

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 483

Desenvolvimento e Política Regional na União Europeia

Gustavo Maia Gomes

MAIO DE 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 483

Desenvolvimento e Política Regional na União Européia

Gustavo Maia Gomes

Brasília, maio de 1997

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 180 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076—900

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020—010

E-mail: dipes@ipea.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO	9
2. DISPARIDADES REGIONAIS	15
3. RAÍZES DAS DISPARIDADES REGIONAIS NA EUROPA	41
4. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA	70
5. A POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA ATUAL	82
6. ALGUMAS CONCLUSÕES	104
ANEXO ESTATÍSTICO	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS, MAPAS, FIGURAS E QUADROS	117

APRESENTAÇÃO

Este texto é parte de um livro que tratará do desenvolvimento e da política regional na União Européia, na Alemanha pós-reunificação, na Itália e no Reino Unido, no período recente.

Meu interesse pela economia regional foi despertado há poucos anos, já em uma fase intermediária de minha carreira. Por um lado, o encontro resultou de um ajustamento keynesiano: foram os imperativos da demanda por meus serviços de pesquisador e consultor que condicionaram a resposta da oferta, levando-me a uma parcial especialização no tema. Mas essa não é toda a história. Aconteceu, também, a descoberta de que o assunto pode não ser tão desinteressante quanto já me pareceu — e como continua a parecer a quase todos os economistas que não se chamam Sérgio Boisier ou Leonardo Guimarães Neto.

Terminei confessando, um pouco cedo demais, que considero boa parte da literatura sobre economia regional insípida, inodora, impalatável. Tenho minhas razões para isso. Por um lado, nunca consegui entender o que leva pessoas inteligentes a desperdiçarem horas e horas de seu tempo escrevendo (ou lendo) longos artigos sobre questões absolutamente irrelevantes, como os vários significados possíveis das palavras *região*, *regionalização*, *regionalismo*. Por outro lado, no Brasil em particular, muito do que se fala ou escreve sobre temas regionais, seja nos meios acadêmicos, jornalísticos ou de governo, se resume a um diálogo de surdos em que os nordestinos se dizem explorados e merecedores de indenizações, e o resto do mundo está sempre tratando de outros assuntos que, esses sim, devem ser importantes. Enquanto for esse o contexto em que se discutem o desenvolvimento e a política regional no Brasil, tenderei a ser mais *resto do mundo* do que *nordestino*. Não me atrai o discurso dos que se consideram inapelavelmente derrotados. Se a pobreza é o problema, a riqueza é a solução. Quem está pobre, hoje, deveria, portanto, olhar para os que se tornaram ricos não com os olhos da inveja e do ressentimento, mas com a avidez de quem quer aprender e superar-se. Recriminações, assim como os mitos religiosos, podem trazer um certo conforto aos fracos, mas não lhes ajudam em nada. Ao contrário.

Além disso, o tema regional não precisa ser, sempre, tão maltratado. Esse tema torna-se realmente interessante quando deixa de ser assunto para especulações metafísicas ou lamentações inócuas, e passa a se constituir um capítulo da Economia do Desenvolvimento. É essa a perspectiva em que pretendo ver inserido o presente texto, assim como os que lhe seguirão. Subitamente, perguntas importantes se colocam para reflexão, tanto no plano teórico, quanto no empírico. Por que a indústria se difunde de forma territorialmente concentrada? Como reage a

agricultura nas regiões que ficam à margem do desenvolvimento industrial? Qual o papel do setor *serviços* no crescimento das regiões? Qual o papel da inovação tecnológica? Se existem forças que favorecem o aumento da concentração regional da produção, e outras que atuam no sentido da desconcentração, qual delas se mostrará dominante? Em quanto tempo? Por quanto tempo? Por quê? Que papel desempenha, ou poderia desempenhar, o setor público em tudo isso?

Mais ainda, no contexto empírico do presente trabalho: como se difundiu, entre países e entre regiões de países, a Revolução Industrial? Até que ponto as diferenças econômicas estruturais estabelecidas no século XIX entre os países e as regiões européias permanecem vigentes ainda hoje? Quais as relações observáveis entre níveis de renda *per capita* e taxas de desemprego, em nível regional? Que fatores estruturais estão associados à riqueza ou à pobreza das regiões européias atualmente? Quais as implicações esperadas, para as várias partes do território europeu, da união econômica e monetária ora em processo de formação? Que iniciativas têm sido adotadas pela União Européia, para fazer frente às disparidades regionais de produtos, taxas de desemprego ou níveis de desenvolvimento? Como têm-se comportado, no longo prazo, as diferenças de PIB *per capita* entre as regiões européias? Qual o papel da política regional comunitária na convergência ou divergência entre as regiões da Europa?

Tentar responder questões desse tipo é cultivar a Economia Regional no que tem de melhor, na tradição de autores como os dois citados anteriormente — e outros. Isso constitui um desafio intelectual bem mais atraente do que apenas lamentar (e acusar pelo crime os suspeitos de sempre) a pobreza de Portugal, face à riqueza de Luxemburgo. Mesmo porque nem toda a riqueza é eterna, nem a pobreza, definitiva. Na *Europa dos Doze*, em 1991, das dez regiões de menor produto *per capita*, cinco eram novos *Länder* alemães — heranças, naturalmente, da extinta República Democrática. Diante do esforço de política regional ora sendo feito pelo governo alemão, quem se arriscaria a apostar que, daqui a dez anos, um sequer dos novos *Länder* ainda estará entre as regiões mais pobres da União Européia? Que lições não poderíamos extrair dessa experiência para a nossa própria realidade brasileira? Certamente não deveríamos continuar a fazer política regional perpetuando instituições superadas, inventando planos malucos, alimentando teses arcaicas, cultivando instrumentos exauridos, ou caçando fantasmas a grosso e a varejo.

