da Comissão pela manutenção de poder em sentido mais amplo, tendo em vista que a perda do alcance abrangente poderia facilitar a eficiência, mas certamente diminuiria o poder da UE¹⁴⁸.

A programação passou a ter uma menor atenção relativa da Comissão, com a continuidade da tendência de simplificação, com menos documentos de programação e a proporcionalidade (maior simplificação relativa de programas menores). A simplificação dos programas operacionais e a descentralização da responsabilidade tiveram como razão oficial a destacada complexidade (como obstáculo anterior) e a relação da descentralização com o aumento da eficiência, tornando os EM mais politicamente responsáveis pela implementação. A explicação política, por sua vez, aponta para uma troca com os EM, que tiveram suas demandas por simplificação atendidas. A Comissão, por sua vez, pôde focar-se em objetivos político-estratégicos, no contexto do baixo desempenho econômico europeu. Os objetivos de longo prazo da PCEST então foram alterados por meio da vinculação parcial da alocação, programação e implementação dos Fundos aos objetivos da Agenda de Lisboa. As grandes diretrizes comunitárias passaram a ter que ser aprovadas também no Conselho (os Regulamentos sempre o foram). (SCHRODER, 2008).

¹⁴⁸ Para uma visão crítica da Comissão e da briga interna por poder, ver, por exemplo, escritos de Philippe Herzog. De maneira análoga, é interessante notar como o Parlamento Europeu agiu também em causa própria, no sentido de aumentar seu poder e influência. Nesse sentido, ver: MEDEIROS, M.; PAIVA, M. E; e LAMENHA, M. *Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada*. Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 154-173 [2012]

Bachtler e Mendez (2007) ao defenderem conclusivamente a tese da GMN na Política de Coesão, resumem as mudanças no *locus* de influência da Comissão: em 1989-1990, o foco da Comissão estava na conformidade regulatória; em 1993-94, a Comissão teve como objetivo influenciar as entradas (*inputs*) financeiras; no período subsequente, além das entradas financeiras, a Comissão procurou exercer influência no controle e monitoramento dos resultados dos programas; e desde 2006-07, com limitada influência financeira, a instituição passou a exercer influência no nível político-estratégico. (BACHTLER e MENDEZ, 2007).

Após essa abordagem ampla das relações entre a Comissão e os EM na PCEST, passaremos à análise específica desta dinâmica em Portugal. Todos os entrevistados ressaltaram as ótimas relações entre a Comissão (DG Regio) e o Governo português e a continuidade desta dinâmica ao longo dos diversos períodos de programação. A DG-Regio tem um excelente relacionamento com Portugal em nível político, mas também em nível de trabalho - com os parceiros da Comissão no governo.

Portugal construiu uma imagem muito positiva no contexto europeu, a imagem do *bom aluno*, que se esforça em fazer as coisas corretamente. Nas visões da Comissão e do MNE (Ministério dos Negócios Estrangeiros) ¹⁴⁹, o processo de construção de confiança está consolidado, há uma relação de confiança e de cooperação. Rozsa (2014) acrescenta que “[...] os portugueses são grandes diplomatas, eles são realmente fantásticos em falar, negociar, expressar suas vontades e convencer.”

Outro ponto de semelhança no discurso dos atores foi o caráter técnico das negociações e a perspectiva da competência partilhada, da *gestão partilhada* (PESSOA, 2014; ROZSA, 2014; BOTELHO e BRITO, 2014). A política regional não é de competência exclusiva da Comissão, é algo compartilhado com os Estados membros. Esta faz as propostas dos Regulamentos, e então, são seguidos procedimentos regulares de *joint decision* entre os EM, PE e Comissão para fixar as novas regras. Isto é, basicamente, baseado num acordo entre todas estas instituições e governos. Na fase de negociação, “[...] a Comissão tem um papel na definição das estratégias e das principais linhas onde o investimento deveria ir” (ROZSA, 2014). Os objetivos locais, contudo, muitas vezes mostram-se divergentes dos comunitários no processo negocial, é quando se manifesta na prática a força restritiva do *framework* europeu. A Comissão muitas vezes tem objetivos de equidade. Por estar fora do debate político interno, a Comissão

¹⁴⁹ No Brasil, a instituição equivalente é o MRE (Ministério das Relações Exteriores).

insiste para que os melhores projetos, que estejam mais maduros, com mais impactos, sejam os projetos escolhidos. (PESSOA, 2014).

Sobre a definição das prioridades estratégicas, o processo negocial envolve diálogo amplo, criação de consensos e aprendizado conjunto. Desde o QREN e na definição do Quadro mais recente (2014-20), por exemplo, o investimento em infraestrutura tornou-se uma prioridade negativa no país, em função dos grandes investimentos que foram feitos anteriormente (ROZSA, 2014; BOTELHO e BRITO, 2014; RODRIGUES, 2014), assim como o são os investimentos no parque escolar, no caso do Centro, tendo em vista a magnitude dos investimentos realizados no QREN nesta área (RODRIGUES, 2014). Como prioridade negativa, só podem ser realizados se justificados de uma maneira muito específica e fundamental. Segundo Rozsa (2014), a Comissão tem discutido com o governo português sobre esse assunto, procurando definir qual é o nível de investimento em infraestrutura que é realmente necessário; definitivamente, a ênfase está mudando para áreas *soft* como competitividade, empresas e inovação.

A funcionária confirma, expressamente, a dificuldade de o público poder acompanhar as negociações – pois estas são fechadas. O processo de negociação não é público, o que evidencia a falta de transparência dos processos políticos europeus e reforça o argumento do déficit democrático. Rozsa (2014) afirma que, em alguns anos, vai haver um documento em que os funcionários farão um relatório sobre as negociações, mas vai ser muito geral, sem a possibilidade de seguir os detalhes dos acordos. De qualquer forma, ela confirma, assim como o MNE, o que eles chamam de *diálogo informal*. Foram feitas seis ou sete rodadas de negociações com o governo sobre o Acordo de Parceria (Quadro Estratégico para 2014-20). “Nos preparamos para cada uma destas etapas [a divisão de Portugal da DG-Regio], construímos nossa posição, às vezes a gente deu algum retorno para os portugueses, mas são documentos muito internos, estes não são para o público”, afirmou a funcionária entrevistada. Botelho e Brito (2014) também destacaram o *diálogo informal* e o descreveram como um diálogo vivo, frequente, que constitui-se em um processo hermenêutico, de interpretação das normas. “Há mais de um ano, tem havido reuniões sistemáticas com nossa unidade da DG-Regio da Comissão, onde foram mostrados os documentos todos, os diagnósticos prospectivos foram apresentados, foram debatidos.”. Posteriormente, na etapa formal de negociações, o governo português apresentou oficialmente o acordo e a

Comissão preparou as observações oficiais, que já haviam sido anteriormente acordadas e também não são públicas.

Ao longo de todo o processo negocial, destacou-se a construção do consenso estratégico, o aprendizado conjunto, o jogo diplomático do *soft power*. Hoje, os funcionários portugueses dominam a fase de programação estrutural e estão muito bem preparados. As divergências ocorrem não por falta de conhecimento e sim, em função das definições estratégicas. Há posições e ideias divergentes e um esforço de convencimento recíproco. Em algumas áreas, a Comissão fez progressos, em outras, esgotados os argumentos, resta apenas a decisão política formal. Mas, em um balanço final, Rozsa (2014) mostrou-se otimista: “[...] nós vamos conseguir um bom resultado no final”.

Uma vez acordados os programas e definidas as estratégias, é o EM quem assume. Este tem que realizar a seleção, aprovação e monitoramento dos projetos. Assim, “[...] em nível de projeto, basicamente tudo é feito pelo Estado-Membro.” (ROZSA, 2014). A Comissão tem um papel muito limitado na definição concreta dos investimentos e instrumentos muito restritos para limitar, parar ou intervir.

As representantes do MNE relativizam mais a força do Estado português no processo, enfatizando a força restritiva das normas europeias. O fato de haver uma decisão formal da Comissão aprovando a base para se justificar a despesa (Quadros Estratégicos), dá à Comissão alguma margem de influência. Depois, a atuação estatal fica limitada por procedimentos *à posteriori* de acompanhamento, de fiscalização (pelo Tribunal de Contas da UE) e de auditoria, que impõem uma disciplina normativa, o que garante que o sistema funcione coerentemente, de acordo com as regras (BOTELHO e BRITO, 2014).

A seleção dos projetos é feita pelo Governo central. Este escolhe alguns projetos-chave, prioritários; e há também a seleção de projetos via concursos (livre concorrência para apresentação de projetos), em que as pessoas físicas ou jurídicas podem se candidatar. A escolha é feita com base em critérios, pela equipe de assessoramento liderada pelo gestor (da referida unidade de gestão). Na fase inicial, os concursos estavam abertos em permanência, enquanto houvesse disponibilidade financeira. Mas isto não contribuiu muito para a seleção dos melhores projetos, pois a tendência foi financiar os primeiros projetos que iam se apresentando, e um bom projeto que fosse apresentando na fase final do período de programação poderia não ser financiado, caso já não houvesse mais disponibilidade financeira. Optou-se então por

concursos não abertos em permanência. Agora há uma fase específica de seleção dos projetos - de acordo com as áreas e medidas identificadas nos programas para serem financiadas (BOTELHO e BRITO, 2014).

Sobre alocação, os envelopes são definidos, em nível comunitário, pelo grau de desenvolvimento da região. Ou seja, os recursos da coesão destinados a Portugal dividem-se entre regiões dos objetivos 1 e 2 e regiões em transição (exceto o Fundo de Coesão que é de gestão puramente nacional). Com base nessas restrições, o Governo central é quem decide como dividir o dinheiro entre diferentes programas. (ROZSA, 2014 e BOTELHO e BRITO, 2014).

Ainda assim, como destacado anteriormente, e também no caso português, o Estado tem certa flexibilidade para realizar mudanças na alocação. Quando se faz a repartição comunitária do dinheiro pelos Estados, ela se faz por regiões, e o país então recebe a soma destes recursos regionais. No caso das Regiões Autônomas (RAs), em que há governos democraticamente eleitos e com competências próprias, os recursos finais a estas destinados via Governo central não diferem muito dos envelopes definidos inicialmente. O Fundo de Coesão tem gestão centralizada e é utilizado pelo Estado com certa flexibilidade, no sentido de equilibrar as eventuais necessidades regionais (inclusive das RAs). No caso dos Fundos Estruturais, há certa flexibilidade dentro da tipologia de regiões e entre estas. Portanto, entre as regiões menos desenvolvidas (abarcadas pelo objetivo 1: Norte, Centro, Alentejo e Açores) há certa margem de manobra para reorganização destes montantes, assim como ocorre dentro das regiões mais desenvolvidas (objetivo 2: Lisboa e a Madeira). No QREN, a região de transição que ficava à parte era o Algarve. Ainda assim, havia alguma possibilidade, numa percentagem mínima de 2 por cento, de se poder transferir parte dos recursos do envelope de uma região para outra, o que no caso do Algarve é muito importante. Nesta região portuguesa de veraneio, a população residente é relativamente pequena, mas a quantidade de turistas em determinadas épocas do ano, em especial no verão, é enorme e, portanto, as infraestruturas necessárias (como saneamento básico e hospitais, por exemplo) têm que ser redimensionadas a esta base, e não com base na população residente, como é o cálculo inicial comunitário. (BOTELHO e BRITO, 2014).

A participação da Comissão na implementação restringe-se aos Comitês de Monitoramento, em que a instituição participa como observadora, sem poder de voto, apenas em caráter recomendatório. Há encontros anuais com as CCDRs (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e com outros *stakeholders* regionais, num

processo contínuo de monitoramento, cujo foco é verificar a forma como os programas são implementados, como estão sendo gastos os recursos e se os objetivos estão sendo alcançados. Pode-se interpretar as auditorias como parte deste processo. Neste sentido, as instituições nacionais encarregadas da gestão do programa têm que assegurar o cumprimento das regras e a gestão financeira e há também auditoria externa (da Comissão). A avaliação fecha este processo e é realizada conjuntamente, parte pelas regiões, parte pelo Observatório (instituição nacional de gestão) e também por consultores externos.

Sobre a questão da corrupção, a representante da DG-Regio que cuida especificamente de Portugal acredita que a situação não é ruim, e que os casos são muito raros. Há alguns casos de irregularidades, caso de as regras não terem sido corretamente seguidas, o que é passível de correção e diferente de corrupção. Segundo Rozsa (2014), o sistema de gestão e controle financeiro em Portugal está entre os melhores da Europa e funciona muito bem.

Com base na relação entre os níveis nacional e comunitário, podemos então compreender a implementação da PCEST como um processo de competências *parcialmente* partilhadas entre estes, no âmbito do que podemos definir como um processo de governança multinível *assimétrica*. A força da Comissão é ampla em principalmente uma fase, no tocante ao desenho institucional. As restrições comunitárias são definidas no processo negocial e atuam de forma negativa, na coibição de programas desencaixados dos objetivos e estabelecimento de prioridades negativas. O processo negociado e pouco transparente, acarreta um reforço mútuo destes polos centrais do poder europeu (UE e Governo central). A Comissão não participa diretamente na implementação, apenas como observadora (ROZSA, 2014) e realiza avaliações de forma compartilhada com os Estados e autoridades subnacionais. Há um diálogo ampliado entre Portugal e a Comissão, com relações fluidas e cordiais, mas tendo em vista a ampla *rationale* e definição dos programas em nível comunitário; quando se passa à implementação, o EM tem grande margem de manobra para definir os projetos (meios) e a alocação de recursos. Em suma, a Comissão tem uma atuação restrita mas influente, enquanto o Estado tem uma ampla atuação em todas as fases.

Após a análise dos níveis supranacional e nacional, continuaremos com a abordagem deste último nível, acrescentando à reflexão os aspectos subnacionais.

5.2 O processo de implementação nas regiões portuguesas: a GMN *assimétrica*

O foco da presente análise recai sobre a participação de destacados atores portugueses no processo de implementação: o governo central e suas estruturas de gestão; a participação subnacional via CCDRs (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional); as Regiões Autônomas (RAs) e a sociedade civil¹⁵⁰. Inicialmente, ao abordarmos o Governo central, traçaremos um breve panorama da estrutura política portuguesa, constituída de um Estado unitário com duas RAs, em que houve desconcentração (via CCDRs) e descentralização (RAs).

Segundo Lijphart (2008), o federalismo é o meio mais típico e drástico da divisão do poder. É, no entanto, relativamente raro. Existem cerca de duas vezes mais estados unitários do que federais. Estes são geralmente descentralizados, enquanto os estados unitários, em sua maior parte, são centralizados. Portugal encaixa-se nesta categoria de estado unitário e centralizado (figura 28), em que só há governos subnacionais em nível local (municipal)¹⁵¹, com exceção das Regiões Autônomas, que possuem governos regionais.

¹⁵⁰ Tendo em vista a escassa literatura sobre o processo de implementação, a maior parte das fontes deste trecho foram as entrevistas realizadas em Portugal, no início de 2014. Agradecemos então a valiosa contribuição dos seguintes entrevistados: Prof^a Arminda Neves (ISCSP), Prof. Dr. Eduardo Brito Henriques (CCDR-LVT), Sr. Paulo Areosa Feio (Observatório do QREN), Sr^a Alexandra Rodrigues (CCDR-Centro), Sr. Eng. Mario Neves (CCDR-N), Dras. Maria João Botelho e Rita Brito (MNE), Sr. Luiz Sá Pessoa (Representante da Comissão Europeia em Portugal) e Sra. Judit Torokne Rozsa (DG-Regio, seção Portugal).

¹⁵¹ O Presidente da Câmara Municipal, em Portugal, corresponde ao Prefeito no Brasil.

... E SEIS DEMOCRACIAS, PERÍODO DE 1945 A 1996

<i>Federal e descentralizado [5,0]</i>		
Austrália	Suíça	(Bélgica depois de 1993)
Canadá	Estados Unidos	
Alemanha		
 <i>Federal e centralizado [4,0]</i>		
Venezuela		Áustria [4,5] Índia [4,5]
 <i>Semifederal [3,0]</i>		
Israel	Papua-Nova Guiné	Bélgica [3,1]
Holanda	Espanha	(Bélgica antes de 1993)
 <i>Unitário e descentralizado [2,0]</i>		
Dinamarca	Noruega	
Finlândia	Suécia	
Japão		
 <i>Unitário e centralizado [1,0]</i>		
Bahamas	Jamaica	França [1,2]
Barbados	Luxemburgo	Itália [1,3]
Botsuana	Malta	Trinidad [1,2]
Colômbia	Maurício	
Costa Rica	Nova Zelândia	
Grécia	Portugal	
Irlanda	Reino Unido	
Islândia		

Nota: Os índices de federalismo estão entre colchetes

Figura 28 - Grau de Federalismo e Descentralização em trinta e seis democracias, período de 1945 a 1996.

Fonte: Lijphart (2008, p. 217).

“O federalismo é mais comum em países grandes e sociedades plurais” (LIJPHART, 2008, p. 222). Países pequenos “[...] dificilmente necessitam muita descentralização” (LIJPHART, 2008, p. 218). Ainda assim, Suíça e Bélgica são pequenos estados federais e descentralizados, fato relacionado com a questão étnica e cultural (ambas são sociedades plurais). Portugal, por sua vez, caracteriza-se como uma sociedade não-plural.¹⁵²

Outra forma de avaliar o grau de descentralização é verificar a participação do governo central nos impostos. Os governos de Portugal, juntamente com a Irlanda, Reino Unido e Grécia encontram-se entre os mais centralizados fiscalmente, acompanhados, no extremo, pela Holanda, aonde a participação do governo central nos impostos chegou a 96,1 por cento. No lado oposto, está a Suíça, cuja participação era cerca de 40 por cento. (figura 29).

¹⁵² Ver Lijphart (2008, p. 76-79) para problematização da tripla classificação em sociedades plurais, semiplurais e não-plurais.

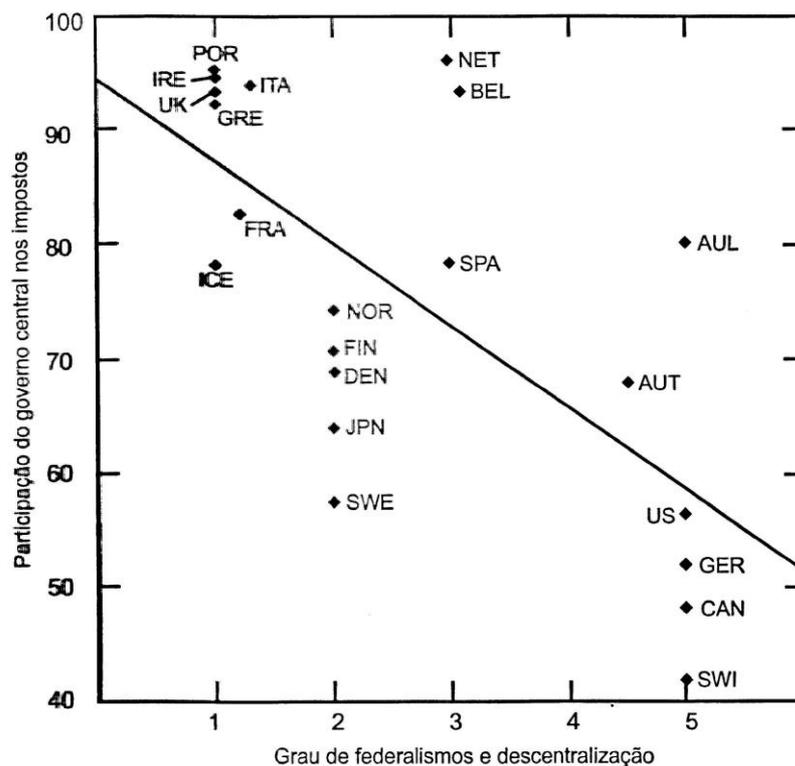


Figura 29: Relação entre o grau de federalismo-descentralização e a participação do governo central no total de impostos centrais e não-centrais em 21 democracias, período de 1980 a 1992.
 POR=Portugal.
 Fonte: Lijphart (2008, p. 220).

Também no index de autonomia regional adaptado por Marks (1996, p. 410, anexo 8), destaca-se a baixa autonomia institucional portuguesa (pontuação 1, em uma escala de 5, alcançada em função das Regiões Autônomas). Grécia e Irlanda tiveram pontuação nula (0) por serem Estados puramente unitários.

Por fim, neste breve panorama geral, destaca-se também que Portugal apresenta uma constituição rígida, exigindo aprovação por uma maioria maior do que dois terços, assim como uma fraca revisão judicial, ou seja, o uso moderado da revisão pela Suprema Corte no sentido de aferir a constitucionalidade das leis aprovadas pelos legislativos nacionais. (LIJPHART, 2008).¹⁵³

Apesar de ser um Estado unitário, Portugal tem duas regiões autônomas (RAs), Açores (RAA) e Madeira (RAM) que foram criadas em 1976, pela via constitucional,

¹⁵³ Apesar disto, é interessante notar que o Tribunal Constitucional português tem tido recentemente uma atuação muito destacada na declaração de inconstitucionalidade de várias medidas de austeridade em Portugal. Ver, por exemplo: [http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=2650440]. Acesso em: 24 Jul. 2014.

consagrando uma vontade popular autonômica de longa data. Esta esteve historicamente fundamentada na insularidade, na distância geográfica e política do poder central e sua condição periférica (FERNANDES, 1987). Estas regiões passaram a ter um regime administrativo próprio, em que as assembleias e governos regionais têm amplos poderes para definir as suas políticas, exceto no que diz respeito à política externa, segurança e defesa, que são de competência do Governo Central¹⁵⁴.

O processo de regionalização, a formação de autarquias de âmbito regional, foi prevista na Constituição pós-Revolucionária. No entanto, muitas razões contribuíram para as falhas das tentativas de descentralização: a ênfase do debate na questão dos limites espaciais e não na divisão de competências, o que inviabilizou o processo; pressões corporativas do centro (percepção de perda de poder e empregos); desconfiança das decisões técnicas tomadas em nível intermediário (desconfiança sistemática da eficácia da partilha de poder); dificuldade de implementar reformas mais profundas em governos fracos e transitórios; preferência centralista em governos fortes e duradouros; peso da tradição administrativa centralizadora e não suficiente reclamação de poder pelas periferias. (OLIVEIRA, 2013). As eleições locais parecem ter suprido o anseio democratizante. Assim, no Referendo realizado na década de 1980, de caráter não vinculativo, a regionalização perdeu. Segundo Oliveira (2013), tal processo foi conduzido pelo Governo com inabilidade e pouca coerência entre o objetivo e a proposta formulada. Um dos problemas destacados na condução do Referendo é que este misturava a questão da descentralização com a da definição das fronteiras regionais. Assim, “[...] ao forçar a adoção de uma dada divisão espacial regional com a qual o governo se identificava (oito regiões) misturou no ‘não’ votos com sentido distinto”. (OLIVEIRA, 2013). Em geral, destacou-se também uma forte mobilização dos centralizadores de todos os partidos.

Portugal tem um sistema semipresidencial parlamentarista¹⁵⁵, concentrado em torno de dois partidos, o PS (Partido Socialista) e o PSD (Partido Social Democrata). Alguns indicadores apresentam que há forte percepção na opinião pública portuguesa acerca da proximidade ideológica dos principais partidos de governo (o que acontece também com os partidos centristas em outros países europeus). A literatura sobre o tema

¹⁵⁴ Ref. [<http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa.aspx>]. Acesso em: 09 Set. 2014.

¹⁵⁵ Para uma discussão sobre as especificidades do sistema português, em especial sobre a força do Primeiro-Ministro, ver Dissertação defendida na UTL: LINDO, Carlos Manuel G. L. (2014). “O Semipresidencialismo no Portugal Democrático – Um estudo longitudinal”. O autor analisa o que chamou de transição do semipresidencialismo para o “presidencialismo do Primeiro-Ministro”. Disponível em: [<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6563>]. Acesso em: 03 Out. 2014.

destaca os seguintes elementos de convergência advindos da dinâmica interna: a esquerdização política inicial (pós-Revolução); a busca de redução da influência comunista na transição; a exclusão do PCP do espectro governativo, que teria empurrado o PS para a direita em termos de coligações e políticas adotadas; assim como as estratégias eleitorais *catch-all* dos dois partidos adotadas desde meados da década de 1980. Esta perspectiva foi fortalecida em nível internacional pelas teses sobre o fim da divisão ideológica esquerda-direita (com destaque para os escritos de Giddens) que foram depois amplamente contestadas por evidências de manutenção das ideologias partidárias e sua influência nos programas adotados. Assim, as ideias de solidariedade, combate às desigualdades, defesa das classes baixas e do papel relevante do Estado na sociedade e na economia estariam mais associadas à esquerda; enquanto a defesa da ordem, das classes altas, do individualismo e do menor papel do Estado estaria mais vinculado à direita política (GUEDES, 2012).

De acordo com esta linha, Guedes (2012) analisa as principais diferenças programáticas entre o PS e o PSD em Portugal, entre 1991-2009, que confirmam a diferença de foco entre a direita e a esquerda. Os temas sociais e a ideia de Estado regulador são mais relevantes nos programas do PS, enquanto os temas da lei e da ordem, assim como a ortodoxia econômica são temas mais frequentes nos programas do PSD (figuras 30 e 31).

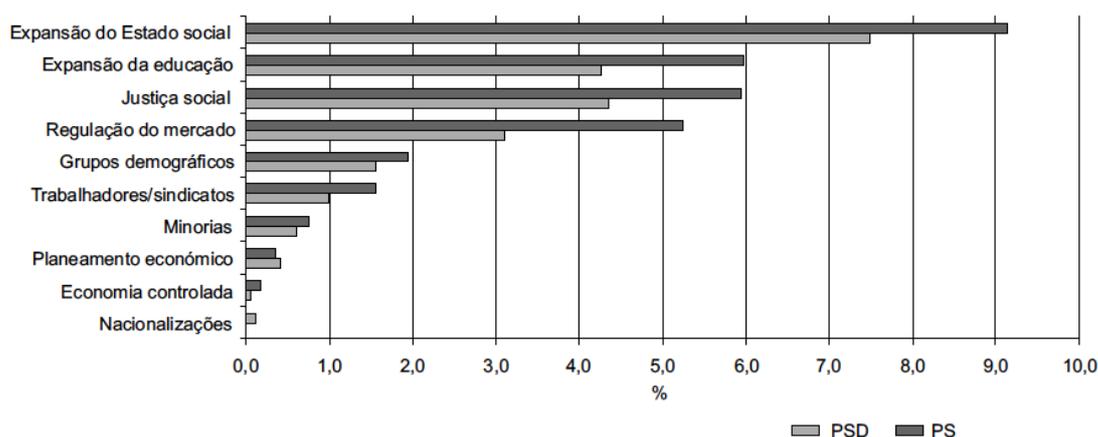


Figura 30- Temas de esquerda: relevância nos programas do PS e do PSD, média de referências entre 1991 e 2009. Fonte: Manifest Project (*apud* GUEDES, 2012, p. 12).

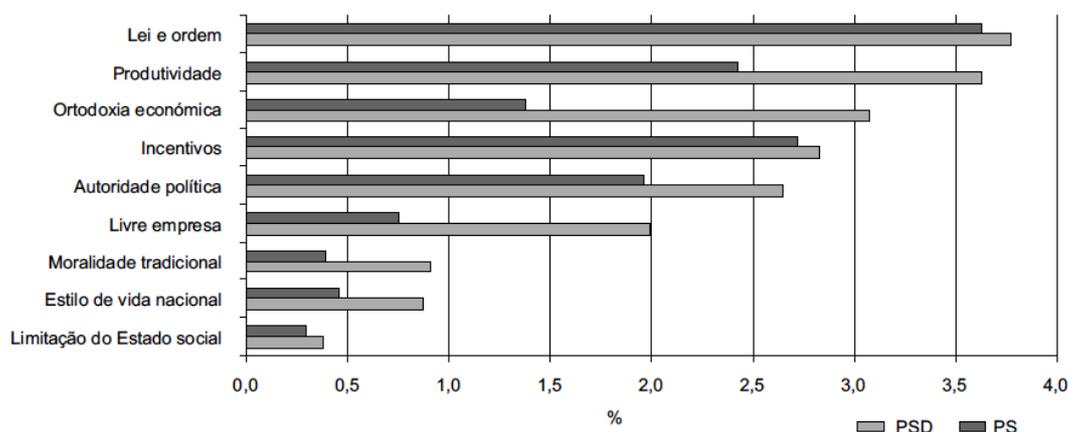


Figura 31 - Temas de direita: relevância nos programas do PS e do PSD, média de referências entre 1991 e 2009. Fonte: Manifest Project (*apud* GUEDES, 2012, p. 13).

Apesar destas diferenças fundamentais, destaca-se a convergência em relação à centralidade da opção europeia como via principal de inserção internacional¹⁵⁶. Para o alcance dos principais objetivos, a integração europeia foi um dos meios prioritários para ambos os partidos (figura 32), o que embasou a colaboração entre estes nas décadas de 1980 e 1990 (GUEDES, 2012 e PRIDHAM, 2005). O caminho europeu acabou por constituir, assim, um projeto de Estado.

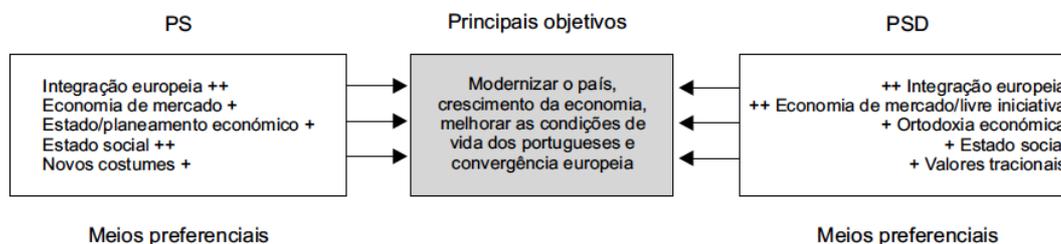


Figura 32 - Principais objetivos do PS e do PSD e meios preferenciais propostos para os alcançar. Fonte: Guedes (2012, p. 18).

Em relação à implementação da política de coesão em Portugal, destacaram-se também mais continuidades do que mudanças entre governos, estas largamente retóricas. Em sendo uma “área relativamente consensual”, o principal vetor de mudança foi mesmo a dinâmica do desenvolvimento (BOTELHO e BRITO, 2014).

Em função dos imperativos da política de coesão europeia, destacou-se, em Portugal, dinâmica de grande capacitação institucional e em termos de construção de planeamentos estratégicos. As condicionantes de tal política eram a existência de

¹⁵⁶ Perspectiva também confirmada por Botelho e Brito (2014).

estruturas nacionais dedicadas à gestão, acompanhamento e avaliação dos Fundos. Foram então criadas entidades novas e estruturas próprias de gestão - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), no que respeita ao FEDER e ao Fundo de Coesão, e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE). Estas instituições estiveram ao lado da administração pública tradicional e assim puderam oferecer maior especialização, remuneração e refrescamento ao aparelho tradicional do Estado. (FEIO, 2014). A estrutura interna do QREN tem um gestor responsável com uma equipe para cada programa, a do próximo período está ainda sendo definida, via criação da ADC (Agência de Desenvolvimento e Coesão) (BOTELHO e BRITO, 2014).

O Observatório foi uma destas novas estruturas de gestão criadas para auxiliar o governo central na implementação dos Fundos Estruturais. Nos anos 1980, uma pessoa era responsável pela interlocução com a Comissão. No período 2000-6, esta função foi acolhida pelo Observatório do QCA III – que tinha uma pequena estrutura de menos de 10 pessoas e dedicava-se ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Fundos. No Observatório do QREN, esta estrutura foi reforçada, chegando a 30 pessoas. Esta manteve suas competências essenciais e ganhou outras diversas como prestar informação ao público e realizar a coordenação técnica da gestão dos Fundos. Recentemente, no quadro de programação que está sendo elaborado para o período 2014-20 (Portugal 2020) tais funções foram claramente integradas na administração pública central – por meio da constituição da Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹⁵⁷ (FEIO, 2014). Esta ganhou competências adicionais de coordenação e resultou da fusão das três referidas Instituições (Observatório do QREN, IFDR e IGFSE) no contexto da crise e da importância acrescida dos Fundos para a economia nacional. A Direção tomou posse em dezembro de 2013 no sentido de racionalizar a eficácia dos gastos estruturais e diminuir os custos. O Ministro do Desenvolvimento Regional, Poiares Maduro, destacou o aumento da capacidade administrativa, a melhora na eficiência da integração entre os Fundos e a elevação da cúpula da administração dos Fundos ao patamar primeiro da administração pública. Os fundos europeus passaram a ser considerados como alavanca essencial para o crescimento econômico e social do país, no contexto de restrição de gastos. Segundo o Ministro, as empresas serão as grandes beneficiárias do próximo quadro.

¹⁵⁷ Disponível em: [<http://sicnoticias.sapo.pt/economia/2013-12-11-tomou-hoje-posse-a-direcao-da-agencia-para-o-desenvolvimento-ecoesao;jsessionid=D42A2A59F7EF62F1B544F6B98B2719CD>]. Acesso em: 11 Dez. 2013. Ver documentação relativa à criação da Agência no sítio do Observatório do QREN [<http://www.observatorio.pt/>].

Em perspectiva histórica, notou-se grande avanço em termos de aprendizagem e participação de Autoridades locais e *stakeholders* setoriais no processo, fortalecendo o diálogo democrático. No QREN, apesar da referência da Comissão à dificuldade de avaliar o Princípio da Parceria, o Governo Português esforçou-se em fazer uma síntese das principais Reuniões, Seminário e Conferências de apresentação e debate (anexo 9). Contudo, como afirmou a Comissão, é difícil avaliar em que medida o resultado desses debates têm sido considerado pelo Governo Central. “O QREN menciona que vários contributos (*inputs*) dos *stakeholders* acima mencionados foram tidos em conta no QREN submetido. No entanto, nenhuma evidência para apoiar esta afirmação foi apresentada. Portanto, não podemos avaliar o valor acrescentado prático e o nível de envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil no processo de formulação política.”¹⁵⁸ (QREN, 2007, p. 128).

Ainda assim, no cotidiano português recente, notou-se grande pressão social sobre a gestão dos Fundos, em especial via disputas públicas por recursos (por exemplo, entre Lisboa e Porto) e debates com grande visibilidade e reflexos na imprensa portuguesa. Também em relação à avaliação, esta foi destacadamente realizada com a contribuição regional. Segundo Rodrigues (2014), cada programa operacional tinha uma pequena estrutura de acompanhamento e avaliação, um *miniobservatório*, que colaborava com o Observatório do QREN, que se alimentava das bases de dados deste, assim como de cada programa operacional.

No processo de implementação da PCEST nas regiões continentais, em especial na gestão dos Programas Operacionais Regionais (PORs), as Instituições de maior destaque foram as CCDRs (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional). Estas são parte da administração central e têm a função de coordenar e articular as várias políticas regionais. Estas instituições existem desde antes do 25 de abril e estavam voltadas à realização dos Planos de Fomento. São então estruturas tradicionais de planeamento, tem história de competência técnica muito relevante e, com a Revolução, deram apoio à instalação das autarquias locais. As então CCRs (Comissões de Coordenação Regional) contribuíram para capacitar esta nova instância do poder político e tiveram enorme relevância na fundação da nova administração pública

¹⁵⁸ Livre tradução da autora. “The NSRF [QREN] mentions that several inputs from the above mentioned stakeholders have been taken into account in the submitted NSRF. However, no evidence to support this statement has been submitted. Therefore, we cannot assess the practical added value, and the level of involvement of the social partners and civil society, in the process of policy design.”

portuguesa (FEIO, 2014; NEVES, 2014 e MOZZICAFREDDO, 2003). Desde fins dos anos 70, suas áreas de atuação era semelhantes às de hoje (figura 33).



Figura 33 - **Zona de ação das Comissões de Coordenação Regional (CCRs)**
Fonte: Silva (1989 *apud* MOZZICAFREDDO, 2003, p. 10).

Além do apoio às administrações locais, as funções das CCDRs relacionam-se também com as políticas nacionais ambientais; desenvolvimento e implementação das políticas de desenvolvimento regional definidas em nível nacional; fiscalização; e ordenamento do território, com a coordenação territorial de programas de natureza diversa (RODRIGUES, 2014)¹⁵⁹. Com a integração europeia, a instituição passou a ser gestora dos Programas Operacionais Regionais (PORs), em que a região pode definir suas opções estratégicas (em relação aos seus aportes financeiros) sob a orientação nacional.

A política portuguesa de desenvolvimento regional concentrou-se, sobretudo em termos de recursos, nos projetos relativos à política de coesão. Essa significativa dotação financeira comunitária agregou uma capacidade de mobilizar atores para áreas considerada fundamentais. A gestão dos Programas Regionais, inclusive em termos de alocação, acabou por conferir às CCDRs certo capital político (FEIO, 2014), e as

¹⁵⁹ Ver *sites* das CCDRs, em que há muita informação disponível sobre suas atuações recentes.

Autoridades subnacionais tiveram uma força destacada nos PORs. (PESSOA, 2014). Na fase inicial de instalação dos Fundos (QCA I e II), os PORs (somados os programas das cinco regiões continentais e das duas RAs) respondiam por cerca de 20 por cento dos aportes dos Fundos. (MEDEIROS, 2013).

Há um grande reconhecimento na literatura de que o princípio da parceria teve melhores chances de realização nas fases de implementação e avaliação. A maior autonomia regional na construção dos PORs e na concepção de projetos locais teve relação com as necessidades de maior legitimidade e de informação e recursos locais por parte dos Governos centrais¹⁶⁰. Ademais, as relações entre os governos centrais e subnacionais em diversos países europeus podem facilmente estar envolvidas em conflitos político-partidários (MARKS, 1996), o que também ocorreu no caso de Portugal, onde os governos subnacionais pressionaram pela distribuição dos Fundos de acordo com a lógica nacional já definida de distribuição, a *fefização*, provavelmente no sentido de procurar evitar mudanças de alocação ao sabor da lógica nacional-partidária.

A dinâmica chamada de *fefização* refere-se ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que especifica a parcela que cabe aos municípios dos recursos nacionais. Esta repartição é baseada em um conjunto de critérios que levam em conta, por exemplo, população e relevo. Esta mesma lógica nacional de distribuição foi, durante muito tempo, levada para os fundos comunitários. E o impacto desses recursos avultados nas autarquias foi tremendo, porque o montante de receitas nacionais para as transferências para os municípios (FEF) é muito inferior aos fundos comunitários. (NEVES, 2014). Entende-se assim o foco das autarquias em gastar os recursos disponíveis, mesmo que em obras não tão relevantes em termos produtivos, no sentido de evitar a possível perda desses recursos em momento posterior.

A batalha entre os vetores de centralização e descentralização ocorreu de maneira contínua (RODRIGUES, 2014 e NEVES, 2014). De qualquer forma, a preparação do QCA III talvez tenha representado o esforço mais relevante de pensar estrategicamente o desenvolvimento das regiões, obviamente em articulação com a estratégia nacional. Tal fato se refletiu no aumento relativo do orçamento gerido regionalmente pelas CCDRs. O somatório dos PORs passou a responder por cerca de 40

¹⁶⁰ As opções europeias neste sentido foram diversas, variando da autêntica descentralização à “[...] desconcentração do processo decisório sob controle estatal”. O papel dos governos subnacionais em criar PORs foi maior na Bélgica, Alemanha e Espanha, embora as relações entre os governos regionais com os governos central e locais variem entre esses países. Nos outros países, atores subnacionais desempenharam um papel menor, como na França, Grécia, Irlanda e Reino Unido (MARKS, 1996, p. 404). Neste sentido, ver tabela no anexo 1 (Influência política dos atores na programação estrutural).

por cento dos Fundos (MNE, 2013), e as CCDRS passaram então a ter atuação mais destacada no sentido de buscar maior eficiência na utilização dos recursos. O esforço realizado entre 1998 e 2000 de definir uma estratégia nacional com forte componente regional correspondeu ao esforço de melhor articulação destas duas escalas. Foi um processo muito participado, com coordenação do Departamento de Perspectiva e Planeamento (DPP), das CCDRs e uma participação significativa da Academia, por meio de Universidades e Consultorias. (FEIO, 2014).

A preparação do QREN (em 2005-6) procurou reproduzir, em grande medida, este exercício de diálogo democrático. Tal dinâmica manteve-se, porventura de forma menos intensa, no plano regional, tendo em vista a base mais robusta das políticas de âmbito nacional (com exceção das RAs). A coordenação dos Fundos mudou de uma lógica ministerial, onde se localizavam boa parte das barganhas municipais e passou a ser temática. Tal coordenação passou a ser definida no nível nacional, acarretando uma diminuição da importância relativa do nível regional (FEIO, 2014). Paralelamente, o somatório dos PORs mostrou queda relativa e passou a responder por cerca de 34 por cento dos Fundos (MNE, 2013). Rodrigues (2014) reforça este argumento. No QREN, o POR-Centro foi feito com base em “[...] um levantamento da documentação que existia e uma definição em gabinete”; a gestão do FSE aconteceu em nível nacional; assim como a maior parte do desenho das outras políticas que, em geral, seguiram uma lógica mais centralista, com exceção dos PORs.

Em termos de elegibilidade, na fase inicial da política de coesão, todas as regiões portuguesas faziam parte do objetivo 1 (convergência). No período 2007-13, a maior parte de Portugal ainda era do objetivo 1 (Norte, Centro, Alentejo e Açores), havia uma área de transição (Algarve) e as regiões com maior PIB per capita relativo, Lisboa e Madeira, conformavam as áreas cobertas pelo objetivo 2 (figura 34).

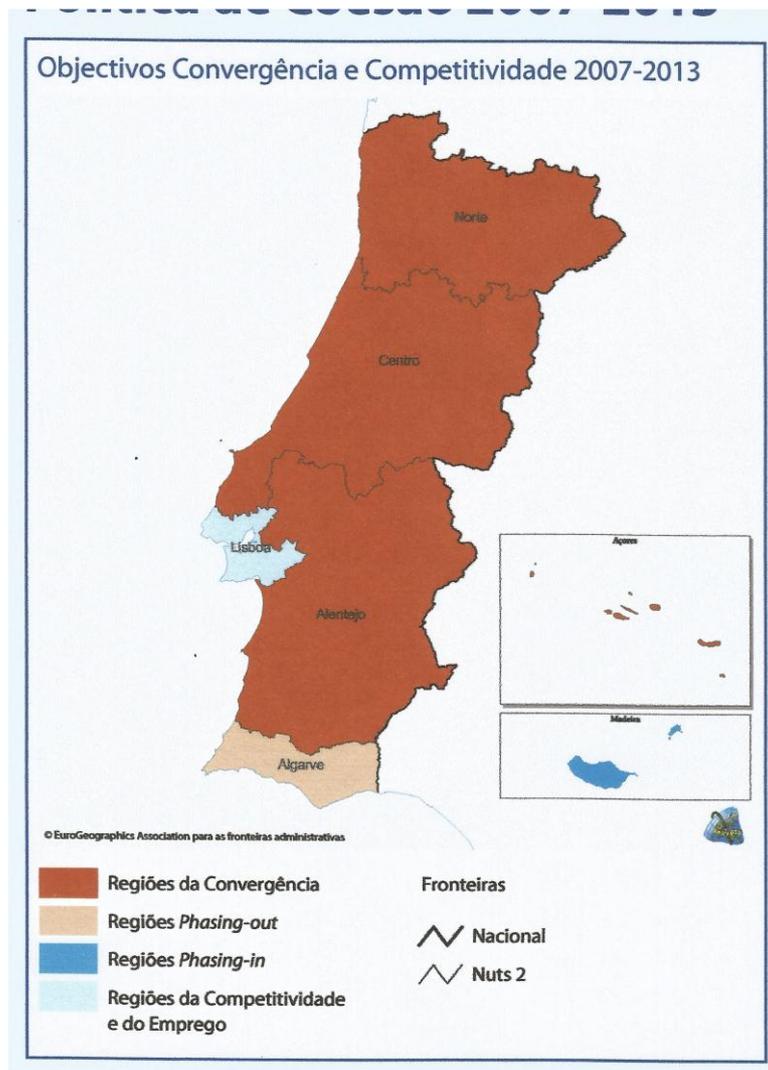


Figura 34 - Mapa das Regiões NUTS 2 de Portugal.
 Fonte: QREN, 2007.

Destacadamente, a região de Lisboa diminuiu ao longo do tempo. Parte do Vale do Tejo (VT) foi incorporada no Centro e outra no Alentejo. De acordo com o governo português, a lógica era passar esses territórios para as regiões do objetivo 1 - para que pudessem manter uma maior capacidade de recepção de financiamento europeu. A Comissão não teve influência sobre esse processo, tendo em vista que a definição das regiões é de competência estatal. Ao longo dos diversos períodos de programação, a região de Lisboa recebeu grandes aportes financeiros. Por exemplo, alguns dos projetos destacados na região foram: o reforço no abastecimento de água realizado pela empresa responsável por este serviço em Lisboa (EPAL), que passou a abastecer trinta municípios da margem norte do Tejo; a despoluição do Tejo e a construção de estações de tratamento de águas residuais. Nesse sentido, as justificativas para o volumoso aporte

de recursos em Lisboa referem-se à concentração, na cidade, da maior parte da população do país; do alegado efeito de *spillover*, resultante dos impactos positivos que seriam sentidos em outras regiões do país por meio dos grandes investimentos estruturais em Lisboa, e assim da eficiência em concentrar determinados investimentos na capital; e de sua importância no desenvolvimento de determinadas estruturas administrativas e de ensino, como laboratórios e Universidades. (PESSOA, 2014).

Com a região passando a estar classificada no objetivo dois, a margem para a escolha do tipo de intervenção passou a ser muito mais restrita do que nas outras regiões, as prioridades de investimento passaram a ser menores e devem estar relacionadas com as deficiências identificadas. Por exemplo, há ainda na região um elevado grau de abandono escolar (que já foi reduzido de cerca de 40 por cento para algo em torno de 20 por cento, mas este grau ainda é maior do que a média europeia de 12 por cento). Assim, houve um reforço de verbas para Lisboa, mas a contrapartida é que as intervenções sejam realizadas em ações que respondam a este problema. (BOTELHO e BRITO, 2014).

Uma novidade relevante destacada a partir do QREN foi o incentivo ao nível intermunicipal. O caso do Centro oferece um bom exemplo dessa dinâmica. Foram apoiados, por convite, projetos integrados liderados pelas três Universidades da região (localizadas em Coimbra, Aveiro e Covilhã) e o apoio aos projetos foi condicionado a serem integrados numa estratégia de médio prazo. Essa ampla cobertura regional possibilitou a dotação da região em termos de infraestruturas científicas e tecnológicas articuladas. (RODRIGUES, 2014). Em termos gerais, desde o QREN, as autarquias e municípios podem dispor de financiamentos no contexto das comunidades intermunicipais - associações entre municípios em nível das NUTS 3 (figura 35). Para determinadas temáticas, essas associações podem apresentar projetos que terão financiamento e serão geridos por essa comunidade intermunicipal. “Portanto, os atores locais são muito chamados a ter, nessa dinâmica da governança multinível, um grande protagonismo.” (BOTELHO e BRITO, 2014). Esta dinâmica continuará no período 2014-20, em que as comunidades intermunicipais serão essencialmente financiadas por meio das chamadas Intervenções Territoriais Integradas (ITIs).

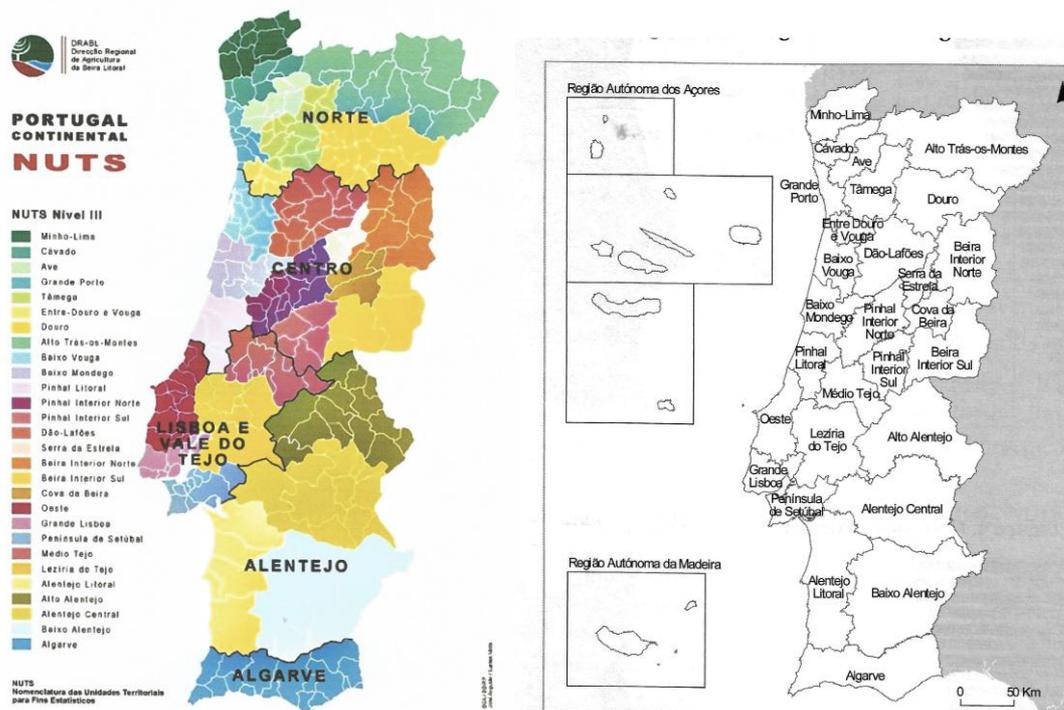


Figura 35 - Mapa das regiões NUTS 3 em Portugal.
 Fonte: Governo de Portugal¹⁶¹ e BALEIRAS (2011)

Um das maiores tensões no debate sobre o desenvolvimento de Portugal refere-se à questão das destacadas diferenças entre o litoral e o interior, em especial nas regiões Centro e Norte do país, em que o interior concentra as zonas de baixa densidade populacional. Cerca de 2/3 da região centro constitui-se de área rural. Estas tiveram dificuldades destacadas em se afirmar, e “[...] houve políticas de apoio à baixa densidade que nunca surtiram muitos efeitos.” (RODRIGUES, 2014). Desde o final do QREN, portanto, houve avisos de concursos só para territórios de baixa densidade. A dimensão dos apoios era pequena, e o objetivo, por exemplo, era a criação de um posto de trabalho via incentivos às microempresas – no intuito de dinamizar os territórios mais desfavorecidos. Estas experiências, ainda que de pequena dimensão, tiveram resultados positivos. Para o período 2014-20, então, de forma análoga ao que se faz em nível comunitário, a CCDR-Centro classificou os seus microterritórios em três categorias: coesão, competitividade e transição, com o objetivo de desenvolver um mecanismo de majoração dos territórios incluídos na categoria de coesão (via aviso de concursos específicos; ou uma taxa de financiamento maior; ou uma majoração na

¹⁶¹ <http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/documentos/nuts.htm#nogo>.

avaliação de mérito. O assunto estava ainda em discussão no início de 2014). Ainda assim, no caso do sistema de inovação, por exemplo, boa parte dos investimentos concentrou-se no litoral, onde está a maior parte das grandes entidades, Universidades e Centros de Investigação. (RODRIGUES, 2014).

5.2.1 Falhas e dificuldades destacadas do processo de implementação

No processo de transposição dos ideais estratégicos para a prática política, destacaram-se alguns problemas de implementação. No passado, muitos projetos foram realizados pois, no processo de alocação, de forma semelhante à dinâmica da política interna, a lógica era a competição intermunicipal por recursos e a divisão por todos, o que resultou em verbas avultadas para diversos municípios. Muitos projetos realizados então foram sobredimensionados e tiveram pouco impacto em termos de crescimento económico sustentável (PESSOA, 2014; NEVES, 2014), o que ficou conhecido entre os atores relevantes como *o problema das piscinas*, usando-as em sentido ilustrativo, mas tais obras podiam referir-se também à construção de fontes, complexos desportivos (em locais com poucos atletas) etc. Rozsa (2014) completa relatando que à medida que um determinado município conseguia construir uma infraestrutura específica, em seguida a localidade mais próxima também a queria, para igualar-se ao vizinho e, neste sentido, poderia agradar o público local. Esta é uma dinâmica muito difícil de ser tratada em nível estratégico, em que as limitações definidas são iguais para todos. Entende-se assim a opção da Comissão em evitar restrições gerais e manter um quadro amplo de opções, no sentido de poder encaixar as diversas especificidades. Outro problema destacado foi a questão de manutenção de tais estruturas, pois a UE não financia este aspecto.

A baixa capacidade de definição estratégica nas municipalidades do continente e de estabelecimento de uma lógica desenvolvimentista regional também foi um elemento dificultador. Assim, muitas vezes, autoridades subnacionais procuravam realizar projetos que não se adequavam à lógica de criação de uma base sustentável para o desenvolvimento da região, concentrando-se na utilização dos recursos disponíveis. Pessoa (2014) relata que alguns Representantes municipais na região do Algarve, por exemplo, insistiram em realizar um programa de cooperação com os países africanos de língua portuguesa. Estes queriam recursos dos Fundos estruturais, em especial, porque

poderiam ser comandados diretamente pelas Autoridades locais (os Autarcas). Mas, como estes tipos de programas não estão incluídos na abordagem comunitária, foram recusados. Nestes casos mais graves, a Comissão teve que dizer não (ROZSA, 2014; PESSOA, 2014). O centro das ocupações desta instituição comunitária é verificar a legalidade, se os regulamentos nacionais estão de acordo com as amplas estratégias comunitárias. Ainda assim, a margem de manobra do EM é muito ampla, assim foi possível justificar a construção das *piscinas*.

Percebe-se então a grande responsabilidade do Estado membro em definir o seu caminho estratégico, no contexto do *framework* europeu. Assim, o EM acaba mais responsabilizado por suas próprias opções estratégicas, assim como pelas opções das municipalidades continentais (quer por ação ou por omissão em relação a estas, o que acaba por ser confortável para a Comissão). Por outro lado, o problema das piscinas apresenta contrafactual à ideia de pouco poder local na política de coesão. Se as municipalidades queriam as piscinas e conseguiram, mesmo eventualmente sabendo que nem sempre este era o melhor investimento, então alguns representantes municipais tiveram força em termos de definição de projetos (pela via da *fefização*). Isso significa que o governo central controlou parte significativa do orçamento, mas também facilitou a pulverização de parte dos recursos – dentro da lógica da política interna.

Um dos grandes desafios então foi o de aumentar a racionalidade produtiva dos gastos municipais. Em Portugal, esta dificuldade foi ampliada pela falta de articulação em nível intermédio, o que se está tentando minorar com o reforço do nível intermunicipal. Entende-se assim a busca contínua da Comissão em tentar, gradativamente, ir amarrando mais a questão temático-estratégica.

Outro problema destacado em Portugal foi a questão das PPPs (Parcerias Público-Privadas), que não se restringiram apenas aos financiamentos comunitários. Estas acabaram por gerar certos problemas para o governo português. Eram soluções para grandes projetos de infraestruturas, em que os encargos eram altos (por exemplo, a construção da ponte Vasco da Gama sobre o Rio Tejo). Com base numa engenharia financeira e empréstimos, cuja expectativa de receita era alta, podia-se atrair o investimento privado ou associá-lo ao investimento público. No caso da ponte lisboeta, a empresa participou no financiamento e tinha depois direito a arrecadar as receitas. A estimativa da receita privada não se concretizou (pois não estava muito ajustada à realidade e por sofrer, posteriormente, o impacto da crise). Como os contratos garantem ao privado um montante determinado de receitas, o Estado tem que ressarcir-lo e,

portanto, tem custos muito elevados. Estas faturas elevadas apareceram numa fase posterior. Percebeu-se então que, da forma como foram feitas, as PPPs não foram um bom negócio para o Estado – pois, se havia prejuízo, o Estado arcava e, no caso de lucro, o parceiro privado é quem ganhava. A ideia, em teoria, era boa, mas precisa haver uma adequada repartição dos custos e benefícios, assim como um cálculo real das receitas que serão geradas por essas infraestruturas. (BOTELHO e BRITO, 2014).

Apesar desses problemas, ao longo dos diversos períodos de programação, percebeu-se grande evolução local em termos de capacitação, conhecimento, desenvolvimento de projetos e participação política, um processo constante de aprendizado e aprimoramento de práticas locais e regionais, assim como uma grande ampliação do diálogo, da aproximação com os principais *stakeholders* regionais e, assim, do reforço da GMN. Mais uma vez, os avanços recentes na experiência da região Centro são emblemáticos neste sentido¹⁶².

Na definição do Quadro estratégico para o período 2014-20 (Portugal 2020), a Comissão Europeia definiu um conjunto de objetivos para os quais todos os países e regiões devem contribuir. De acordo com estas orientações, o novo Acordo de Parceria com a Comissão Europeia definiu as prioridades nacionais e os objetivos esquemáticos para os quais todos vão contribuir. Nesta definição, agora há condicionalidades estratégicas comunitárias. Por exemplo, parte significativa dos aportes deve estar relacionado à competitividade (cerca de 50 por cento); uma outra parcela deve contribuir para a economia do baixo carbono, o que condiciona a “[...] uma ginástica na construção e redistribuição desses valores”. (RODRIGUES, 2014).

O Diretor de Desenvolvimento Regional do Norte criticou o aumento gradativo da *contratualização* por parte da Comissão, em especial a criação de condicionalidades gerais, sem a diferenciação por países. Por exemplo, a condicionalidade de 50 por cento dos investimentos em competitividade. A questão central é que, às vezes, há baixa capacidade de absorção dos recursos e não há a quantidade de recursos humanos

¹⁶² Tal dinâmica ocorreu também, em maior ou menor proporção, nas outras regiões do país (Norte, Lisboa, Algarve e Açores), em que pudemos perceber, vivenciar ou ouvir relatos de dinâmicas semelhantes. Acreditamos que também tenha ocorrido no Alentejo, mas não conseguimos confirmar esta hipótese com a Diretoria de Desenvolvimento Regional da CCDR-Alentejo e também, no início de 2014, quando se estava fechando o novo Quadro, Portugal 2020, e os PORs, não houve eventos de destaque como os que ocorreram em outras regiões, ou pelo menos não foram abertos ao público. Mas como parte das orientações para as CCDRs são nacionais, acreditamos que deve ter havido alguma dinâmica neste sentido. Sobre a Madeira, ver mais um exemplo recente de concentração de poderes: [<http://www.publico.pt/politica/noticia/jardim-concentra-poder-decisorio-e-elimina-caracter-vinculativo-dos-pareceres-1672766>]. Acesso em: 13 Out. 2014.

necessários para a consecução destes investimentos. Neves (2014) afirma, então, que as maiores dificuldades em relação aos Fundos em Portugal são problemas de gestão (não de formulação).

No processo de formulação do novo Quadro (2014-20), houve, desde meados de 2013, encontros conjuntos entre o Governo central e os Representantes das regiões (CCDRs) em torno da construção de um acordo nacional articulado regionalmente, sujeito às decisões ministeriais dos determinados setores relevantes, para definir as políticas de abrangência nacional e regional. Por exemplo, políticas de qualificação dos recursos humanos são nacionais, depois desenvolvidas à escala regional. Já os projetos de caráter municipal ou intermunicipal são definidos regionalmente. Nessa preparação, foi identificado um plano de ação regional com base em muitas interações com os *stakeholders* setoriais. Na interação com os diversos Ministérios e instituições envolvidos no referido plano, firmou-se o âmbito de atuação regional e, em seguida, passou-se à definição do POR-Centro. Neste, as áreas de investimento foram definidas em função do cumprimento do plano de ação estabelecido. Depois de definidas as tipologias de ação, foram definidos os indicadores do sistema de monitorização. Em seguida, realizou-se a dotação financeira e depois os apoios. Os recursos deste Programa são uma fatia pequena do conjunto nacional. De cerca de 20 mil milhões (ou bilhões) de euros, a região centro vai gerir 2,1. Estes recursos regionais são então somados aos recursos nacionais. (RODRIGUES, 2014).

Ainda segundo Rodrigues (2014), a mudança paradigmática recente foi abismal na região Centro. “Até à década de 90, o planeamento estava na esfera das cabeças iluminadas, dos políticos, do meio académico”, e o trabalho de planeamento era recorrentemente feito por consultores¹⁶³. No atual período, atores setoriais destacados, como as três Universidades da região, os sete institutos politécnicos, as incubadoras, os parques de ciência e tecnologia, as comunidades intermunicipais prepararam documentos conjuntos, por meio de reuniões, debates e *workshops*, o que ocorreu em diversos domínios, por exemplo, na educação, saúde, turismo, transportes. Este processo de definição da estratégia regional foi um *mix* das abordagens *top-down* e *bottom up*. Em suma, o posicionamento da região e a agenda temática, foram definidos pela CCDR, e o levantamento das ações necessárias para atingir esse posicionamento foi feito pelos *stakeholders*. Houve grande envolvimento local. Cerca de 700 pessoas,

¹⁶³ Assim como é comum que as empresas contratem consultores para a elaboração de projetos, como foi relatado em Encontro no Algarve.

300 entidades da região, estiveram envolvidas com a elaboração deste documento de cerca de duas mil páginas, desde associações empresariais a entidades de apoio social. A participação destas últimas aliás foi especialmente valorizada - pois este é um tema comunitário de destaque no Quadro atual, e a CCDR não tem experiência de atuação nesta área. (RODRIGUES, 2014).

Outro exemplo relevante neste sentido foi a participação do Cluster *do Habitat*. No âmbito da política nacional de clusterização, há *clusters* importantes na região Centro, um desses é o *Cluster do Habitat*¹⁶⁴. Com um “[...] player tão importante como esse na região, não íamos ser nós a liderar esse processo sobre o qual não dominávamos a maior parte das matérias, e portanto, pedimos ao cluster que gerisse, no fundo, as reuniões. Nós convidamos vários atores, e o pivô era uma entidade externa.” (RODRIGUES, 2014). Com base nesse amplo processo, conseguiu-se uma capacidade argumentativa em relação ao Governo central que não era tão forte como no passado. “É uma guerra com batalhas, umas se ganham, outras se perdem, e houve batalhas que perdemos, embora não perdemos nenhuma das cruciais.” (RODRIGUES, 2014).

É interessante notar como há perspectivas diferenciadas sobre a essência das ações de desenvolvimento regional. Alguns ressaltam a importância da concentração dos investimentos nas maiores cidades do país, com seus alegados efeitos de *spillover*; outros afirmam a importância dos espaços menos privilegiados, com destaque para o deserto interior; e outros, ainda, como Neves (2014), ressaltam a importância da mobilidade entre o interior e os centros (como um estímulo à manutenção das pessoas nas pequenas cidades).

Apesar do grande debate e dos avanços recentes na elaboração do novo Quadro, um olhar mais crítico aponta que a capacidade de intervenção das CCDRs no plano político regional é notadamente pequena, tendo em vista a falta do nível intermédio de governo e a ausência de regiões continentais com legitimidade democrática (FEIO, 2014).

Se o continente continua sob uma gestão centralizada, ainda que desconcentrada, as Regiões Autônomas ganharam um real espaço na definição das políticas regionais, com grande avanço no sentido de progressiva autonomização. Estas regiões foram ganhando competências e hoje têm responsabilidade plena sobre a gestão e implementação dos seus programas regionais. Tais PORs inicialmente eram parte dos

¹⁶⁴ Sobre o tema, ver: [<http://www.centrohabitat.net/pt/>], [<http://portugalclusters.pt/membros/>], [<http://healthportugal.com/Quemporcento20somos/eec-qren>].

programas nacionais; em seguida, ficaram restritos à áreas limitadas; e agora são programas regionais completos, em todas as áreas de intervenção (FEIO, 2014). No processo negocial com a Comissão, nota-se pequena diferença. Nas negociações com o governo português, em muitos casos, os representantes das RAs estão presentes e, de fato, estas regiões têm mais autonomia decisória em relação aos seus Programas. (ROZSA, 2014). As RAs realizaram grande percurso de evolução com governos e Parlamentos próprios, onde a discussão política é relevante. Estas aprovam seus orçamentos e planos de desenvolvimento a médio prazo, o que facilitou o processo de consolidação de capacidade interna na região de pensamento e de ação estratégica. Este é um elemento de grande diferenciação em relação ao continente, onde não existe este conjunto de instituições regionais solidificadas e há eterna luta por manter funções que não estão suficientemente consolidadas no nível jurídico-legal. (FEIO, 2014).

Botelho e Brito (2014) explicam que eles quase que fazem “[...] mini acordos de parceria com a Comissão”, com uma autonomia muito maior para identificar suas necessidades dentro das regras e dos regulamentos comunitários. Estas duas RAs ainda recebem os benefícios europeus destinados às Regiões Ultraperiféricas (RUPs), em função da distância que se encontram dos centros europeus e conseqüentemente de seus custos econômicos aumentados.

Na literatura, são apresentados casos relevantes em que a Parceria tornou-se uma fonte de disputa política, com o governo nacional desafiado por atores regionais e locais. Dentre os atores subnacionais mais atuantes neste âmbito estão os que discordam das autoridades nacionais, por razões político-partidárias ou legais (constitucionais) (HOOGHE, 1998).¹⁶⁵ Tal dinâmica aparece claramente, em Portugal, no caso da Madeira. Jardim, além de Presidente do PSD-Madeira há décadas, tem sido muito atuante no âmbito do CoR. Em entrevista pública, ele relata alguns conflitos com o

¹⁶⁵ Segundo Hooghe (1998): “Atores subnacionais britânicos a utilizaram para resistir à política do governo Conservador de enfraquecimento do governo local. A Comissão também tem explorado ocasionalmente a parceria para objetivos externos à política de coesão. O ex-Comissário britânico para a Política Regional, Bruce Millan, um não entusiasta da parceria, a usou para contestar as políticas dos Conservadores britânicos. Millan tinha fortes ligações partidárias com as autoridades locais Trabalhistas na Escócia e norte da Inglaterra. Os governos centrais tem frequentemente empregado o argumento da eficiência política para minimizar o *input* regional. O governo central espanhol, por exemplo, argumentou que a maioria das regiões não tinha o *know-how* técnico e administrativo para serem parceiros úteis. A parceria na política de coesão da UE é uma dentre várias questões no cabo de guerra em curso entre o centro e as regiões na Espanha.”

governo central e chega a mencionar a possibilidade de a região se separar de Portugal e tornar-se um pequeno Estado independente, como Cingapura¹⁶⁶.

Assim, em certo aspecto, a parceria estimulou esta concorrência entre os níveis nacional e subnacional, com a Comissão frequentemente fazendo o papel de mediadora, o que desestimulou os que a valorizavam como um mecanismo de eficiência, solidariedade ou de governança cooperativa. (HOOGHE, 1998). Martins (2002), a propósito, destaca o caráter ambíguo da Comissão em relação à parceria. Esta, por vezes, é acusada de refutar as questões identitárias; por outras, de incentivá-las.

Por outro lado, na ótica dos que vêem a parceria como um veículo para a democratização das sociedades europeias, o resultado tem sido muito satisfatório em relação ao aumento da atividade entre diversos atores subnacionais e a disputa democrática em termos de concepções políticas. Uma das razões por que as autoridades regionais e locais aderiram à parceria foi o grande aumento de sua visibilidade em relação ao governo nacional e ao público. (HOOGHE, 1998).

No tocante à sociedade civil portuguesa, esta ainda participa pouco, no contexto do destacado défice em termos de participação política. (MAGONE, 2004). A participação eleitoral em Portugal, nas eleições legislativas, passou de 84 por cento (em 1976) para 58 por cento (em 2011). Dinâmica semelhante ocorreu nas eleições para o Parlamento Europeu, em que a participação eleitoral é tradicionalmente menor, passou de 49,7 por cento (em 1989) para 36,8 por cento (em 2009)¹⁶⁷. (LOBO, 2013).

Em relação à política de coesão, o diálogo avançou, mas as vozes locais mais relevantes foram as dos Representantes municipais e dos *stakeholders* setoriais, em detrimento de uma representação social mais ampla. As autoridades subnacionais conseguiram certa influência nos resultados, via PORs regionais, e ampliaram sua capacidade de mobilização, exercendo o *lobby* nas diversas instituições, nacionais e europeias (PESSOA, 2014), mas ainda têm poder político pequeno se comparado ao governo central. As RAs, como referido, ganharam autonomia plena em relação aos seus programas regionais, mas estes representam reduzida parcela do total dos Fundos Estruturais. No conjunto, então, esta dinâmica pode ser caracterizada como uma forma de *governança multinível assimétrica*.

¹⁶⁶ Essas e outras estórias de Jardim podem ser vistas em entrevista disponível no site do Governo da Madeira:

[<http://pgram.gov-madeira.pt/#>]. Acesso em fev, 2014.

¹⁶⁷ Ainda assim, Lobo (2013, p. 67) torna o tema mais complexo, tendo em vista que alguns estudos apontam a “vitalidade de uma parte minoritária de cidadãos politicamente ativos”. A autora aponta a existência de duas visões diferentes sobre o tema, uma mais otimista e outra menos.

Por fim, alguns afirmam que a sociedade civil não participa pois não tem interesse. (PESSOA, 2014). Se é verdade que os temas políticos pouco interessavam à sociedade portuguesa, essa realidade definitivamente mudou com a crise. No Portugal contemporâneo, o debate sobre os caminhos políticos e econômicos do país é uma constante na imprensa, nas Universidades e nas ruas. As pessoas comuns podem até não ter interesse específico em discutir meandros burocráticos do complexo funcionamento do sistema europeu¹⁶⁸, mas é certo que elas se interessam pelo que as afeta diretamente. E como a crise impactou significativamente a qualidade de vida das famílias, são diversas as manifestações das organizações sociais¹⁶⁹. Talvez se possa afirmar que isso ocorre de forma mais destacada nos maiores centros urbanos e corresponda a uma elite cultural. De fato, manifestações contundentes podem conviver com a apatia. No entanto, o relevante aqui é destacar que hoje há uma grande pressão sobre o governo português a respeito da condução desses processos, em especial da gestão dos Fundos Europeus. Um elemento que dificulta a passagem desta vociferação difusa para mecanismos concretos de participação cidadã é a distância que se sente da possibilidade real de interferir neste sistema complexo e pouco conhecido¹⁷⁰, que foi dominado pela dinâmica tradicional da política partidária interna e é ainda pouco transparente¹⁷¹. Em sentido amplo, este é um dos grandes desafios atuais da democracia.

No caso português, em comparação com a Espanha, no momento da adesão, as questões internacionais tinham menor visibilidade pública (PRIDHAM, 2005), reforçando as teses do *consenso passivo*, da visão da Europa como uma construção das elites e da menor politização das questões europeias (refletida na convergência partidária sobre o tema). Ainda assim, neste período inicial, os portugueses eram considerados grandes entusiastas do projeto europeu e reconheciam grandes benefícios na integração lusa. Pridham (2005) destaca a mudança da orientação popular portuguesa em relação à Europa – a compreendendo como uma fator que contribuía para o desenvolvimento. Neste sentido, afirma que “o desempenho eficaz do governo

¹⁶⁸ Até porque, como desabafou a Profª Maria Manuel Leitão Marques da Universidade de Coimbra, muitos destes Regulamentos são “ilegíveis, incompreensíveis”. Palestra proferida pela Profª no Ciclo de Debates “Portugal e a União Europeia”, realizado no ISCS-Universidade de Lisboa, no dia 18 Mar. 2014.

¹⁶⁹ Para uma visão mais ampla das manifestações contrária à atuação da Troika no país, ver Lobo (2013).

¹⁷⁰ Também segundo Pridham (2005), a sociedade civil “não se relaciona facilmente com a integração europeia devido ao sentimento de distância (psicológica, assim como política) de Bruxelas.”

¹⁷¹ Um exemplo ilustrativo neste sentido é o problema, destacado recentemente na imprensa, da força de alguns empreiteiros nas obras conduzidas pela Câmara de Lisboa. Ver: [<http://www.publico.pt/local/noticia/relatorio-mantido-secreto-durante-tres-anos-levou-a-camara-de-lisboa-a-tomar-medidas-1633543>]. Acesso em: 28 Abr. 2014.

encorajou um apoio crescente à democracia”, ressaltando a tese da legitimidade pelo *output*. Lobo (2013, p. 82) caracteriza esse apoio à Europa como instrumental e também “um pouco vazio”, em função do desconhecimento sobre o funcionamento institucional e a significativa abstenção eleitoral.

Este apoio instrumental está, nesse momento, em queda¹⁷², em consequência da continuada crise econômica nacional, que tem levado à deterioração do apoio dos portugueses às instituições políticas, tanto em nível nacional como europeu, com o agravamento do quadro de insatisfação com a democracia, da falta de identificação com os partidos políticos (figura 36) e da abstenção eleitoral (LOBO, 2013). Esta se reduziu ainda mais nas eleições do PE de 2014 (figura 37)¹⁷³:

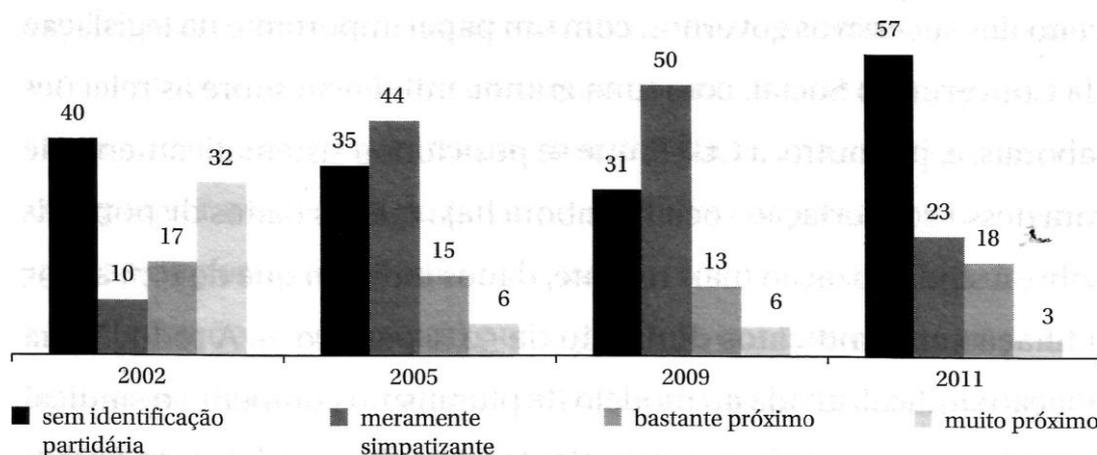


Figura 36 - A identificação partidária em Portugal (por cento), 2002-2011.

Fonte: Lobo (2013)¹⁷⁴

¹⁷² Recentes sondagens do Eurobarômetro confirmam essa perspectiva de gradual descontentamento dos cidadãos em relação à UE (CAMISÃO, 2012). Cf. Eurobarômetro 76, “Public Opinion in the European Union”, Dezembro de 2011, p. 22.

¹⁷³ A propósito, o debate social sobre as eleições europeias em Portugal foi quase nulo, ficando restrito à *negociações* partidárias. Espantosamente, não houve nenhum debate, nem cobertura na televisão aberta portuguesa. As televisões públicas assim o fizeram como protesto. “Os Diretores de informação da RTP, SIC e TVI rejeitam uma lei que determina que o Estado decida quem deve ser entrevistado, quem deve participar em debates, e o que deve ser notícia”. Segundo estes, “o enquadramento legislativo relativo à atividade dos órgãos de comunicação social em período eleitoral é desajustado, confuso e interfere, de forma inaceitável, na liberdade editorial”, ferindo a liberdade de informação. Disponível em: [http://www.publico.pt/politica/noticia/parlamento-discute-mudancas-na-cobertura-de-eleicoes-directores-de-informacao-da-rtp-sic-e-tvi-rejeitam-iniciativas-1628007] Acesso em: 12 Mar. 2014.

¹⁷⁴ www.cep.ics.ul.pt

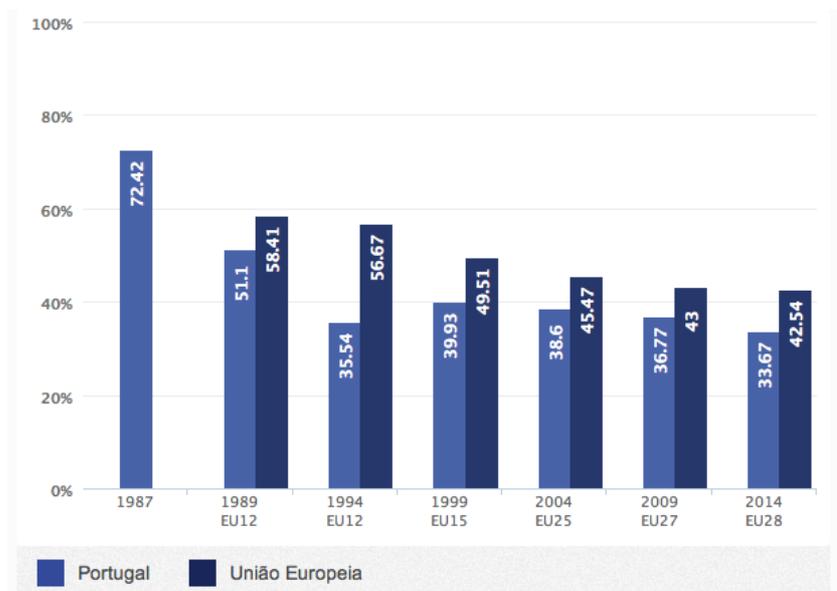


Figura 37 - Participação nas Eleições do PE (por cento)

Fonte: Parlamento Europeu (2014) ¹⁷⁵.

Fatores sociais relevantes para analisar esta dinâmica são os fracos indicadores socioeconômicos, um débil associativismo, assim como o aumento da partidarização do regime que não promove a participação individual dos cidadãos nem dos movimentos sociais nas instituições. Mais especificamente, as leis partidárias que foram sendo aprovadas dificultam o aparecimento de novos partidos e aumentam o financiamento dos partidos constituídos, dando-lhes vantagem adicional. Além disso, visões portuguesas críticas apontam a queda na credibilidade do governo português em função de sua subserviência à *troika* e às medidas de austeridade impostas de fora. Por fim, “[...] tais atitudes em relação aos partidos e ao funcionamento da democracia parecem estar a minar o apoio ao regime em si” (LOBO, 2013, p. 67) o que representa, em última análise, um risco à democracia portuguesa ¹⁷⁶.

A consolidação democrática e reforço do Estado que ocorreu nas primeiras décadas da adesão está agora a ser posta em causa com a prolongada crise econômica, de acordo com a *troika* e da aplicação de Bruxelas de medidas de austeridade extremamente difíceis para o conjunto da população. (LOBO, 2013, p. 77).

¹⁷⁵ [<http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/country-results-pt-2014.html#table01>].

¹⁷⁶ Segundo a autora, dinâmica contrária tem acontecido na Espanha. “Num inquérito de 2013, 80 por cento dos espanhóis concordavam com a seguinte afirmação: A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”, mesmo no contexto de grande insatisfação em relação os partidos e às medidas de austeridade. Em Portugal, inquérito semelhante feito em 2011, apontou que 56 por cento concordavam com a assertiva, revelando um menor apoio à democracia.

6 OS PANORAMAS NACIONAL E REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO PORTUGUÊS E O IMPACTO DOS FUNDOS

O objetivo deste último capítulo é realizar uma ampla avaliação sobre os impactos dos Fundos Estruturais e de Coesão em Portugal. Para tal, traçar-se-á um panorama do desenvolvimento socioeconômico nacional e a evolução das dinâmicas regionais de desenvolvimento. Por fim, com base nesse panorama, avaliar-se-á o impacto específico dos Fundos, procurando confrontar os resultados com os objetivos já apresentados.

6.1. O panorama do desenvolvimento socioeconômico português

No sentido de compreender a evolução da dinâmica nacional de desenvolvimento socioeconômico, o presente subcapítulo se propõe a traçar um breve perfil das dinâmicas centrais de desenvolvimento nacional anteriores à adesão europeia. Nesse sentido, partiremos da situação econômica do século XIX e abordaremos, em seguida, as principais mudanças do século XX, em especial o processo de industrialização e liberalização do pós-guerra e a via da integração institucional europeia realizada por Portugal anteriormente à entrada na CEE. A fase que se seguiu à adesão será analisada na segunda parte deste subcapítulo, em termos de significados e evolução dos principais indicadores econômicos, como o PIB/PIB per capita, balança comercial, IDE; e sociais, com análises sintéticas relativas à educação e evolução salarial.