Mas isso — a parte brasileira — será tema de um texto futuro. Este trata apenas do desenvolvimento e da política regional da União Européia. Não é um desafio menor. Para enfrentá-lo, contei com a inestimável colaboração de Betina Ferraz, bolsista do PNPE/ANPEC e Aristides Monteiro Neto, técnico do IPEA, que têm trabalhado comigo, com excelentes resultados, na Diretoria de Política Regional e Urbana. Betina, em particular, vem dedicando uma parte importante de seu tempo ao livro cujo projeto foi antes referido, especialmente ao capítulo sobre a reunificação da Alemanha. Ambos são merecedores de meus agradecimentos.

SINOPSE

As disparidades regionais existentes na Europa, tanto em termos de produto quanto de taxas de desemprego, são estudadas neste trabalho. O foco principal é o período presente, mas também são traçados perfis históricos da evolução das desigualdades de renda e produto entre as regiões, e dos esforços da Comunidade (hoje União) Européia para promover um maior equilíbrio inter-regional dos níveis de bem-estar e desenvolvimento naquele continente.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos países e regiões da Europa Ocidental e a política regional na União Européia são o tema deste texto. Alguns capítulos se ocupam em fornecer uma perspectiva histórica de mais longo prazo, mas o foco de interesse é o passado recente — e o presente. A política regional analisada é a da própria Comunidade Européia: só em segundo plano são vistas as experiências dos países europeus, considerados individualmente.

A história econômica da Europa moderna começa no século XVIII, com o grande surto de desenvolvimento industrial da Inglaterra. Subseqüentemente, na primeira metade do século XIX, foi a vez da Bélgica, da França e da Alemanha começarem a desenvolver parques industriais importantes. A partir de 1850, acelerou-se a industrialização na Suíça, nos Países Baixos e na Escandinávia. Em contraste, Espanha, Portugal, Rússia, os países mediterrâneos e os do leste europeu iriam permanecer pré-industriais até as primeiras décadas do século XX, ou até hoje. A difusão desigual da indústria moderna acentuou as diferenças de desenvolvimento entre os países da Europa. Além disso, desde os seus primórdios, a indústria tampouco se distribuiu de forma territorialmente homogênea nos países que experimentaram rápido progresso econômico: ao contrário, o padrão foi a concentração regional da produção. Com essa herança histórica, aliás, semelhante à maioria das experiências de desenvolvimento na era industrial, não surpreende que a distribuição da atividade econômica entre as várias regiões da Europa exiba, ainda hoje, significativas disparidades.

Existe, claramente, na Europa ocidental, um *centro* econômico onde são maiores, entre outras coisas, a renda *per capita*, o produto industrial por habitante e a densidade populacional; assim como existe uma *periferia*. Esses termos não carregam, entretanto, as conotações, tão familiares a nós latino-americanos, de que o centro é rico porque explora a periferia, e vice-versa (há mais complexidade no mundo do que os maniqueus nos fizeram acreditar). O centro tem sido descrito, às vezes, como uma *banana*, ou uma *ampulheta*, devido à figura que se forma no mapa quando, dependendo dos critérios adotados, se procura destacar os territórios europeus de maior nível de renda *per capita*. Compõem o centro o sudeste da Inglaterra, a região de Paris, quase toda a parte norte e oeste da antiga Alemanha Federal, a Lombardia, a Emília-Romana e as outras regiões do norte da Itália. A periferia econômica (e geográfica) inclui a totalidade da Irlanda, a Irlanda do Norte, a antiga Alemanha Oriental, a Grécia, o sul da Itália, a Espanha (sobretudo suas regiões mais ocidentais) e Portugal.

Foi sobre essa realidade de regiões e países muito desigualmente desenvolvidos que se aprofundou, no pós-Segunda Guerra, a integração econômica européia. Como se poderia prever, a realidade das desigualdades de renda, produto e produtividade entre os (e dentro dos) países europeus que se engajaram no desafio da integração, gerou demandas cada vez mais fortes por políticas regionais compensatórias, como contraponto à progressiva derrubada das fronteiras econômicas. Depois de um determinado momento (1975 é um bom ano para ser lembrado aqui), tais pressões não puderam mais ser ignoradas: nascia a política regional da Comunidade Econômica Européia (CEE), hoje União Européia.

Caso possivelmente único no mundo, a política regional da União Européia envolve transferências de renda não apenas entre regiões de um mesmo país, como é usual, mas *entre países*. Tal característica, por si só, tornaria essa experiência merecedora de estudo. Mas a política regional européia é mais do que o exercício de transferir recursos financeiros de um país para outro, pois constitui, como antes mencionado, parte integrante de um dos processos históricos mais fascinantes ora em curso no mundo: a formação da União Econômica e Monetária.¹

Precedida pela Organização para a Cooperação Econômica Européia, criada por dezesseis países em 1948 (para administrar a distribuição das ajudas do Plano Marshall), a instituição propriamente dita da Comunidade começou com a assinatura, em 18 de abril de 1951 (pela Alemanha Federal, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), do Tratado de Paris, que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). E prosseguiu em 1957, quando aqueles países assinaram os dois tratados de Roma que instituíram a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). Embora os tratados já fixassem, como objetivo de longo prazo, *a união entre os povos europeus*, no prazo mais curto as ambições eram menores: tratava-se de criar, entre os seis países, um mercado único onde pessoas, mercadorias, serviços e capitais pudessem circular sem barreiras.²