6.1.1. Os Antecedentes da integração europeia: as mudanças na estrutura socioeconômica portuguesa e a via da integração institucional

Após a independência do Brasil, a entrada de produtos portugueses neste país diminuiu. Não houve grande alteração nas vendas de vinho e azeite, mas houve redução significativa na importação de rendas, chapéus, sapatos e tecidos (de seda, linho, algodão e lã), o que acabou por causar um grande impacto na indústria nascente do noroeste atlântico. Além disso, os lucros advindos das colônias orientais já não eram significativos, e os rendimentos africanos ainda não se sobressaíam. Entre dois impérios, Portugal precisou sair da crise se adaptando à divisão internacional do

trabalho. Ao longo do século XIX, o país passou por uma fase de crescimento industrial relativo, voltado para o mercado interno (desde 1840), acompanhada pelo fenômeno de ruralização – tendo em vista que, até meados do século XX, o país continuou a ser predominantemente agrícola. Esta discreta reconversão industrial (fenômeno que ocorreu de forma semelhante no norte da Itália) baseou-se no aumento de pequenas e médias unidades industriais e na mecanização; constituiu-se em reforço mútuo com o crescimento de alguns setores agrícolas; e voltou-se para as classes internas menos abastadas, com destaque para o papel dos ferroviários (nessa fase de construção das ferrovias nacionais), pois as elites privilegiavam a produção importada. Em Lisboa, a estamperia dedicava-se sobretudo ao acabamento de tecidos estrangeiros. (PEREIRA, 2001).

Na região do Porto, destacaram-se os tecidos mistos de algodão e seda; na Covilhã e na zona da Serra da Estrela (concelhos de Gouveia e Seia), os baetões (pano grosso de lã). A produção têxtil também cresceu na área rural de outros distritos das regiões centro e norte como Aveiro, Braga e Viana. Todos se beneficiaram com a existência de farta mão-de-obra barata. Outro fator importante de competitividade, em especial no Porto, foi a utilização de energia hidráulica com custo quase nulo. Em contraste, a Covilhã foi prejudicada pelo tardio investimento neste tipo de energia, situação agravada com o aumento da concorrência externa facilitada pelo avanço da rede ferroviária. A conjuntura foi favorável à expansão até cerca de 1890.

Essa produção industrial voltada ao mercado interno encontrou dificuldades significativas de inserção internacionais, ligeiramente abrandadas pelas exportações de tecidos de algodão de baixa qualidade para as colônias africanas. Outras indústrias destacadas no século XIX, baseadas em matérias-primas, a cortiça, o minério de cobre e o peixe, também intensivas em mão-de-obra, estiveram, desde o início, voltadas às exportações para os países centrais. Mas tal inserção não desencadeou efeitos multiplicadores em outras áreas industriais nem promoveu o avanço tecnológico. (PEREIRA, 2001).

Na primeira metade do século XX, a estrutura econômica portuguesa foi caracterizada mais por elementos de continuidade. O setor agrícola continuou a ser o de maior destaque, com grande crescimento da vitivinicultura no comércio exterior (PEREIRA, 2001). Em 1950, mais da metade da mão-de-obra portuguesa ainda concentrava-se neste setor, conformando uma sociedade agrária. O padrão de vida médio era baixo em relação aos padrões europeus e as taxas de imigração, altas.

Portugal era um dos países ocidentais mais pobres e com mais baixo nível de capital humano - em função de sua grave lacuna educacional, em especial, de suas altas taxas de analfabetismo. (LAINS e PEREIRA, 2010).

No pós-II Guerra, os anos de ouro europeu foram também lusos. Entre 1945-73, Portugal passou por uma grande mudança estrutural. A industrialização avançou e a agricultura perdeu espaço. O capitalismo estatal foi acompanhado pela abertura comercial. A população realizou o êxodo rural ou emigrou¹⁷⁷, e as taxas de analfabetismo caíram significativamente.

Neste período, a economia portuguesa cresceu a uma taxa média anual de 5,6 por cento, tendo como consequência a convergência relativa em relação ao centro europeu. O setor industrial cresceu cerca de 10 por cento ao ano, superou o agrícola e passou a ditar o ritmo da economia. A exportação de manufaturados passou a ocupar 64 por cento do total, em detrimento do reduzido espaço do setor primário, que caiu para 10 por cento do total. Os setores industriais anteriormente mais relevantes - têxteis, calçados e alimentação – tornaram-se secundários em função de setores modernos, de tecnologia mais avançada e mais intensivos em capital: a metalurgia, o aço, a química, o petróleo, o material elétrico e de transportes e o papel. Tal dinâmica foi fortemente induzida e reforçada por investimentos estatais em infraestruturas, como os transportes, comunicações e energia, assim como no apoio ao investimento industrial e à educação, organizados, a partir de 1953, pelos Planos de Fomento. Este processo foi acompanhado pela ascensão de “[...] sete grandes grupos econômicos, em que se combinavam as atividades financeiras com os interesses coloniais e industriais e que lograram ocupar posições predominantes nas áreas mais dinâmicas do tecido produtivo e condicionar a política econômica.” (REIS, 2001, p. 331).

O setor de serviços acompanhou o crescimento econômico, com destaque para os setores bancário e financeiro, comércio, saúde e educação. O setor agrícola perdeu força e houve um acentuado declínio na produção. Contudo, seguindo uma linha de continuidade política que vinha desde os anos 1930, continuou a gozar de elevada proteção estatal¹⁷⁸ via controle de preços, regulação dos mercados e investimentos públicos em infraestruturas (LAINS, 2013). Outros setores cuja sobrevivência dependeu

¹⁷⁷ Fortes ciclos migratórios caracterizaram a história nacional. Recentemente, este fenômeno conhecido pelos portugueses foi reforçado com a crise. O traço distintivo e preocupante da situação atual tem sido a emigração em massa também de portugueses com altas qualificações.

¹⁷⁸ Dado que reforça o velho argumento de que o protecionismo da PAC teve origem no protecionismo agrícola praticado pelos Estados.

do mercado interno também continuaram a gozar de elevada proteção como os setores industriais não exportadores e boa parte dos serviços. (REIS, 2001).

Tal protecionismo ocorreu em paralelo com o processo gradual de abertura da economia, que significou um maior aporte de capitais e tecnologia estrangeira. O impacto do investimento estrangeiro concentrou-se nos anos 1960 e 1970 e em setores específicos, não excedendo os 4 por cento do produto nacional (REIS, 2001). Segundo Lains (2013), Portugal, ao combinar intervenção estatal com medidas de abertura à competição internacional, sobretudo europeia, já seguia o modelo dos países avançados da região.

Houve grande crescimento do PIB e do PIB *per capita* português, com uma das mais altas taxas mundiais de crescimento e um movimento de elevação (e convergência) do nível de renda *per capita* (MADDISON, 2003 *apud* LAINS e PEREIRA, 2010; REIS, 2001), assim como o aumento da poupança das famílias, e um setor bancário mais ativo no financiamento produtivo. (REIS, 2001). Dinâmica impulsionada pelo aumento da demanda externa e interna e da melhoria do nível de vida dos portugueses. (LAINS, 2013). Explicações recentes a respeito desse crescimento atribuem parte (70 por cento) ao aumento dos fatores de produção (capital, trabalho e capital humano), assim como ao aumento da produtividade na utilização destes. (REIS, 2001).

O aspecto social completa o quadro de mudança estrutural. Em 1970, as taxas de analfabetismo haviam caído para 25 por cento. Ademais, o surto migratório do pós-guerra (com movimentos similares no sul da Europa) também foi um fator relevante para o maior equilíbrio econômico nacional. Alguns chegaram a defini-lo como “[...] o fator que mais decisivamente influenciou a situação econômica global em Portugal”¹⁷⁹. A estagnação populacional possibilitou a configuração de um crescimento intensivo em capital, em que a redução do trabalho na agricultura não veio acompanhada de um grande desemprego industrial, e em que o crescimento não se dissipou no crescimento demográfico. O aumento das remessas externas direcionadas ao país, canalizadas pelo setor bancário português, colaborou significativamente, junto com o setor de turismo em ascensão, para a obtenção de divisas externas (a serem utilizadas nas importações) e também para o aumento da renda das famílias. (REIS, 2001).

Nos anos 1970, a crise econômica europeia, desencadeada pelo choque do

¹⁷⁹ Ver: Lopes, J. S (1996). A economia portuguesa desde 1960. In: Barreto, A. (org.) A situação social em Portugal, 1960-1995. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

aumento do preço do petróleo e caracterizada por baixo crescimento econômico, inflação e déficit da balança de pagamentos, impactou negativamente o crescimento português em função da diminuição da demanda externa, a que se somou a instabilidade econômica e política do imediato período pós-revolucionário (LAINS, 2013; LAINS e PEREIRA, 2010).

A reação da CEE deu-se, por um lado, via medidas nacionais - pois ainda não tinha poderes efetivos para intervir em muitos aspectos da regulação do mercado e subsídios estatais. Por outro lado, entendeu-se que a superação da crise se daria pelo caminho do aprofundamento da integração, o que impulsionou a criação do sistema monetário europeu. (LAINS, 2013).

A economia portuguesa foi afetada pelo choque e teve dificuldades em se adaptar. As estratégias industriais baseadas no uso da energia barata, com alta dependência energética do petróleo, sofreram amplamente o choque, e o país recorreu ao crédito internacional do FMI nos anos 1978-79 e 1983-84. Além disso, a experiência integracionista comunitária (UE-6) havia trazido alguns efeitos adversos à Europa do sul, como o desvio do comércio agrícola em desfavor das exportações de Portugal, Espanha e Grécia (em benefício da Itália, Holanda e França). (TOVIAS, 2005).

As mudanças socioeconômicas portuguesas foram acompanhadas pela via internacional de integração institucional, conformando a participação no projeto europeu ainda antes da adesão à CEE. Em 1948, Portugal passou a participar do Plano Marshall e tornou-se um membro fundador da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Em 1950, Portugal aderiu à União Europeia de Pagamentos (UEP) e em 1959, à Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association*, EFTA). Em 1962, passou a ser membro do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e, finalmente, em 1972, Portugal assinou um acordo de livre comércio livre com a CEE. (LAINS, 2013).

No imediato pós-guerra, Portugal demonstrou certo ceticismo em relação aos EUA e resistência ao aumento da influência econômica norte-americana. A entrada na OTAN, contudo, trouxe a ajuda militar dos EUA, e a participação institucional no Plano Marshall, mesmo em uma vertente restrita, teve efeitos positivos no campo econômico. Destacou-se a posição *sui generis* portuguesa em relação a este Plano, alternando momentos de recebimento e recusa do auxílio financeiro sob a justificativa de desnecessária ajuda externa (PINTO E TEIXEIRA, 2005). De fato, a Segunda Guerra havia impactado positivamente na balança de pagamentos portuguesa (com o aumento

das exportações e a diminuição das importações). Mas boa parte do ouro e das reservas acumuladas foi gasta em 1947, quando uma safra ruim obrigou a importação de alimentos. As dificuldades econômicas e a necessidade de dólares fizeram com que o governo português mudasse sua posição em relação ao Plano de ajuda norte-americano, adotando uma postura receptiva, pragmática; mas mantendo, no discurso da política interna, uma retórica imperial de incompatibilidade com a integração europeia. (LAINS, 2013). Uma consequência destacada do Plano Marshall foi a participação lusa em todas as estruturas institucionais de cooperação econômica europeia (OECE, UEP e Acordo Monetário Europeu). O país permaneceu isolado entretanto dos movimentos integracionistas de natureza política (PINTO E TEIXEIRA, 2005).

Em 1956-57, a proposta inglesa da EFTA significava a criação de uma área de livre comércio para bens industriais e não agrícolas. Assim, a expectativa sobre o interesse e a entrada portuguesa nesta instituição era baixa. Ainda assim, o país participou das negociações e aderiu em 1959. As razões variam do voluntarismo, com a importância das iniciativas e esforços pessoais, aos condicionantes internacionais. (VALENTE, 2010). Estes se referiam a certas vantagens comparativas portuguesas; à sua posição moderada (que não apresentava ameaça para os países ricos do bloco), assim como à aproximação luso-britânica, em especial em relação às colônias. Na prática, a entrada na EFTA era a opção possível, sem custos políticos, tendo em vista a natureza do regime português e a impossibilidade de sua adesão à CEE (PINTO E TEIXEIRA, 2005).

A entrada na EFTA significou um alto grau de liberalização comercial. O grau de abertura da economia portuguesa, medido em termos de importações e exportações como parte do PIB, aumentou significativamente entre 1960 e 1972. Este aumentou de 20 para cerca de 40 por cento (medido a preços constantes de 2000), enquanto a preços correntes cresceu de 35 para cerca de 50 por cento. (Este movimento de abertura ocorreu de forma crescente e contínua até recentemente) (figura 38). Entre os países da coesão, só não superou o grau de abertura irlandesa (LAINS, 2013).

Figure 1: Trade openness ratio (imports and exports as a percentage of GDP; current prices)

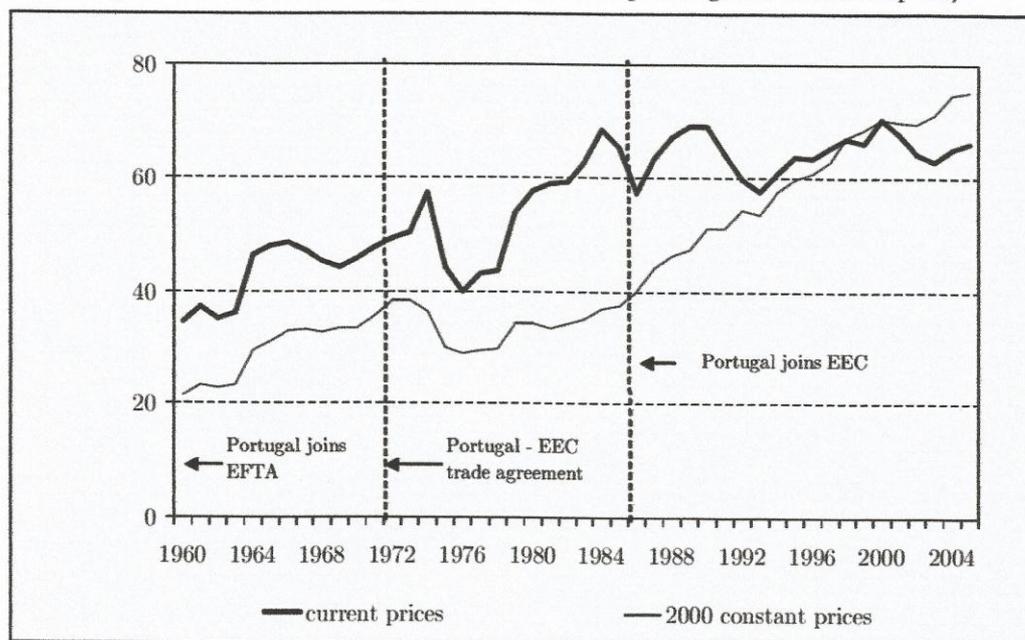


Figura 38 – Rácio da abertura comercial em Portugal (importações e exportações como percentagem do PIB). Fonte: Amador, Cabral e Maria¹⁸⁰ (2007, *apud* LAINS, 2013).

Em função de seu menor desenvolvimento relativo, o único país não industrializado do bloco, Portugal pôde contar com concessões específicas (regime especial) em termos de maior gradualidade e lentidão da abertura – possibilitando a adaptação de seu setor industrial emergente. Conseguiu também uma maior abertura para seus produtos agrícolas processados. Todavia os maiores aumentos das exportações se deram nas áreas dos têxteis, vestuários e calçados (chegando a 30 por cento das exportações em 1973) assim como em produtos industriais leves, produtos químicos e maquinário. Além do impacto comercial positivo, a EFTA estimulou o crescimento das indústrias orientadas para a exportação (em que havia vantagem comparativa portuguesa) e certo crescimento do investimento estrangeiro. Com o rápido crescimento da CEE, no entanto, as exportações para este bloco tornaram-se ainda mais importantes (LAINS, 2013).

A EFTA havia se constituído como uma alternativa à CEE. Nas palavras de um destacado diplomata português, José Calvet de Magalhães¹⁸¹, a EFTA foi uma

¹⁸⁰ Ver: AMADOR, João; CABRAL, Sónia, e MARIA, José Ramos. International trade patterns over the last

four decades: how does Portugal compare with other cohesion countries? *Banco de Portugal Working Papers*

14 (2007).

¹⁸¹ Ver: MAGALHÃES, José Calvet de, A participação de Portugal nas instituições internacionais do após guerra. In: RIBEIRO, Maria Manuela Tavares; MELO, António Barbosa e PORTO, Manuel

plataforma para que países membros da OECE, não membros da CEE, pudessem “[...] quando a oportunidade surgisse, aproximarem-se desta última organização, aderindo a ela ou a ela se associando por qualquer forma.” (*apud* VALENTE, 2010 , p. 61). A adesão do Reino Unido, Dinamarca e Noruega à CEE ocorreu no início dos anos 1960, enquanto os outros membros da EFTA, incluindo Portugal, iniciaram processo de negociação com a instituição. Portugal chegou a tentar a negociação da adesão, movimento impossibilitado pelas circunstâncias do regime político interno.

6.1.2 A via europeia: significados e evolução

No início dos anos 1980, após o segundo choque do petróleo, a recessão mundial foi um fator relevante para impulsionar o projeto europeu no sentido do mercado único, com o aprofundamento da integração econômica. Portugal sofreu dificuldades na estabilização econômica interna e na competitividade externa de setores industriais tradicionais (LAINS, 2013). Neste contexto, a adesão de Portugal à CEE, em 1986, teve significados diversos.

Os objetivos políticos imediatos da integração, relacionados à democratização, haviam conformado um projeto das elites políticas, com pouca participação social, assim como dos setores agrícola e empresarial. (PINTO E TEIXEIRA, 2005). Ainda assim, estes se manifestaram favoravelmente e passaram a ser os grandes interessados na transição para uma integração com foco econômico. Neste âmbito, a modernização se daria via aumento dos fluxos comerciais, liberalização financeira e grande aporte de *auxílio* europeu. (TOVIAS, 2005).

O grau de abertura econômica foi ampliado por meio de uma nova onda de liberalização comercial (LAINS, 2013), com a abertura aos produtos agrícolas europeus e a fase final da abertura da liberalização no setor industrial. O pacote europeu incluía: a união aduaneira; a PAC; o sistema único de impostos sobre o consumo (IVA); acordos de comércio externo e política comum de pescas. (TOVIAS, 2005). De fato, a adesão trouxe também significativas reformas microeconômicas; fortaleceu o processo de multinacionalização dos países do sul, com o crescimento nos fluxos de IDE (voltado

(Org.). *Portugal e a construção Europeia* Coimbra: Almedina, 2003, p.129.

para a exportação); e ofereceu importantes incentivos (além da ajuda pré-adesão) em termos de programas de reconversão industrial e na área do turismo (PRIDHAM, 2005, p. 169), além do destacado benefício do aumento dos Fundos Estruturais. Fator de importância fundamental, mesmo que se possa apontar criticamente o contexto da “[...] longa história de drenagem atípica de rendas exógenas por parte de agentes econômicos nacionais” (FERREIRA, 2013).

Contudo, um dos setores mais destacados com a adesão foi a liberalização financeira, com a integração na área de serviços financeiros e capital, que levou a uma maior participação do setor de serviços no PIB, geralmente em detrimento da indústria. Na visão de Tóvias (2005), a abertura ao capital estrangeiro foi uma necessidade para os três países do sul que estavam se integrando ao projeto europeu, pois suas poupanças internas eram insuficientes para financiar a modernização e um rápido desenvolvimento.

Finalmente, a entrada na CEE também significou para Portugal uma maior fluidez no mercado de trabalho, com uma menor proteção social (se comparada à Espanha e Grécia) e, *last but not least*, uma imagem de estabilidade, seriedade e confiança fortalecida com a adesão¹⁸² (TOVIAS, 2005).

De forma resumida, as principais mudanças socioeconômicas ocorridas em Portugal nos anos 1980 foram a litoralização, urbanização, queda da população ativa na agricultura para cerca de 12 por cento (dinâmica mais forte nas regiões centro e norte), terciarização econômica, aumento das classes médias e aumento da taxa de escolarização. (PINTO e TEIXEIRA, 2005).

Depois de apontados os significados centrais da adesão portuguesa à CEE, procurar-se-á ilustrar a evolução da integração econômica por meio da análise de indicadores relativos ao PIB, comércio, IDE, educação e emprego.

Como ressaltado anteriormente, Portugal apresentou altas taxas de crescimento do PIB e do PIB *per capita* durante boa parte do século XX, até o início dos anos 1970. Depois, seguiu-se uma fase de crescimento reduzido e estagnação. A figura 39 apresenta essa dinâmica de longo prazo, entre 1900 e 2008.

¹⁸² O que não ocorreu no caso grego. Desde o início do processo de integração, o caso grego se diferenciou dos outros países meridionais da coesão (Portugal e Espanha). Neste sentido, ver: Tóvias (2005).

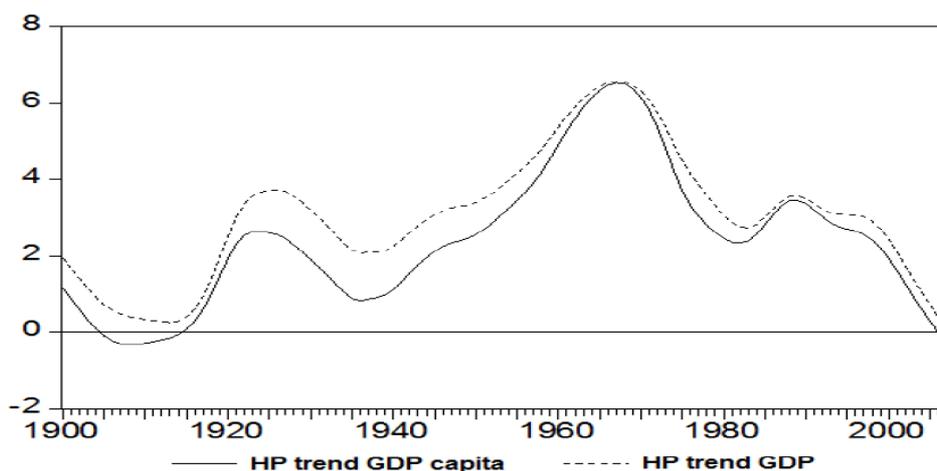


Figura 39 - Tendência de crescimento do PIB e do PIB per capita, 1900-2008. Fonte: Calculado de Maddison (2003). Total Economy Database, Conference board. (apud LAINS e PEREIRA, 2010).

A partir de meados dos anos 1970, iniciou-se a fase decrescente, mas a tendência de crescimento permaneceu alta em relação aos padrões históricos até o fim dos anos 1990, com destaque para o momento imediatamente após a adesão, quando a privatização de diversas das mais destacadas empresas portuguesas e o quadro de liberalização e reforma institucional imprimiram uma breve tendência de crescimento. Desde então, o quadro foi de queda e estagnação. (LAINS e PEREIRA, 2010).

Trajetória semelhante ocorreu com a dinâmica da convergência para a média do PIB *per capita* europeu, como se pode ver na figura 40, que cobre o período entre 1900 e 2009. A linha pontilhada representa o nível do PIB *per capita* português em 1974, ano da Revolução democrática.

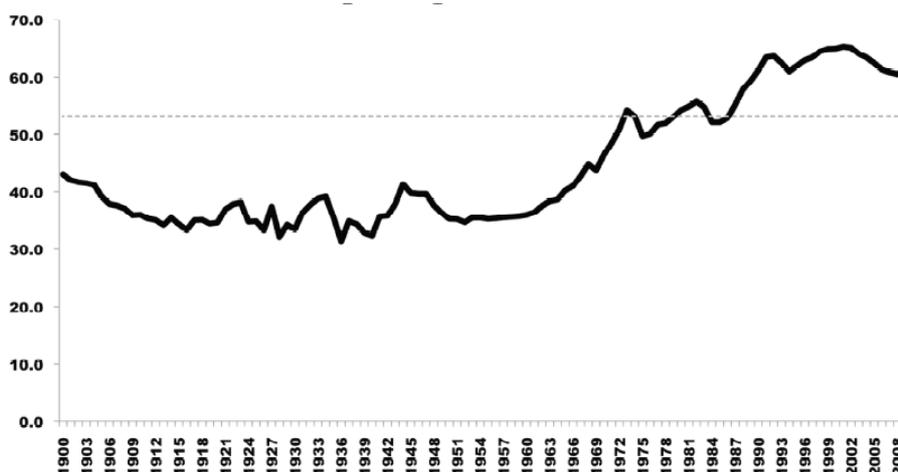


Figura 40 - Convergência portuguesa para o centro europeu (=100). PIB per capita, 1900-2009. Fonte: Calculado de Maddison (2003) e Total Economy Database, Conference board. (apud LAINS e PEREIRA, 2010).

Um olhar mais específico para o período pós-adesão evidencia que, na fase dos dois primeiros Quadros de Apoio (1988-99), destacou-se a convergência para a média europeia. No período 2000-06, com a introdução do Euro, a economia entrou em fase de estagnação e divergiu ligeiramente. (CZURIGA, 2009). O quadro se repetiu no período 2007-13. O PIB *per capita* continuou bem abaixo da média destacando-se uma divergência um pouco mais acentuada nos últimos anos, com a média histórica mais baixa desde 1995 (75 por cento da média da UE-28 em 2012).

Quadro 17 - Evolução do PIB per capita anual de Portugal, 1995-2014p – de acordo com os períodos de programação estrutural. UE28=100 (PPC, preços correntes)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	-	-	-
PIBpc	77,3	77,4	78,7	79,4	81,5			
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	-
PIBpc	81,4	80,5	80,1	79,5	77,3	79,6	79,0	
Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013p	2014p
PIBpc	78,5	77,9	80,1	80,4	77,7	75,0	74,4	74,2

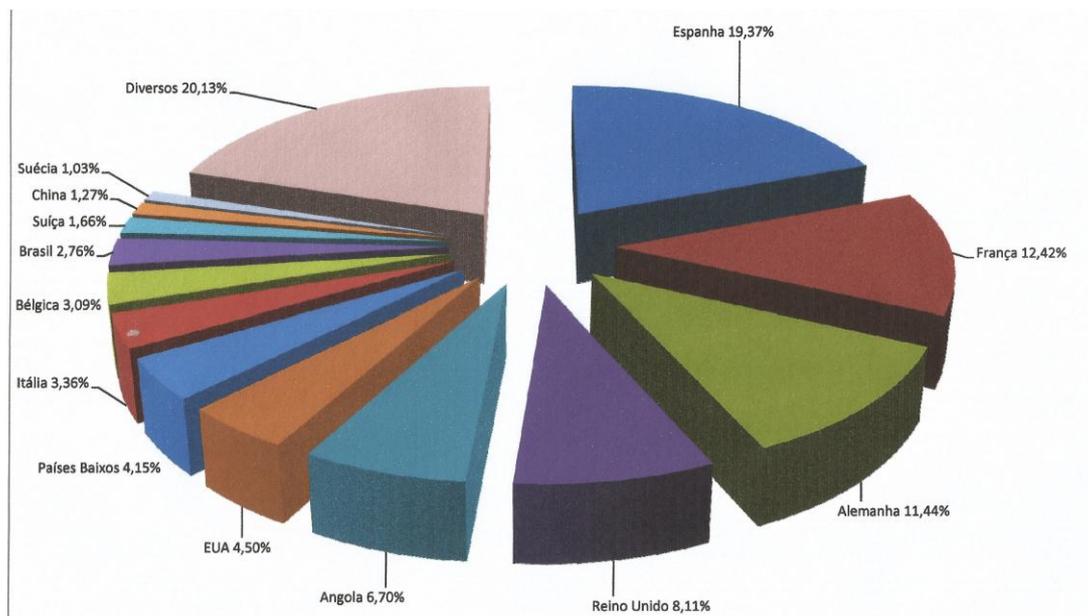
Fonte: *Economie Européenne*, Anexo Estatístico, Outono 2013 (*apud* MNE, 2013). P-previsão

Em relação ao comércio, a grande abertura realizada parece ter sido também embasada na percepção de que economias pequenas têm tendência a depender mais do mercado externo para complementar seu pequeno mercado interno, reforçando o pressuposto de que há uma “[...] relação empírica bem estabelecida entre a dimensão de uma economia e o seu grau de abertura.” (MARQUES, 2009, p. 165).

Antes da adesão, a UE-12 já representava cerca de 75 por cento do comércio externo português. (MARQUES, 2009). Entre 1986 e 2006, a quota dos então cinco principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Reino Unido, Itália) passou de 54,9 por cento das exportações e 50 por cento das importações; para 66,25 por cento das exportações e 65 por cento das importações. Neste período, houve mudança dos pesos relativos e destacou-se importância aumentada da Espanha. As exportações para este país cresceram de 14,7 por cento do total em 1986 para 26,5 por cento em 2006. Já as exportações para a Alemanha representavam 15,2 por cento do total em 1986, atingiram um pico de 23,2 por cento em 1996 e caíram para 11,8 por cento (média próxima das exportações para a França e Reino Unido neste mesmo ano). As exportações para a Itália caíram vertiginosamente a partir de 1992 para uma média

de 4 por cento ¹⁸³.

Em 2012, este último quadro manteve-se relativamente estável, com pequena queda do mercado espanhol em crise. Somando as cinco economias já referidas com outros parceiros da UE-12 (Bélgica e Países Baixos), manteve-se a alta importância relativa das trocas comerciais com a Europa ocidental em 62 por cento das exportações e 64,9 por cento das importações (figuras 41 e 42).



FONTE: AICEP, novembro 2013

Figura 41 - Exportações portuguesas de bens e serviços por destino geográfico, 2012.

Fonte: AICEP, novembro 2013 (*apud* MNE, 2013).

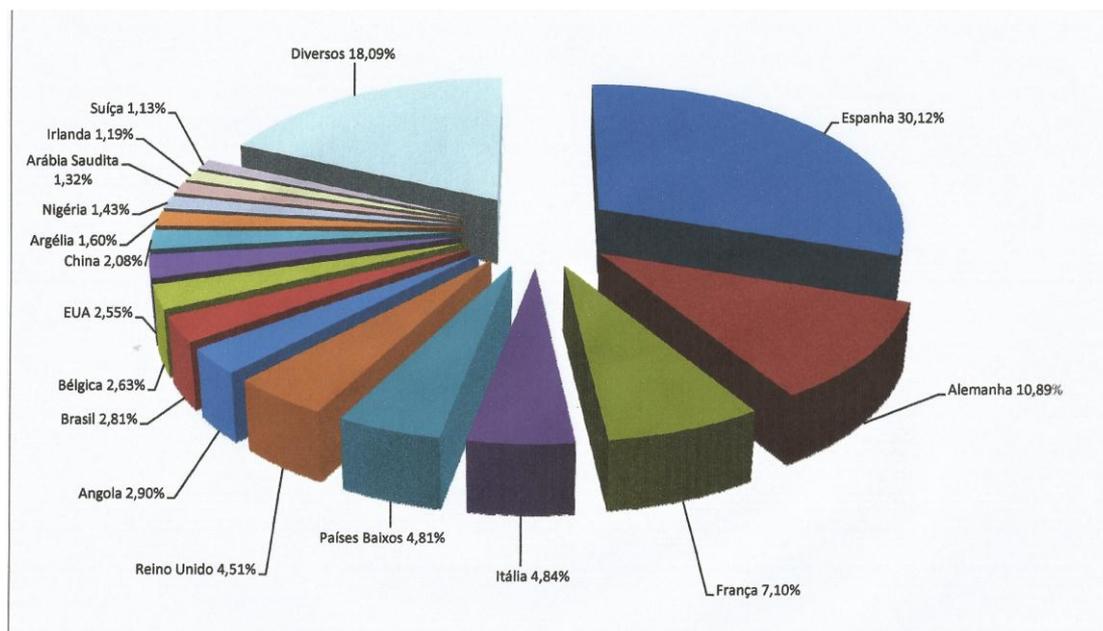


Figura 42 - Importações portuguesas de bens e serviços por destino geográfico, 2012.

¹⁸³ Dados retirados de Marques (2009). A autora apresenta um detalhado quadro anual (de 1986 a 2006) com a participação dos principais parceiros nas importações e exportações portuguesas.

Fonte: AICEP, novembro 2013 (*apud* MNE, 2013).

A análise setorial da evolução das exportações na segunda metade do século XX mostra que houve decréscimo relativo de bens intermediários e um crescimento relativo de calçados e têxteis que atingiram a marca de cerca de 30 por cento das exportações no período imediatamente posterior à adesão, depois começaram nova queda (figura 43). (LAINS e PEREIRA, 2010).

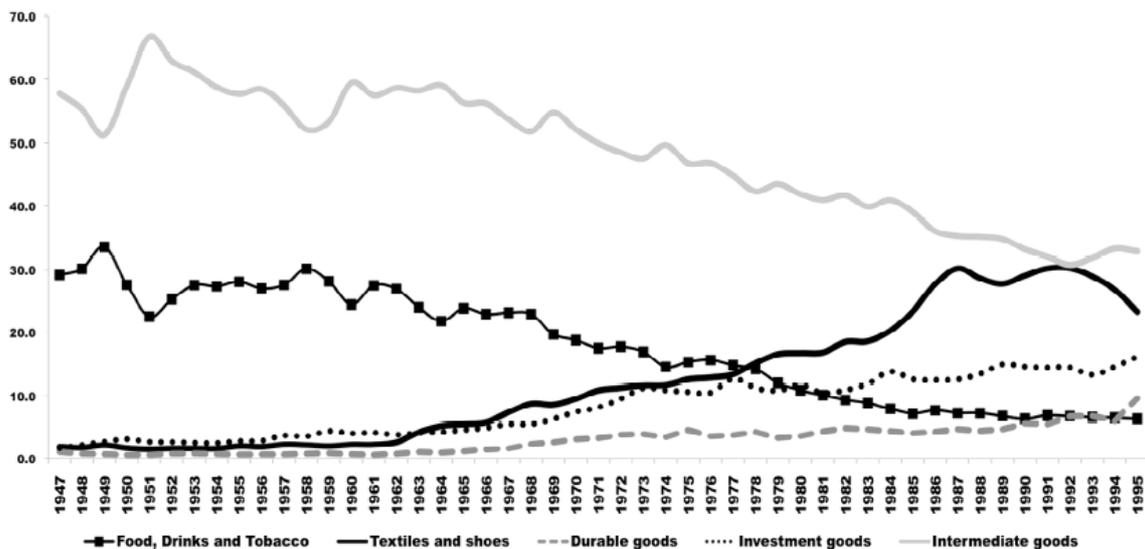


Figura 43 - Principais exportações por tipo de produto como por cento das exportações totais, 1947-1996. Fonte: Banco de Portugal (*apud* LAINS e PEREIRA, 2010).

A opção europeia trouxe algumas mudanças estruturais, com implicações para os padrões de especialização e comércio exterior do país. Entre 1990 e 2006, destacou-se a melhoria do conteúdo tecnológico das exportações portuguesas em relação às tecnologias média e média-baixa, com menor crescimento relativo dos setores de alta tecnologia, associados a uma economia do conhecimento (quadro 18). (LAINS e PEREIRA, 2010, p. 20).

Quadro 18 - Participação dos setores no total das exportações industriais

	1990	2000	2006
HIGH TECH	5.56	9.19	14.6
Pharmaceutical products	0.63	1.15	2.28
Clerical equipment and computers	0.64	0.36	3.76
Radio, TV and communications equipment	3.68	6.77	7.87
Medical, optical and precision instruments	0.61	0.81	0.7
MEDIUM-HIGH TECH	21.5	32.12	30.73
Machinery and electrical equipment	4.07	7.17	3.47
Motor vehicles, tows and semi-trailers	7.44	14.43	15.05
Chemical products, except pharmaceuticals	5.61	4.58	6.29
Railroad equipment and transport equip.	0.20	0.38	0.52
Machinery and equipment (non electrical)	4.18	5.56	5.4
MEDIUM-LOW TECH	10.1	12.84	20.41
Construction and naval repair	0.55	0.26	0.24
Rubber and plastic products	1.39	2.79	4.23
Oil refining, petrochemical and nuclear fuels	0.08	0.8	2.58
Non metallic mineral products	4.48	3.66	5.11
Metallurgy	1.26	2.53	4.42
Production of metallic products (machinery and equipment)	2.35	2.8	3.83
LOW TECH	62.44	44.82	34.26
Other manufactures and recycling	2.16	2.15	2.97
Paper pulp, paper, paperboard and printing industry	6.4	5.6	2.51
Foodstuffs, beverages and tobacco	6.61	6.23	8.21
Textiles, apparel, leather and footwear	40.61	25.94	16.37
Wood and cork and wood products	6.67	4.91	4.2

Fonte: Cabral (2008, *apud* LAINS e PEREIRA, 2010).

Entre 1986 e 2006, os setores de maquinaria e automóvel cresceram de cerca de 11 por cento das exportações para 27 por cento. Movimento acompanhado pelo aumento respectivo da quota de importações do setor, o que evidencia o papel da fragmentação internacional da produção e do IDE neste setor, em que Portugal se integrou nas cadeias internacionais de produção. Nos setores de telecomunicações e maquinaria elétrica houve desempenho semelhante (MARQUES, 2009, p. 170). Em 2012, a quota de exportações de maquinaria e automóvel caiu para 19 por cento (MNE, 2013) - (figura 44) - (talvez acompanhando o movimento de saída de algumas multinacionais do país).

Os setores tradicionais ocupavam 43 por cento das exportações em 1986, diminuíram sua importância para 17 por cento em 2006 (MARQUES, 2009), e continuaram sua trajetória descendente em 2012, quando ocuparam 11,6 por cento das exportações (somando os setores de calçados, vestuário, têxteis, madeira e cortiça) (MNE, 2013) (figura 44).

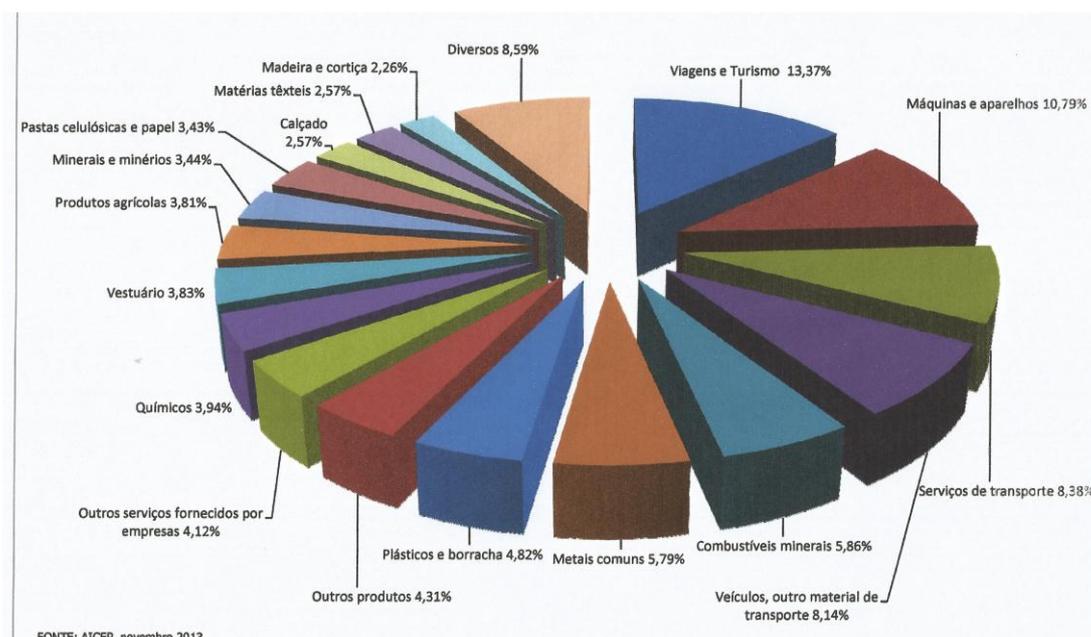


Figura 44 - Exportações portuguesas por categoria de bem e tipo de serviço, 2012.

Fonte: AICEP, novembro 2013 (apud MNE, 2013).

O setor de vestuário tem caráter fortemente exportador, é de produção essencialmente nacional e intensiva em trabalho. Assim, “[...] níveis de especialização comparáveis aos de setores relativamente menos intensivos em trabalho traduzem-se em níveis de emprego relativamente mais elevados” (MARQUES, 2009, p. 170). Ou seja, a perda de peso do setor, assim como dos outros setores tradicionais, traduziu-se em um aumento significativo do desemprego (em especial na região norte).