Várias razões explicam por que apenas aqueles seis países participaram desde o início da CEE. Dentre os que poderiam ter estado presentes, Áustria e Finlândia foram excluídas pelos termos dos acordos políticos imediatamente posteriores à guerra; Espanha e Portugal, devido aos seus regimes não-democráticos; Suécia e Suíça pelas suas posições de neutralidade. O Reino Unido, por sua vez, retirou-se das negociações porque cultivava um projeto próprio, centrado na *Commonwealth* e nas suas ambições de se tornar, isoladamente, uma superpotência [Williams (1994, p. 6)] Nos anos seguintes, entretanto, boa parte desses condicionantes foram alterando-se, dando margem a que, a partir de seu núcleo básico, a *Europa dos Seis*

¹ A maior parte das informações usadas no restante deste capítulo tem como fonte a EUROSTAT (1995a).

² Os dois tratados de Roma foram assinados em 25 de março de 1957. A CEE e a EURATOM iniciaram sua atuação em 1^o de janeiro de 1958.

fosse ampliada em sucessivas etapas, até atingir sua atual composição de quinze países (ver mapa 1). Em 1973, ingressaram na Comunidade o Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; em 1981, entrou a Grécia; em 1986, somaram-se ao grupo Portugal e Espanha; em 1995, foram admitidas Finlândia, Áustria e Suécia.³

Ao aumento no número de países-membros correspondeu um aprofundamento do processo de unificação. Foram instituídas políticas comuns não apenas no setor agrícola, mas também nas áreas comercial, da concorrência e dos transportes. Após o alargamento de 1973, as políticas comuns foram estendidas à pesca, à ação social, à energia, à pesquisa e desenvolvimento e ao desenvolvimento regional. Para financiar essas políticas, reforçou-se o orçamento da Comunidade, ao mesmo tempo em que se criavam fundos (Fundo Social Europeu — FSE, e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola — FEOGA, em 1962; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — FEDER, em 1975; Fundo da Pesca e Fundo de Coesão, em 1993) orientados para finalidades específicas.

Entre fevereiro de 1986 e 1º de julho de 1987, houve a assinatura e a entrada em vigor do Ato Único Europeu, que fixou 31 de dezembro de 1992 como a data-limite para a completa realização do mercado único, no âmbito dos então doze países da CEE. Nos anos seguintes a 1987, a menção à *Europa 1992* passou a simbolizar o desafio então lançado. As derradeiras barreiras ao mercado único estavam, de fato, praticamente todas derrubadas em 1º de janeiro de 1993. Mesmo antes de completarem a unificação do seu mercado, entretanto, os países europeus prepararam as etapas seguintes do processo de integração: em 7 de fevereiro de 1992, foi assinado o tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, e cujo objetivo essencial é a realização da união econômica e monetária. Dentre as decisões mais importantes, tomadas após Maastricht, destacam-se:

- a instauração da *cidadania européia*, com direito a voto nas eleições municipais e nas européias, para os residentes comunitários nos países da União em que habitarem;
- a ampliação dos poderes do Parlamento Europeu;
- a criação de um Comitê das Regiões, constituído por representantes das autoridades locais e regionais dos Estados-Membros, que é consultado pelo Conselho ou pela Comissão, antes de ser adotada qualquer decisão sobre as regiões.⁴

³ Em 3 de outubro de 1990, com a reunificação da Alemanha, passaram a fazer parte da Comunidade Européia os territórios da antiga República Democrática Alemã. Em 24 de junho de 1994, foram assinados pela Áustria, Finlândia, Suécia e Noruega os tratados de adesão à União Européia. Desses quatro países, os três primeiros foram formalmente admitidos em 1º de janeiro de 1995, após a realização de plebiscitos em que a alternativa de adesão foi aprovada por maioria absoluta. Na Noruega, entretanto, em novembro de 1994, a votação popular rejeitou a entrada do país na União Européia.

⁴ As principais instituições da União Européia são:

- O Conselho Europeu, constituído pelos chefes de governo (ou de Estado, no caso da França), reúne-se duas vezes por ano, com a responsabilidade de definir as orientações políticas gerais da União.
- O Conselho da União Européia (ou Conselho de ministros, que se revezam conforme o assunto em pauta) representa os interesses dos Estados-Membros: é o legislador da União.

Além disso, o Tratado de Maastricht estabeleceu que a União Econômica e Monetária deverá realizar-se em três fases. Na primeira, de 1º de julho de 1990 a 31 de dezembro de 1993, foram atingidas a liberalização dos movimentos de capitais, a realização do mercado único e o início da convergência econômica e monetária. Na segunda fase, que teve início em 1º de janeiro de 1994 e que deverá terminar entre 1º de janeiro de 1997 e 31 de dezembro de 1999, foram estabelecidas como metas a procura de uma maior convergência entre as políticas econômicas e monetárias dos Estados-Membros, a criação (efetivada em 1º de janeiro de 1994) do Instituto Monetário Europeu (IME), encarregado de preparar a criação do Banco Central Europeu; e o estabelecimento do Fundo de Coesão, para ajudar os Estados-Membros menos prósperos a aplicar o respectivo programa de convergência e reduzir as diferenças de desenvolvimento na Comunidade.

A terceira fase estava prevista para se iniciar entre 1º de janeiro de 1997 e 1º de janeiro de 1999. O IME será dissolvido e substituído pelo Banco Central Europeu, que irá pôr em prática uma política monetária única; as taxas de câmbio entre as várias moedas europeias serão fixadas e o euro se tornará, em 1º de janeiro de 1999, moeda única no âmbito da União Europeia. A formação da união econômica e monetária poderá ser feita por um subgrupo dos países integrantes da Comunidade, se nem todos os Estados-Membros satisfizerem os pré-requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho.⁵

-
- A Comissão, formada por representantes indicados pelos Estados-Membros (e aprovados por todos) para um mandato fixo de quatro anos, durante o qual devem adotar o ponto de vista europeu, tem a atribuição de propor as políticas comunitárias.
 - O Parlamento Europeu, eleito por voto direto desde 1979, participa do processo legislativo e orçamentário e pode solicitar à Comissão que apresente propostas sobre temas específicos.
 - O Tribunal de Justiça, que controla a legalidade dos atos dos órgãos comunitários ou dos países-membros, no que respeita à legislação comunitária.
 - O Tribunal de Contas, que fiscaliza as contas dos órgãos comunitários.
 - Os Comitês Econômico e Social e das Regiões, que têm papéis consultivos nas suas áreas de atuação.

⁵ Vários critérios terão de ser satisfeitos de forma sustentada pelos países, para que ingressem na terceira fase. Os principais são: a taxa de inflação não poderá exceder em mais de 1,5% a taxa média verificada nos três países de menor inflação da União; a dívida pública não poderá ser maior do que 60% do PIB; o déficit público não poderá exceder os 3% do PIB; deverá haver respeito pelas margens de flutuação das taxas de câmbio durante, pelo menos, dois anos, sem desvalorização maior do que a permitida por essas bandas, em relação à moeda de qualquer outro país; e as taxas de juros de longo prazo não poderão exceder em mais de 2% a média das taxas dos três Estados-Membros com as mais baixas taxas de inflação.

Mapa 1



Existe ampla concordância de que o processo de integração vem tendo e continuará a ter significativas implicações no desenvolvimento das regiões européias. Predomina, pelo menos por enquanto, a idéia de que a formação da união econômica e monetária representará, pelo menos a médio prazo e se considerada isoladamente, fator de aumento das disparidades regionais no continente. Projeto extremamente ambicioso, inclusive devido a essas implicações regionais esperadas, a integração econômica européia não tem caminhado sempre à mesma velocidade. No presente momento, estão muito claras as dificuldades para a entrada na terceira fase, que equivale à abdicação, pelos países-membros, de boa parcela de sua soberania nacional, não apenas no que se refere à política monetária. É provável que o início da união monetária seja postergado até 2002, o que proporcionará maior prazo para os países satisfazerem os critérios de convergência [IPEA (1996, p. 1)]. Entretanto, nada disso diminui o significado dos progressos já feitos e nem nos permite duvidar de que as metas básicas fixadas para a *Europa dos Quinze* serão atingidas.

No processo de integração, a política regional desempenha um importante papel, não apenas devido às disparidades de renda por habitante observadas entre países e regiões da Europa, mas também porque existe a clara consciência de que a união econômica e monetária se tornaria impossível de ser atingida, ou não se sustentaria, se fossem mantidas as desigualdades hoje existentes. Nesse sentido, como se documenta neste texto, ao aprofundamento e alargamento do processo europeu de integração econômica foi correspondendo, ao longo dos anos, uma ampliação das intervenções típicas de política regional, considerada esta, fundamentalmente, como uma política de desenvolvimento das áreas historicamente retardatárias, e como uma política de reestruturação produtiva de regiões de industrialização mais antiga que passaram a sofrer, na forma de desemprego crônico, os efeitos da perda de mercado e da obsolescência tecnológica de seus parques produtivos.⁶

2 DISPARIDADES REGIONAIS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os dados estatísticos disponíveis mais recentes sobre quatro variáveis principais, para os países e as regiões européias: os produtos brutos (nacional e interno) *per capita*, a composição setorial dos PIB, as taxas de desemprego e a composição setorial do emprego. A finalidade é oferecer uma visão quantitativa sobre as disparidades atualmente existentes entre países e entre regiões européias. Comparações com outros conjuntos de países

⁶ A grande ampliação dos recursos da política regional, especialmente após Maastricht (ver, adiante, seção 4.9) constituiu um reconhecimento oficial dos países-membros da União Européia de que a integração econômica tende a acirrar, pelo menos a curto e médio prazos, as disparidades de renda e de produto entre países.

(ou de regiões de um país) serão também feitas quando a disponibilidade de dados o permitir.

2.1 Produtos *per Capita* dos Países

Como mostra a tabela 1, os quinze países que compõem a União Européia exibem consideráveis desníveis entre seus produtos nacionais e internos brutos totais e por habitante. É interessante notar que, além das disparidades dentro de cada conjunto de dados, existem, também, grandes divergências entre as estimativas dos Produtos Nacionais Brutos (PNB), feitas pelo Banco Mundial, e dos PIB, realizadas pela EUROSTAT. A dispersão é muito maior nas estimativas dos produtos *nacionais* do que nos produtos *internos per capita*.