A produção intensiva em trabalho é um instrumento destacado da expansão do emprego e assim da renda. Esta simples lógica produtiva, entretanto, vai de encontro às premissas de automatização produtiva e de expansão essencialmente financeira. De acordo com esta perspectiva, a produção que utiliza muito trabalho é vista como algo obsoleto, que atrapalha a evolução tecnológica. Assim, para ser *avançado*, é necessário flexibilizar o acesso ao mercado de trabalho, realizar demissões em massa e baixar os salários (já muito reduzidos nos países periféricos, não garantidores de uma qualidade mínima de vida). A produção intensiva em capital é mais lucrativa e eficiente, o que pode fazer sentido no curto prazo. Mas a pergunta é quem são os maiores beneficiários desta tendência? No médio-longo prazo, quando estaremos mortos, mas nossos descendentes estarão vivos, o desemprego pode se tornar um problema crônico para a viabilidade do sistema econômico mundial. Segundo Milton Santos (2006), o

desemprego já é um problema crônico, provavelmente um dos maiores desafios do próximo século.

Outra tendência preocupante para Portugal (e Espanha) no atual contexto é o desafio representado pelo último alargamento e o aumento da concorrência com o leste europeu. Em termos de vantagens comparativas e padrões de especialização no Sul e no Leste da UE-27, os setores de maior concorrência são as manufaturas tradicionais e os veículos de transporte. Com o aumento do IDE e algumas reformas educacionais, parte dos países do Leste estão a avançar também em setores relativamente mais intensivos em tecnologia, concorrendo com a dinâmica recente do Sul. O setor em que Portugal apresenta maior vantagem comparativa é o de calçados, mas os índices de qualidade dos países mais destacados do Leste estão se aproximando dos portugueses. (MARQUES, 2009, p. 189). Isso sem falar na concorrência chinesa, cujos produtos têm tido grande penetração no mercado português.

Marques (2009) conclui que as recentes mudanças estruturais na economia portuguesa foram motivadas sobretudo por forças externas. No âmbito europeu, o principal fator foi o alargamento para o leste. Em âmbito global, o vetor central foi a liberalização multilateral do comércio promovida pela OMC, em especial nos setores de têxteis e do vestuário.

No tocante à atração das multinacionais para Portugal, destacou-se, entre 1998 e 2012, um fluxo significativo de entrada, bem maior do que de saída (figura 45):

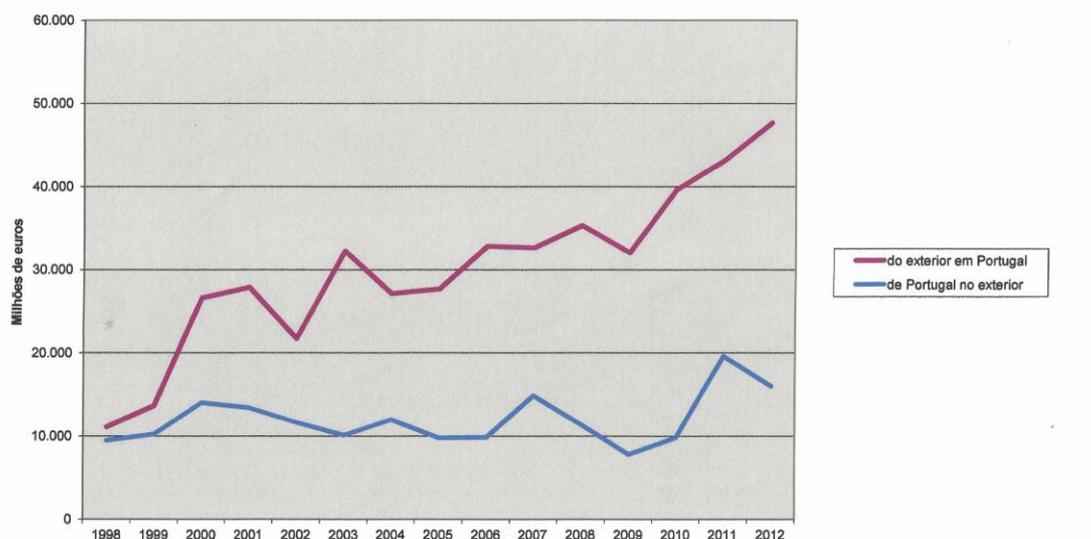


Figura 45 – Investimento Direto Bruto do exterior em Portugal e de Portugal no exterior, 1998-2012. Fonte: AICEP (*apud* MNE, 2013).

Na análise do IDE por país de origem em 2012, todos os principais parceiros eram europeus, com importância destacada da Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido (figura 46).

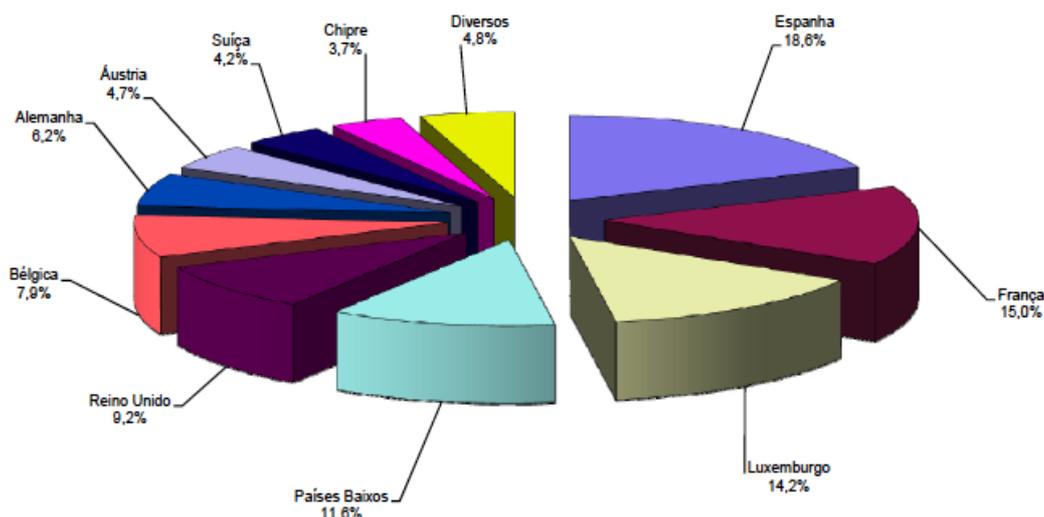


Figura 46 - Investimento direto bruto do exterior em Portugal, por país de origem, 2012.

Fonte: AICEP apud MNE (2013).

No processo de atração das multinacionais para Portugal nas décadas de 1980 e 1990, estas tenderam a localizar-se onde já havia outras multinacionais instaladas; em setores industriais em que os custos salariais eram relativamente baixos e, em vez do estabelecimento de parcerias com empresas nacionais, preferiram deter a totalidade do capital das suas subsidiárias, o que acabou por minimizar a difusão de suas vantagens no setor produtivo nacional, com poucos efeitos em termos de estimular o desenvolvimento da estrutura empresarial local e melhoria de seu desempenho. Fato que impõe um desafio ao redesenho político de como incentivar maior interação e criação de redes de cooperação (BARBOSA, N. 2009).

Faria (2009, p. 122) também não encontrou “[...] evidência que corroborasse o argumento da transferência de tecnologia pelas multinacionais”. Segundo este autor, a introdução de novas tecnologias de produção em Portugal, em fins dos anos 1980, aconteceu em empresas em que havia mais trabalho qualificado, atividades de pesquisa e desenvolvimento, com mais de uma unidade produtiva, há mais tempo instaladas no mercado e mais expostas à concorrência internacional.

Por fim, ao analisarmos o IDE português no exterior em 2012, sua concentração setorial e espacial chama muito a atenção, 74,8 por cento deste destinou-se a atividades financeiras e de seguros, seguido de longe pelo setor de indústrias transformadoras

(11,8 por cento). Impressionantemente, 69 por cento deste investimento teve como destino os Países Baixos, seguidos por Angola (5,6 por cento) e Espanha (4,4 por cento).

Para encerrarmos esta análise do sentido da integração econômica para Portugal, apresentaremos brevemente indicadores para a educação e salários.

Em termos educacionais, houve grande avanço nas taxas de escolarização secundária ultrapassando 50 por cento da população (RODRIGUES, 2013), assim como na porcentagem da população com ensino superior ou equiparado, entre 30-34 anos, que chegou a 27,2 por cento em 2012. (MNE, 2013). Ainda assim, o país ainda está distante da meta de 40 por cento da Estratégia Europa 2020, e o Alentejo e os Açores estão entre as dez regiões europeias mais distantes do alcance da meta nacional para 2020 (CE, 2011) que também é de 40 por cento e inclui cursos de especialização tecnológica. (MNE, 2013).

Lains e Pereira (2010, p. 25), apesar de mencionarem os avanços, ressaltam que o *gap*, a diferença relativa no avanço educacional entre Portugal e o centro europeu, ainda é grande e, nos últimos anos, manteve-se quase que de forma inalterada. Um exemplo significativo é a taxa de abandono escolar precoce. Esta diminuiu entre 2000 e 2011 (de 44 para 23 por cento) aproximando Portugal relativamente da média da UE27 (de 14 por cento) e do alcance da meta para 2020 (de 10 por cento). Contudo as taxas de abandono, apesar da destacada diminuição, ainda são altas em todas as regiões do país, em relação à media europeia da UE-27, em especial nos Açores e na Madeira (figura 47).

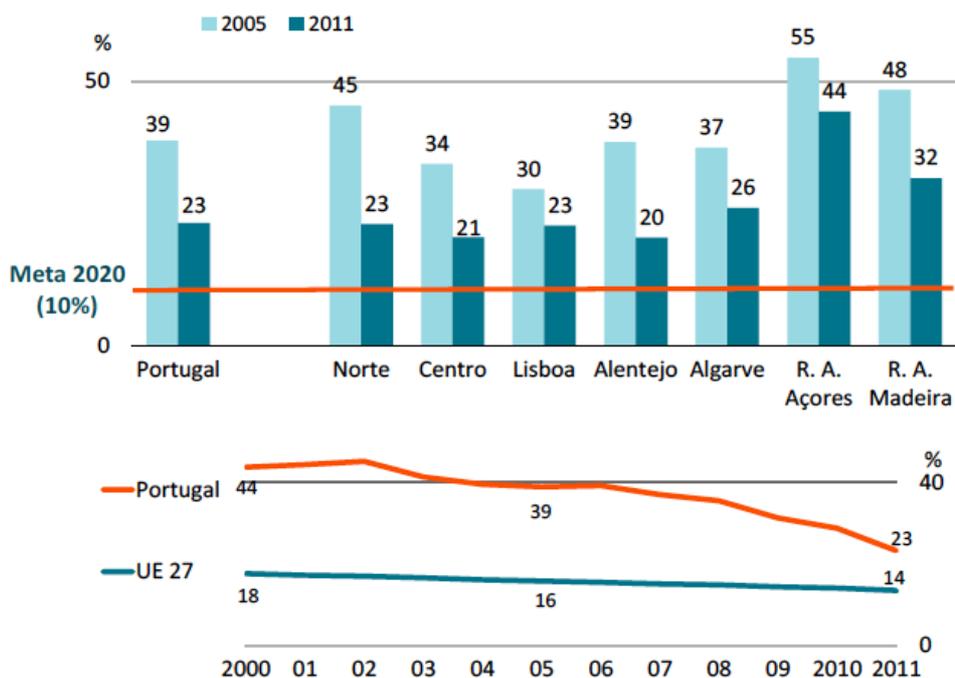


Figura 47 - Taxa de abandono escolar precoce, 2000-2011.
 Fonte: Relatório Anual do QREN IV (apud RODRIGUES, 2013).

Em termos salariais, também houve mudança na estrutura portuguesa desde a adesão com o aumento do *gap* salarial. “A dispersão salarial aumentou de modo acentuado na economia portuguesa entre 1985 e 2005 à medida que os salários do topo se distanciaram do resto da distribuição” (CARDOSO, 2009, p. 280-1).

Os setores que ficaram no topo da remuneração foram a banca, seguros, eletricidade, o gás, a água e a indústria química. Este grupo é formado por trabalhadores com maior qualificação, que tendem a ser mais heterogêneos do ponto de vista salarial. O fato de este grupo ter crescido em Portugal também pode ter contribuído para o aumento da dispersão. Os setores de pior remuneração foram o têxtil, vestuário, madeira, cortiça e mobiliário, hotéis e restauração. Nesta metade inferior da distribuição, pelo contrário, o grau de dispersão praticamente não se alterou. É importante ressaltar que, em Portugal, o salário mínimo influencia decisivamente a distribuição dos salários, que se desloca em função de mudanças na legislação nacional sobre o salário mínimo; e que o salário médio da economia está próximo dos salários mais baixos. O controle do leque salarial em nível baixo (se comparados ao nível internacional) pode ser explicado pelo enquadramento institucional, marcado pelo salário mínimo nacional e pela contratação coletiva. Tal enquadramento garantiu a manutenção dos baixos salários e o crescente afastamento destes em relação ao resto da

distribuição¹⁸⁴ (CARDOSO, 2009).

A partir desse quadro, Cardoso (2009) interpreta então que os fatores do enfraquecimento da força sindical e da regulamentação do mercado de trabalho não foram relevantes na perspectiva portuguesa, com importância reduzida da interdependência econômica global para a dispersão. A manutenção do baixo salário mínimo foi uma postura essencialmente nacional.

Nossa interpretação é menos categórica. Com base nos dados apresentado sobre o IDE e a atração de multinacionais, podemos interpretar que a pressão internacional ocorreu de forma indireta sobre o governo, o levando a adotar uma postura de reforço das vantagens comparativas (competitividade internacional) portuguesas via manutenção de baixos salários. Nas multinacionais, o leque salarial é mais amplo, enquanto importantes setores portugueses tradicionais mantiveram-se centrados no salário mínimo. De qualquer forma, evidentemente concordamos com Cardoso (2009) no sentido de que o principal operador e agente da manutenção dos baixos salários foi o governo português.

6.2 Panorama e casos do desenvolvimento regional em Portugal

A presente seção abordará a dinâmica histórica de desenvolvimento regional desde a adesão (tendo em vista que a existência de indicadores regionais portugueses é recente). No sentido de reforçar o aspecto empírico, serão abordados, em seguida, casos específicos de desenvolvimento regional.

6.2.1 O Panorama do desenvolvimento regional

O desenvolvimento econômico das regiões portuguesas acompanhou, de forma geral, o movimento nacional, com uma fase destacada de crescimento nos anos 1990, à qual se seguiu um período de estagnação que dura até a fase mais recente.

¹⁸⁴ O que podemos interpretar que contribuiu para a manutenção de baixo poder de compra no mercado interno. Não podemos aqui deixar de mencionar o exemplo brasileiro, que talvez, de alguma forma, sirva à Portugal. O aumento do salário mínimo constituiu uma das maiores mudanças na economia brasileira em tempos recentes e teve impactos no aumento do consumo interno, tendo sido um elemento fundamental para a manutenção do (pequeno) crescimento econômico recente.

A figura abaixo mostra o PIB *per capita* (PIBpc) de Portugal e de suas regiões entre 1988 e 1998. Houve uma melhora geral muito significativa, todas convergiram para a média portuguesa, apesar de ainda terem ficado distante da média europeia - com exceção de Lisboa e Vale do Tejo (LVT). Esta região, desde o fim dos anos 1980, já contava com melhor PIB *per capita*. Depois de uma década, praticamente alcançou a média da UE-15 e ultrapassou a média da UE-27 (figura 48 e quadro 19). Em seguida, destacou-se o Algarve, cuja melhora esteve ao nível dos indicadores nacionais (saltou de 61,4 para 76,1 por cento). A maior parte do continente inicialmente apresentava PIB *per capita* entre 46 e 57 por cento da média comunitária (Norte: 51,4; Centro: 46,3 e Alentejo: 57,9). Este subiu para entre 66 e 76 por cento da média da UE-15 (Norte: 66; Centro: 65 e Alentejo: 66,8). Podemos afirmar assim que, entre estas regiões, que conformam a maior parte do continente, nos anos 1990, houve convergência inter-regional (pois as médias indicadoras do PIB se aproximaram, convergência sigma). A Madeira e os Açores continuaram a apresentar os piores indicadores, mas também evoluíram. O PIB *per capita* dos Açores aumentou de 40,8 para 52 por cento da média comunitária entre 1988 e 1998, e o da Madeira passou de 39,9 para 57,5 por cento dessa média. Interessante notar que, nos anos iniciais da adesão, o PIBpc da Madeira era ainda um pouco menor que o dos Açores e ao fim da referida década seu aumento já havia sido mais destacado do que o açoriano.

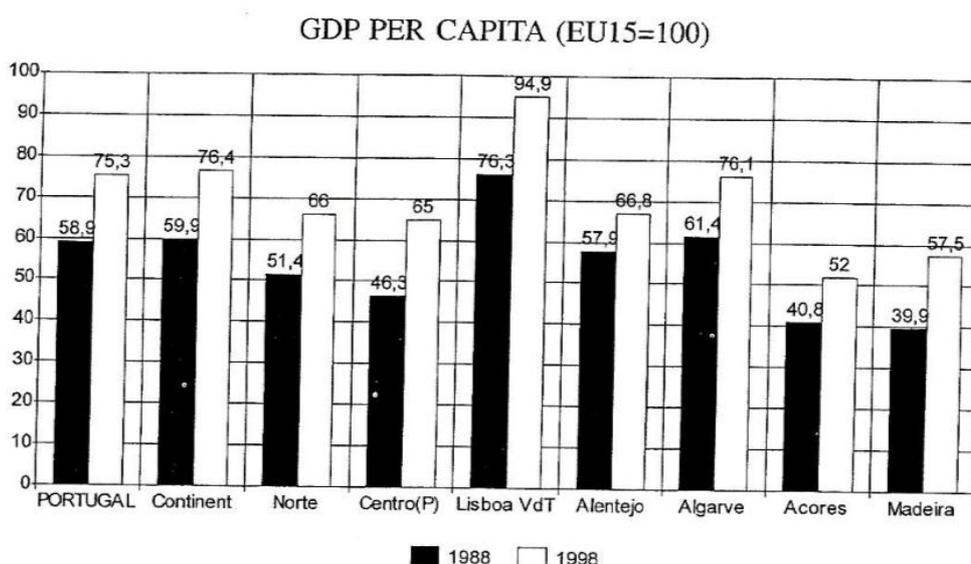


Figura 48 - PIB *per capita* de Portugal e Regiões, 1988-1998.

Fonte: Comissão Europeia (*apud* MAGONE, 2004).

A partir do novo século, a dinâmica geral foi de estagnação, de acordo com a tendência nacional, com maiores nuances regionais do que no período anterior. Entre 1998 e 2008, o Algarve e as Regiões Autônomas melhoraram seus indicadores, mas as maiores variações destacaram-se nestas últimas. A região dos Açores passou de 64 para 73 por cento da media comunitária (UE-27), aproximando-se da média nacional, e a Madeira convergiu decisivamente e alcançou a média europeia (dinâmica fortalecida pela queda populacional da região). Neste mesmo período, o indicador do Alentejo manteve-se estável, enquanto no resto do continente (Norte, Centro, Lisboa) houve pequena queda do PIBpc. Entre 2008 e 2011, contudo, no contexto da crise, a estagnação acentuou-se (Norte, Centro) acompanhada de ligeira piora neste indicador econômico em quase todas as regiões do país. (figura 49 e quadro 19).

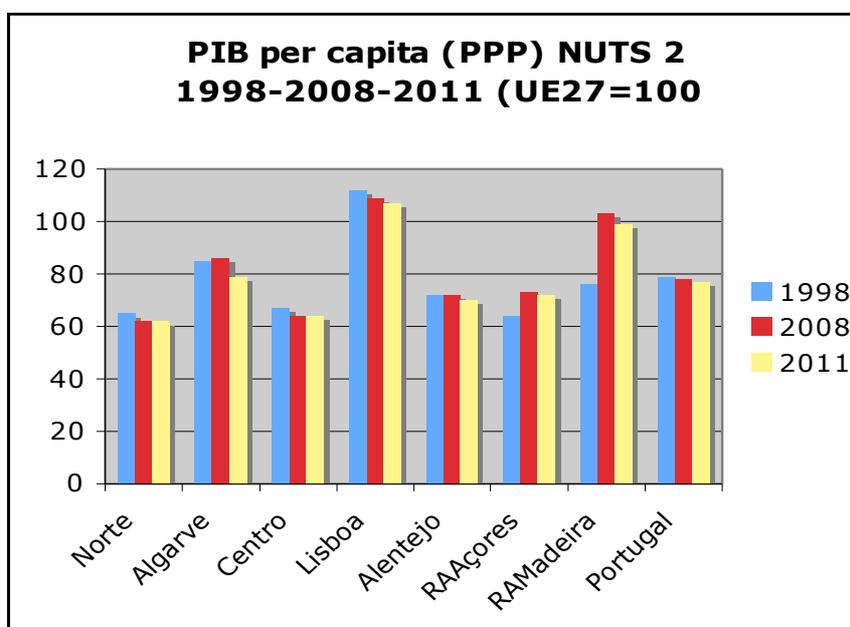


Figura 49 – PIB per capita (PPP) NUTS 2 – 1998-2008-2011 (UE27=100)
 Fonte: Eurostat²³. Elaboração própria.

Quadro 19 - PIB per capita (PPP) NUTS 2, 1998-2008-2011 (UE27=100)

Regiões/ano	1998	2008	2011
Norte	65	62	62
Algarve	85	86	79
Centro	67	64	64
Lisboa	112	109	107
Alentejo	72	72	70
RAAçores	64	73	72
RAMadeira	76	103	99
Portugal	79	78	77

Fonte: Eurostat²³.

Entre 1993 e 2002, a média de desemprego de Portugal foi de 5,5 por cento do total da força de trabalho (e variou entre 4 e 6,8), confirmando a perspectiva do baixo desemprego histórico de Portugal (PESSOA, 2014). Entre 2003 e 2008, esta média aumentou um pouco para 6,3 por cento (do total da força de trabalho), variando entre 6,3 e 8 por cento, com aumento localizado no final deste período. Entre 2009 e 2012, como consequência da crise, o aumento foi vertiginoso. O desemprego cresceu de 9,5 por cento em 2009 para 12,7 por cento em 2011, saltando para 15,6 por cento em 2012¹⁸⁵. Entre 2013 e 2015, a previsão do MNE (2013) é que a média de desemprego alcance 17,5 por cento da força de trabalho (MNE, 2013).

Em nível regional, entre 1994 e 1999, as taxas de desemprego variaram entre 12,6 por cento (em 1996, no Alentejo) e 2,4 por cento (em 1999, no Centro), mostrando uma grande variação entre as regiões. Os extremos ficaram no Alentejo (com os maiores índices) e no Centro (com os menores). A região da Madeira também apresentou baixo nível de desemprego neste período (quadro 20).

Quadro 20 - Desemprego em Portugal e nas regiões, 1994-1999 (por cento da força de trabalho)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	5.8	6.5	7.0	6.9	5.4	4.7
Centro	4.4	4.0	4.1	3.4	2.5	2.4
Lisboa e VT	8.3	9.4	8.9	7.9	6.4	6.1
Alentejo	11.4	11.8	12.3	10.4	9.0	6.7
Algarve	6.8	6.6	9.1	8.3	6.8	3.7
Açores	6.6	8.1	7.2	5.5	4.4	3.7
Madeira	4.6	4.8	5.5	5.5	4.1	3.4

Fonte: Second Report on Economic and Social Cohesion (CE, 2001).

A partir da virada do século, a tendência regional acompanhou a nacional, e o desemprego aumentou em todas as regiões do país entre 1999 e 2011, quando as taxas dobraram ou triplicaram. Em 2003, as regiões Norte, Lisboa e Alentejo já apresentavam desemprego maior do que a média comunitária. Depois disso, todas as regiões ultrapassaram as médias da UE-15 e da UE-27, com o Algarve apresentando as maiores taxas e o Centro, as menores, em aproximação com a média comunitária (figura 50). (Como o Algarve tem uma economia altamente concentrada no turismo, parece ter sentido mais o impacto da crise europeia).

¹⁸⁵ Ref: World Bank Development Indicators, com base em estimativas nacionais e da OIT.

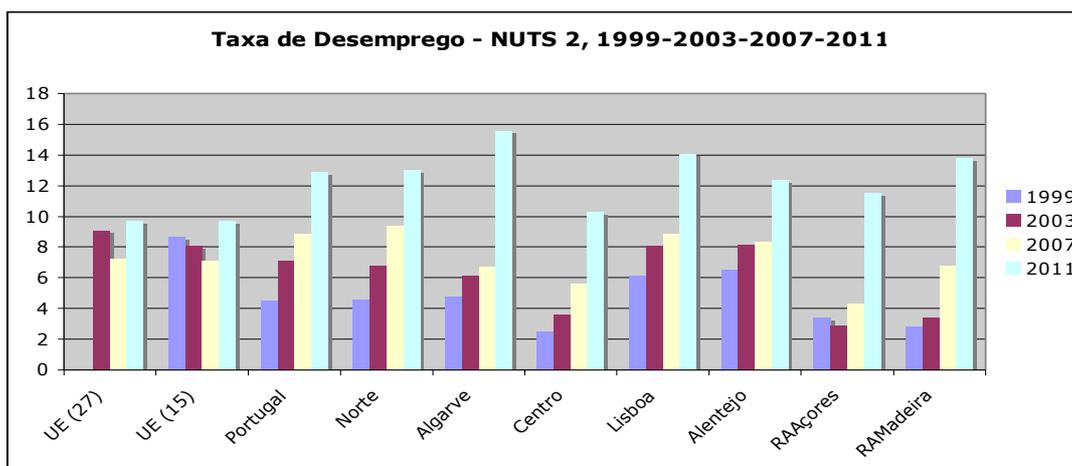


Figura 50 – Taxa de Desemprego – NUTS 2, 1999-2003-2007-2011.

Fonte: Eurostat

Vale destacar também que a média de desemprego da UE-27 era inicialmente (1999) um pouco maior do que a da UE-15, com queda no desemprego nestes dois contextos entre 2003 e 2007 (quando em Portugal a dinâmica já era de aumento). Este dado indica um aumento do emprego no Leste Europeu após a adesão. Assim, as médias da UE-15 e da UE-27 passaram a se igualar a partir de 2007. Depois de 2011, entretanto, o desemprego passou a aumentar igualmente nos dois contextos.

No sentido de fazermos uma análise mais ampliada da dinâmica social portuguesa, é interessante observarmos o IDH. Este índice mede, além do PIBpc, a esperança de vida (aspecto relacionado com a saúde) e a escolarização¹⁸⁶. O valor máximo que o IDH pode atingir é 1. Portugal tem um Desenvolvimento Humano Elevado, entre 0,800 e 1 e, em 2002, ficou em 26º lugar na escala mundial (a Noruega ocupava então o 1º lugar)¹⁸⁷. A evolução do IDH português foi muito significativa nas décadas de 70 e 80. Em 1999, foi a Região de Lisboa e Vale do Tejo que apresentou o valor mais elevado, (0,925) superior à média nacional (0,905). Em seguida, posicionaram-se de maneira decrescente os Açores (0,903), o Algarve (0,900), a Região

¹⁸⁶ “O conceito de Desenvolvimento Humano tem vindo a ser abordado pelas Nações Unidas desde 1990, tendo como premissa que ‘As pessoas são a verdadeira riqueza das nações’. Medir esse Desenvolvimento é o objetivo do Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, que foca três dimensões fundamentais: viver uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença, ser instruído, medida pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior (com ponderação de um terço), e ter um padrão de vida digno, medida pelo PIB per capita.” Em: [http://dev.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3d_5.html]. Acesso em: 24 Out.2014.

¹⁸⁷ “Desenvolvimento Humano Médio, de 0,500 a 0,800, onde se encontram entre outros o Brasil em 72º lugar, Cabo Verde em 105º e S. Tomé e Príncipe em 123º; Desenvolvimento Humano Baixo, de 0,273 a 0,500, onde se encontram Timor Leste em 158º lugar, a Guiné em 160º, Angola em 166º e Moçambique em 171º.

Norte (0,899), a Região Centro (0,894), a Região Autónoma da Madeira (0,889) e o Alentejo (0,872). Em nível das NUTS III, o valor mais elevado de IDH, em 1999, era o da Grande Lisboa (0,938), e o valor mais baixo era o do Baixo Alentejo (0,862) (figura 51). Estas diferenças ainda são significativas e importantes para o desenho da PCEST e das políticas nacionais. De qualquer forma, mesmo com essa variação, todas as regiões apresentaram IDH elevado em comparação com os níveis mundiais, inserindo-se, por essa via, no alto padrão europeu ¹⁸⁸.

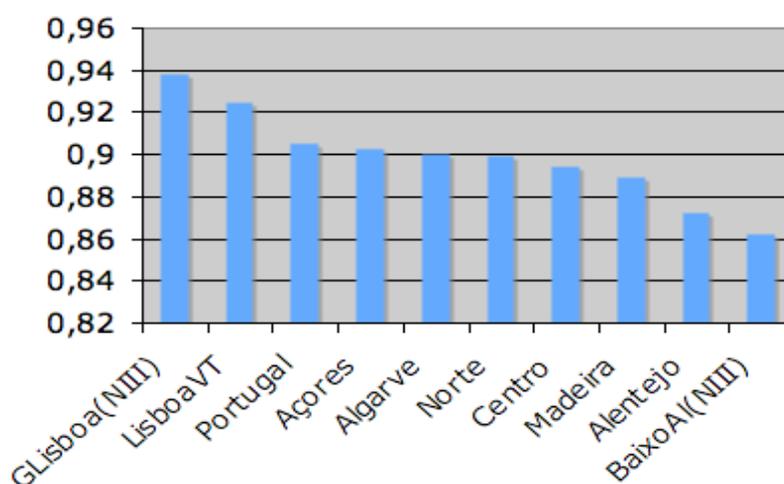


Figura 51 - IDH de Portugal e Regiões, 1999.

Fonte: Atlas de Portugal, Instituto Geográfico Português. Elaboração da autora.

Ao notarmos a evolução do IDH regional português, percebemos “a persistência de um processo de convergência interna em matéria de desenvolvimento social”, nesse sentido, com a diminuição das assimetrias territoriais, mesmo em um contexto de diferenciação em termos de competitividade econômica das regiões lusas (QREN, 2007, p. 49).

A avaliação portuguesa sobre as assimetrias regionais até o QCA III é parte constitutiva do QREN (2007). A seguir, destacaremos as análises deste Documento de Programação em relação aos seguintes temas: relação entre a variação da população e do PIB per capita nas regiões NUTS II e III; convergência regional e a questão territorial (coesão, competitividade e problemas relativos).

A figura 52 associa a taxa de variação média anual do PIB e a taxa de variação média anual da população no período 1991-2003. O efeito da dimensão populacional foi determinante.

¹⁸⁸ Fonte: Atlas de Portugal, Instituto Geográfico Português.

das regiões é feita com base em dois indicadores (convergência sigma e beta). O indicador de convergência sigma¹⁸⁹ (inter-regional) evidencia que houve alguma redução das disparidades regionais no início do período analisado (1991-1994), quando a dispersão dos níveis de PIB per capita diminuiu. Em seguida, voltaram a aumentar, retornando ao nível inicial. A partir de 1997, a tendência foi de estabilização, com um ligeiro acréscimo nas assimetrias regionais entre 2001 e 2003 (figura 53).

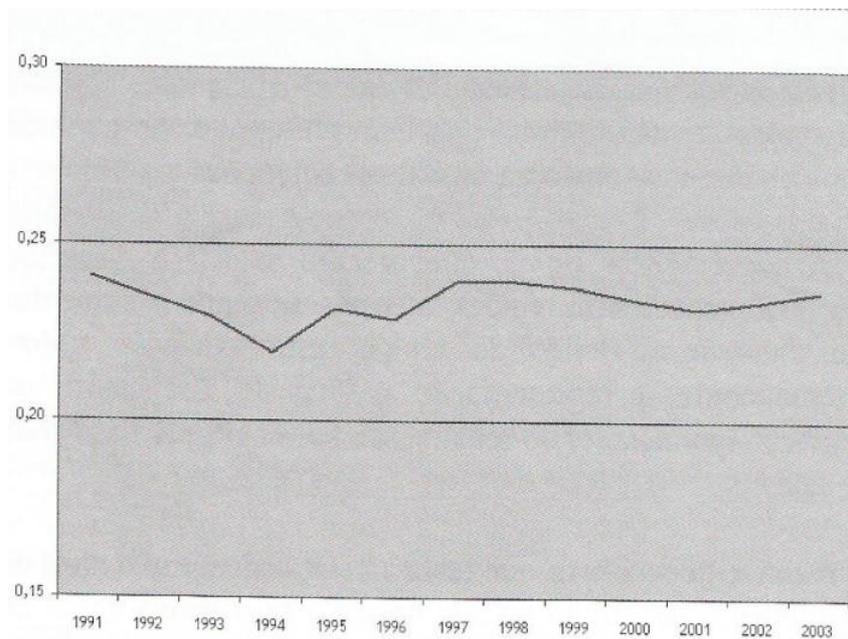


Figura 53 - Dispersão dos níveis do PIB per capita 1991-2003 nas NUTS III (Convergência sigma).
Fonte: QREN (2007).

A convergência beta¹⁹⁰ indica que houve certo crescimento relativo das regiões com baixo PIB *per capita*. Mas a tendência de convergência não é clara, evidenciando-se a necessidade de continuação das políticas regionais.

O QREN (2007) também destaca mudanças no padrão territorial do país, com afastamento progressivo das dicotomias litoral/interior e norte/sul e a emergência de novos polos dinâmicos em termos econômicos e demográficos. Essas aglomerações promissoras estão localizadas ao longo do litoral centro/norte de ligação à Espanha

¹⁸⁹ “A convergência sigma, que procura avaliar a dispersão do rendimento entre regiões, aferindo se tende a aumentar ou diminuir ao longo do tempo; esta avaliação utiliza normalmente a representação gráfica do coeficiente de variação (ponderado) do rendimento por habitante nas várias regiões.” (QREN, 2007, p. 23).

¹⁹⁰ “A convergência beta, que testa a correlação entre o nível de rendimento per capita no ano base e a taxa média anual de crescimento da mesma variável no período em análise; afere-se, deste modo, se as regiões menos desenvolvidas tendem a crescer mais rapidamente do que as mais avançadas, aproximando-se consequentemente dos níveis de rendimento destas.” (QREN, 2007, p. 23).

(tendo se beneficiado da intensificação na relação entre estes países).

As maiores dificuldades territoriais (até o QCA III) foram no campo da competitividade. As regiões ganhadoras foram as integradas na região da capital (Grande Lisboa, Península de Setúbal) ou polarizadas por esta (Alentejo Central). Destacou-se também uma pequena dinamização de um “polo de desenvolvimento econômico e social difuso” no litoral a sul do Douro (Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga). A maior parte das regiões, no entanto, desacelerou (Grande Porto, Alentejo Litoral) juntamente com um grupo que, em maior ou menor intensidade, ficou para trás (Cávado, Tâmega – no Norte; Baixo Mondego, Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Lezíria do Tejo – no Centro; Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Algarve, Madeira e Açores).

Aprofundando esta análise, o Documento vincula uma dificuldade portuguesa em relação ao desenvolvimento de dinâmicas de competitividade e inovação (associadas aos níveis de competitividade territorial) com a restrita dimensão urbana do país. A maior parte do território é constituída de áreas de baixa projeção internacional e há poucos centros com dimensão populacional e funcional favorável ao estabelecimento de dinâmicas inovadoras e competitivas. Fora das áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto – só existem três cidades com dimensão superior a 100 mil habitantes (Braga, Funchal e Coimbra) e duas outras que se aproximam dos 50 mil habitantes (Aveiro e Guimarães). (De qualquer forma, podemos afirmar que o estabelecimento dessas dinâmicas inovadoras é um fenómeno que vai além da questão da perspectiva urbana, tendo em vista que mesmo o Porto teve notórias dificuldades no estabelecimento destas).

Outros problemas territoriais destacados pelo QREN (2007) foram: insuficiente valorização dos recursos naturais; reduzida eficiência energética das atividades económicas; contexto sistémico não integrador - “[...] ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes setores de atividade e a inserção dos territórios nos mercados globais” - (o que, aliás, parece também ser uma lacuna em nível comunitário); incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal (entendemos que este ponto evidencia a dificuldade no desenvolvimento de dinâmicas integradoras internas, daí o maior estímulo ao nível intermunicipal no período 2007-13); ausência de cultura e de práticas eficazes de ordenamento territorial; sistemas de gestão, informação e planeamento territorial ineficientes; dinamismo de alguns centros urbanos dependente do Estado e de sustentabilidade incerta a médio e

longo prazo.

Por fim, o governo português destacou que, em relação aos maiores problemas portugueses de desenvolvimento, a interiorização vem sendo substituída pela periferização. Os grandes desafios da coesão social estariam centrados nas cidades – no tocante à expansão urbana desordenada, periferização, pobreza, imigração e exclusão social, vulnerabilidade do emprego, ineficiência energética e insustentabilidade ambiental e indicadores de qualidade de vida (como poluição atmosférica e ruído).

A Comissão Europeia (CE, 2011) confirmou o fato de certa *desvantagem urbana* em Portugal, onde a população, vivendo em grandes áreas urbanas, em 2009, sofria mais de severa privação material do que a rural. O país tinha uma das maiores taxas da Europa Ocidental (acima de 10 por cento), mas se aproximava da média europeia. Neste terreno, a Europa Oriental ainda apresentava os piores indicadores em 2009, e vários países caracterizavam-se pela desvantagem rural. No extremo, quase 50 por cento da população rural da Bulgária sofria de severa privação material no referido ano (figura 54).

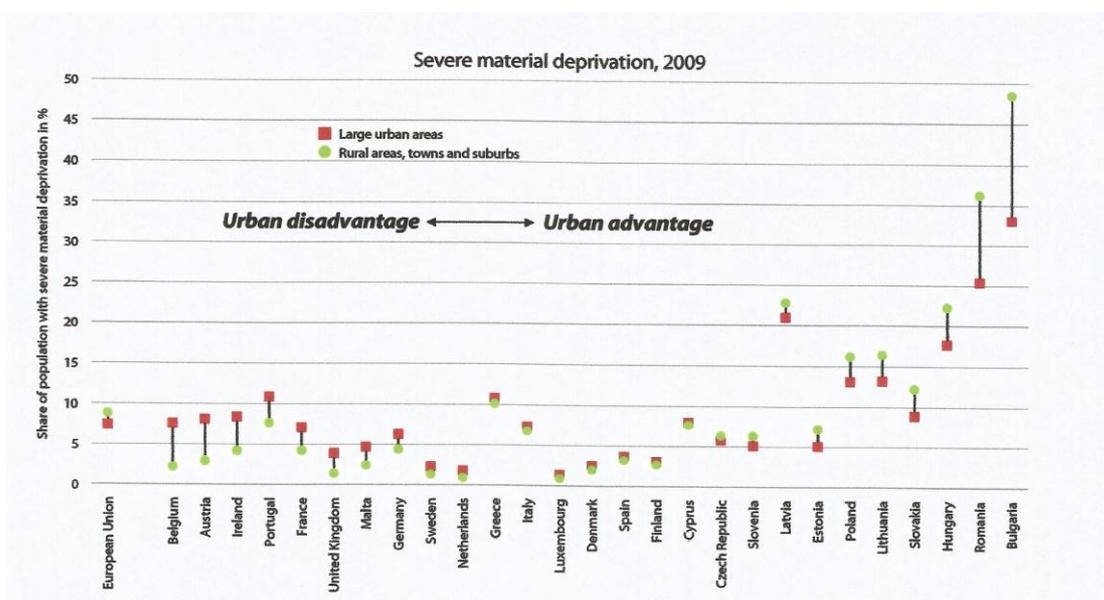


Figura 54 – Privação material severa (% da população) – UE, 2009. Areas defined by degree of urbanisation: Large urban areas = densely populated, towns and suburbs = intermediate, rural areas = thinly populated.

Fonte: Eurostat (*apud* CE, 2011). Ranked by difference between large urban areas and other areas.

Em 2009, então, os miseráveis estavam mais concentrados nas áreas urbanas portuguesas, no contexto do que a CE (2011) chamou de “paradoxo urbano”, explicado pela tendência de os Estados-Membros mais desenvolvidos terem as cidades menos inclusivas – com mais pessoas em severa privação material, vivendo em agregados

familiares sem emprego e com maiores taxas de desemprego do que nas áreas rurais¹⁹¹.

Em Portugal (assim como no Reino Unido, na França, na Áustria e na Bélgica), as taxas de desemprego urbanas estão entre três e cinco pontos percentuais mais altas do que nas áreas rurais. Contudo, os indicadores rurais e urbanos portugueses em termos de pessoas que vivem em agregados familiares sem emprego se equivalem (CE, 2011) e, um olhar mais cuidadoso, mostra que a distância entre a severa privação material nas cidades lusas não está tão distante da que se apresenta nas áreas rurais (figura 55). Por fim, o lamentável *paradoxo português* é que, em 2009, o número de pessoas em risco de pobreza¹⁹² era significativamente maior nas áreas rurais – neste sentido, configurando uma *vantagem* urbana (figura 55). Assim percebemos que as cidades portuguesas, assim como as áreas rurais, apresentam consideráveis desafios em termos de combate à pobreza e às desigualdades¹⁹³, apesar de estarem próximos da média europeia. Ao desafio da interioridade somou-se o da periferização.

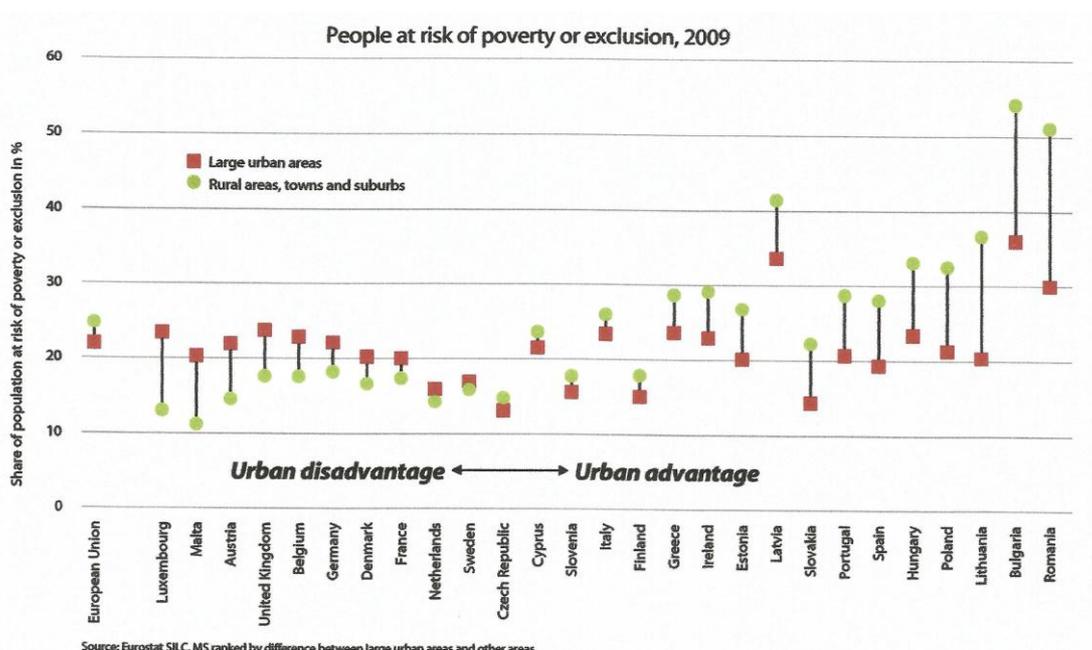


Figura 55 – Porcentagem da população em risco de pobreza – UE, 2009. Areas defined by degree of urbanisation: Large urban areas = densely populated, towns and suburbs = intermediate, rural areas = thinly populated.

Fonte: Eurostat (*apud* CE, 2011). SILC, MS ranked by difference between large urban areas and other areas.

¹⁹¹ Pesquisa (27) destacou a presença de grandes (e crescentes) disparidades de renda nas cidades, neste sentido, o Relatório recomenda ver: ESPON FOCI study.

[http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html]

¹⁹² “Proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60 por cento do rendimento mediano por adulto equivalente.” [<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp.page=indicators&id=113>]

¹⁹³ Objetivo incluído na Estratégia Europa 2020. Nesta área entretanto, diferentemente das outras metas, não há objetivos definidos em nível comunitário. As metas foram definidas pelos países, com possibilidades de revisão. Assim o fez Portugal. Cf. MNE (2013).

Relatórios mais recentes da Comissão Europeia (CE) corroboram com as perspectivas apresentadas acima por meio dos seguintes indicadores:

- as disparidades regionais aumentaram entre 1995 e 2004, sobretudo entre 1995 e 2000. Entre 2000 e 2004, registrou-se uma divergência muito ligeira neste país. (CE, 2007). (Como ressaltado anteriormente, o QREN preferiu interpretar como uma “tendência de estabilização”);
- as regiões portuguesas mostraram baixo índice de inovação (em especial, Norte, Alentejo e Algarve). Entre 2000-5, a maior parte das regiões portuguesas registrou decréscimo do emprego em setores de alta tecnologia, com o Norte, em particular, a registrar um declínio significativo. (CE, 2007).
- o emprego em Portugal aumentou quase 2 por cento ao ano até 2001; mas, desde então, praticamente não cresceu, refletindo a baixa taxa de crescimento do PIB. (CE, 2007). O objetivo de 70 por cento de taxa de emprego foi alcançado na região Centro¹⁹⁴. Cerca de metade das regiões portuguesas assistiram a um decréscimo das respectivas taxas de emprego, em determinados casos superior a dois pontos percentuais. A diminuição do emprego no Norte foi acentuada, em especial, pelo aumento da concorrência internacional no setor têxtil. (CE, 2010).

Em anos recentes, Portugal criou um índice próprio para avaliar o desenvolvimento das regiões de forma multidimensional (no sentido de atender a necessidades nacionais e comunitárias). O Índice Sintético do Desenvolvimento Regional (ISDR) está estruturado em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental¹⁹⁵. Na avaliação de cada um desses eixos, são levados em conta

¹⁹⁴ Que juntamente com a Cornualha, no Reino Unido, foram as duas únicas regiões do objetivo Convergência que alcançaram a meta.

¹⁹⁵ “O índice de competitividade pretende captar o potencial de cada sub-região para um bom desempenho (seja em termos de recursos humanos, seja no que respeita a infra-estruturas físicas), o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e, finalmente, a eficácia na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional. [...] A coesão está associada ao grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, aos perfis conducentes a uma maior inclusão social e à eficácia das políticas públicas traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das respectivas disparidades.[...] Na qualidade ambiental, captam-se as pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente (numa perspectiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território), os respectivos efeitos sobre o estado ambiental e as consequentes respostas económicas e sociais (seja em termos de comportamentos individuais, seja ao nível da definição de políticas públicas).” (Instituto Nacional de Estatísticas). (INE, 2010).

dezenas de indicadores¹⁹⁶. O valor final do ISDR é uma média dessas três componentes (VALA e PINHO, 2011). A primeira experiência de avaliação anual ocorreu entre os períodos 2004-2011 (com alguma mudança no ano de 2009, após revisão de algumas variáveis e de ajustes metodológicos). Claramente, esta foi uma fase de aprimoramento e consolidação do índice. Uma nova versão está sendo preparada para as análises que serão feitas a partir de 2015 (abrangendo o período desde 2012)¹⁹⁷.

Questões de método à parte, na avaliação do ISDR de 2007 (INE, 2010), continuou-se a ressaltar a força do Litoral, tendo em vista que as sub-regiões com os maiores índices (no cálculo final) tendiam a concentrar-se nessa área (apesar de não terem alcançado os maiores índices no tocante à qualidade ambiental). Tal análise se diferenciou do QREN (2007), também de 2007, que minimizou essa velha dicotomia em sua interpretação. O ISDR de 2011 (INE, 2014) reforçou esses aspectos. Neste ano, seis das trinta sub-regiões NUTS III situavam-se acima da média nacional. A Grande Lisboa, o Grande Porto e o Baixo Vouga (na região Centro, cuja cidade principal é Aveiro) superaram a média nacional nas componentes competitividade e coesão. Já o Cávado, o Minho-Lima (ambas na região Norte) e a Serra da Estrela (no Centro) excederam a média nacional nas componentes coesão e qualidade ambiental (figura 55).

Em relação ao índice de competitividade, destacaram-se os territórios metropolitanos de Lisboa (o maior do país) e do Porto (reforçando a análise do QREN sobre a relação entre competitividade e dimensão urbana). O interior continental norte e sul mostrou maiores dificuldades neste índice, assim como no índice de coesão (reforçando a ideia da tradicional tensão entre o litoral e o interior). Dinâmica que se repetiu nas Regiões Autônomas. O índice de coesão mostrou melhores resultados no espaço continental central, com um retrato territorial mais equilibrado. O índice mais elevado foi o da região do Baixo Mondego (cuja cidade principal é Coimbra). Em relação ao índice de qualidade ambiental, mais uma vez, as NUTS III do interior

¹⁹⁶ Para indicadores elencados (cerca de 65 indicadores), ver Vala e Pinho (2011, p. 95).

¹⁹⁷ Ver: [<http://www.ine.pt>]. “Em Maio de 2009, foi divulgado um primeiro estudo com resultados para os anos de 2004 e 2006. As manifestações de interesse ocorridas salientaram a importância de que este instrumento estatístico fosse produzido numa base anual, de forma a apoiar a elaboração de relatórios de acompanhamento das políticas públicas com incidência territorial. A discussão e a reflexão desenvolvidas subsequentemente, tendo em vista a divulgação anual de resultados, conduziram à redefinição de algumas variáveis de base e a ajustamentos metodológicos, pelo que os dados agora divulgados não são diretamente comparáveis com os dados publicados no estudo editado em 2009.” (INE, 2010, p.). Em abril de 2014, com a publicação dos dados de 2011, o INE “encerra o ciclo de produção da versão 1 do ISDR. Este será reformulado em 2015. A nova versão “refletirá o novo referencial da organização administrativa decorrente da Lei n. 75/2013, de 12 de setembro, em que as entidades intermunicipais constituem unidades administrativas”.

continental apresentavam situação mais favorável, com o resultado mais elevado na Serra da Estrela (região forte na área do turismo ecológico e rural). (figura 56).

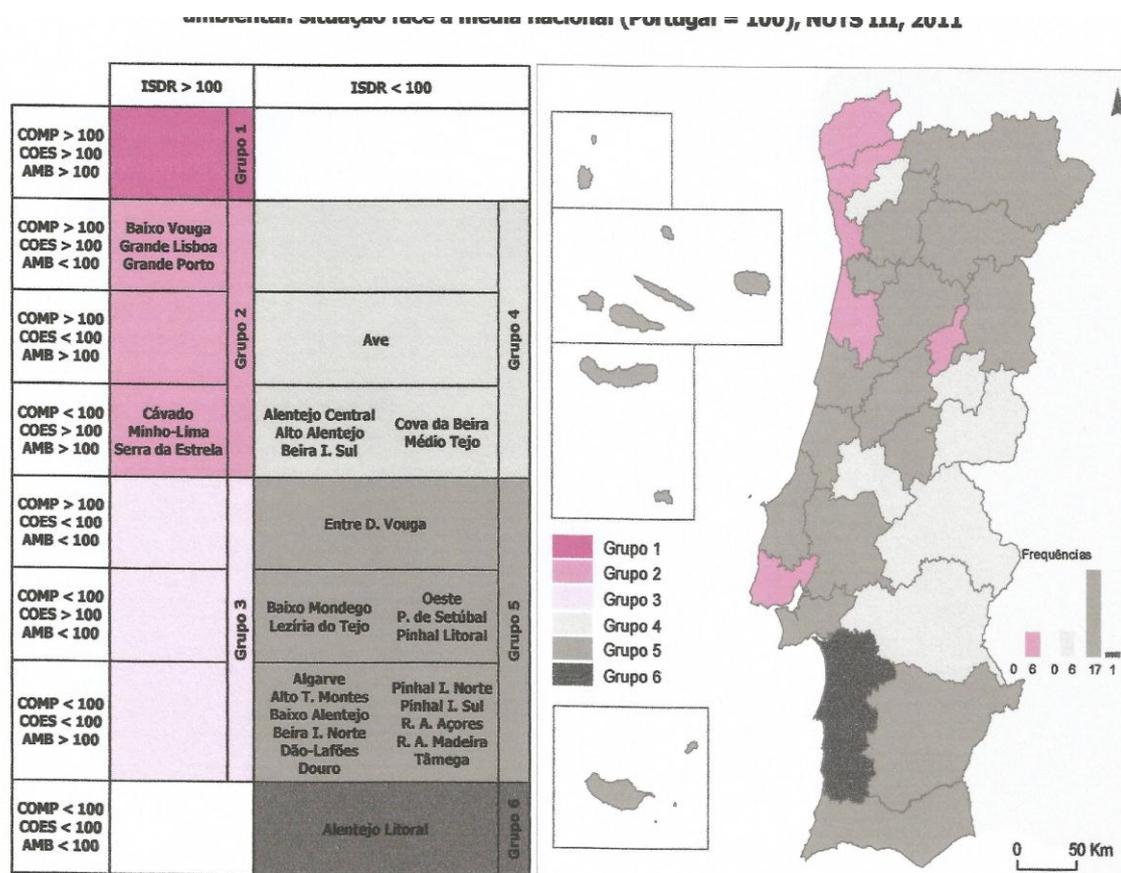


Figura 56 - Índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR) e índices parciais de competitividade (COMP), de coesão (COES) e de qualidade ambiental (AMB): situação face à média nacional (Portugal=100), NUTS III, 2011.

Fonte: INE (2014, p. 7).

6.2.2 Projetos e casos de desenvolvimento regional

No sentido de dar maior aprofundamento empírico à presente análise, apresentaremos alguns casos ilustrativos de desenvolvimento regional em Portugal. Antes, porém, com base no extenso levantamento de Mateus (2013), apontaremos uma lista resumida com alguns dos principais projetos financiados pela política de coesão em Portugal – no sentido de oferecer uma perspectiva da diversidade dos milhares de projetos realizados.

Em relação ao FEDER (o maior fundo), foram financiadas no QCA I (1988-1993):

- a construção de 1133 km de autoestradas (itinerários principais e complementares);
- a renovação de 640 km de via férrea;
- a construção e reabilitação de 4116 km de redes e condutas de distribuição de água, 248 estações de tratamento de águas residuais e dez aterros sanitários;
- a construção de 662 estabelecimentos de ensino e de 132 infraestruturas culturais;
- a construção de três hospitais (em Leiria, Matosinhos e Ponta Delgada);
- apoios a 8319 projetos empresariais nas áreas da indústria e do comércio e o estabelecimento de 154 loteamentos e zonas industriais.

No QCA II (1994-1999), os financiamentos dirigiram-se à:

- (transportes) construção e reabilitação de 645 km de estradas e de 1125 km de via férrea; obras de beneficiação em oito portos (como os de Aveiro, Setúbal e Lisboa); e intervenções no Metrô da cidade do Porto;
- (energia) introdução do gás natural com a construção de 3071 km de rede de distribuição suportada por 228 km de gasodutos;
- (atividade empresarial) aprovados 5096 projetos de investimento industrial (70 por cento de pequenas e médias empresas, PME);
- construção e reabilitação de 286 escolas de ensino básico e secundário, de 70 estabelecimentos de ensino profissional e, ao nível do ensino superior, de mais de 400 mil m² de área bruta de construção que viabilizaram uma capacidade adicional de 47 mil alunos;
- construção de seis novos hospitais, remodelação de dois;
- (inclusão social) financiamento de 142 centros de convívio, 67 centros comunitários, 31 centros de formação e reabilitação profissional, 26 centros de formação e reinserção socioprofissional e 19 serviços de atendimento integrado.

No QCA III (2000-2006), os focos foram:

- a ampliação da rede rodoviária nacional; renovação de 484 km de via férrea e intervenções nos aeroportos Sá Carneiro (no Porto) e de Faro (capital do

Algarve);

- apoio a 11 684 empresas (76 por cento PME, 43 por cento no setor industrial);
- (infraestruturas educativas) intervenções em 262 escolas e em 28 jardins de infância; construção ou dotação de equipamentos em 300 mil m² de área bruta (atingindo o equivalente à 2606 salas de aula); aquisição de cerca de meio milhão de produtos multimídia e mais de cem mil computadores;
- foram também objetos de construção, remodelação ou adequação de instalações: 63 hospitais, 179 centros de saúde, 26 auditórios, 64 bibliotecas, 57 museus e 72 centros culturais.

No QREN (2007 até 2011), os destaques foram:

- a construção e reabilitação de 3133 km de estradas e 104 km de ferrovia (financiadas conjuntamente com o Fundo de Coesão);
- 76 intervenções no combate à erosão e defesa do litoral; construção/reabilitação de 181 estações de tratamento de águas residuais e intervenção em 2430 km de rede de abastecimento de água (também em parceria com o Fundo de Coesão);
- incentivos à 4826 empresas, beneficiárias de ajudas diretas ao investimento e apoio à criação de 776 novas empresas (com destaque para setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia);
- (infraestruturas de ensino) intervenções em 702 centros escolares (1º ciclo), 27 escolas (2º e 3º ciclo), 88 escolas do ensino secundário e 26 universidades e centros de formação. (MATEUS, 2013, p. 487-492).

Em relação ao **Fundo de Coesão (FC)**, os projetos destacados no primeiro período deste (1993-99) foram nas áreas de transporte e ambiente (alguns em parceria com o FEDER), como:

- a construção da Ponte Vasco da Gama (em Lisboa) - projeto de maior montante do FC, com incentivo comunitário superior a 300 milhões de euros; ampliação do aeroporto do Funchal (Madeira); a ampliação da autoestrada A3 (ligação do litoral norte à Espanha); modernização da linha ferroviária do Norte; e construção de redes rodoviárias de descongestionamento urbano em Lisboa;
- intervenção inicial no sistema multimunicipal de abastecimento de água do Grande Porto.

No QCA III, os maiores destaque foram:

- os projetos ferroviários metropolitanos como a ampliação da rede de Metrô de Lisboa; a continuidade dos financiamentos ao Metrô do Porto e a modernização da linha ferroviária de ligação ao Algarve (projeto de maior vulto do FC no período);
- a segunda fase de construção da unidade de valorização de resíduos sólidos urbanos da Madeira;
- sistemas multimunicipais de abastecimento de água e saneamento (nomeadamente em Trás-os-Montes e Alto Douro).

No QREN (até 2011), os de maior destaque foram os projetos realizados juntamente com o FEDER (indicados acima). (MATEUS, 2013, p. 505-509).

Ao longo dos vários períodos de programação, o Fundo Social Europeu (FSE), de dimensão financeira bem mais reduzida do que o FEDER, mostrou relativa estabilidade em relação aos domínios de intervenção, que foram realizados, destacadamente, nas áreas de:

- a aprendizagem ao longo da vida e a transição para a vida ativa (40 por cento do FSE) – com o financiamento principalmente de cursos de formação e educação de adultos, formação para desempregados, qualificação de ativos empregados, realização de estágios profissionais e curriculares;
- qualificação inicial de jovens (30 por cento do total) – investimentos relacionados com o ensino profissional, as escolas tecnológicas, sistema de aprendizagem e cursos de especialização tecnológica;
- formação avançada (10 por cento do total) - pagamento de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento, apoio à inserção profissional;
- desenvolvimento social, inclusão de grupos desfavorecidos e igualdade de gênero e medidas de criação de emprego (14 por cento do total). (MATEUS, 2013, p. 492-496).¹⁹⁸

¹⁹⁸ Para uma lista dos projetos apoiados pelos Fundos europeus para o desenvolvimento rural e para as pescas, ver Mateus (2013, p. 497-504). Embora de muito reduzida dimensão em relação aos outros, estes alcançaram, em Portugal, a quantia de cerca de 11 bilhões de Euros e 800 milhões de Euros respectivamente entre 1989 e 2011. A maior parte das ações apoiadas na área rural foram “explorações agrícolas” (em média, 45 por cento dos apoios), em detrimento dos apoios ao desenvolvimento rural (em média, 5,5 por cento dos apoios). No setor de pescas, a maior parte dos financiamentos foram para

Depois desse panorama geral, passaremos a olhar casos específicos de desenvolvimento regional por meio de relatos breves, destacando avanços e dificuldades concretas, de caráter empírico.

Correia (2011) procurou analisar os impactos localizados das ações de formação profissional utilizando a base de dados proveniente do inquérito do Instituto [do Emprego e] de Formação Profissional aos ex-formandos dos Centros de Gestão [Direta] de Bragança e Vila Real em Trás-os-Montes e Alto Douro, na região Norte. As principais áreas de formação dos cursos lecionados foram Agricultura e Pescas (com maior percentagem de formandos, 19,3 por cento em Bragança e 10,5 por cento em Vila Real); além de Comércio e Serviços. Em Vila Real, a área de Administração e Gestão também se destacou pois a cidade concentra instituições da administração pública local, fortalecendo o setor de serviços. Em Bragança, a área de Hotelaria, Restauração e Turismo foi proeminente, evidenciando a aposta no turismo rural de qualidade. Nos dois centros, a maioria dos formandos era do gênero feminino, mas certas áreas permaneceram associadas ao gênero masculino, destacadamente Construção Civil e Obras Públicas, Mecânica e Metalurgia e Metalomecânica. Boa parte dos formandos era constituída de desempregados, 75,3 por cento em Vila Real e 76,5 por cento em Bragança.

Os efeitos dessas ações foram muito positivos em termos de inserção no mercado de trabalho de jovens e desempregados (amplamente relacionada com a formação recebida) e de melhoria da situação profissional, constituindo o aspecto de uma “formação integradora” (com efeitos sobre o público-alvo). Também se destacou o aspecto da “formação qualificante”, com efeitos sobre o aprimoramento das competências via aumento da qualificação e do desempenho. Para os empregadores, esta representou um grande diferencial no contexto de baixa escolaridade, característica predominante em Trás-os-Montes e Alto Douro. (CORREIA, 2011).

Sobre esta mesma região, mas em perspectiva ampliada, Silva e Sequeira (2011) fizeram um estudo de caso sobre os “incentivos ao investimento e desenvolvimento do norte interior português” no período 1989-2002, com recolha de informação relativa a 34 mil projetos de investimentos. A região recebeu do FEDER (fundo de maior contribuição) cerca de 3,9 por cento do total do país. Acesso reduzido

as áreas de transformação e comercialização, renovação e modernização da frota e ajustamento do esforço de pesca.

se considerada a população (4,3 por cento do total) e a superfície territorial (13,4 por cento da nacional). Ademais, recebeu parcela significativa do FEOGA-O, entre 14 e 16 por cento do total; mas apesar da generalização recente da figura dos concursos, apresentou apenas dois projetos para o Fundo de Coesão (0,5 por cento do total nacional). A avaliação levou em conta o Indicador per capita do Poder de Compra (IpcPC) em termos comparados com o poder de compra nacional (construção do INE), que era então era o único indicador disponível neste nível.

Os resultados apontaram para o fato de que os Concelhos (cidades) com menor IpcPC foram os que mais cresceram, ocorrendo um processo de convergência com o nível nacional. Mas a pesquisa não conseguiu detectar uma relação direta com os investimentos realizados, tendo em vista os impactos territorialmente diferenciados. A evolução do poder de compra foi condicionada significativamente pela população com nível de ensino superior no ano de partida. Outra evidência foi de que o maior impacto no indicador veio do investimento público em infraestruturas (que superou o investimento privado de natureza não lucrativa e no setor terciário). Assim, ao fazerem uma análise geral do impacto das ajudas comunitárias na região, os autores concluíram que estas “não conseguiram suscitar uma dinâmica de crescimento assente em atividades de bens e serviços transacionáveis internacionalmente que garanta às regiões em análise uma capacidade de prescindir de ajudas públicas” (SILVA E SEQUEIRA, 2011, p. 674).

Por fim, cabe mencionar outra análise mais positiva sobre o papel dos Fundos na região Norte (perspectiva ainda mais ampliada do que a anterior, que versava apenas sobre a subregião de Trás-os-Montes e Douro). Ao avaliarem os impactos do POR Norte, entre 2000 e 2006, no produto e no emprego, Monteiro e Leite (2011) ressaltaram uma relação positiva entre investimento e crescimento econômico. Apesar das dificuldades e das resistentes assimetrias, por meio do cálculo macroeconômico verificou-se que o aporte de dinheiro foi importante, criou emprego e riqueza.

Na região Centro, destacaremos um estudo de caso que evidencia as dificuldades de adaptação competitiva no interior português. Simões (2011) observou a dinâmica da inovação nas micro e pequenas empresas do setor da fileira da madeira na região NUTS III do Pinhal Interior Sul (PIS). As cinquenta e sete empresas do setor localizavam-se em 5 concelhos (Mação, Oliveiros, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei) e dividiam-se entre as áreas de serração (a maior parte, trinta empresas), carpintaria (vinte empresas), fabricação de mobiliário e fabricação de contraplacados, painéis e

folheados. Empregavam 972 pessoas em 1997, com queda para 888 em 2000. Neste ano, a falência de uma dessas empresas reduziu ainda mais o número de trabalhadores em cerca de 200 pessoas.

As potencialidades identificadas relacionam-se com um saber-fazer empírico que pode facilitar a diferenciação; uma percepção ascendente sobre o esgotamento do modelo tradicional baseado na escala e na mão-de-obra barata; uma crescente aposta na melhoria do padrão de qualidade; e o fato de algumas das poucas empresas inovadoras do setor poderem servir como estímulo às outras.

Ainda assim, foram destacados os bloqueios em relação ao desenvolvimento de projetos inovadores, tendo em vista que a maior parte das empresas apresentou produção de baixo valor agregado, exercendo atividades tradicionais de primeira transformação; assim como baixa dotação de recursos humanos qualificados e reduzida promoção de projetos envolvendo pesquisa e desenvolvimento. O maior obstáculo contudo foi o isolamento (que seria característico do comportamento de grande parte dos empresários portugueses), traduzido em défice de *networking*, ou seja, de articulação entre os atores institucionais; distanciamento do universo empresarial; assim como falta de liderança e de prospeção estratégica. Seria necessário então endogeneizar a inovação fortalecendo a “concorrência pela criatividade” e a “agressividade comercial” (por exemplo, por meio da realização de eventos e feiras na região direcionadas ao setor). (SIMÕES, 2011, p. 697).

A região do Alentejo apresentou problemas estruturais e tendências sociais limitadoras, como população residente decrescente (com decréscimo de 22 por cento na década de 1970, passando de mais de 750 mil para cerca de 500 mil em 2011); envelhecimento populacional; e baixo nível de qualificação da mão-de-obra (cerca de 10 por cento da população tinha curso superior em 2011 e perto de ¼ desta era formada de analfabetos, apesar da melhora destacada dos índices na última década) (CCDR-A, 2012). Ainda assim, foram realizados alguns projetos relativamente bem sucedidos, como o Parque Industrial de Vendas Novas e o fortalecimento das Cooperativas Vitivinícolas.

A Sociedade Parque Industrial de Vendas Novas (SPIVN, concelho que fica no distrito de Évora) foi considerada pela CCDR-A, em 2000, um caso de sucesso. A criação desta, em 1992, foi baseada em “decisão autárquica” no sentido de promoção de um modelo inovador de parceria público-privada (PPP), com a participação de empresários convidados e gestão profissionalizada, superando assim problemas

financeiros e de *know-how*. Alguns identificaram esse paradigma territorialista com a perspectiva *bottom-up* (BALTAZAR et al, 2011).

Tal projeto foi favorecido por variáveis destacadas, como a concertação política local. A aproximação da região com Lisboa e o Vale do Tejo acabou por fazer desta uma beneficiária dos efeitos spillover causados pela acessibilidade e proximidade de grandes infraestruturas territoriais. A este fator determinante, somou-se a tradição industrial do local, herança do desenvolvimento do setor tradicional da cortiça. O apoio do FEDER, em 1994, também foi muito relevante para a construção das infraestruturas necessárias ao Parque. Assim, nas duas últimas décadas, as dinâmicas sociais de Vendas Novas mostraram-se inversas às perspectivas alentejanas. A qualidade dos recursos humanos foi um fator endógeno importante, assim como o crescimento populacional associado ao crescimento da atividade econômica, que foi de 18,6 por cento entre 1991-2008.¹⁹⁹

BALTAZAR (et al, 2011), no entanto, evidenciou dificuldades em provar a relação de causa-efeito. Seria necessário avaliar a influência de outros fatores como a “proximidade geográfica ao tecido industrial na Península de Setúbal (nomeadamente, ao cluster automóvel aí instalado)”; e a “melhoria considerável das ligações rodoviárias”. De qualquer forma, a SPIVN sofreu o impacto da crise, com a diminuição da procura e do investimento; e, na reestruturação do planeamento estratégico realizada em 2010, uma das diversas ações previstas era a renegociação do passivo financeiro.

O cooperativismo vitivinícola português surgiu em 1945, por meio da indução estatal. Apesar das vantagens de escala e maior poder de negociação, houve notórios problemas de má gestão, relacionados com a (des)organização interna e a utilização excessiva de capitais externos. As adegas cooperativas alentejanas surgiram posteriormente. Tinham estratégia de mercado diferenciada e beneficiaram-se de um “enquadramento de políticas regionais, nacionais e comunitárias que tornaram a valorização do produto endógeno ‘vinho alentejano’ num caso de sucesso.” (GRANCHINHO, 2011, p. 577). O processo de produção de vinhos de qualidade, sob supervisão de enólogos, com infraestruturas modernas, acompanhamento e monitoramento por entidades regionais, garantiram uma imagem de qualidade (p. 579). Em 1996, estas também foram consideradas casos de sucesso, com as maiores adegas

¹⁹⁹ A região também atraiu empresas estrangeiras, como a Embraer, que instalou, desde 2012, em Évora, duas fábricas de componentes da indústria aeronáutica. Ver: [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3525178].

cooperativas situadas entre as maiores empresas do setor (representando 80 por cento da produção de vinhos de mesa alentejanos, com queda relativa, em 2009, para cerca de 50 por cento)²⁰⁰. Os desafios ainda colocados são o aumento da capacidade competitiva em um mercado de grande concorrência; o aprimoramento da qualidade; tipicidade e diferenciação, assim como aprimoramento das áreas de gestão e *marketing*.

No Algarve, os POR (1990-2010) enfatizaram as acessibilidades (MEDEIROS, 2013) – provavelmente no sentido de fortalecer a vocação turística da região. Tivemos a oportunidade de participar de evento organizado pela CCDR-Algarve de discussão dos parâmetros regionais a serem estabelecidos no novo quadro comunitário²⁰¹. Diversos *stakeholders* regionais ligados à área do turismo estiveram presentes e atuantes no debate. As intervenções no setor de transportes, no Aeroporto de Faro e o aprimoramento das estradas, fortaleceu o turismo sênior na região. Parte do litoral tornou-se particularmente forte na atração de europeus nórdicos de meia idade (80 por cento germânicos, mas também suíços, holandeses, belgas, ingleses e russos, em detrimento dos 3 por cento de portugueses), com alto poder aquisitivo, em especial nos meses de verão. Os principais desafios destacados foram:

- . a questão da sazonalidade e as dificuldades correlatas de sustentabilidade local e de contratação temporária (como dificuldade à maior profissionalização dos empregados do setor);
- . o excesso de leitos na região (construídos com o apoio dos Fundos) e as dificuldades de construção de um planejamento estratégico integrado, de fortalecimento do trabalho em rede e de diferenciação;
- . grande penetração do comércio varejista estrangeiro (shoppings, grandes marcas e lojas de produtos chineses) e dificuldade de manutenção da produção artesanal local;
- . meios de exploração das potencialidades culturais da região, tendo em vista que a maior parte desta dinâmica concentra-se em Albufeira (as especificades culturais estariam sendo melhor exploradas, por exemplo, por Lisboa e Sintra).

Em termos administrativos, diversos atores destacaram a dificuldade na

²⁰⁰ Estes vinhos são muito comumente encontrados nos mercados lisboetas. A proximidade da capital e as infraestruturas certamente facilitaram o escoamento.

²⁰¹ O evento “Made in Algarve - Turismo no Horizonte 2014–2020” organizado pela CCDR-Algarve ocorreu em 28/02/2014, em Albufeira. Os palestrantes foram o Presidente da CCDR-Algarve, David Santos; da Câmara Municipal de Albufeira, Carlos Silva e Sousa; o Administrador da Sonel Hotels, Ricardo de Sá Fernandes e o presidente da Região de Turismo do Algarve, Desidério Silva. Foram também convidados para a reflexão empresários e atores locais.

construção de um projeto para obter financiamento europeu, as dificuldades burocráticas das candidaturas e a *práxis* regular de utilização de consultores; a importância do crédito para a renovação do setor e o aumento da fiscalização por meio de maior quantidade de auditorias.

Apesar de a região ter sido eleita o melhor destino de praia da Europa pelo segundo ano consecutivo no “World Travel Awards”, um dos maiores prêmios da indústria turística²⁰², o setor sofreu o impacto da crise e terá que procurar formas de diminuir essa baixa e recuperar o mercado nórdico.

Podemos interpretar que parte dessas dificuldades, em especial a questão da sazonalidade, também afeta a RA Madeira, que também se tornou um grande polo turístico europeu. No entanto, esta região passou a realizar grandes eventos e avançou na concretização de um sistema de treinamento regional por meio da Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira (FIGUEIREDO *et al.*, 2008). A região obteve grande crescimento econômico e convergência. Houve evolução de setores fundamentais da economia, mas o grau de dependência externa é elevado, pois os setores que mais canalizam receitas para a região (o turismo e a administração pública) são condicionados por variáveis externas. Outras dificuldades são as fragilidades econômico-estruturais - pouca diversificação dependente de micro/pequenas empresas, baixa competitividade e falta de massa crítica que dificulta o desenvolvimento de atividades exportadoras (ALMEIDA, 2011). Na esteira da crise, a região tem enfrentado ampliadas dificuldades econômicas e fiscais, o que levou Angela Merkel a ecoar as críticas mais recorrentes à região, em termos de baixo investimento em competitividade e destacada ênfase infraestrutural²⁰³, o que evidenciaria a ineficiência generalizada na aplicação dos Fundos e na dinamização da economia local (ALMEIDA, 2011).

Ao longo dos diferentes períodos de programação estrutural, o crescimento econômico dos Açores foi evidente. Mas a região ainda sofre com graves problemas estruturais, como o baixo índice de competitividade, a insuficiência do mercado interno e a fragmentação territorial deste remoto arquipélago. Além disso, a dinâmica territorial tem diferenciado um grupo de ilhas em posição de liderança (São Miguel e Ponta Delgada) e com a concentração de recursos e dos processos de urbanização (São Miguel, Faial, Terceira). A expectativa é que o avanço dos serviços públicos, do turismo

²⁰² Ver: [www.turismoalgarve.pt].

²⁰³ Ver: [http://noticias.sapo.pt/economia/artigo/angela-merkel-da-madeira-como-exemplo-de-ma-aplicacao-dos-fundos-estruturais_13771049.html]. Acesso em: 07 fev 2012.

e da área de energias renováveis possam impulsionar uma nova trajetória de sustentabilidade nesses territórios de baixa densidade demográfica (FIGUEIREDO, 2008). Por fim, não podemos deixar de destacar a grande marca dos Açores em termos geoestratégicos e a importância da presença dos EUA na região, em termos físicos (Base das Lajes, localizada na Ilha Terceira) e econômicos (com destaque para a Fundação Luso-Americana)²⁰⁴.

6.3 Os impactos da política de coesão em Portugal

O debate sobre os impactos socioeconômicos da política europeia de desenvolvimento regional é intenso. Em princípio, o preceito da adicionalidade e o cofinanciamento nacional dos projetos elegíveis representaram um avanço no tocante ao investimento nas regiões mais pobres. Por outro lado, argumenta-se que o montante total dos fundos – cerca de 0,46 por cento do PIB europeu – ainda é muito pequeno para exercer um efeito macroeconômico significativo sobre as disparidades regionais ou nacionais europeias ou sobre indicadores socioeconômicos (ALLEN, 2005 e LAINS, 2013). Até a virada do século, alguns autores ressaltaram a convergência dos países mais pobres da UE-15 e o crescimento do PIB per capita, em especial nos anos 90, mas tiveram dificuldades em diferenciar a importância relativa do mercado único e dos fundos estruturais (PASTOR, 2001). Outros afirmaram que especificamente os Fundos Estruturais/FEDER não tiveram impacto significativo na convergência das regiões e que, ao se avaliar as regiões europeias mais pobres, não houve convergência (BOLDRIN e CANOVA, 2001). No caso português, há certo consenso sobre o papel dos Fundos no sentido da mitigação da taxa de divergência em relação à média do PIB per capita comunitário (FATTORE, 2007 e CZURIGA, 2009).

Uma das razões centrais de questionamento da atual dinâmica da política de coesão, portanto, advém de seus reconhecidamente fracos impactos em termos de convergência econômica para a média europeia. Mesmo com a melhora relativa de alguns indicadores, três dos quatro países da coesão (da UE-15) permanecem abaixo da média comunitária. A Irlanda é a exceção neste sentido. Ainda assim, pesquisadores

²⁰⁴ Neste sentido, ver: ANDRADE, Luís. Os Açores e o poder funcional de Portugal. In: RIBEIRO, Maria Manuela Tavares. *Portugal-Europa, 25 Anos de Adesão*. Lisboa: Almedina, 2012.

apontam que a contribuição dos Fundos Estruturais não foi o fator central para o sucesso irlandês, mas que teria contribuído marginalmente, aumentando a taxa de crescimento em cerca de 0,5 por cento (BIRD, 2007).

No caso de Portugal, a integração econômica na CEE/UE, como destacado anteriormente, contribuiu para a mudança estrutural e certos ganhos em produtividade. Destacaram-se os setores com mais baixos níveis de trabalho e mais intensivos em capital. Segundo Lains (2013), estes foram “os custos claros e inevitáveis associados com a adaptação a um mundo mais competitivo”. Nesse sentido, estima-se que, entre 1989 e 2015, o impacto dos investimentos estruturais no emprego seja negativo (-0,8 por cento), mas sem grandes impactos no desemprego em função do ajuste da população ativa via fluxos migratórios (DPP, 2011). A realidade portuguesa atual, no entanto, tem desmentido essa última afirmação pois, mesmo com os altos fluxos migratórios, cresceu o desemprego.

De qualquer forma, se os caminhos do ajuste à integração econômica trouxeram custos, a maior parte dos investimentos dos Fundos Estruturais e de Coesão agregaram claros benefícios. A figura abaixo apresenta um resumo dos principais impactos da Política de Coesão até o QCA III, com resultados positivos indiscutíveis em relação à dimensão da rede de autoestradas, à diminuição da taxa de mortalidade infantil, ao aumento da esperança média de vida e da taxa de escolarização em nível secundário (RODRIGUES, 2013).

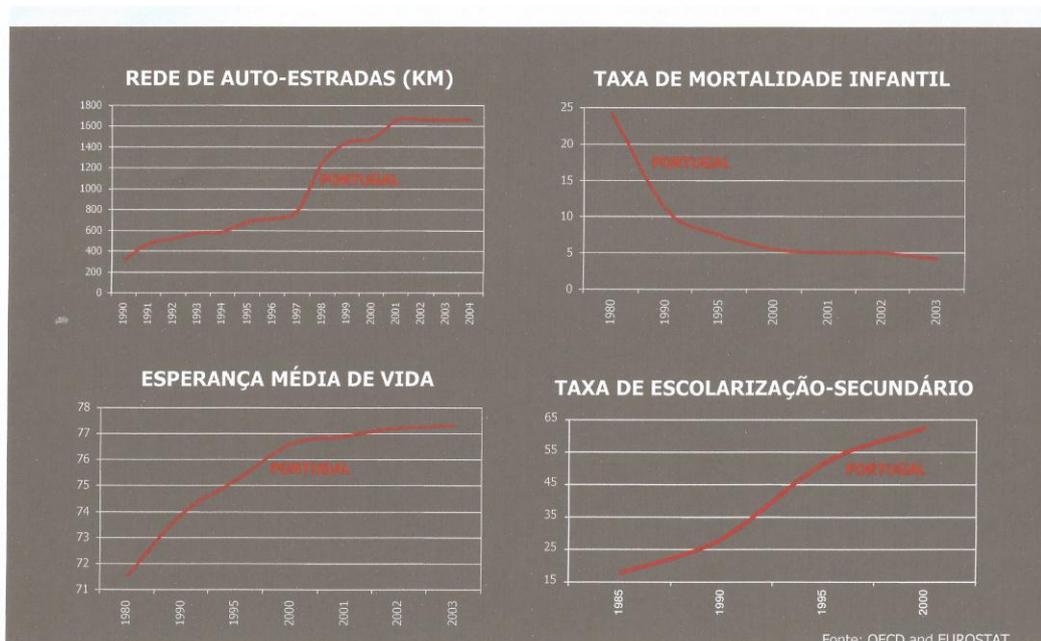


Figura 57 - **Resumo dos principais impactos da PCSET em Portugal até o QCA III.**
 Fonte: OCDE e Eurostat *apud* Rodrigues, D. (2013).