Embora tanto a tabela quanto o gráfico 1 dêem maior ênfase às estimativas dos PNB dos que as dos PIB, todas as comparações internacionais e inter-regionais serão feitas, neste texto, entre os produtos *internos*, não apenas devido à mais ampla disponibilidade de dados para os PIB que para os PNB, mas também porque as estimativas da EUROSTAT (ao contrário das do Banco Mundial reportadas na tabela 1) são feitas em *poder padrão de compra*, o que lhes assegura maior fidedignidade. Nesse sentido, um exame, mesmo superficial, da última coluna da tabela mostra, entre outras coisas, que o PIB *per capita* mais alto da EUR 15, o de Luxemburgo, era, em 1993, 2,5 vezes maior do que o da Grécia. O PIB *per capita* da Bélgica (o segundo maior) superava em 80% o da Grécia e era 64% maior do que o PIB *per capita* de Portugal (o segundo menor). Trata-se de diferenças significativas, mas não extremas, especialmente quando vistas de uma perspectiva latino-americana, ou brasileira.⁷

Na verdade, sob o ângulo dos PNB *per capita*, os países que integram a Europa dos Quinze podem ser divididos em três categorias: são claramente *pobres*, em relação aos conjunto da União Européia, a Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal. Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha, Áustria, Suécia, França, Bélgica e os Países Baixos, por seu turno, integram o grupo dos países *ricos*. A Itália, Finlândia e Reino Unido compõem o bloco intermediário. Sob o ângulo dos PIB, nas estimativas da EUROSTAT, a ordenação acima é levemente modificada. Em particular, a Alemanha, até então um dos países de maior PIB *per capita* da Eu-

⁷ A disparidade de produtos internos brutos *per capita* entre o estado brasileiro mais rico (Brasília) e o mais pobre (Piauí), é de 8,5 vezes. Se excluirmos Brasília, São Paulo passa a ser o estado de maior PIB *per capita* e este é igual a 5,6 vezes o PIB *per capita* do Piauí. O Brasil registra, reconhecidamente, agudas disparidades regionais de renda. Num outro extremo, a diferença de PIB *per capita* (1994) entre o estado mais rico e o mais pobre (Connecticut e Mississippi) dos Estados Unidos — um país de reduzidas disparidades regionais — é expressa por um fator de 1,8 (fontes: para os PIB *per capita* dos estados brasileiros, Oliveira e Silva *et alii* (1996); para os PIB *per capita* dos estados americanos, US Department of Commerce, August 1995). No MERCOSUL, já considerando aí incluídos o Chile e a Bolívia, a disparidade entre o país (Argentina) de *maior* e o (Bolívia) de *menor* produto *nacional per capita* é medida por um fator de 10,5 (o PNB *per capita* da Argentina, em 1994, foi avaliado pelo Banco Mundial em 8 110 dólares; o da Bolívia, no mesmo ano, teria sido de 770 dólares [World Bank (1996)]).

ropa, ao incorporar a antiga República Democrática teve seu produto por habitante reduzido para a faixa intermediária.

A tabela 1 traz informações sobre PNB e PIB *per capita* (em dólares e em índices) para os quinze países da União Européia. O gráfico 1 mostra os PNB *per capita* desses mesmos países em 1994.⁸

TABELA 1
Países da União Européia (EUR 15)
Dados de Produto por Habitante — 1993 e 1994

País	PNB por habitante(1994) (US\$)	Índice EUR 15 = 100	
		PNB 1994	PIB 1993
Bélgica	22 870	111,7	113,2
Dinamarca	27 970	136,6	112,4
Alemanha	25 580	125,0	108,2
Grécia	7 700	37,6	63,1
Espanha	13 440	65,7	77,8
França	23 420	114,4	110,0
Irlanda	13 530	66,1	81,0
Itália	19 300	94,3	102,4
Luxemburgo	39 600	193,5	160,4
P. Baixos	22 010	107,5	102,9
Áustria	24 630	120,3	111,8
Portugal	9 320	45,5	69,0
Finlândia	18 850	92,1	90,8
Suécia	23 530	115,0	99,8
Reino Unido	18 340	89,6	99,0
EUR 15	20 469	100,0	100,0

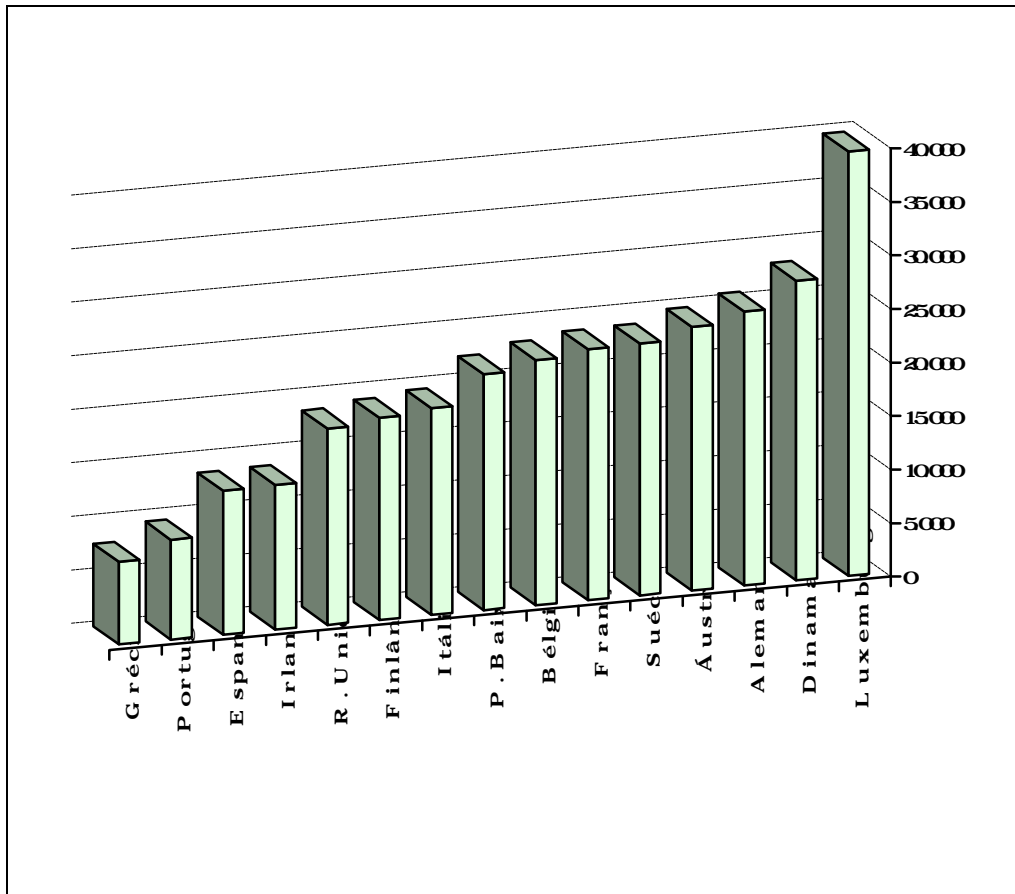
Fonte: PNB: World Bank, 1996; PIB: EUROSTAT, 1995.