O impacto macroeconômico do conjunto dos investimentos estruturais em Portugal, entre 1989 e 2015, foi estimado em cerca de 2,4 por cento do PIB, com impactos posteriores (entre 2016 e 2050) em torno de 1,7 por cento do PIB. Destacou-se também o aumento da produtividade do trabalho em cerca de 3,5 por cento (entre 1989 e 2015) como resultado dos investimentos em capital humano, P&D, infraestruturas e capital produtivo (DPP, 2011). Tais recursos também ajudaram o equilíbrio macroeconômico pois estas transferências unilaterais ajudaram a financiar o saldo de transações correntes, representando pois mais vantagens do que inconvenientes (LAINS, 2013).

Um dos pontos centrais do debate sobre a aplicação dos Fundos em Portugal está relacionado com o grande investimento infraestrutural. Alguns o avaliaram como um importante fator no desenvolvimento econômico e social do país (GASPAR, 2010), com destaque para a instalação de plataformas nos setores da eletrônica e dos automóveis (MARQUES, 2009), assim como para a renovação da rede de telefonia e de fornecimento de energia do país. Tais melhorias diminuíram carências mas não contribuíram decisivamente para a atração de investimentos e a criação de emprego, nem inverteram processos de despovoamento e de fragilização das bases econômicas locais (CZURIGA, 2009). Exigências talvez demasiadas diante da dimensão pontual dos investimentos realizados.

Na observação dos impactos diretos da dinâmica infraestrutural, sua ampla distribuição territorial apresentou aspectos positivos e negativos. Destacou-se a redução das assimetrias infraestruturais inter-regionais (QREN, 2007 e CZURIGA, 2009). Por outro lado, tal distribuição territorial dispersa contribuiu para que houvesse “perda de escala e atrofia de relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rentabilidade social e econômica” (QREN, 2007, p. 24). Embora tais investimentos tenham um impacto visual impressionante, não contribuíram, na devida medida, para o aumento da competitividade internacional portuguesa de longo prazo (ABREU, 2006; QREN, 2007; CZURIGA, 2009). Objetivamente, o QREN (2007) apontou que o modelo português de crescimento, excessivamente dependente do setor de construção, condicionou os ajustes necessários no mercado de trabalho, com a absorção de emprego desqualificado, e não induziu a mudança estrutural.

Segundo Ferreira (2013, p. 142), e em tom crítico pertinente à visão de um *insider*, “a direita portuguesa procedeu à sua europeização de fachada”, conseguiu assentar o modelo econômico atual da sociedade portuguesa: “muita banca, muito cimento, muito comércio alimentar. Crédito, casa e comida – é um modelo rudimentar, mas do agrado geral, pelos vistos. A variável da indústria transformadora até perdeu terreno, a partir de então. As obras públicas tomaram o seu lugar. Dizem-nos agora que o modelo está esgotado, mas fez as delícias dos poderosos em Portugal.” E completa afirmando que até o QCA III, “praticamente ninguém apelava à produção de bens transacionáveis”.

Mas mesmo Ferreira (2013, p. 143) concorda que os Fundos agregaram positivamente em termos de avanços na reforma fiscal, de melhora e atualização do aparelho estatístico, de reforço financeiro do poder local e do poder autonômico, e do refrescamento dos mecanismos de programação. “Tudo isso durou 20 anos. Acabamos crivados de dívidas, mas temos infraestruturas públicas de última geração, enquanto outros países estão endividados e as suas redes públicas estão obsoletas”.

Em nossa visão, apesar dos grandes ganhos individuais, as obras foram importantes e tiveram impacto na diminuição relativa do *gap* infraestrutural do país e de suas regiões, mas foram talvez um pouco excessivas, em detrimento de outros investimentos fundamentais nas áreas de formação avançada e energias renováveis (que poderiam ter tido um impacto maior na competitividade). De qualquer forma, houve um processo grande de aprendizado no país e já se reconheceu amplamente (Governo

Central e Comissão) a perspectiva de diminuição destes gastos em favor das dinâmicas de competitividade. A propósito, recentemente, este se tornou quase que um jargão europeu, ecoado amplamente em Portugal.

De qualquer forma, como afirmou Neves (2014), os problemas da política lusa de desenvolvimento regional passaram mais pela gestão (e implementação), do que pelos diagnósticos. Levantamento apresentado no Plano de Desenvolvimento Regional (para o período 2000-06) apontava as seguintes insuficiências estruturais do país: a ainda baixa produtividade (pelos parâmetros europeu); as remanescentes carências infraestruturais²⁰⁵; o destacado défice da balança exterior de bens e serviços; os desequilíbrios regionais de desenvolvimento; e o baixo nível de qualificação e de P&D (QREN, 2007).

Ainda assim, consensualmente, os maiores efeitos dos Fundos, no curto e no longo prazo, deram-se nesta última área, em relação ao capital/recursos humanos. Tais investimentos apresentaram efeitos mais positivos no crescimento económico, em detrimento dos menores impactos relativos dos recursos aplicados em infraestruturas e no apoio ao investimento privado (QREN, 2007 e CZURIGA, 2009). Outro consenso destacado, neste sentido, evidencia a importância do FSE na melhora relativa da formação da força de trabalho portuguesa (TOVIAS, 2005).

A avaliação do QCA III (presente no QREN, 2007) apontou seu contributo inequívoco para o desenvolvimento do país e destacou suas altas taxas de execução (com 94 por cento de compromissos assumidos e cerca de 63 por cento executado no final de 2005²⁰⁶). Ademais, confirmou o problema de desenhar uma estratégia de desenvolvimento muito ambiciosa (problema ao qual nos referimos no capítulo dois) e destacou os seguintes *impactos* dos investimentos realizados no período 2000-06: ganhos acrescidos em saúde e educação e relativos à estruturação de políticas de inclusão social; ganhos culturais, com mais e melhores infraestruturas e iniciativas de animação e valorização artística; avanços relativos à sociedade da informação (com o aumento da formação básica em TIC centrada no público jovem); ganhos em termos de acessibilidades; expansão do acesso à internet banda larga (nas instituições de ensino

²⁰⁵ O Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas apresentado pelo Governo de Portugal em abril de 2014 apresentou ainda falhas em termos de logística e estruturas facilitadoras das exportações. Na imprensa, criticou-se então os grandes investimentos dos Fundos em autoestradas em detrimento desses aspectos logístico-comerciais.

²⁰⁶ Lembrando que, pelo princípio n+2, os recursos poderiam ser utilizados até dois anos depois do fim do período de programação. No caso do QCA III, até 2008 (e assim o foram em Portugal).

básico e secundário) e aumento dos conteúdos digitais disponibilizados às Universidades; aumento da oferta de serviços *online* da Administração Pública; e destacados ganhos ambientais.

Mesmo com esses importantes avanços sociais, o QREN (2007) procurou avaliar os fatores que limitaram os impactos econômicos estruturais e as dificuldades relativas aos domínios imateriais como competitividade econômica e dinâmicas de inovação e de adoção de novas tecnologias em Portugal. Análises que apresentaremos a seguir.

No sentido de explicar as dificuldades estruturais, destacaram-se duas explicações distintas. A primeira refere-se ao já mencionado baixo impacto das infraestruturas materiais na mudança estrutural relativa às dinâmicas de competitividade; e a segunda refere-se à perspectiva temporal de impactos espaçados no tempo, que apresentam tendência maior de crescimento no médio prazo.

Em relação aos investimentos em inovação, em especial no tocante à sua “internacionalização e reconhecimento internacional, na produção relevante de capital humano com formação avançada e na aproximação aos objetivos comunitários de valorização das atividades de investigação e desenvolvimento”, concluiu-se que estes tiveram dificuldades em ser traduzidos em modernização e transformação da atividade econômica (QREN, 2007). Nesse sentido, mais uma vez, fazemos a importante ressalva de que a maior parte dos investimentos educacionais portugueses foi no nível básico, e que, assim, o fato de ter havido poucos investimentos em formação avançada pode ter contribuído para dificultar a concretização da mudança estrutural. Em uma análise mais ampla, fica aqui evidenciada a pressão por uma educação voltada a resultados econômicos.

Segundo a análise portuguesa, o problema maior, em relação aos investimentos em inovação, teria sido o desequilíbrio no conjunto das intervenções, com enfoque nas infraestruturas tecnológicas, na ciência, e nas instituições de P&D, “em detrimento dos processos de inovação nas empresas ou da articulação entre esforço de P&D e investimento com conteúdo inovador” - o que teria ocorrido em função de um exagerado predomínio da lógica de “technology-push”²⁰⁷. Como consequência, o foco

²⁰⁷ “A common mantra in entrepreneurship is that focusing on a *market-pull* – searching for solutions to satisfy unmet market needs – is preferable to a *technology-push* – searching for applications of a novel technology. The logic is that focusing on a market-pull ensures that there will be customers (although the

renovado nas empresas e no mercado são as grandes tendências recentes.

Outros fatores relevantes destacados pelo QREN (2007), que contribuíram para a não diversificação das atividades econômicas, foram: a continuidade dos apoios, em outras palavras, a manutenção dos benefícios concentradas nos velhos *lobbies*, com a manutenção do status-quo; a baixa capacidade de absorção das novas qualificações dos recursos humanos; a pouca ação no estímulo de novas dinâmicas empresariais; e o pequeno alinhamento entre ações empresariais e ações contextuais que interferem em seu quadro de atuação (como, por exemplo, nos domínios das infraestruturas econômicas e do acesso aos mercados financeiros). Em suma, apontou-se conclusivamente a necessidade de realinhar, reorganizar os diversos elementos estimuladores da inovação (enquanto fator de competitividade). Grandes desafios neste âmbito foram os custos altos, as incertezas relativas aos investimentos e os baixos impactos imediatos e visíveis²⁰⁸.

Podemos concluir que parte dos setores tradicionais acomodou-se com a continuidade dos apoios; os que não receberam o devido apoio e não se tornaram competitivos, faliram ou estão em processo de falência; e o setor mais inovador, setores transacionáveis modernizados, não se afirmou completamente. Com base neste fato, desde o QREN procurou-se aumentar o estímulo às dinâmicas de competitividade e inovação. O documento sintetizou, por fim, importantes lições a serem consideradas nos exercícios posteriores: a insuficiente concentração das opções de financiamento nos domínios-chave correspondentes aos grandes problemas de desenvolvimento do país; o insuficiente alinhamento estratégico dos instrumentos operacionais e dos projetos apoiados; as dificuldades em fazer emergir o potencial inovador dos agentes (públicos e privados) dirigido à superação dos défices de eficiência coletiva; a insuficiente atenção ao reforço da capacidade institucional da Administração Pública, necessária ao desempenho de funções complexas de gestão estratégica; o insuficiente enfoque na qualidade dos efeitos e na eficiência e sustentabilidade das operações co-financiadas; e a subavaliação do fator tempo necessário à produção de efeitos de caráter sistêmico. (QREN, 2007). Imensos desafios para os anos que seguem.

ability to produce the technology at a profit-enabling price is not certain). A *technology-push* provides greater certainty of the utility and cost of delivery, but suffers the risk that customers willing and able to pay a profit-enabling price may not exist.” Disponível em: [<http://www.palgrave-journals.com/jcb/journal/v15/n1/full/jcb200839a.html>]. Acesso em: set, 2014.

²⁰⁸ Fatores que se somaram à velha dificuldade de implementação, nas breves legislaturas periódicas, de lógicas desenvolvimentistas de médio/longo prazo.

Em termos de impactos regionais, os efeitos *diretos* das infraestruturas foram mais importantes nas regiões periféricas, do Norte e do Algarve, enquanto os efeitos *spillover* (gerados por ganhos regionais advindos de infraestruturas públicas localizadas em outras regiões) foram mais importantes nas regiões interiores e centrais, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo²⁰⁹. Nesse sentido, o investimento público teria contribuído para a concentração da atividade econômica na região de Lisboa e Vale do Tejo e, portanto, para a “macrocefalia” nacional (ANDRAZ e PEREIRA, 2010). CZURIGA (2009), em tese doutoral sobre os resultados da política regional em Portugal em termos de convergência e divergência, confirmou a persistência das assimetrias regionais e das infraestruturas como fator de enfraquecimento das bases econômicas locais, e apontou certas tensões entre os objetivos nacionais e regionais. A maior ênfase acabou por ser no desenvolvimento econômico nacional, em detrimento da redução das assimetrias regionais, destacando-se prospectivamente a importância de equilibrar os objetivos nacionais de competitividade com os propósitos regionais de convergência. A autora confirmou também a não relação direta entre o montante de investimento recebido dos Fundos e o resultado regional em termos de desenvolvimento, evidenciando que outras variáveis foram mais relevantes para tal dinâmica.

Por meio da figura abaixo, Medeiros (2013) procurou resumir os impactos territoriais da PCEST. Ressaltou, além dos profícuos resultados já apontados, contributos menos positivos como: a falta de alinhamento estratégico dos projetos que favoreceram interesses já instalados, com menor ênfase na promoção de dinâmicas de desenvolvimento endógeno em regiões periféricas; a duvidosa eficiência dos investimentos agravada pelo excesso de burocracia, pela falta de continuidade na lógica estratégica e pelos limites financeiros. Criticou também a força persistente do sistema familiar pouco transparente na sociedade portuguesa, “tendencialmente facilitador de subsidiodependências, compadrios e fefizações”. Mas este teria sido golpeado, a partir do último quadro (QREN), pelo estabelecimento de concursos públicos abertos.

²⁰⁹ Para apresentação de literatura relevante sobre o tema, ver: PEREIRA, A. M. e ROCA-SAGALES, O. (2003). *Spillover effects of public capital formation: evidence from the Spanish regions*. Journal of Urban Economics, 53 (2): 238-256.

- 1990-2010

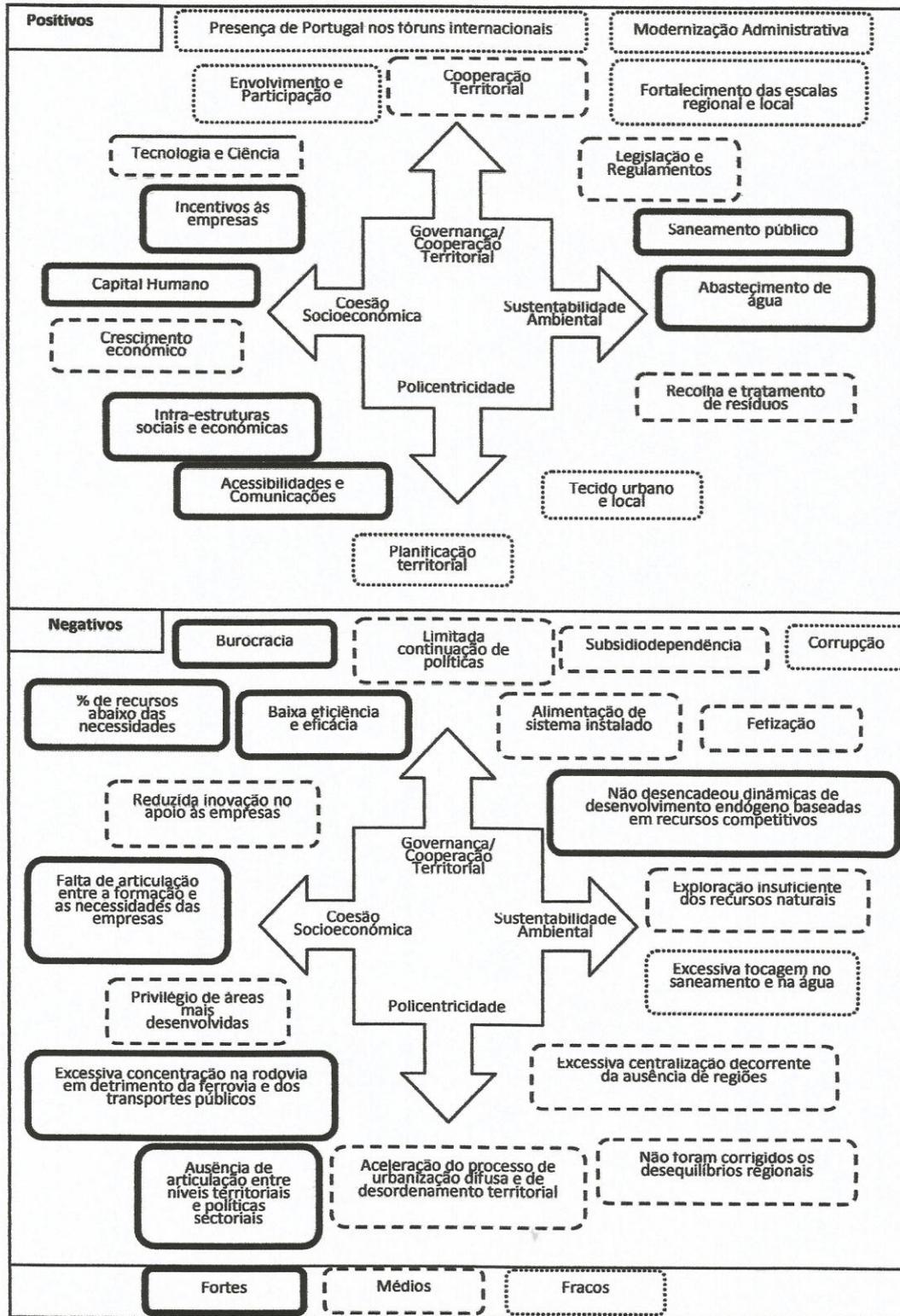


Figura 58- Impactos territoriais da PCEST no desenvolvimento territorial português, 1990-2010. Fonte: Medeiros (2013).

Mesmo com estes aspectos negativos, dificilmente se questiona a importância dos Fundos para o país. Neste contexto, Ferreira (2013, p. 123) aparece como uma voz

destoante ao problematizar as crescentes restrições europeias à utilização dos Fundos - no atual contexto de crise; que estaria resultando em uma crescente orientação comunitária sobre os investimentos públicos.

“Há vinte anos a captação de fundos estruturais, essa absoluta novidade, foi extremamente positiva, mas hoje o relativo êxito dessa negociação está armadilhado pelas condições restritivas da execução dos futuros quadros comunitários de apoio tendo em conta o espartilho exógeno do Pacto de Estabilidade e do Pacto Orçamental que policia indiretamente a capacidade de orientação do investimento público nos Estados da coesão.”

O contexto dramático da crise europeia parece ter acentuado a percepção acerca da imposição de restrições externas aos planos nacionais (mesmo que aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu), o que poderíamos chamar de “consenso de Bruxelas”.

Não poderíamos nos furtar a apresentar essa visão mais crítica de Ferreira (2013), em especial compreendida no grave contexto atual da crise econômica portuguesa. De qualquer forma, baseados na compreensão da importância vital dos mecanismos de redução de assimetrias, nos cabe ressaltar que o discurso mais negativo em relação aos Fundos tem sido muito utilizado por seus opositores, defensores da visão neoliberal ou da perspectiva de que os Fundos tem apenas um caráter compensatório e servem para garantir (ou comprar, em tom mais ácido) o apoio ao projeto europeu. Depois dos mais diversos projetos que vimos em Portugal, nos níveis nacional e local, não podemos defender estas últimas perspectivas. Apesar de todos os problemas, a Política de Coesão em Portugal contribuiu largamente para a diminuição de *gaps* estruturais e sociais do país. Em termos de competitividade, Portugal não se converteu em um país como a Alemanha ou a Coreia, e talvez este, como objetivo último de um povo, seja um objetivo um tanto quanto questionável; mas, de fato, os fundos contribuíram para avanços econômicos e políticos importantes no país e são uma das maiores fontes de legitimidade da opção europeia em Portugal, além de se constituírem em uma janela de oportunidades, em especial no contexto de crise e de reduzida margem de manobra financeira do país. Esta política europeia atendeu os interesses nacionais e serviu assim, indiretamente, aos interesses comunitários - desafio maior de todas as políticas formuladas no âmbito das experiências integracionistas contemporâneas.

7. CONCLUSÃO

A política europeia de coesão econômica, social e territorial (PCEST) é uma das maiores políticas internacionais de desenvolvimento do mundo atual, apesar de representar parte pequena do PIB europeu. De qualquer modo, sua configuração significou muito para os países da coesão. Os Fundos Estruturais e de Coesão representaram investimentos a fundo perdido e somaram-se aos investimentos estatais e privados, gerando capacidade significativa de alavancagem para os Estados-membros.

A alguns, incomoda perceber que os resultados dos investimentos não foram tão uniformes e nem tão matemáticos como os esperados em termos de convergência. Notadamente, as experiências dos três pequenos países da coesão foram bem distintas. A Irlanda ultrapassou os patamares médios europeus em termos de PIB per capita, Portugal apresentou um significativo crescimento inicial, mas depois entrou numa fase de estagnação, e a Grécia, apesar de também ter apresentado um importante crescimento inicial, afundou, a partir da crise, em défices econômicos e sociais crônicos. Tendo como base esses três diferentes exemplos, fica claro que outros fatores foram mais relevantes nesta dinâmica do que a política europeia de desenvolvimento regional. Outra evidência nesse sentido foi a não relação direta entre o montante de investimento dos Fundos e a convergência regional.²¹⁰

Realmente, os Fundos não trouxeram toda a dimensão dos investimentos privados esperados, nem seus impactos em termos de influência no funcionamento do mercado foram diretos. Como atesta o caso da Irlanda (e, em outro contexto, do Sudeste Asiático), os mecanismos que podem influenciar o funcionamento do mercado são diversos e abrangem, além de aspectos propriamente econômicos, um *mix* de dinâmicas políticas (internas e internacionais), institucionais, geoestratégicas e culturais. Neste sentido, nos aproximamos da visão expressa por Piattoni (2010) a respeito da não existência de um modelo único de desenvolvimento, e sim de casos específicos e, de certa forma, singulares. (O que talvez seja de mais fácil compreensão para um historiador do que para um cientista social ortodoxo). Incomoda não ter a segurança de

²¹⁰ Talvez fosse interessante aprofundar a análise sobre a evolução diferenciada das duas Regiões Autônomas – Açores e Madeira - que partiram de patamares semelhantes, muito baixos, e apenas uma, a Madeira, convergiu.

modelos fixos, mas agrada a possibilidade de margem de manobra ampliada e de autonomia decisória na construção de modelos próprios de desenvolvimento.

Contudo, esta política foi, de fato, muito importante. Em Portugal, significou um elemento central para o não aumento da divergência, e representou a face mais destacada da Europa social. No âmbito comunitário, constituiu-se no reduto da social democracia europeia. Fato considerável tendo em vista a pouca atenção da UE a questões sociais-substantivas, de caráter finalístico, e sua maior aproximação com as democracias formais, com ênfase nos aspectos normativo-institucionais.

No início desta pesquisa, partimos de uma visão simplificadora de que a PCEST não tinha alavancado o processo nacional de desenvolvimento. Ao final, nossa visão é bem menos categórica e economicista. Sob o amplo olhar desenvolvimentista, houve sim diversos feitos relevantes.

No tocante às críticas atuais ao grande investimento português em infraestruturas, cabe destacar que a análise mais detalhada da PCEST mostrou que o FEDER sempre foi o fundo de maior montante, e que o enquadramento comunitário já o relacionava com os investimentos infraestruturais. Assim, percebemos que tal ênfase foi também estimulada por parâmetros europeus. O Fundo de Coesão foi importante no sentido de reconhecer os impactos setoriais negativos da integração econômica e incorporar o problema das assimetrias. Também chamou a atenção o pequeno volume do Fundo Social Europeu, relegando, na prática, tais questões, como a educação, a um patamar de menor importância estratégica.

Apesar desses constrangimentos relativos, a política europeia de coesão procurou abranger amplas dimensões do desenvolvimento econômico, social e territorial, tornando-se demasiadamente ambiciosa. Seu desenho, em nível comunitário, apresentou contornos difusos, o que pode ser interpretado como um meio de atender aos mais diversos interesses nacionais e/ou como um reflexo da dificuldade histórica da UE em articular as diferentes dimensões do desenvolvimento. De qualquer modo, não houve um foco estrito, o que acabou por dificultar o controle dos resultados por parte da Comissão Europeia. A força do aspecto econômico revelou-se na centralidade do PIB per capita como principal indicador utilizado na PCEST. Mas a ausência de um planejamento e/ou estímulo para uma integração produtiva no bloco também dificultou a otimização de seus resultados em termos de convergência.

O desenho português procurou, em princípio, sanar os grandes défices do país em termos de infraestruturas de transporte, telecomunicações, saneamento e educação básica – e nesse ponto, atingiu seus objetivos. Deu menos atenção à produção de bens comercializáveis (uma das maiores críticas económicas – o que, entre outras coisas, demonstrou a força de alguns grupos empresariais ligados às obras públicas) e à formação avançada. Esta foi, em nosso ver, uma das maiores falhas – mas esteve inserida no contexto da já referida pequena dimensão do FSE, que parece ter levado a uma escolha entre o investimento em educação básica e a redução do analfabetismo, opção portuguesa, e o investimento em educação superior, que acabou recebendo um pequeno investimento relativo. O eixo temático relativo ao apoio à criação de emprego também recebeu poucos aportes do FSE.

De qualquer forma, Portugal, nas últimas décadas, consolidou um nível elevado de IDH e tornou-se uma democracia plena. A via da integração europeia estruturou-se como um projeto de Estado, e os avanços políticos estimulados pelos padrões europeus foram inegáveis. Especificamente, a PCEST provocou a criação de novas estruturas de gestão, dinâmicas de grande capacitação institucional e de construção de planeamentos estratégicos, tornando-se equivalente à política portuguesa de desenvolvimento regional. Destacou-se também grande avanço do diálogo político-democrático, mesmo que dificultado pela não constituição dos governos regionais no continente, onde as CCDRs, manejando verbas aumentadas, ganharam maior capacidade de mobilização. Avaliar em que medida esse diálogo tem influenciado as opções políticas concretas ainda é questão opaca. Mas, se o *consenso passivo* caracterizou os anos iniciais da integração, este chegou a um limite com a crise atual. É conveniente o discurso de que, em geral, as pessoas são desinteressadas e ignorantes. A crise, entretanto, agregou um elemento de risco e trouxe vetores de mudança. Pode ser baixo o interesse em discutir os meandros burocráticos do complexo funcionamento do sistema europeu, e vale lembrar que este também é um elemento construído politicamente. Ou seja, a relevância pública e o interesse são também questões políticas. Contudo o certo é que as pessoas se interessam pelo que as afeta diretamente. O que dificulta a passagem desta insatisfação geral para mecanismos de participação cidadã talvez seja a distância que se sente da possibilidade real de interferir neste sistema complexo e pouco conhecido. De qualquer forma, em Portugal, o debate sobre os caminhos políticos e económicos do país tem sido uma constante nos jornais, na televisão (inclusive surpreende que programas populares de

humor tenham a política como tema dominante), nas ruas (em diversas manifestações, greves, passeatas). O aumento gradual dos questionamentos públicos sobre os mecanismos e opções nacionais de utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão são diversos, com destaque para a crítica recorrente sobre os grandes ganhos das empreiteiras. Tal debate intensificou-se recentemente, em relação às definições estratégicas para o próximo quadro de programação (2014-20), reforçando as pressões por maior expansividade.

Certamente, ainda há problemas políticos destacados, entre eles, o baixo nível de controle (*accountability*) e a obscuridade do processo político europeu, a total falta de transparência do processo negocial (o que nos instiga a refletir sobre as razões que levam a um processo de negociação e decisão ainda tão fechado, talvez resquícios da diplomacia secreta e, no caso português, de sua tradição centralizadora). Há também problemas destacados de implementação. Como os recursos foram distribuídos seguindo a lógica interna já estabelecida (por meio do FEF, Fundo de Equilíbrio Financeiro, o que passou a ser chamado de *fefização*), alguns municípios receberam verbas avultadas, maiores que as nacionais, e, algumas vezes, as utilizaram em projetos ornamentais, com baixo impacto na dinâmica de desenvolvimento socioeconômico e de custosa manutenção local, que por vezes tornou-se inviável, o que ficou conhecido como o “problema das piscinas”. A reduzida capacidade de visão estratégica nas municipalidades também se constitui em um elemento dificultador, o que pode vir a ser reduzido com o recente estímulo ao desenvolvimento de projetos em nível intermunicipal. Outra questão preocupante tem sido a dinâmica de relativo fechamento do sistema político partidário português. Mas este tem ocorrido em paralelo com tendências mais positivas, estimuladas pela PCEST, de *participação* dos *stakeholders* locais no desenho e implementação dos Programas Operacionais Regionais (PORs), o que significa a capacidade de ampliar a legitimidade europeia pelo *input*. A implementação da política de coesão neste nível regional, mesmo que com falhas em termos de planejamento e estratégia, mostra a força dos Representantes locais na concretização de projetos específicos, o que confirma a hipótese da importância fundamental das lideranças na maior ou menor projeção política local.

O processo político-histórico de tendência descentralizante, relacionado com a necessidade de maior legitimação, informação e recursos locais, assim como os questionamentos relativos ao déficit democrático da UE foram impulsos centrais para a

construção dos mecanismos de Governança Multinível. Em relação a esta, em suma, confirmamos boa parte das hipóteses de Piattoni (2010). A mudança tem ocorrido de forma gradual, com alterações nas configurações de poder e ampliação do espectro de oportunidades políticas. A força restritiva do framework europeu revelou-se quando os agentes locais tinham objetivos muito distintos dos parâmetros estabelecidos e na definição, mais recentemente, de prioridades negativas (como tem sido o caso dos investimentos lusos em infraestruturas). A ênfase passou a ser mais em áreas *soft*, como competitividade e inovação. O processo negocial da Comissão com o Governo Português envolveu interlocução ampla, construção de consensos e aprendizado conjunto.

O diálogo avançou, contudo, as vozes locais mais relevantes foram as dos Representantes municipais e dos *stakeholders* setoriais, em detrimento de uma representação social mais ampla. As autoridades subnacionais conseguiram certa influência nos resultados, via PORs regionais, e ampliaram sua capacidade de mobilização. Apesar das regiões portuguesas não terem Escritórios Regionais em Bruxelas (dinâmica influenciada pela situação de Estado Unitário), os Representantes locais exerceram o *lobby* na Representação da Comissão em Lisboa e nas instituições nacionais. Nem sempre *desafiaram* o Governo Central, é verdade, na maior parte das vezes agiram em paralelo nestas duas instâncias. A região mais destoante nesse sentido foi a da Madeira. Alberto João Jardim foi ativo no CoR (chegando a ser Vice-Presidente) e nunca se escusou em realizar discursos em desafio a Lisboa. As outras hipóteses apresentadas por Piattoni (2010) foram também confirmadas, como o grande estímulo às relações com a sociedade civil. Já o processo de empoderamento regional é de mais difícil comprovação no continente, mas ocorreu nas RAs com seus ganhos crescentes de autonomia em relação aos seus programas regionais. Ainda assim, estes atores dispuseram de poder decisório reduzido, se comparados ao governo central, tendo em vista a reduzida dimensão dos PORs diante do montante total dos investimentos dos Fundos. Também em relação à Comissão Europeia, a pesquisa evidenciou que as competências foram *parcialmente* partilhadas entre esta e o governo português. De acordo com as hipóteses levantadas por Marks (1996), poderíamos inferir que Portugal estaria mais sujeito à influência comunitária por ser mais dependente de recursos europeus e apresentar relações políticas territoriais pouco institucionalizadas. Mas a participação influente da Comissão ficou restrita à fase inicial da PCSET (no tocante às definições estratégicas e programáticas), enquanto o governo português dispôs de uma

atuação ampla em todas as fases, assumindo a responsabilidade pela definição dos projetos (seleção, aprovação e monitoramento) e dos parceiros. No conjunto, então, caracterizamos esta dinâmica como uma forma de *governança multinível assimétrica*.

Nesse contexto, entretanto, um dos maiores desafios foi a relação entre a descentralização, o grau de democratização local e a eficiência. Notadamente, a descentralização não se refletiu diretamente em maior grau de democratização, vide o destacado exemplo da não alternância de poder na Madeira, cujo governo foi personificado, há décadas, na figura de Alberto João Jardim. Ainda assim, tendo em vista que a Região Autónoma da Madeira convergiu para a média europeia, o desempenho de seu governo pode ser considerado eficiente (embora que mais recentemente se tenha evidenciado os problemas de dependência externa e de sustentabilidade de uma economia especializada em serviços relativos ao turismo). Por outro lado, a região Centro demonstrou grande evolução em termos de participação e governança multinível, mas esta ainda continua com indicadores socioeconômicos baixos. Ademais, o “problema das piscinas” evidenciou que uma gestão descentralizada pode ser também ineficiente. Agregar descentralização, participação e eficiência nos parece ser o maior desafio da democracia no presente século. Outro grande desafio da PCEST no presente é aliar competitividade com inclusão social.

Em termos econômicos, os impactos dos Fundos foram muitos, e destacou-se sua contribuição em termos de volume de investimentos. Entre 2000 e 2011, de acordo com o Banco Central de Portugal (2012), o país recebeu, em média, receitas da ordem de 1,5 por cento do PIB. Em relação à convergência, o PIB per capita português era cerca de 55 por cento da média comunitária em 1986, e passou a quase 72 por cento dessa média em 1999 (81 por cento da UE-27). Desde então, ocorreu uma queda relativa, e este indicador se estabilizou em torno de 77 por cento (UE-27) em 2011. As diversas intervenções ocorreram destacadamente nos domínios da educação, cultura, infraestruturas, saneamento e ambiente, contribuindo para a melhora da qualidade de vida dos portugueses que, neste sentido, aproximaram-se dos padrões europeus. A análise de casos específicos mostrou que certas ações de formação resultaram em inserção ampliada no mercado de trabalho, e que os investimentos criaram riqueza. O DPP (2011) estimou o impacto dos 4 ciclos estruturais (1989-2013) em cerca de 2,4% do PIB. Por outro lado, em algumas municipalidades, evidenciou-se certa dificuldade na adaptação competitiva e défice de *networking*. Os indicadores sociais contudo

melhoraram, com a redução do analfabetismo e da mortalidade infantil, o aumento da esperança média de vida e da taxa de escolarização em nível secundário.

Nas últimas décadas, Portugal transformou-se de uma sociedade agrária em uma economia baseada na indústria e nos serviços, mas ainda não conseguiu avançar no sentido de uma economia do conhecimento competitiva (Lains e Pereira, 2010). Ademais, o aumento da concorrência internacional, em função do aprofundamento da integração regional e da aceleração da dinâmica da globalização, foi prejudicial a importantes setores da economia portuguesa, em especial os tradicionais. Ainda assim, em função do montante significativo de investimentos para a dimensão da economia portuguesa, a PCEST continua se apresentando como uma janela de oportunidades. Podemos afirmar, sem dúvida, que esta política foi um

dos maiores ganhos que Portugal teve com a integração. Sem estes, a via europeia poderia ter se tornado, em larga medida, inviável para os países da coesão, em particular para Portugal.

Por outro lado, estas foram intervenções pontuais, não integradas em uma dinâmica de articulação econômica europeia (até agora inexistente) e pouco integradas em um amplo planejamento estratégico nacional português (problema que se está tentando sanar no novo período de programação 2014-20). Em termos de fatores internos, o salário mínimo nacional, que condiciona a maior parte dos salários no país, é muito reduzido e poderia ter contribuído mais para o aumento da dimensão do mercado consumidor interno. A este elemento, somou-se o fato de Portugal ser mais dependente dos mercados externos, em função da reduzida dimensão de sua economia.

Assim como a integração econômica de Portugal à Europa não foi resultado de uma mudança radical de caminhos e representou mais um elemento de continuidade (da abertura econômica e integração institucional que havia começado anteriormente); a política de coesão também não conseguiu alterar radicalmente a dinâmica secular portuguesa de atraso relativo. Muitos argumentam que, por representar parte pequena do PIB europeu, seria baixa a capacidade da PCEST em gerar grandes impactos em nível macroeconômico. Ademais, se Portugal não tem se mostrado um país tão competitivo, o mesmo tem se repetido em economias europeias maiores e mais poderosas, como a França ou a Itália. Na Europa continental, apenas a Alemanha tem se mostrado competitiva pelos restritos padrões econômicos globais contemporâneos. Por estes, a China representa a materialização dos objetivos de alta competitividade internacional,

mas é questionável se o padrão de vida dos chineses (em termos de ambiente e proteção ao trabalho) é maior do que o dos portugueses. Nesse sentido, precisamos admitir que a perseguição incondicional de tais padrões de competitividade parece servir mais aos interesses econômicos globais do que à preocupação com a qualidade de vida das pessoas.

A propósito, ao olharmos o aspecto sistêmico, com a globalização como principal fenômeno, não se sabe ao certo como ficarão os países com dificuldades de inserção na economia mundial globalizada. Realmente parece que Portugal, assim como outros países de reduzida dimensão na dinâmica econômica global, e não sendo um país falido (apresentando pois menores riscos) tornou-se de pequena relevância, quase que desnecessário ao sistema. Exageros à parte, uma boa parcela da força de trabalho da humanidade também tem sofrido desta mesma irrelevância. A boa notícia é lembrar da velha complementaridade produção/consumo. Somos os necessários consumidores da máquina econômica global. Vendo especialmente de uma perspectiva de países em periféricos, a inserção na zona do euro garantiu níveis elevados de consumo e evitou assim o aumento do *gap*. Mas o endividamento tornou-se crônico e o custo social tem sido grande. Sobre o euro, há muitas dúvidas; mas não se questionam as vantagens da inserção internacional via mecanismos regionais europeus que enfatizaram a redução das assimetrias e a solidariedade, como a PCEST. Em Portugal, os grupos políticos mais radicais chegam a questionar a manutenção ou não do país na zona do euro, mas não o pertencimento à União Europeia. Sem os fundos europeus, certamente a história da integração econômica de Portugal à economia global seria mais trágica.

Nós, brasileiros, passamos por fases de altíssimo endividamento externo. Por conjunturas e estruturas que não cabem ser explicitadas aqui, conseguimos gradativamente nos afirmar. Mas o risco é permanente. Quanto aos portugueses, procuram insistentemente os meios para se tornarem mais competitivos, mais inseridos na economia global e mais produtivos. Há sempre a possibilidade de crescer, mas não de forma tão rápida como parece exigir o mercado. A emissão bem sucedida de títulos da dívida foi garantida pelo Banco Central Europeu, mas o panorama de um muito longo endividamento tem se tornado um tanto sombrio para os portugueses, fator acentuado diante do pequeno crescimento recente das economias centrais. Os portugueses não sabem como sairão da crise, nem quando ela irá acabar.

Por outro lado, é reconhecido o espaço português no movimento das singularidades, especificidades e regionalidades, acompanhado por uma ampliação dos circuitos do turismo global, que tiveram significativos impactos impulsionando o caminho da convergência na Madeira e no Algarve. Além disso, o governo português tem advogado a venda de energia renovável para os europeus por meio da construção de redes de conexão intereuropeias. Este parece ser um quadro mais positivo para o aprimoramento da inserção internacional lusa. Mas os custos iniciais devem ser pagos pela UE, sobretudo via o apelo à notória sensibilidade ambiental nórdica. Veremos então, nos próximos anos, o quão sério são o apreço ambiental e a solidariedade europeia. Em termos regionais, confirmou-se a força dos centros, com a convergência de Lisboa. Entretanto, grande parte do país, Norte, Centro, Alentejo e Açores, tem se mantido em relativa estagnação econômica.

Um dos maiores impulsos iniciais deste trabalho foi uma profunda intuição de que, nos próximos anos, a melhor forma de minorar problemas de pequenos países com dificuldades de inserção na economia global seriam os mecanismos regionais – tendo em vista a inexistência de mecanismos globais e a dificuldade em estabelecê-los. Além disso, a escala nacional tornou-se pequena na era da globalização, mas a escala global ainda parece demasiadamente extensa e problemática no sentido de construir mecanismos imediatos eficientes para os problemas desta nova era. Neste sentido, o trabalho confirmou plenamente esta hipótese inicial. Seguramente, os mecanismos regionais foram vitais para a inserção portuguesa na dinâmica regional/global, ainda que insuficientes. O aspecto da redução de assimetrias pode não ter sido tão relevante, mas o estabelecimento de uma política europeia de desenvolvimento regional representou um dos maiores avanços mundiais nesta área e provavelmente será um elemento constituinte da sociedade internacional neste novo milênio. Cumprimos assim nosso propósito de somar conhecimento às poucas reflexões existentes sobre o caso português; de avançar nos estudos empíricos, com a elaboração de conceitos explicativos originais (de competências *parcialmente* partilhadas e de GMN *assimétrica*) ; e de realizar uma reflexão ampla sobre os resultados da PCEST em Portugal e suas regiões em termos de desenvolvimento socioeconômico.

A Política de Coesão Europeia, em sendo recente e localizada, não conseguiu alterar radicalmente a posição relativa do grau de desenvolvimento econômico nacional/regional e de inserção na dinâmica europeia que vem de longa data. Fatores

internos e externos mais amplos e complexos levaram à gradual mudança estrutural da economia portuguesa, e a PCSET contribuiu pontualmente com algumas mudanças recentes (sobretudo nos anos 1990). Tal discussão, sobre as causas históricas e fatores sistêmicos do menor desenvolvimento relativo português, foi tema central do debate intelectual nacional e tem sido revisitado, com importantes releituras, no debate recente²¹¹. Mas esse já é tema para outra tese.

Nessas últimas palavras, gostaríamos de abordar um breve mapa da necessária utopia, uma resposta possível em nível normativo. Vendo o cansaço português, ressalta-se ainda mais a importância dos ideais em reinventar projetos e estratégias de renovação. Acreditamos que um dos elementos centrais desse caminho pode ser a política europeia de desenvolvimento regional – arejada. De forma normativa, entende-se que seria elementar uma maior focalização dos fundos e a definição de objetivos muito mais específicos. Começando pela perspectiva local, “bottom-up”, identificando os talentos e possibilidades regionais, o ideal seria estimular a construção de uma teia regional e europeia de complementaridades, via integração produtiva, culminando com uma visão e formulação política ampla (top-down), assim poderia se chegar aos ideais já enunciados no acervo comunitário de desenvolvimento regional harmônico. O desafio é, como sempre, superar os ditames do grande sistema europeu de poder, dos grandes *lobbys* e rotinas já estabelecidas, onde as continuidades parecem sempre mais relevantes do que as rupturas. A Europa poderia mudar, mas o ceticismo tem imperado no auge da crise. Às vezes, nossa vida parece demasiado curta para percebermos a grandeza do momento histórico presente, e estar no olho do furacão dificulta uma visão de longo prazo, fato evidenciado pela força dos imediatismos português e europeu. Contudo navegar é preciso. É fundamental encontrar uma solução para a crise da dívida soberana e superar o ceticismo. Criar novas utopias e persegui-las. Neste sentido, o aprimoramento pragmático da política de coesão é um elemento essencial. Encontraremos certamente outros erros nestes novos caminhos, mas, dificilmente, serão repetidos os velhos erros.

²¹¹ Ver, por exemplo: REIS (2001).

REFERÊNCIAS

- ABREU, Orlando. Portugal's boom and bust: lessons for euro newcomers. *ECFIN Country Focus*, v 3, n. 16, 2006.
- ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. RJ: Ed. Elsevier-Campus, 2012.
- ALLEN, D. Cohesion and the Structural Funds. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*. 5th ed. New York: Oxford University Press, 2005.
- ALMEIDA, António M. M. 30 Anos de Desenvolvimento na Região Autónoma da Madeira: para lá da problemática da gestão das finanças públicas. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. *São Paulo Perspec.* [online], v.16, n.1, p. 3-16, 2002.
- AMARAL, Carlos. Autonomia e Liberdade: 25 Anos de Integração Europeia dos Açores. In: RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord). *Portugal-Europa: 25 anos de adesão*. Coimbra: Ed. Almedina, 2012.
- ANDERSON, J. Skeptical Reflections on a Europe of the Regions: Britain, Germany and the ERDF'. *Journal of Public Policy* , Vol. 10, No. 4, pp. 417–47, 1990.
- ANDRAZ, Jorge M. e PEREIRA, Alfredo M. Investimento em estradas e desenvolvimento regional em Portugal: o processo das auto-estradas Scut. In: DENTINHO, Tomaz Ponce e VIEGAS, José Manuel (coords). *Desafios emergentes para o Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2010.
- ARTURI, Carlos. Contestação Internacional e Reação Interestatal na União Europeia. Caxambu, MG. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, 2005.
- ASH, Timothy Garton. How the Union Came Together and Why It's Falling Apart. *Foreign Affairs*, set/out, 2012.
- BACEN. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil. *Relatório Anual 2011*. Brasília: BACEN, 2011.
- BACHE, Ian. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- BACHE, Ian. *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2008.
- BACHE, Ian e FLINDERS, M. Multi-Level Governance and the Study of British Politics and Government. *Public Policy and Administration*, v.19, n. 1, p. 31-52, 2004.
- BACHTLER, John e MENDEZ, Carlos. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS 2007*, v 45, n. 3, p. 535–564, 2007.
- BACHTLER, John; WREN, Colin. Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges . *Research Studies*, v. 40, n. 2, p. 143-153, 2006.
- BALASSA, B. *Theory of Economic Integration*. Homewood, IL: R.D.Irwin, 1961.

- BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- BALTAZAR et al. Sociedade Parque Industrial de Vendas Novas – Modelo de Parceria (público-privada) no Alentejo. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- BARBOSA, Natália. Determinantes do investimento estrangeiro em Portugal. In: LAINS, Pedro. (ed). *Sem fronteiras: os novos horizontes da economia portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, 2009.
- BARBOSA, Thiago Varanda. *A Economia Política da Coesão Econômica e Social na União Europeia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002*. Universidade de Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado).
- BARNETT, Thomas P. *The Pentagon's New Map: war and peace in the twenty-first century*. New York: Putnam's Sons, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. *Europa: uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.
- BECARD, Danielly R. e CASTRO, Aline C. As Relações China-ASEAN e a construção da liderança sub-regional chinesa: economia e diplomacia (1997-2010). *Carta Internacional*, volume 8, No 1, 2013.
- BEGG, Iain. Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. *Journal of European Integration*, 32:1, 77-96, 2010.
- BERNARD, Nick. *Multilevel governance in the EU*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.
- BIRD, T. European Growth in the age of regional economic integration: convergence big time? *World Development Report*, dez, 2007.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- BOLDRIN, Michele e CANOVA, Fabio. Inequality and Convergence in Europe's regions: reconsidering european regional policies. *Economic Policy* (April), 207-53, 2001.
- BOMBERG, Elizabeth e PETERSON, John. European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, 46, p. 219–35, 1998.
- BÖRZEL, Tanja. European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 48, n. 2, March, Pages: 191–219, 2010.
- BOTELHO, Maria João e BRITO, Rita. Portugal: Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) – DG Assuntos Europeus. Entrevista concedida à autora, 2014.
- BOURNE, Angela. The Impact of European Integration on Regional Power. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 4, p. 597–620, 2003.
- BOURNE, Angela. Regional Europe. In: CINI, M.; BORRAGAN, N.P. S. *European Union Politics*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BP BANCO DE PORTUGAL Annual Report – The Portuguese Economy in 2011. In: *Banco de Portugal*, 2012. Disponível em: [www.bpportugal.pt]. Acesso em: 07 Out.

2012.

BRADLEY, J; PETRAKOS, G e TRAISTARU, I. *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union: an overview*. Bonn: University of Bonn, Center for European Integration Studies (ZEI), 2005.

BRULHART, Marius e TRAEGER, Rolf. An account of geographic concentration patterns in Europe. *Regional Science and Urban Economics* 35 (2005) 597– 624, 2005.

BUKOWSKI, Jeanie; PIATTONI, Simona e SMYRL, Marcs (eds.). *Between Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2003.

BUZAN, Barry. *A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism*. *International Relations*, v. 25, n.1, 3, p. 2-5. In: *CAPES*, Periódicos, 2011. Disponível em: Periódico CAPES/ ire.sagepub.com. Acesso em: março, 2013.

CAMISÃO, Isabel. Dilemas de Liderança e Legitimidade na UE: entre pragmatismo e inspiração. In: RIBEIRO, Maria Manuela T; VALENTE, Isabel F e RIBEIRO, Ana M. R. (coords). *Europa: que futuro? Olhares portugueses*. Coimbra: CIEDA, 2012.

CAPORASO, James. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, v. 34, n.1, p. 29–52, 1996.

CARDOSO, Ana Rue. Progresso técnico e dispersão salarial em Portugal. In: LAINS, Pedro. (ed). *Sem fronteiras: os novos horizontes da economia portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, 2009.

CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise, 1919-1939*. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª ed, 2001.

CASTRO, Aline Contti. Os impactos do regionalismo europeu sobre o processo de desenvolvimento de Portugal: O Caso da Política de Coesão (2000-2013). *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais*, Brasília, 12 e 13 de julho de 2012. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Workshop doutoral.

CCDR-Alentejo. *Retratos do Alentejo*. Évora: CCDR-Alentejo, 2012.

C.E. Comissão Europeia. Eurostat. Your key for European statistics. In: *Eurostat*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

C.E. Comissão Europeia. *First Cohesion Report*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1996. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. *Livro Branco sobre a Governança Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

C.E. Comissão Europeia. *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2005.

C.E. Comissão Europeia. *Quarto relatório sobre os progressos realizados em matéria*

de coesão: *A estratégia para o crescimento e o emprego e a reforma da política de coesão europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2006. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. *Quarto relatório sobre a coesão económica e social: Regiões em crescimento, Europa em crescimento*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2007. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. The Impact of European Integration and Enlargement on Regional Structural Change and Cohesion. *Policy Brief*, 1-June, 2008a.

C.E. Comissão Europeia, EcoFin. *Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008b.

C.E. Comissão Europeia. *Infraestrutura de Dados Espaciais – IDE*. Jornadas Ibéricas de Infraestruturas de dados Espaciais. Lisboa: Comissão Europeia, 2008c.

C.E. Comissão Europeia. *Fifth report on economic, social and territorial cohesion: Investing in Europe's future*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. *Seventh progress report on economic, social and territorial cohesion: The urban and regional dimension of Europe 2020*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Mai. 2012.

C.E. Comissão Europeia. *Oitavo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial: A dimensão regional e urbana da crise*. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Bruxelas: Comissão Europeia, 2013. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Jan. 2014.

C.E. Comissão Europeia. *Sixth Report on economic, social and territorial cohesion. Investment for jobs and growth - Promoting development and good governance in EU regions and cities*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm]. Acesso em: Out. 2014.

CEPAL. Comissão Económica para a América Latina – Organização das Nações Unidas. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL/ONU, 1994.

CHRISTIANSEN, Thomas. Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(1), p. 93–116, 1996.

CLARK, Ian. *International Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CORAZZA, Gentil. O "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização 137. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.

CORBETT, R. Parameters of a crise. In: *The Future of Economic Governance in the EU*, 2012. Disponível em: [www.policy-network.net]. Acesso em: Mai 2014.

- CORREIA. A avaliação de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento socioeconômico em Trás-os-Montes e Alto Douro. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- COUTO, L. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na américa do sul*. Brasília: UnB, 2012.
- CZURIGA, Eszter. *The European Union's Regional Policy and its Results in Portugal Convergence and Divergence in Practice*. Corvinus University of Budapest, 2009. Tese de Doutorado.
- DAGNINO, R. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: *GAPI-UNICAMP*, Campinas, 2002. Disponível em: [<http://www.campusoei.org/salactsi/rdagnino1.htm>]. Acesso em: Mai 2012.
- DEUTSCH, Karl W. *et al.* *Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DINAN, Desmond. The Historiography of European Integration. In: DINAN, D. *Origins and evolution of the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- DPP Departamento de Prospecção e Planeamento e Relações Internacionais. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT). *Avaliação do Impacto Macroeconómico do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013*. Relatório Final. Lisboa, Observatório do QREN, 2011.
- DULLIEN, S. Productive Integration in the EU: A German perspective. In: *CEPAL*, 2009. Disponível em: [<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/5/35375/TextoDullienfinal02Fev09.pdf>]. Acesso em: 04 Fev. 2014.
- EISELT, *What is wrong with EU cohesion policy? Observations of an over-ambitious policy design*. Wien, Institute for European Integration Research: Working Paper n. 29, 2009.
- ELIAS, Anwen. Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Regional & Federal Studies* (special issue), v. 18, n. 5, p. 483–92, 2008.
- FABBRINI, Sergio (2007). *Compound Democracies: Why the United States and Europe are Becoming Similar*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- FAIRBRASS, Jenny; JORDAN, Andrew. *Multi-level governance and environmental policy*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- FARIA, Ana Maria. Inovação e eficiência nas empresas portuguesas. In: LAINS, Pedro. (ed). *Sem fronteiras: os novos horizontes da economia portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, 2009.
- FATTORE, Christina. *Do Levels Of Governance Make A Difference? Investigating the Effects of the Structural Funds on Convergence within the European Union*. The Florida State University, College Of Social Sciences. 2007. Tese de Doutorado.
- FERREIRA, José Medeiros. Após o 25 de Abril. In: TENGARRINHA, José (org). *História de Portugal*. SP: UNESP, Portugal: Instituto Camões, 2001.
- FERREIRA, José Medeiros. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa. A História (Mal)Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70, 2013.

- FEIO, Paulo Areosa. Coordenador do Observatório do QREN. Entrevista concedida à autora, 2014.
- FERNANDES, Antonio Teixeira. Descentralização e Teoria do Estado. Colóquio sobre La Déscentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches. Universidade de Orléans, 1 e 2 de Out., 1987.
- FIGUEIREDO, A. M; LEAL, I. e MEIRELES, R. *The Territorialisation of Public Policies in Portugal*. Revised and updated version on the Background Report of the OECD Territorial. Lisboa: IFDR, 2008.
- FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why There Is A Democratic Deficit In The EU: A Response To Majone And Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 3, p. 533-62, 2006.
- FORTUNA, Mário. A problemática das regiões ultraperiféricas. In: COSTA, J. S. e NIJKAMP, P. (coord.). *Compêndio de economia regional: volume 1: teoria, temáticas e políticas*. Cascais: Principia, 2013.
- GASPAR, Jorge. As infra-estruturas do território como factor de desenvolvimento económico e social. PArede: Ed Principia, 2010. Disponível em: [<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000044413/>]. Acesso em: abr, 2014.
- GONZALES, Manuel J. F e PEREIRA, Ricardo Mendes. IPEA. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi): o Brasil e os fundos multilaterais de desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2012.
- GRAHL, J. Regional Citizenship and Macroeconomic Constraints in the European Union. *International Journal of Urban and Regional Research* , vol. 20, n. 3, pp. 480–95, 1996.
- GRANCHINHO . As adegas cooperativas do Alentejo como exemplo de sucesso na valorização econômica de um recurso endógeno, atualmente embaixador de toda a região. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- GUEDES, Nuno. Convergência ideológica? Uma análise comparada dos programas eleitorais do PS e do PSD (1991-2009). *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, nº 68, 2012, pp. 103-125.
- HAAS, Ernst B. The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America, *Journal of Common Market Studies* 5, P. 4, 1967.
- HAAS, Ernst B. The obsolescence of Regional Integration Theory. *Research Series* n. 25. Institute of International Studies, University of California, 1975.
- HAAS, Ernst B. Does Constructivism subsume neo-functionalism? In: CHRISTIANSEN, Thomas. *Social Construction of Europe*. UK: Sage Publications, 2001.
- HALL, Peter TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three new institutionalism. *Political Studies* 44 (5), p. 936-957, 1996.
- HALPERIN, M. *Organizaciones de integración Económica en América Latina y el Caribe: textos vs. contextos*. Can: Biblioteca Digital Andina, 2011.
- HARVEY, Brian. *Manual sobre a gestão dos Fundos Estruturais*. Lisboa: Ed. REAPN, 2006.

- HARVEY, Brian. *Manual dos Fundos Estruturais*. Lisboa: Ed. REAPN, 2009.
- HELD, D.; MACGREW, A; GOLDBLAT, D; PERRATON, J. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- HENRIQUES, Eduardo Brito. Presidente da CCDR-LVT. Entrevista concedida à autora, 2014.
- HIX, Simon, NOURY, Abdul e ROLAND, Gérard. Power to the parties : cohesion and competition in the European Parliament, 1979–2001. *British Journal of Political Science*, 35 (2). pp. 209-234, 2005.
- HIX, Simon e FOLLESDALL, Andreas. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-05-02, 2005. Disponível em: [<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>]. Acesso em: Abr 2011.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBBSAWM, Eric. *O Novo Século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- HOOGHE, Liesbet (ed). Sub-national Mobilization in the European Union, *West European Politics*, v. 18, n. 3, p. 175–98, 1995.
- HOOGHE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996a.
- HOOGHE, Liesbet (ed). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 320-341.1996b.
- HOOGHE, Liesbet. EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, n. 4 (december), pp. 457-77, 1998.
- HOOGHE, Liesbet e KEATING, Michael. The Politics of European Union Regional Policy, *Journal of European Public Policy*, v. 1, n. 3, p. 367–93, 1994.
- HOOGHE, Liesbet e MARKS, G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001.
- HOOGHE, Liesbet e MARKS, G. Types of Multi-level Governance, *Cahiers Européens de SciencesPo*, 3 (June), 2002.
- HOOGHE, Liesbet e MARKS, G. (2003), Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233–43, 2003.
- HORET, Marcus e SONNICKSEN, Jared. Making and Breaking Promises: The European Union under the Treaty of Lisbon. In: *Universität Bonn: Center for European Integration Studies*, 2008. Disponível em: [<http://www.zei.de>]. Acesso em: Maio, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- IMIG, Doug e TARROW, Sidney (eds.). *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2001.
- INE Instituto Nacional de Estatística. *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional –*

2007. Informação à Comunicação Social, 27 de Abril de 2010. Disponível em: [www.ine.pt] Acesso em: Jun. 2014.
- INE Instituto Nacional de Estatística. *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional – 2011*. Informação à Comunicação Social, 11 de Abril de 2014. Disponível em: [www.ine.pt] Acesso em: Jun. 2014.
- IOKAMIDIS, P. C. EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between bureaucratic centralism and regionalism. In: HOOGHE, Liesbet (ed). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 388-422, 1996.
- JACHTENFUCHS, Markus. Theoretical Perspectives on European Governance, *Europea Law Review*, v. 1, n. 2, p. 115–33, 1995.
- JACHTENFUCHS, Markus. The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 2, p. 245-64, 2001.
- JACHTENFUCHS, Markus e KOHLER KOCH, Beate. The transformation of governance in the European Union. *ECSC Conference Paper*, Charleston, 1995.
- JEFFERY, Charlie. Regional Information Offices in Brussels and Multi-level Governance in the EU: A UK-Germany Comparison, *Regional & Federal Studies*, Especial issue, v. 6, n. 2, p. 183–203, 1996.
- JEFFERY, Charlie. *Sub-national Authorities and European Integration: Moving beyond the Nation-State*. Birmingham: University of Birmingham Press, 1997a.
- JEFFERY, Charlie. *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass, 1997b.
- JEFFERY, Charlie. (2000), Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 1, p. 1–23, 2000.
- JONES, Barry e KEATING, Michael. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- JORGE, e CASTILHO. Impacto da Integração Regional sobre os fluxos mundiais de IDE. *Economia e Sociedade*, Campinas. Vol, 20, n. 2 (42), ago. 2011.
- KEATING, Michael. *Territorial politics in Europe - A zero-sum game?: EU cohesion policy and competing models of European capitalism*. San Domenico, Itália: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- KEATING, Michael e JONES, Barry(eds.). *Regions in the European Community*. Oxford: Clarendon Press, 1985.
- KIRBY, Andrew. State, Local State, and Spatiality: A Reappraisal of State Theory. In: CAPORASO, James (ed.). *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*. Newbury Park, California: Sage, p. 204–26, 1989.
- KOHLER-KOCH, Beate; EISING, Rainer (eds). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge/ECPR, Studies in European Political Science, 1999a.
- KOHLER-KOCH, Beate. Europe in search of legitimate governance. Oslo: *Arena working papers* n. 99/27, 1999b. Disponível em: [http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm]. Acesso em: Ago 2012.
- KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold. The Governance Turn in EU

- Studies. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, September , p. 27–49, 2006.
- LAFFAN, B. (1996) Ireland: a region without regions: the odd man out? In:
- LAFFAN, B. e LINDNER, J. The Budget. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*. 5th ed. New York: Oxford University Press, 2005.
- LAINS, Pedro. (ed). *Sem fronteiras: os novos horizontes da economia portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, 2009.
- LAINS, Pedro e PEREIRA, Álvaro Santos. From an Agrarian Society to a Knowledge Economy: Portugal, 1950-2010. *Working Papers in Economic History*. October, 2010.
- LAINS, P. e COPPOLARO, Lucia. Portugal and European Integration, 1947–1992: an essay on protected openness in the European Periphery. In: *e-JPH*, Vol. 11, number 1, Summer 2013.
- LAMY, Phascal LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia. In: SMOUTS, Marie-Claude (org). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004.
- LESSA, A. C. *A construção da Europa: A última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- LOBO, Marina Costa. Uma cidadania política, mas pouco. In: LOBO, Marina C (coord.). *Portugal e a Europa: novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e União Europeia, 2013.
- LOUGHLIN, John. Europe of the Regions and the Federalization of Europe, *Publius: The Journal of Federalism*, v. 26, n. 4, p. 141–62, 1996.
- MAGONE, José M. The quality of Portuguese Democracy in the European Union. Paper presented at the *First Conference of Portuguese Democracy*, November 2004. Disponível em: [http://www.25abril.org/docs/congresso/democracia/02.14-Jose%20Magone_THE%20QUALITY%20OF%20PORTUGUESE%20DEMOCRACY%20IN%20THE%20EUROPEAN%20UNION.pdf]. Acesso em: 10 Out. 2013.
- MAJONE, Giandomenico. The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 78-102, 1994.
- MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- MAJONE, Giandomenico. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, vol. 2, n. 1, p. 103 – 122, 2001.
- MARKS, Gary. Structural Policy in the European Community. In: SBRAGIA, Alberta. (ed.) *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 191-224, 1992.
- MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan and ROSENTHAL, Glenda (eds.). *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- MARKS, Gary. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: HOOGHE, Liesbet (ed). *Cohesion Policy and European Integration: Building*

- Multilevel Governance. Oxford: Oxford University Press, p. 388-422, 1996a.
- MARKS, Gary; SCHARPF, F. W., SCHMITTER, P. e STREECK, W. *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996b
- MARKS, Gary; HAESLY, Richard, e MBAYE, Heather (2002). What Do Regional Offices Think they Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, v. 12, n. 3, p. 1–23, 2002.
- MARKS, Gary e HOOGHE, L. Contrasting Visions of Multi-level Governance. *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No. 1, p. 15 – 30, 2004.
- MARQUES, Helena. Concorrência externa e especialização internacional. In: LAINS, Pedro. (ed). *Sem fronteiras: os novos horizontes da economia portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, 2009.
- MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Européia e a América Latina. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, *RBPI*, 47 (2), 2004.
- MARTINS, Estevão de Rezende. *Cultura e Poder*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MARTINS, Estevão de Rezende. Representação, legitimidade, cultura e identidade: Estados, governos e sociedades nos processos de parceria entre blocos. In: MARTINS, Estevão de Rezende e SARAIVA, Miriam Gomes (orgs). *Brasil – União Europeia – América do Sul (Anos 2010-2020)*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- MATEUS, Augusto. *25 Anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.
- McALEAVEY, P e De RYNCK, S. Regional or local? The EU's future partners in cohesion policy. *EUI Working Paper RSC No. 97/55*, Florence: European University Institute, 1997.
- McCANN, Philip (2012). *Redesigning the World's Largest Development Programme: EU cohesion policy*. In: London School of Economics, 12/01/2012. Disponível em: [http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20120112_1830_redesigningTheWorldsLargestDevelopmentProgramme_sl.pdf]. Acesso em: 10 Nov. 2013.
- MEDEIROS, Eduardo. *A Coesão Territorial*. O conceito e o seu significado na Política de Coesão da UE. In: Universidade de Lisboa: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), 2012. Disponível em: [http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PC_EM_21_08_2013.pdf]. Acesso em: Jan 2014.
- MEDEIROS, Eduardo. A Política de Coesão da União Europeia em Portugal (1989-2013): contribuições para o desenvolvimento territorial. In: *Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa* (CEG), Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), Lisboa, 21/08/2013. Disponível em: [http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PC_EM_21_08_2013.pdf]. Acesso em: Jan 2014.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida e CAMPOS, Cinthia Regina. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.52, n.1, pp. 29-52, 2009.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida e VIEIRA, A. A. Lógicas de centro *versus*

- dinâmicas de margens: a questão subnacional na União Europeia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007, p. 363-392, 2007.
- MEIRINHO, Manuel. Há uma cidadania Europeia? *Ciclo de Debates Portugal e a União Europeia*, ISCSP-Universidade de Lisboa, em 18/03/2014.
- MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. Brasília, *Rev. Bras. Polít. Int.* RBPI, v. 42, n. 1, p. 157-181, 1999.
- MENEZES, Alfredo da Mota e PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MILWARD, Alan. *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*. London: Methuen, 1984.
- MILWARD, Alan. *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1992.
- MNE Ministério dos Negócios Estrangeiros. Informação Estatística – União Europeia, Estados-membros. DGAE, MNE, dez. 2013.
- MONTEIRO, Rui e LEITE, Vasco. Fundos Estruturais e Convergência Real: Estudo de caso de Programa Operacional da Região Norte 2000-2006. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, v. 45, n.1, p. 19–56, 1991.
- MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 44, pp. 603-24, 2002.
- MOZZICAFREDDO, Juan. La decentralisation administrative et les innovations en matière de politiques regionales au Portugal. *Sociologia, Problemas E Práticas*, Lisboa, n. 41, 2003, pp. 151-179.
- NEHEIDER, Susanne e SANTOS, Indhira. Reframing the EU Budget Decision Making. *Journal of Common Market Studies - JCMS*, 2011, v. 49, n. 3, p. 631–651.
- NEVES, Arminda (2014). Prof^a Dr^a da Universidade de Lisboa. Entrevista concedida à autora, 2014.
- NEVES, Arminda e ZORRINHO, C. Portugal and the Lisbon Strategy. In: FERREIRA-PEREIRA, L. *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*. New York: Routledge, 2014. Versão inicial disponível na internet.
- NEVES, Mario. Diretor Desenvolvimento Regional, CCDR-Norte. Entrevista concedida à autora, 2014.
- OLIVEIRA, Luís Valente de. A Regionalização em Portugal. In: COSTA, J. S. e NIJKAMP, P. (coord.). *Compêndio de economia regional: volume 1: teoria, temáticas e políticas*. Cascais: Principia, 2013.
- PARASKEVOPOULOS, Christos e LEONARDI, Robert (eds.). *Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2004.

- PARASKEVOPOULOS, Christos; GETIMIS, Panagiotis; REES N., e SZLACHTA, J. (eds.) (2005). *Adapting to EU Multi-level Governance in Public Policy: Regional and Environmental Policy in Cohesion (Greece, Ireland, Portugal) and CEE (Hungary, Poland) Countries*. Aldershot: Ashgate, 2005.
- PASTOR, Robert A. The European Union and its Cosesion Policies: an evaluation. In: PASTOR, R. A. *Toward A North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2001.
- PEREIRA, Miriam Halpern. Diversidade e crescimento industrial no século XIX. In: TENGARRINHA, José (org). *História de Portugal*. São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2001.
- PESSOA, Luiz Sá. Chefe da Representação da UE em Portugal. Entrevista concedida à autora, 2014.
- PETRAKOS, G; PSYCHARIS, Y e KALLIORAS, D. (2005) Regional Inequalities in the EU Acession Countries: Evolution and Challenges. In: BRADLEY, J.; PETRAKOS, G. e TRAISTARU, I. (eds). *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*. Bonn: University of Bonn, Center for European Integration Studies (ZEI). p. 45 – 64, 2005.
- PIATTONI, Simona. (2003), Transforming Local Culture: Territorial Governance in the Italian South. In: BUKOWSKI, S.; PIATTONI, S.; SMYRL, M. *Europeanization and Local Societies*. The Space for Territorial Governance in Europe. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003, p. 47–65.
- PIATTONI, Simona. Informal Governance in Structural Policy. In: *Perspectives on European Politics and Society*, v. 7, n. 1, p. 56–74, 2006. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15705850600839561>. Acesso em: Fev 2013.
- PIATTONI, Simona. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PIERSON, Paul. *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*. Berkeley: Berkeley University Press, 1996.
- PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano. *A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945-2000)*. Universidade de Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- PINTO, A. C. e TEIXEIRA, N. S. Portugal e a integração europeia, 1945-86. In: PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano. *A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945-2000)*. Universidade de Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- PIRES, Luís Madureira. *A política regional europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- POLLACK, Mark. Regional Actors in an Inter-governmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Funds. In: Richardson, J. and Mazey, S. (eds.). *The State of The European Union*, iii: Bulding a European Polity? Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995, p. 361–90.
- POLLACK, Mark. *Theorizing EU Policy-Making*, in WALLACE, Helen; WALLACE, William; POLLACK, Mark. *Policy Making in the European Union* Oxford: Oxford University Press, 2005.

- PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros - MNE. Informação estatística : União Europeia/Estados-Membros. In: *Infoeuropa*, Lisboa: DGAE, 2013. Disponível em: [<https://infoeuropa.euroid.pt/>]. Acesso em: dez, 2013.
- PRIDHAM, Geoffrey. A integração europeia e a consolidação democrática da Europa do sul. In: PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano (org.) *A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945-2000)*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- QCA III. Terceiro Quadro Comunitário de Apoio, 2000-06. Lisboa: Ed. Observatório do QCA III, 2006. Disponível em: [www.qren.pt]. Acesso em: Mai, 2013.
- QREN. Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-2013. Lisboa: Ed. Observatório do QCA III, 2007. Disponível em: [www.qren.pt]. Acesso em: Fev, 2013.
- REIS, Jaime. Causas históricas do atraso económico português. In: TENGARRINHA, José (org.) *História de Portugal*. São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2001.
- REIS, Oswaldo Dehon R. As três gerações do Regionalismo Político. Working paper, *Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, ABRI. Brasília, 2007.
- RHODES, Martin (ed.). *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*. Manchester: Manchester University Press, 1995.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, Vol. 44, page 652, 1996.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares. Relações económicas entre Portugal e Espanha. *Conferência internacional: 25 anos da adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia*. Lisboa: Comissão Europeia. Representação em Portugal, 2011.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares. *Portugal-Europa, 25 Anos de Adesão*. Lisboa: Almedina, 2012.
- RIEGER, E. Agricultural Policy. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. (orgs). *Policy-making in the European Union*. 5th ed. New York: Oxford University, 2005.
- RODRIGUES, Alexandra. Diretora de Desenvolvimento Regional, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)-Centro. Entrevista concedida à autora, 2014.
- RODRIGUES, Duarte. A incidência em Portugal da Política de Coesão da EU: Balanço e Perspectivas. Lisboa: Observatório do QREN, 2013.
- ROHRSCHEIDER, Robert. The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-Wide Government. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2 (Apr.), pp. 463-475, 2002.
- ROSENAU, James N. (1992) Governance, Order and Change in World Politics. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst, O. (ed.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge; Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.
- ROZSA, Judit Torokne. Representante da Comissão Europeia, DG-Regio, responsável por Portugal. Entrevista concedida à autora, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Portugal - Ensaio contra a auto-flagelação*. 2ª ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2012.

- SANTOS, Milton (2006). In: TENDLER, Sílvio (Diretor). Documentário: Encontro com Milton Santos ou O mundo global visto do lado de cá. _Produtora: Caliban Produções Cinematográficas, 2006.
- SARAMAGO, José. *Viagem a Portugal*. RJ: Companhia das Letras, 1997.
- SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SCHARPF, Fritz W. The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, v. 66, n.3, p. 239–78, 1968.
- SCHARPF, Fritz W. (1999a). *Crisis and Choice in European Social Democracy* Ithaca: Cornell University Press, 1999a.
- SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe: Democratic and Effective?* Oxford: Oxford University Press, 1999b.
- SCHARPF, Fritz W. What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity. *MPIfG Working Paper* 01/4, July 2001, 2001a.
- SCHARPF, Fritz W.. European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity. *MPIfG Working Paper* 01/6, September, 2001, 2001b.
- SCHMIDT, VIVIEN A. The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *Journal of Common Market Studies*, 2004, v.4, n. 5. p. 975–997.
- SCHMITTER, Philippe C. (2000). How to democratize the European Union...and why bother?. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- SCHMITTER, Philippe C. (2013). As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa. *Cadernos Adenauer XIV*, n. 1. Perspectivas para o futuro da União Europeia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Abril 2013.
- SCHRÖDER, Sonja. *The 2007-2013 European Cohesion Policy. A New Strategic Approach by the Commission?* Bonn: University of Bonn, Center for European Integration Studies (ZEI), 2008. ZEI Discussion Paper. No. 190.
- SILVA e SEQUEIRA. Estudo de caso: os incentivos ao investimento e desenvolvimento do norte interior português. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- SIMÕES, 2011. A dinâmica de inovação da fileira da Madeira. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- SMITH, Andy. *L'Europe politique au miroir du local*. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Paris: L'Harmattan, 1995.
- SUTCLIFFE, John B. The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization? *Journal of European Public Policy*, v. 7, n. 2, p. 290–309, 2000.
- TELO, António José. *Portugal na Segunda Guerra Mundial (1941-1945) Volume II*. Lisboa: Vega, 1991.
- TELO, António José. *Os Açores e o controlo do Atlântico*. Lisboa: Ed. Asa, 1993.
- TENGARRINHA, José (org). *História de Portugal*. São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2001.

- TORGAL, Luís Reis. O Estado Novo. Salazarismo, Fascismo e Europa. In: TENGARRINHA, José (org). *História de Portugal*. São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2001.
- TOVIAS, Alfred. As economias da Europa do Sul e a integração europeia. In: PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano. *A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945-2000)*. Universidade de Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- TSOUKALIS, Loukas; CRAMME, Olaf; LIDDLE, Roger. An EU's fit for purpose in the global age – Can we rise to the challenge?. In: *Policy Network*, 2009. Disponível em: [www.policy-network.net]. Acesso em: Dez 2009
- UN. United Nations. *The new regionalism and north-south trade agreements*. Chapter III. UNCTAD, Trade and Development Report. New York and Geneva, 2007. Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/tdr2007ch3_en.pdf. Acesso em: Jan, 2010.
- UNCTADSTAT. United Nations Conference on Trade and Development. In: *Uncstadstat*. Disponível em [http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx]. Acesso em: Fev, 2012.
- VALA, F. e PINHO, M. M. Monitoring Regional Development in a Multidimensional Perspective: An Application to the Portuguese NUTS 3 Level Regions. In: BALEIRAS, Rui Nuno (coord). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Ed. Principia, 2011.
- VALENTE, Isabel Maria Freitas. Portugal e a Europa: aspectos históricos da integração (1948-1986). *Debater a Europa*. N.2/3 Janeiro/Dezembro 2010, Semestral. Disponível em: [http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/]. Acesso em: Dezembro, 2013.
- VIGEVANI, T. *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v 51, n.1, p. 5-27, 2008.
- VIGNON, Jérôme (2008). A Debate Between Officials of the European Commission, Looking Back to 1988. In: *Inforegio Panorama, Cohesion Policy: 1988-2008: Investing in Europe's Future*. Disponível em: [http://eustructuralfunds.gov.ie/files/Documents/InvestinginEuropesFuture.pdf].
- WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*. 5th ed. New York: Oxford University, 2005.
- WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- WISHLADE, F. *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

ANEXOS

Anexo 1 - Tabelas sobre: a Influência Política na Programação Estrutural e as Fases da Política de Coesão (MARKS, 1996a);

Anexo 2 - Exportações portuguesas de bens por área geográfica e destino (BP, 2011);

Anexo 3 - Exportações portuguesas de bens por grupos de produtos (BP, 2011);

Anexo 4 – Taxa de desemprego nas economias avançadas (BP, 2011);

Anexo 5 – Orçamento europeu 2007-13 - lista de contribuintes e receptores líquidos. NBB = net budgetary balance. Negative total NBBs = net contributors; positive total NBBs = net recipients. In: RANT, V. e MRAK, M., 2010. *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*. JCMS, Vol. 48, n. 2;

Anexo 6 - Orçamento europeu 2007-13 e parcela da Política de Coesão (36%). In: RANT, V. e MRAK, M., 2010. *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*. JCMS, Vol. 48, n. 2;

Anexo 7 – Transferências de Portugal com a União Europeia (BP, 2011);

Anexo 8 – Index de Autonomia Regional (MARKS, 1996b);

Anexo 9 – QREN (2007). Parceria - Resumo das principais Reuniões, Seminários e Conferências de apresentação e debate;

Anexo 10 – Roteiro das entrevistas realizadas no início de 2014.

TABLE 13.1. Phases of cohesion policy

		POLITICAL INFLUENCE OF ACTORS		
		Central governments	Subnational governments	European Commission
BUDGETARY ENVELOPE		strong	insignificant	weak
INSTITUTIONAL CONTEXT	Institutional design	strong	insignificant	strong
	Eligibility of regions for funding	weak	insignificant to moderate depending on country	moderate
POLICY-MAKING	Cohesion fund	strong	insignificant	weak to moderate depending on country
	Community Support Frameworks	weak to strong depending on country	weak to strong depending on country	weak to moderate depending on country
	Community Initiatives	weak	weak	strong

TABLE 13.2. Political influence in structural programming, 1989-1993

	POLITICAL INFLUENCE OF ACTORS			
	Central government	Regional governments	Local governments	European Commission
BELGIUM	Stage 1	weak	moderate	strong
	Stage 2	strong	strong	insignificant
	Stage 3	weak	moderate to strong	insignificant
	Stage 4	weak	moderate to strong	weak to strong
FRANCE	Stage 1	strong	weak	weak
	Stage 2	strong	insignificant	insignificant
	Stage 3	strong	weak	weak
	Stage 4	strong	weak	weak
GERMANY*	Stage 1	moderate	strong	weak
	Stage 2	strong	strong	insignificant
	Stage 3	insignificant	strong	moderate
	Stage 4	insignificant	strong	moderate
GREECE	Stage 1	strong	weak	insignificant
	Stage 2	strong	insignificant	insignificant
	Stage 3	strong	weak	insignificant
	Stage 4	strong	weak	insignificant
IRELAND	Stage 1	strong	insignificant	weak
	Stage 2	strong	insignificant	insignificant
	Stage 3	strong	insignificant	insignificant
	Stage 4	strong	weak	insignificant
ITALY	Stage 1	strong	weak to moderate	insignificant
	Stage 2	strong	weak to moderate	insignificant
	Stage 3	moderate	weak to moderate	weak
	Stage 4	moderate	weak to moderate	weak
SPAIN	Stage 1	strong	moderate to strong	insignificant
	Stage 2	strong	weak	insignificant
	Stage 3	strong	strong	insignificant
	Stage 4	strong	strong	insignificant
UNITED KINGDOM	Stage 1	strong	insignificant	insignificant
	Stage 2	strong	insignificant	insignificant
	Stage 3	strong	insignificant	insignificant
	Stage 4	strong	insignificant	weak

* Evaluations apply to the western Länder.