2.2 Indicadores de Desigualdades

As disparidades de produtos *per capita* atualmente existentes entre os países e entre as regiões da União Européia podem ser descritas quantitativamente de várias maneiras. Seguindo um procedimento adotado pela primeira vez por Williamson (1965), num estudo hoje clássico, vamos estimar três estatísticas de desigualdades, apresentadas e sucintamente discutidas abaixo. Os dois primeiros indicadores são derivados do coeficiente de variação; o terceiro é uma medida dos desvios (em valor absoluto) dos produtos *per capita* em torno da média.

⁸ A tabela A.1, no anexo estatístico, traz informações mais completas sobre população, PNB e PIB para os quinze países da União Européia.

GRÁFICO 1
Países da União Europeia
PNB *per Capita* — 1994 (US\$)



Fonte: World Bank, *World Development Report*, 1996.

O primeiro indicador,

$$V_w = \sqrt{\frac{\sum Y_i^2 \cdot f_i}{Y^2 \cdot n}}$$

em que

Y_i = produto *per capita* do país i ,

Y = produto *per capita* da União Europeia,

f_i = população do país i ,

n = população da União Europeia,

é um coeficiente de variação ponderado pelas participações da população de cada país na população total da União. Se todos os PIB *per capita* fossem iguais, a

desigualdade entre países seria nenhuma e V_w assumiria um valor zero. À medida que a dispersão dos PIB *per capita* em torno da média se torna maior, indicando maior desigualdade, V_w vai assumindo valores maiores.

O segundo indicador,

$$V_{uw} = \sqrt{\frac{\sum (Y_i - \bar{Y})^2}{N}}$$

em que

n = número de países da União Européia, é, também, um coeficiente de variação, mas sem ponderação. Para absoluta igualdade entre os valores dos PIB *per capita*, V_{uw} assume o valor zero; para maiores graus de desigualdade, o valor de V_{uw} também aumenta indefinidamente. Tanto V_w quanto V_{uw} são não-negativos.

O terceiro indicador,

$$M_w = \frac{\sum (Y_i - \bar{Y}) \left| \frac{f_i}{n} \right|}{\bar{Y}}$$

é o somatório dos desvios absolutos (ponderados por f/n) dos PIB *per capita* dos países, em relação ao PIB *per capita* da União Européia, dividido por este último. A exemplo dos outros dois indicadores, M_w será zero para a igualdade absoluta dos PIB *per capita* e crescerá sem limite superior para desigualdades maiores, ou seja, para desvios cada vez maiores entre os PIB *per capita* dos países e o da União Européia. A peculiaridade desse indicador, em relação aos dois anteriormente definidos, é que, por não elevar ao quadrado os desvios, não amplia demasiadamente o impacto sobre a medida da desigualdade de algumas poucas observações muito discrepantes da média.

Esses indicadores serão utilizados, ao longo do presente texto, sobretudo pela razão prática de que eles se tornaram relativamente comuns em estudos de economia regional, depois de Williamson. Os indicadores, em si, são sujeitos a inúmeras críticas que, entretanto, não serão consideradas aqui.⁹

A tabela 2 apresenta os valores estimados dos três indicadores acima, para o conjunto dos países da União Européia (EUR 15), em 1993. Para possibilitar compa-

⁹ Szal e Robinson, num resumo crítico de várias estatísticas de desigualdades, observam, a respeito do coeficiente de variação, que “apesar de freqüentemente utilizado em Estatística, não parece haver nenhuma justificação particular para usá-lo como medida de desigualdade. Ele, certamente, satisfaz a condição de Pigou — Dalton, mas não existe nenhuma justificação especial, positiva ou normativa, para usar os desvios quadrados em relação à média, ao invés dos desvios absolutos ou os desvios elevados a alguma outra potência par. Além disso, não existe nenhuma razão forte para usar desvios em relação à média, ao invés de em relação a algum outro valor” [Szal e Robinson (1977, p. 502)].

rações, são expostos também os valores das mesmas estatísticas estimados para os estados do Brasil e os dos Estados Unidos:

Os valores estimados para os indicadores V_w , V_{UW} e M_w , constantes da tabela 2, confirmam as observações feitas anteriormente, ao revelarem, de uma forma geral, um grau de disparidade regional de produto na Europa menor que o existente no Brasil e maior que o dos Estados Unidos, tomando os *países* da União Européia e os estados do Brasil e dos Estados Unidos como unidades de observação.¹⁰

Apesar de ter interesse em si, a avaliação das disparidades regionais na Europa considerando apenas as diferenças entre os *países* esconde boa parte do fenômeno. Isso porque, mesmo países de alto produto por habitante, como a Alemanha pós-unificação, podem conter (e, no caso, efetivamente contém) grandes disparidades entre suas diversas regiões. As desigualdades de renda e produto entre o norte e o sul da Itália são conhecidas; o resto da França, exceto a região de Paris, já foi chamado *deserto francês*; Escócia e Irlanda do Norte, por sua vez, têm renda bastante inferior à do sudeste do Reino Unido, e assim por diante.

TABELA 2
Países da União Européia, Estados do Brasil
e dos Estados Unidos da América
Indicadores de Desigualdades entre PIB *per Capita*

Unidades de Observação	V_w	V_{UW}	M_w
Países da Europa dos Quinze (1993)	0,1290	0,0580	0,0938
Estados do Brasil (1994)	0,4370	0,0917	0,3811
Estados dos EUA (1994)	0,1235	0,0206	0,0948

Fonte dos dados básicos: Europa: EUROSTAT, 1995; Brasil, Oliveira e Silva *et alii*, 1996; Estados Unidos: US Department of Commerce, 1996.

Será preciso, portanto, reduzir significativamente o nível de agregação territorial, para que possamos obter uma imagem mais nítida das discrepâncias regionais de produto por habitante dentro da União Européia. A forma mais natural de fazer isso é por meio da utilização das regiões estabelecidas pela própria Comunidade e pelos países da Europa. É o que será feito na seção 2.4, depois de analisarmos, na próxima seção, as diferenças entre as estruturas setoriais do produto dos países da União Européia.

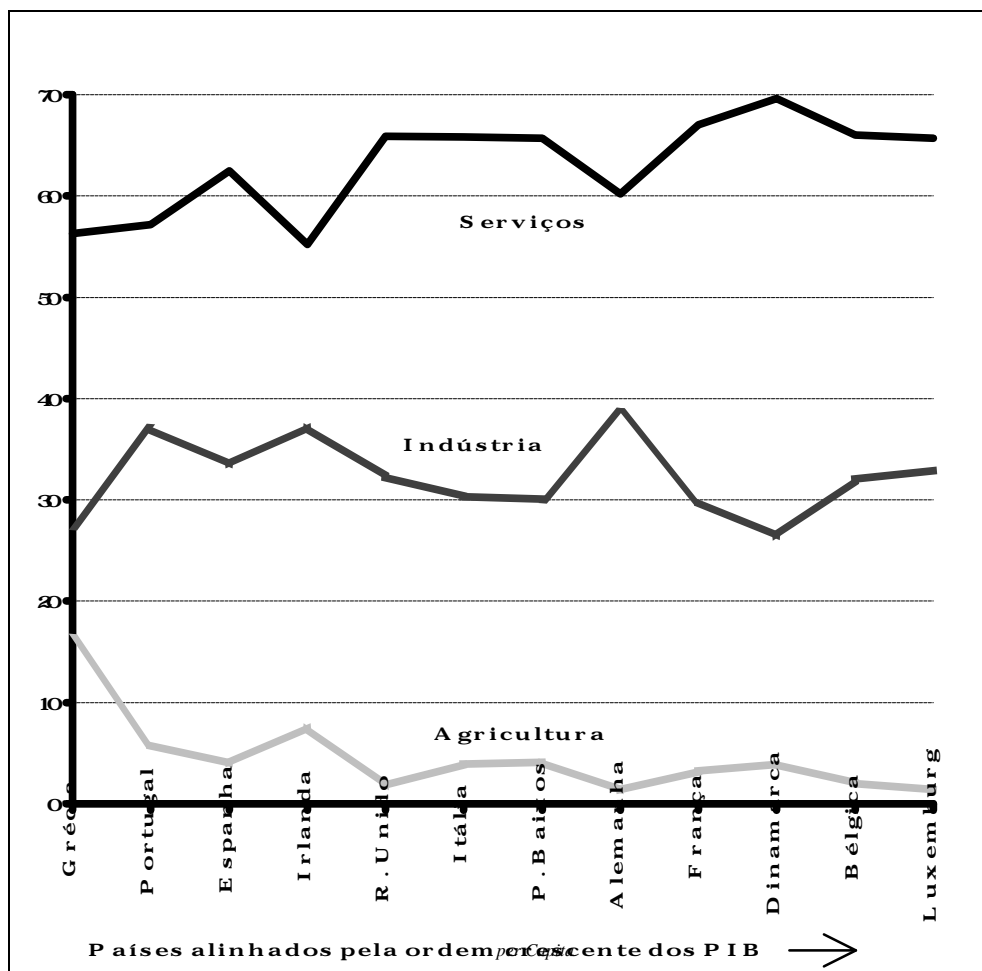
¹⁰ Note-se que todos os indicadores apontam para uma desigualdade de PIB *per capita* dos estados brasileiros maior que a existente entre os países europeus e entre estados norte-americanos. Na comparação entre Europa e Estados Unidos, entretanto, há discordância entre os indicadores. Dois deles (V_w e V_{UW}) mostram valores maiores na Europa, enquanto M_w aponta na direção oposta.