Table A.5.5

	PORTUGUESE EXPORTS OF GOODS BY GEOGRAPHICAL AREAS AND COUNTRIES OF DESTINATION											
	Exports structure - weights,											
	2010		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Intra - EU27	81.9	75.0	2.4	2.5	5.3	-0.8	11.4	6.0	-2.1	-17.3	15.4	13.6
Intra - EU15	80.5	71.0	2.2	2.3	5.3	-1.2	10.9	5.7	-2.8	-18.1	14.6	13.1
Spain	20.4	26.6	11.0	15.1	11.6	6.2	18.1	8.3	-1.4	-20.3	13.2	7.5
Germany	18.7	13.0	-5.0	-13.6	-2.8	-6.5	19.8	6.7	-0.1	-17.1	16.5	20.3
France	12.7	11.8	8.2	0.7	10.6	-1.5	6.2	8.0	-5.0	-14.2	10.3	17.4
United Kingdom	10.1	5.5	3.5	2.1	-2.4	-11.6	-4.6	-5.8	-8.1	-15.8	12.6	6.8
Italy	4.4	3.8	4.7	7.7	-2.9	0.2	6.6	9.4	-9.4	-17.1	17.4	11.0
Netherlands	4.1	3.8	-3.4	0.9	13.4	-1.0	6.8	-0.6	-3.6	-10.2	22.4	18.5
Belgium/Luxembourg	5.4	3.0	-16.5	5.5	2.9	-7.2	-7.5	-6.4	-5.2	-18.7	32.5	25.5
Sweden	1.5	1.0	-0.2	-6.5	-8.4	-3.2	14.1	20.1	-6.5	-18.3	2.2	15.9
Denmark	1.1	0.7	-4.1	-7.8	-6.3	0.6	-1.9	14.0	1.0	-15.6	6.7	1.9
Finland	0.5	0.7	-5.5	6.3	50.2	8.2	11.6	-9.6	7.5	-46.3	77.5	1.7
Austria	0.7	0.6	-8.0	0.5	1.9	-4.1	8.0	5.8	-1.8	-6.4	12.7	11.9
Ireland	0.5	0.3	8.6	1.4	14.2	-8.9	10.7	-0.2	27.2	-49.5	-10.9	16.5
Greece	0.4	0.3	-2.1	21.7	2.6	-5.1	2.0	10.5	6.2	-27.9	-2.8	22.3
Intra - euro area ^(a)	68.0	64.3	2.2	2.7	7.0	0.3	12.8	6.6	-2.1	-18.3	15.2	13.7
Extra - euro area	32.0	35.7	2.1	3.0	2.9	1.6	18.0	9.2	8.7	-18.6	17.4	17.7
Extra - EU15	19.5	29.0	1.8	5.0	7.0	8.4	27.5	13.0	13.9	-19.3	19.6	20.0
Extra - EU27	18.1	25.0	1.2	4.3	7.4	7.4	26.8	12.6	13.4	-21.5	17.7	19.5
OECD	0.8	7.1	-8.1	1.6	16.2	38.7	-21.3	674.9	44.8	-0.4	-7.6	22.5
PALOP	2.7	6.6	10.3	7.6	2.6	17.1	43.8	35.3	29.9	-1.2	-9.1	20.9
United States of America	5.5	3.6	2.1	1.9	9.2	-5.3	27.4	-15.1	-25.0	-24.5	31.1	12.9
Brazil	0.8	1.2	-27.0	-21.4	19.7	15.3	43.0	1.4	23.9	-7.9	49.5	32.9
EFTA	2.1	1.1	-13.2	3.1	-29.4	-5.3	10.6	-4.6	10.3	-9.0	11.5	11.2
Canada	0.5	0.5	-5.0	1.9	6.8	-20.8	9.3	-5.4	29.5	-27.0	29.7	15.0
Japan	0.4	0.3	-13.3	-0.2	-4.0	-3.7	25.1	173.9	-39.8	-51.9	47.8	50.0
Other	5.3	4.5	9.0	7.2	18.5	15.1	27.7	-37.3	5.3	-79.0	301.9	14.8
Total	100.0	100.0	2.2	2.8	5.7	0.7	14.5	7.4	1.4	-18.4	16.0	15.1

Source: ITC (International Trade Statistics)

Note: (a) Euro area 17 countries (fixed composition)

Table A.5.7

PORTUGUESE EXPORTS OF GOODS BY GROUP OF PRODUCTS	NOMINAL RATE OF CHANGE PER CENT										
	Weights 2010	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	1000	2.2	2.8	5.7	0.7	14.5	7.4	1.4	-18.4	16.0	15.1
Agriculture	5.3	7.1	1.1	13.9	5.8	12.4	14.4	25.0	-10.4	14.1	12.7
Food	5.3	11.4	5.3	1.2	0.6	15.0	18.3	9.2	-2.1	2.8	12.3
Mineral fuels	6.7	18.7	4.8	16.3	50.6	49.0	-8.6	25.1	-28.4	59.5	24.8
Chemicals	5.0	7.7	9.0	0.8	14.2	11.3	11.9	1.4	-1.6	17.1	29.7
Plastics, rubber products	6.9	12.2	15.2	26.8	9.8	14.6	11.7	0.5	-13.4	27.7	14.2
Leather, leather products	0.3	0.1	-13.2	-6.6	-1.0	28.2	-4.1	4.1	-18.3	23.1	32.6
Wood, cork	3.5	2.2	1.3	1.8	-2.5	10.2	6.3	-4.4	-23.0	7.6	10.9
Pulp, paper	5.7	0.1	5.2	-2.0	2.8	12.2	-12.9	9.2	-0.9	40.7	4.8
Textile products	4.1	-0.7	-8.5	-2.3	-4.1	5.3	4.6	-6.6	-16.1	13.0	10.3
Clothing	6.0	-4.0	1.8	-5.0	-12.9	2.2	2.7	2.6	-13.2	3.0	6.9
Footwear	3.7	-6.0	-8.8	-6.9	-7.3	2.2	2.7	2.6	-8.2	5.1	15.2
Minerals, ores	5.5	1.4	5.2	18.1	5.1	24.5	13.9	-3.0	-15.9	13.0	6.1
Basic metals	7.9	8.1	7.4	25.6	10.2	28.8	10.2	-0.2	-25.9	17.3	17.3
Machinery, equipment	14.9	3.7	3.1	5.6	-0.1	16.1	7.6	-0.8	-31.0	6.3	11.6
Motor vehicles, other transport equipment	12.4	-2.7	5.1	6.1	-6.6	7.3	2.8	-0.8	-21.4	22.2	23.4
Optical and precision instruments	1.1	12.3	13.0	-1.6	-19.2	9.2	14.3	6.5	2.9	18.3	8.9
Other products	5.6	7.3	22.5	8.1	0.2	12.1	41.2	-2.5	-3.3	6.8	19.1

Source: INE (Estatísticas de Comércio Internacional).

Table A.5.8

PORTUGUESE IMPORTS OF GOODS BY GROUP OF PRODUCTS	NOMINAL RATE OF CHANGE PER CENT										
	Weights 2010	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	1000	-3.2	-1.4	10.8	4.3	9.6	6.5	7.1	-20.0	11.0	1.1
Agriculture	9.5	-1.5	-0.1	5.9	2.2	11.0	14.2	9.8	-1.6	5.1	10.4
Food	4.1	3.7	0.7	5.8	-3.2	6.0	12.6	11.2	0.6	-2.1	6.9
Mineral fuels	14.6	-4.0	2.2	19.3	40.8	11.8	-0.8	28.0	-37.3	28.8	23.4
Chemicals	10.0	7.5	2.0	8.8	1.6	12.6	1.3	7.1	-4.1	9.4	4.6
Plastics, rubber products	5.1	5.9	-1.0	9.0	2.6	11.0	10.6	2.6	-1.5	16.4	9.8
Leather, leather products	1.0	-8.8	-10.8	-2.4	-8.1	9.8	10.8	-0.7	-14.3	14.2	5.2
Wood, cork	1.2	-1.4	-7.1	3.3	0.2	3.9	12.7	-2.0	-25.0	15.8	6.1
Pulp, paper	2.3	-1.2	-1.0	3.7	-2.3	5.3	6.2	0.4	-8.8	5.0	-0.8
Textile products	2.8	-7.8	-1.1	-3.4	-1.4	6.4	-0.1	8.3	-1.6	14.6	0.4
Clothing	3.0	-7.1	0.9	6.0	-1.4	13.0	7.9	1.6	-7.5	3.4	0.5
Footwear	0.9	2.3	-3.3	4.2	-3.7	4.2	10.8	2.9	-1.7	4.2	5.4
Minerals, ores	1.4	-1.3	-2.6	1.9	6.7	4.2	2.9	3.2	-1.7	0.8	4.1
Basic metals	7.9	1.5	-1.7	23.4	0.6	23.0	8.7	2.9	-34.4	15.1	4.1
Machinery, equipment	16.4	-9.2	0.6	10.2	0.8	7.0	7.7	5.2	-22.8	-4.7	-7.4
Motor vehicles, other transport equipment	14.1	-9.3	-7.1	16.6	-0.2	4.3	8.0	0.6	-20.7	29.2	-23.9
Optical and precision instruments	2.2	0.7	-3.1	3.2	3.2	4.2	8.0	1.5	-2.7	6.2	8.7
Other products	3.3	2.1	0.4	4.5	1.1	1.6	5.7	2.0	-3.2	8.8	-6.9

Source: INE (Estatísticas de Comércio Internacional).

Table A.14

ADVANCED ECONOMIES - UNEMPLOYMENT RATE	PER CENT										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Advanced economies ^(a)	6.5	6.7	6.5	6.3	5.8	5.4	5.8	8.0	8.3	7.9	
USA	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	9.6	8.9	
Japan	5.4	5.2	4.7	4.4	4.1	3.8	4.0	5.1	5.0	4.6	
United Kingdom	5.0	4.8	4.7	5.1	5.5	5.2	6.6	7.8	7.9	8.4	
Newly industrialized Asian economies	4.2	4.4	4.2	4.0	3.7	3.4	3.4	4.3	4.1	3.6	
Euro area	8.5	9.0	9.3	9.2	8.5	7.6	7.6	9.6	10.1	10.2	
Germany	8.7	9.8	10.5	11.3	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1	5.9	
France	8.3	8.9	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	8.8	9.7	
Italy	8.5	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4	8.4	
Spain	11.4	11.4	10.9	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1	21.7	
Netherlands	3.1	4.2	5.1	5.3	4.4	3.6	3.1	3.7	4.5	4.4	
Belgium	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9	8.3	7.2	
Greece	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6	17.7	
Austria	4.2	4.3	4.9	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4	4.2	
Portugal	5.7	7.1	7.5	8.6	8.6	8.9	8.5	10.6	12.0	12.9	
Ireland	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	
Finland	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.6	6.3	11.9	13.7	14.4	
Slovakia	18.7	17.6	18.2	16.3	13.4	11.1	9.5	12.0	14.4	13.5	
Slovenia	6.3	6.7	6.3	6.5	6.0	4.9	4.4	5.9	7.3	8.2	
Luxembourg	2.6	3.8	5.0	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.6	4.8	
Cyprus	3.5	4.1	4.6	5.3	4.6	3.9	3.7	5.3	6.2	7.8	
Malta	7.4	7.7	7.2	7.3	6.9	6.5	6.0	6.9	6.9	6.5	
Estonia	10.3	10.0	9.7	7.9	5.9	4.7	5.5	13.8	16.9	12.5	
Memorandum											
European Union (EU27)	8.9	9.1	9.2	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.7	

Sources: Eurostat, IMF, IVE and Thomson Reuters.

Notes: (a) Details about country aggregates and aggregation method can be found at www.imf.org.

Anexo 5
NBB = Net Budgetary Balance

Table 2: Average Annual Partial and Total NBBs in the 2007-13 Period Based on the Inter-institutional Agreement (2004 Prices)

	CAP Partial NBB (A)		Cohesion Partial NBB (B)		Other Partial NBB (C)		UK Rebate Partial NBB (D)		Total NBB (E)	
	Euro (mbl.)	% GNI	Euro (mbl.)	% GNI	Euro (mbl.)	% GNI	Euro (mbl.)	% GNI	Euro (mbl.)	% GNI
BE	-728	-0.22%	-1,194	-0.37%	3,829	1.18%	-262	-0.08%	1,645	0.51%
DK	305	0.14%	-675	-0.21%	-216	-0.10%	-176	-0.08%	-763	-0.35%
DE	-3,623	-0.15%	-4,764	-0.31%	-3,090	-0.13%	-339	-0.01%	-11,816	-0.49%
EL	893	0.47%	2,265	1.19%	-99	-0.05%	-153	-0.08%	2,906	1.53%
ES	1,072	0.12%	2,265	0.25%	-118	-0.12%	-724	-0.08%	1,494	0.17%
FR	1,427	0.08%	-4,455	-0.24%	-2,110	-0.11%	-1,478	-0.08%	-6,617	-0.36%
IE	1,170	0.80%	-243	-0.17%	-146	-0.10%	-117	-0.08%	663	0.45%
IT	-2,184	-0.15%	-1,297	-0.09%	-1,640	-0.11%	-1,204	-0.08%	-6,324	-0.42%
LU	-73	-0.27%	-79	-0.30%	1,430	5.40%	-21	-0.08%	1,257	4.75%
NL	-513	-0.10%	-1,330	-0.26%	-466	-0.09%	-72	-0.01%	-2,382	-0.46%
AT	-115	-0.04%	-645	-0.25%	-230	-0.09%	-37	-0.01%	-1,027	-0.39%
PT	316	0.21%	2,197	1.49%	-93	-0.06%	-118	-0.08%	2,302	1.56%
FI	49	0.03%	-321	-0.19%	-136	-0.08%	-138	-0.08%	-546	-0.32%
SE	-425	-0.13%	-736	-0.23%	-284	-0.09%	-45	-0.01%	-1,490	-0.46%
UK	-4,941	-0.25%	-5,315	-0.27%	-2,894	-0.14%	5,425	0.27%	-7,724	-0.39%
BG	639	2.42%	488	1.85%	181	0.68%	-20	-0.08%	1,287	4.87%
CY	-12	-0.08%	4	0.03%	-22	-0.15%	-12	-0.08%	-43	-0.28%
CZ	544	0.53%	2,169	2.10%	-105	-0.10%	-81	-0.08%	2,527	2.45%
EE	128	1.18%	278	2.55%	-2	-0.02%	-9	-0.08%	395	3.63%
HU	919	0.96%	2,047	2.14%	-108	-0.11%	-75	-0.08%	2,782	2.91%
LT	382	1.67%	569	2.48%	8	0.03%	-18	-0.08%	941	4.11%
LV	189	1.30%	385	2.66%	2	0.01%	-11	-0.08%	565	3.90%
MT	-8	-0.17%	55	1.08%	-6	-0.12%	-4	-0.08%	37	0.72%
PL	2,649	1.09%	5,812	2.39%	-103	-0.04%	-191	-0.08%	8,167	3.36%
RO	1,530	2.00%	1,337	1.75%	380	0.50%	-59	-0.08%	3,188	4.17%
SF	88	0.27%	280	0.87%	-29	-0.09%	-25	-0.08%	314	0.97%
SK	323	0.77%	903	2.15%	-30	-0.07%	-33	-0.08%	1,163	2.76%
EU-27	0	0.00%	0	0.00%	-7,098	-0.01%	0	0.00%	-7,098	-0.01%

Source: Authors' own calculations.

© 2010 The Author(s)
Journal compilation © 2010 Blackwell Publishing Ltd

Table 1: Expenditure in the New Financial Perspective

Appropriations for commitments 2004 prices by headings	Commission's Proposal 2007-13		Inter-institutional Agreement 2007-13		% change
	EUR (billions)	% of total	EUR (billions)	% of total	
1 Sustainable growth	464.6	45%	382.1	44%	-18%
1 A Competitiveness	121.7	12%	74.1	9%	-39%
1 B Cohesion	342.9	33%	308.0	36%	-10%
2 Natural resources	400.3	39%	371.3	43%	-7%
CAP (1st pillar)	301.1	29%	293.1	34%	-3%
CAP (2nd pillar)	88.8	9%	69.8	8%	-21%
Fisheries + Environment	10.4	1%	8.5	1%	-19%
3 FSI (3 A) and Citizenship (3 B)	14.7	1%	10.8	1%	-27%
4 EU as a Global Partner	88.1	9%	49.5	6%	-44%
5 Administration	57.7	6%	49.8	6%	-14%
6 Compensation	0.0	0%	0.8	0%	n.a.
Total	1,025.4	100%	864.3	100%	-16%

Source: Commission (2004, 2005b), European Parliament *et al.* (2005) and authors' own calculations.

Note: Part of the reduction in heading 4 is of accounting nature: the inter-institutional agreement excluded the European Development Fund (€21.9 billion) from heading 4, which therefore remains outside of the budget in the 2007-13 period (Commission, 2005a). This fund was incorporated in the budget in the Commission's proposal. Even if it is discounted from the Commission's proposal, the percentage reduction in heading 4 still amounts to 25%.

Table A.7.4

	TRANSFERS WITH THE EUROPEAN UNION (EUR MILLIONS)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PAYMENTS	1 299	1 253	1 365	1 404	1 325	1 462	1 776	1 628	1 642	1 855	1 936	1 869
Financial contribution	1 095	1 056	1 220	1 270	1 159	1 280	1 592	1 400	1 420	1 631	1 726	1 626
Customs duties and agricultural levelling rights	199	182	143	130	162	144	157	183	179	157	164	186
Other payments	5	5	3	4	3	38	26	44	43	67	46	58
RECEIPTS	3 216	2 775	3 787	4 913	4 342	3 826	3 631	3 926	4 140	3 748	4 240	4 541
Current receipts	1 544	1 515	1 836	2 170	2 018	1 982	2 147	1 778	1 701	2 182	2 078	2 411
Refunds	21	9	95	6	24	6	81	99	76	153	47	8
EAGGF - Guarantee	653	875	758	850	823	892	946	659	721	724	743	752
EAGGF - Guidance	63	8	53	58	72	50	45	118	150	73	91	105
ERDF	222	139	234	393	299	240	190	207	272	142	230	282
ESF	509	444	654	765	732	666	753	535	324	1 010	897	1 151
Other receipts	76	41	42	99	68	98	131	160	158	80	69	114
Capital receipts	1 672	1 259	1 950	2 743	2 323	1 844	1 483	2 148	2 439	1 566	2 163	2 130
Cohesion Fund	116	442	395	266	316	270	204	490	288	457	475	103
EAGGF - Guidance	253	32	212	233	290	202	180	471	599	292	364	418
ERDF	1 260	786	1 328	2 225	1 696	1 362	1 076	1 175	1 543	803	1 305	1 598
Other receipts	43	0	15	20	21	10	24	11	9	14	18	11
BALANCE	1 917	1 521	2 421	3 509	3 017	2 364	1 855	2 298	2 498	1 893	2 305	2 672
as a percentage of GDP	1.5	1.1	1.7	2.4	2.0	1.5	1.2	1.4	1.5	1.1	1.3	1.6

Source: Banco de Portugal.

Table 3.2 *Regional autonomy index*

	Federalism (0-4)	Special territorial autonomy (0-2)	Role of regions in central government (0-2)	Summary score (0-8)
Belgium	3	1	2	6
Denmark	0	0	0	0
France	1	0	0	1
Overseas territories	1	1	0	2
Germany	4	0	2	6
Greece	0	0	0	0
Ireland	0	0	0	0
Italy	1	0	0	1
Luxemburg	0	0	0	0
Netherlands	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Madeira, Azores	0	2	0	2
Spain				
<i>Régimen extraordinare</i>	3	2	0	5
<i>Régimen ordinario</i>	3	1	0	4
UK				
England	0	0	0	0
Scotland, Wales and N. Ireland	0	1	0	1

Notes: This table is an updated, revised and expanded version of the institutional autonomy index designed by Jan-Erik Lane and Svante Ersson (1991: Chap. 6). The major differences between our index and the Lane-Ersson index are as follows: Lane and Ersson score federalism 0 to 2, with only Germany (2) and Belgium (1) having positive scores. We adopt a wider range and, in addition to Germany and Belgium, we have a high positive score for Spain and low scores for France and Italy to distinguish them from truly unitary states such as Portugal and Greece. Likewise, we have a wider spread of scores for special territorial autonomy (with three intervals instead of two) to enable us to distinguish between the broad-gauged special autonomy of Catalonia, the Basque Country and other Spanish regions under the exceptional constitutional provisions, on the one hand, and the smaller degree of autonomy accorded to the French overseas territories, Northern Ireland and Spanish regions under the ordinary constitutional provisions, on the other. Spanish regions and French overseas territories are not scored positively by Lane and Ersson. Following Richard Nathan (1991), we adopt an index of the involvement of regional governments in the machinery of central government. This component variable allows us to do justice to Belgian regions which have not found it necessary to claim a greater share of spending and taxation because they are so entrenched within their state executive. Finally, we dispense with what Lane and Ersson describe as functional autonomy, an index of the autonomy of interest groups and other domestic associations, including the church, vis-à-vis the state.

The resulting index encompasses the dimensions of federalism conceptualized by Richard Nathan with the exception of his cultural dimension, which we deal with as a separate variable.

Federalism: This refers to the constitutional scope for regional governance in the state. Given that most regional offices have been created since 1990, we have scored federalism for each country c. 1989.

0 – highly unitary state which does not have a regional level of governance or only a weakly institutionalized regional level of governance.

1 – unitary state in which regions have restricted and specialized competencies.

2 – regionalist state in which regions have extensive and diversified competencies, but with less autonomy than category 3.

3 – federal state in which regions are defined by a high level of political, administrative and financial autonomy.

4 – federally dominated state in which regions significantly influence the policies of the central government.

Special territorial autonomy: This modifies the federalism index by scoring regions within states to the extent they have special arrangement for home rule. Regions having narrowly defined special arrangements are scored 1; regions having wide-ranging special arrangements are scored 2.

Role of regions in central government: Regions having a very strong role in central government decision-making are scored 2; regions having a strong role are scored 1; others are scored 0.

ANEXO III PARCERIA NA ELABORAÇÃO DO QREN

1. Os comentários da Comissão Europeia sobre o QREN 2007–2013 referem, no Capítulo 1. Preparação do QREN, ponto 1.1. Processo nacional de preparação do QREN e calendário que embora, de acordo com a informação disponível, tenham tido lugar "several seminars and public auditions were organized both at regional and national level, and a significant number of CES members (including some regional associations of municipalities) sent their contributions by the means of a formal opinion" e que "The CES as such issued two written reports on the NSRF (dated 26/10/2006 on the draft NSRF; dated 14/02/2007 on the first official version). Both these reports endorse the choice of strategic priorities, but deplore the low involvement of social partners and civil society at the stage of NSRF and OPs preparation. Some concerns are also voiced by the CES, namely on the required political leadership and coordination (several Ministers "share" the various OPs), and on the implementation mechanisms and institutions that need to be defined accurately", não são evidenciados no QREN estes contributos e a respectiva consideração.

Esta apreciação é designadamente formulada do seguinte modo:

"The NSRF mentions that several inputs from the above mentioned stakeholders have been taken into account in the submitted NSRF. However, no evidence to support this statement has been submitted. Therefore, we cannot assess the practical added value, and the level of involvement of the social partners and civil society, in the process of policy design".

2. Deveremos salientar que o processo de elaboração de políticas públicas e de instrumentos para a respectiva operacionalização é necessariamente complexo e eminentemente interactivo.

Estas interações, que se concretizam a nível político e técnico, com o envolvimento de instituições públicas e entre estas e os parceiros económicos, sociais e institucionais, conhecem formas e conteúdos diversificados e influenciam explicita e implicitamente a formulação das políticas públicas e a natureza e conteúdo dos instrumentos que as operacionalizam.

Consideramos, neste contexto, que não tem exequibilidade efectiva a eventual pretensão, que poderá resultar da interpretação dos comentários da Comissão Europeia nesta matéria, de sistematizar de forma específica os resultados do processo de interacção e envolvimento dos parceiros económicos, sociais e institucionais na preparação do QREN e dos Programas Operacionais.

Importa referir, por outro lado, que não é também viável registar todas as acções e modalidades que envolveram os referidos parceiros económicos, sociais e institucionais na preparação do QREN e dos Programas Operacionais, naturalmente concretizadas por iniciativa pública e, bem assim, dos próprios parceiros.

Tendo todavia registado, no quadro dessas acções de apresentação e debate no âmbito do QREN e dos Programas Operacionais, as que tiveram natureza mais relevante e ocorreram por iniciativa ou com o envolvimento dos Senhores Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e do Coordenador do Grupo de Trabalho QREN, apresentamos na tabela anexa a respectiva sistematização.

INFORMAÇÃO DE SÍNTESE SOBRE REUNIÕES, SEMINÁRIOS E CONFERÊNCIAS MAIS REVELANTES DE APRESENTAÇÃO E DEBATE SOBRE O QREN E PO

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
6-Dez-05	CPAEIDR	Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional	Vila Nova de Foz Côa	Desenvolvimento Regional, Rural e da Organização do Território
12-Jan-06	CULT	Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo	Évora	Reunião com a CULT sobre o QREN
13-Jan-06	MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Vila Viçosa	Encontro entre as autoridades de Portugal e Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça
17-Fev-06	IFGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	Vimeiro	Seminário sobre a preparação do próximo período de programação
17-Fev-06	AR	Assembleia da República (Plenário)	Lisboa	Sessão com perguntas ao Governo de âmbito sectorial - MAOTDR
20-Fev-06	SEDES	Associação para o Desenvolvimento Económico e Social	Lisboa	Jantar sobre Ciclo de Intervenções Estruturais 2007–2013

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
23-Fev-06	AMNA	Associação de Municípios do Norte Alentejano	Portalegre	Sessão de abertura do seminário "QREN 2007-2013: Que oportunidades? Que estratégia? O desenvolvimento sustentável do Norte Alentejano como objectivo"
7-Mar-06	AR	Assembleia da República (Plenário)	Lisboa	Audiência parlamentar sobre QREN
14-Mar-06	CCDR LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Lisboa	Reunião do Conselho Regional de Lisboa e Vale do Tejo sobre o QREN
28-Mar-06	CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Évora	Reunião do Conselho Regional do Alentejo sobre o QREN
29-Mar-06	CPCS	Comissão Permanente da Concertação Social	Lisboa	QREN
29/30-Março-2006	Observatório do QCA		Lisboa	Conferência Nacional "Que Prioridades para Portugal?", organizada pelo Observatório do QCA III com o apoio da Comissão de Gestão do QCA III, destinada a apresentar os resultados dos 16 Estudos Temáticos e Prospectivos elaborados por instituições universitárias no âmbito da preparação do QREN e PD.
31-Mar-06	CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Faro	Reunião do Conselho Regional do Algarve sobre o QREN
7-Abr-06	ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses		Reunião sobre o QREN
11-Abr-06	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Coimbra	Reunião do Conselho Regional do Centro sobre o QREN
11-Abr-06	CCDR Norte	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	Porto	Reunião do Conselho Regional do Norte sobre o QREN
18-Abr-06	Centro Jacques Delors		Lisboa	Reunião sobre Estratégia de Lisboa e QREN
21-Abr-06	VALIMAR	Comunidade Urbana	Viana do Castelo	Reunião com a VALIMAR sobre o QREN
28-Abr-06	MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Lisboa	Seminário "20 Anos de Política de Coesão"
8-Mai-06	ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Lisboa	Reunião sobre o QREN
15-Mai-06	ADERAM	Associação de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira	Funchal	Segundo fórum mundial de desenvolvimento económico regional
18-Mai-06	CIP	Confederação das Indústrias Portuguesas	Lisboa	Reunião sobre o QREN com a direcção da Confederação da Indústria Portuguesa
30-Mai-06	AIP	Associação Industrial Portuguesa	Lisboa	Reunião com a AIP e suas associadas regionais sobre o QREN
31-Mai-06	AR - 6ª CP AEIDR	Assembleia da República - 6ª Comissão Parlamentar dos Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional	Lisboa	Debate sobre o QREN
1-Jun-06	CCDR Norte	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	Porto	Audição regional do Norte - Estratégia de desenvolvimento regional

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
2-Jun-06	ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Lisboa	Reunião sobre o QREN
6-Jun-06	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Coimbra	Economia e Competitividade das Regiões Portuguesas
6-Jun-06	AIP e COM	Associação Industrial Portuguesa e Comissão Europeia	Leiria	Sessão de encerramento da sessão "Europa: uma oportunidade para as PME portuguesas"
7-Jun-06	CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Évora	Audição regional do Alentejo - Estratégia de desenvolvimento regional
20-Jun-06	CCDR LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Lisboa	Audição regional de Lisboa e Vale do Tejo - Estratégia de desenvolvimento regional
23-Jun-06	ADRAL	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo	Redondo	Seminário sobre o QREN
30-Jun-06	CCAA	Conferência de Cidades do Arco Atlântico	Figueira da Foz	Da política à prática: converter sucessos estratégicos em benefícios para os cidadãos
5-Jul-06	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Coimbra	Audição regional do Centro - Estratégia de desenvolvimento regional
11-Jul-06	CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Faro	Audição regional do Algarve - Estratégia de desenvolvimento regional
12-Jul-06	AR	Assembleia da República (Plenário)	Lisboa	Debate "Estado da Nação"
16-Jul-06	ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Lisboa	Reunião sobre o QREN
19-Jul-06	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Coimbra	Apresentação do estudo "Valorização estratégica do sistema logístico, de transportes e de mobilidade - perspectiva económica regional"
7-Set-06	AR - CP	Assembleia da República - Comissão Permanente	Lisboa	Audição sobre o QREN
15-Set-06	ADRAT	Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega	Chaves	Sessão de encerramento da 5ª Convenção Europeia de Montanha
16-Set-06	APDR	Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional	Viseu	Sessão de encerramento do 12º congresso da APDR
19-Set-06	AR - 7ª CPPLAOT	Assembleia da República - 7ª Comissão Parlamentar do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território	Lisboa	Debate sobre o QREN
22-Set-06	ADR	Agência de Desenvolvimento Regional de Trás-os-Montes e Alto Douro	Macedo de Cavaleiros	A agricultura sustentável no desenvolvimento regional
28-Set-06	CCDR Alentejo, Algarve e UCN	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve e Alentejo e Unidade de Coordenação Nacional do INTERREG III	Mértola	Workshop do Programa MED
29-Set-06	ADLEI	Associação de Desenvolvimento Local de Leiria	Leiria	Debate sobre QREN
10-Out-06	Água e Ambiente	Jornal "Água e Ambiente"	Lisboa	Ambiente: Sector Estratégico para a Economia Portuguesa

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
11-Out-06	ATAM	Associação dos Técnicos Administrativos Municipais	Angra do Heroísmo	XXVI Colóquio Nacional da ATAM
13-Out-06	AR	Assembleia da República (Plenário)	Lisboa	Debate sobre o QREN
13-Out-06	Planicôa	Cooperativa de Planeamento e Desenvolvimento Rural Local e Regional	Guarda	Sessão de abertura da conferência de estratégias alternativas para o desenvolvimento da raia central Ibérica
19-Out-06	CES	Conselho Económico e Social	Lisboa	Audição sobre QREN na Comissão Especializada Permanente do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território
30-Out-06	AECOPS	Associação Empresarial de Construção e Obras Públicas do Sul	Tavira	Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha
2-Nov-06	ACIF	Associação de Comércio e Indústria do Funchal	Funchal	Regiões Empreendedoras
2-Nov-06	AMAL	Associação de Municípios do Algarve	Faro	Reunião com a AMAL sobre o QREN
3-Nov-06	CCDR Norte e UCN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e Unidade de Coordenação Nacional do INTERREG III	Porto	Seminário Interreg III-C
6-Nov-06	CPCS	Comissão Permanente da Concertação Social	Lisboa	Debate sobre o QREN e PO
9-Nov-06	Uniminho		Valença	Apresentação do Plano Estratégico da Uniminho
10-Nov-06	Universidade do Minho - EEG	Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão	Braga	QREN e desenvolvimento económico
15-Nov-06	GAB SEDR	Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional	Lisboa	Reunião sobre o QREN com a ANMP
16-Nov-06	ANADER	Associação Nacional das Agências de Desenvolvimento Regional	Óbidos	1º Encontro Nacional das Agências de Desenvolvimento Regional
16-Nov-06	APOCEEP	Associação Portuguesa do Centro Europeu das Empresas com Participação Pública e/ou Interesse Económico Geral	Lisboa	PPP para serviços de qualidade e desenvolvimento de infra-estruturas: contratação, transferência de risco e financiamento
16-Nov-06	Representação da Comissão Europeia em Portugal		Lisboa	Sessão sobre QREN na Reunião Nacional Redes de Informação europeia
23-Nov-06	CIEJD	Centro de Informação Jacques Delors	Lisboa	Os Fundos Estruturais da União Europeia e o QREN 2007-2013
28-Nov-06	IFDEP	Instituto para o Fomento e Desenvolvimento do Empreendedorismo em Portugal	Coimbra	A importância do empreendedorismo para o desenvolvimento regional
12-Dez-06	AR - CAE	Assembleia da República - Comissão de Assuntos Europeus	Lisboa	Debate sobre Execução do QCA III
15-Dez-06	GAB SEDR / GT CTE 2007-2013	Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional / Grupo de Trabalho para a Cooperação 2007-2013	Alandroal	Seminário "Cooperação Territorial Europeia no QREN de Portugal 2007-2013"

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
20-Dez-06	GTQREN	Grupo de Trabalho do QREN	Alcochete	Reunião conjunta de todas as equipas envolvidas na avaliação <i>ex-ante</i> e avaliação ambiental estratégica do QREN e dos programas operacionais
20-Dez-06	PIC Interreg III A	Programa de iniciativa comunitária Interreg III A	Portalegre	Seminário Interreg Fórum
16-Jan-07	Governo		Lisboa	Sessão Pública de apresentação do QREN
17-Jan-07	<i>E-Value</i>		Sines	Encerramento do <i>Workshop</i> Energia e Desenvolvimento Regional
25-Jan-07	GTQREN	Grupo de Trabalho do QREN	Lisboa	Apresentação do QREN à Direcção da Confederação da Indústria Portuguesa
1-Fev-07	AR	Assembleia da República (Plenário)	Lisboa	Programas Operacionais do QREN
2-Fev-07	MEI	Ministério da Economia e da Inovação	Lisboa	Agenda da Competitividade no QREN
7-Fev-07	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Leiria	Sessão Pública sobre o PO
7-Fev-07	CCDR Centro	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Coimbra	Reunião do Conselho Regional do Centro sobre os PO
8-Fev-07	CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Ponte de Sôr	Sessão Pública sobre o PO
8-Fev-07	CCDR Norte	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	Porto	O novo Ciclo de Fundos Estruturais e a Região Norte
9-Fev-07	MAOTDR	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	Lisboa	Reunião com a Direcção da Associação Nacional dos Municípios Portugueses
9-Fev-07	Eixo Atlântico	Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	Vila Nova de Gaia	Assembleia Geral do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
12-Fev-07	CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Faro	Sessão Pública sobre o PO
12-Fev-07	CCDR LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Montijo	Sessão Pública sobre o PO
14-Fev-07	GTQREN	Grupo de Trabalho do QREN	Lisboa	<i>Workshop</i> para apresentação e debate público sobre as Avaliações Ambientais Estratégicas dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEDER e Fundo de Coesão
15-Fev-07	GAB MAOTDR	Gabinete do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	Lisboa	Reunião com as Direcções das Associações Industrial Portuguesa e Empresarial Portuguesa
21-Fev-07	MEI	Ministério da Economia e da Inovação	Lisboa	Apresentação do PO Factores de Competitividade às Associações Empresariais Regionais e Sectoriais
7-Mar-07	AEPF	Associação Empresarial de Paços de Ferreira	Paços de Ferreira	Gestão de Áreas de Acolhimento Empresarial no Vale do Sousa
10-Mar-07	Federação de Évora do PS	Federação de Évora do PS	Estremoz	Sessão pública de esclarecimento e debate sobre o QREN no contexto regional

DATA	PROMOTOR		LOCAL	DESIGNAÇÃO
14-Mar-07	AEP	Associação Empresarial de Portugal	Porto	Portugal e a Política de Coesão 2007-2013
15-Mar-07	EA	Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	Santiago de Compostela, Espanha	Fondos Comunitarios 2007-2013
16-Mar-07	BEI	Banco Europeu de Investimento	Lisboa	Apresentação do QREN em Conferência promovida no âmbito da comemoração dos 20 anos do BEI em Portugal
21-Mar-07	APG	Associação Portuguesa de Geógrafos	Lisboa	Sessão sobre QREN na reunião anual da Associação Portuguesa de Geógrafos
22-Mar-07	AC Braga	Associação Comercial de Braga	Braga	QREN 2007-2013 e a competitividade de Portugal
22-Mar-07	DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Aveiro	Sessão sobre a Política de Coesão 2007-2013
23-Mar-07	AM Vale do Ave	Associação de Municípios do Vale do Ave	Guimarães	Apresentação pública do plano de acção 2007-2013 do agrupamento de municípios da NUTS III Ave
26-Mar-07	MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Bragança	Apresentação do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha 2007-2013
27-Mar-07	NERBA	Núcleo Empresarial de Bragança	Bragança	Debate sobre o QREN
27-Mar-07	FAET	Federação de Associações Empresariais de Trás-os-Montes e Alto Douro	Bragança	Debate sobre o QREN
28-Mar-07	UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Lamego	Debate sobre o QREN
3-Abr-07	AIMRD	Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro	Porto	Assembleia-Geral Anual da Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro. "Douro a Cima/Douro Arriba - 2007/2013 Desenvolvimento Global e Coesão Territorial no Douro/Douro"
11-Abr-07	NERSANT	Núcleo Empresarial da região de Santarém	Torres Novas	QREN e estímulos do investimento empresarial

ANEXO 10

ENTREVISTAS – QUESTÕES CENTRAIS:

PCEST – formulação / implementação

1. **Desenho** estratégico: como foram definidas as prioridades estratégicas de investimento em Portugal? Qual foi a *rationale* de desenvolvimento e inserção internacional?

. As mudanças de governo impactaram o processo?

. Programação estrutural (QCA/QREN): Porque tanta ênfase em infraestrutura de transportes e relativamente menos em relação à competitividade e avanço estrutural?

. As CCDRs e os Governos Regionais participaram do processo de formulação ou apenas no tocante à implementação?

2. Que **atores** foram mais relevantes no desenho estratégico da PCEST?

2a) Os atores subnacionais participaram desta definição ou as prioridades foram definidas por Lisboa? Pode-se diferenciar a participação das Regiões Autônomas das continentais (litoral/interior)?

2b) E a participação comunitária no processo, como foi?

3. Sobre a **Estratégia de Lisboa** em Portugal: . esta impactou o desenho do QREN?

4. Como a **sociedade civil** participou dos projetos da política de coesão? Via licitação ou o conteúdo dos projetos foi desenhado de forma independente? Como é realizado o processo de **seleção** de projetos?

5. Sobre a **divisão regional** em Portugal (NUTS 2): as áreas foram definidas nacionalmente ou via Comissão? Houve grande alteração (diminuição) na região de Lisboa - por que razões? como se deu este processo? (+ CCDR-LVT)

6. Sobre a falta de representação das regiões portuguesas em Bruxelas: razões? Como foi (é) exercido o *lobby* municipal, via Lisboa ou Bruxelas?

. Portugal -há perspectiva de federalização? É estimulada pela UE?

PCEST – alocação

1. Entre 2000-6, 40% do Fundo de Coesão foi para Lisboa. Por que fatores (se todas as regiões eram elegíveis)?

. Como foi definida a alocação: influência de municípios mais fortes na política interna? Ou influência da dinâmica partidária?

2. Quanto foi de fato utilizado?

3. Como (re)pensar o processo de alocação. Necessário mudança de foco estratégico?

O funcionamento institucional

. CCDRs: Como funciona (em termos de relação com governo central e a sociedade civil)? Que estratégia de desenvolvimento regional foi adotada? Como se relaciona com outras instituições ligadas à PCEST?

- . CCDDR-LVT: razões do processo de redefinição territorial.
- . O **Observatório** do QREN: como funciona? Que atores são mais influentes? Influencia a formulação ou apenas a implementação?

Relações Comissão-Governo(s)

1. Como se deu o processo de “europeização” em Portugal?
2. Como se pode caracterizar historicamente as relações entre a Comissão e o Governo central de Portugal? Quais foram os principais momentos de cooperação e tensão? As mudanças de governo alteraram este quadro?
3. Em que sentido a Comissão Europeia influenciou (ou procurou influenciar) o Governo português – em termos de avanços político-administrativos e de desenvolvimento socioeconômico?
4. Em relação à *PCEST*:
 - 4.1. a Comissão pressionou o Governo central para que houvesse mais participação subnacional? Logrou algum avanço neste sentido?
 - 4.2. Que influência exerceu a Comissão na definição dos QCAs/QREN? Ou seja, a Comissão conseguiu alterar as propostas iniciais do governo português, em que sentido?
 - 4.3. A Comissão exerceu alguma influência no processo de alocação, ou este foi definido essencialmente pelo Governo português?
5. Qual a visão da Comissão sobre o papel de Portugal (e dos países pequenos) no conjunto integracionista?

Cultura-identidade / Portugal europeu?

1. Como se deu o processo histórico de convergência ou divergência de Portugal em relação ao projeto europeu? Que fatores foram mais influentes nesta dinâmica?
2. Mesmo com as dificuldades por que passa Portugal atualmente, é nítido o **apoio** ao projeto europeu por parte das elites políticas portuguesas. Em que se fundamenta esta visão?
3. Quais foram as principais influências/consequências do processo de comunitarização em Portugal?

Reflexões finais

1. (Avaliação) Mesmo com investimentos significativos da PCEST, as regiões Norte, Centro e Alentejo não convergiram para a média europeia? Por que razões?
2. No período europeu, parte significativa do PIB português foi gerado pelo aumento do consumo interno. Com a crise, tal crescimento foi afetado. Como Portugal pensou historicamente a questão da competitividade (em face aos desafios da integração)?
3. Os Fundos europeus contribuíram para o aumento da participação política subnacional? Que atores foram mais relevantes?

. Qual a contribuição dos Fundos para o desenvolvimento regional português?

4. Processo de integração de Portugal à UE trouxe benefícios a poucos ou os cidadãos portugueses beneficiaram-se de forma ampla do processo? É possível apontar com clareza os ganhadores e perdedores neste processo?