2.3 Estruturas Setoriais dos Produtos (EUR 12)¹¹

A tabela 3 mostra as estruturas setoriais do PIB nos países da Europa dos Doze.

Algumas características estruturais interessantes podem ser notadas nos dados da tabela 3 e no gráfico 2. A participação do setor serviços no PIB (ou no Valor Adicionado) é superior a 50% em todos os casos. As menores participações são, pela ordem, as da Irlanda (55,2%), Grécia (56,3%), Portugal (57,2%), Alemanha (60,2%) e Espanha (62,5%). Descontando-se o caso da Alemanha, portanto, os países mais pobres têm participações menores do setor de serviços no PIB. E vice-versa, como mostra a curva mais ao alto, no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Países da União Européia (EUR 12)
Distribuição Setorial do Valor Adicionado — 1991 (%)



Fonte: EUROSTAT, 1995a.

¹¹ Dados da EUROSTAT para a repartição dos produtos na Europa dos Quinze não estiveram disponíveis.

TABELA 3
Países da União Européia (EUR 12)
Distribuição do Valor Adicionado Bruto a Preços de Mercado
por Grandes Setores — 1991

País	(Em porcentagem)		
	Agricultura, Exploração Florestal e Pesca	Indústria	Serviços
Bélgica*	2,0	32,0	66,1
Dinamarca	3,9	26,4	69,6
Alemanha**	1,3	38,6	60,2
Grécia	16,3	27,4	56,3
Espanha	4,0	33,5	62,5
França	3,2	29,8	67,0
Irlanda	7,6	37,2	55,2
Itália*	3,9	30,3	65,8
Luxemburgo	1,4	32,9	65,7
Países Baixos	4,1	30,1	65,7
Portugal	5,8	37,0	57,2
Reino Unido*	1,8	32,3	65,9

Fonte: EUROSTAT, 1995a.

Notas: * A Custo de Fatores;

** Alemanha Ocidental.

Uma associação negativa mais fraca existe entre os pesos da indústria no produto e os níveis de produto por habitante. Mais uma vez, isso fica mais claro (ver gráfico 2) se isolarmos o caso da Alemanha, país que tem a maior participação da indústria no Valor Adicionado (38,6%). Seguem-se a Irlanda (37,2%), Portugal (37,0%), Espanha (33,5%) e Luxemburgo (32,9%). Três dos quatro países periféricos estão nessa lista.

Finalmente, também se pode constatar a existência de uma relação negativa entre a participação da agricultura no PIB e o valor do PIB *per capita*. Com efeito, as cinco maiores participações da agricultura são registradas, na ordem decrescente, pela Grécia (16,3%), Irlanda (7,6%), Portugal (5,8%), Países Baixos (4,1%) e Espanha (4,0%); ou seja, na lista de cinco, estão presentes todos os quatro países de menor produto por habitante.

Numa aproximação grosseira, portanto, quanto maiores as participações da agricultura e da indústria nos produtos dos países da Europa dos Doze, menor tende a ser o produto interno bruto por habitante nesses mesmos países. Inversamente, quanto maior a participação do setor de serviços no PIB, maior tende a ser o PIB *per capita*. A conclusão, talvez um pouco surpreendente, é que, na Europa dos Doze, em 1991, do ponto de vista de produção, os produtos industriais, considerados em conjunto, já eram bens inferiores.

2.4 PIB *per Capita* das Regiões (EUR 12)¹²

A Comunidade Européia adota uma Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) que distingue três níveis de desagregação regional e, em quase todos os casos, aproveita as subdivisões já anteriormente estabelecidas pelos Estados-Membros. As regiões NUTS 1 (*Régions*, na Bélgica; *Länder*, na Alemanha; *Standard Regions*, no Reino Unido, etc.) são as de maior abrangência territorial. Irlanda, Dinamarca e Luxemburgo — este último, compreensivelmente, dada a sua diminuta extensão territorial — não adotam nenhuma subdivisão no nível 1. Na Europa dos Doze, a EUROSTAT, órgão responsável pela sistematização das estatísticas da União Européia, reconhece a existência de 71 regiões NUTS 1. No nível 2, são reconhecidas 183 regiões. São NUTS 2 as *Provinces*, da Bélgica, as *Comunidades Autônomas* da Espanha e as *Regioni* da Itália. Finalmente, na EUR 12, a EUROSTAT contabiliza 1 044 regiões NUTS 3 (*Arrondissements*, na Bélgica, *Départements*, na França, *Kreise*, na Alemanha, etc.).

A Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas foi estabelecida pela EUROSTAT para padronizar a produção e divulgação das estatísticas regionais da Comunidade. Esse objetivo permitiu que se aproveitasse ao máximo as divisões institucionais e políticas já reconhecidas pelos países, para as quais, naturalmente, se produziam as estatísticas. A própria Comissão reconhece que essa conveniência não pôde ser obtida sem custo pois, “malgrado o objetivo de fazer com que regiões de tamanho comparável aparecessem todas ao mesmo nível NUTS, cada nível contém ainda regiões que diferem largamente no que diz respeito às suas superfícies, populações, pesos econômicos e poderes administrativos” [Comissão europeia (1994a, p. 172)].¹³

Como veremos com mais detalhes no capítulo 5, a política regional da União Européia define entre seus objetivos o fomento às regiões (predominantemente NUTS 2) de menor desenvolvimento ou com forte peso da produção agrícola no PIB total, e a reestruturação das regiões (NUTS 3) que sofrem de declínio industrial. Para os propósitos deste capítulo, de descrever as disparidades regionais na Europa, o nível de análise mais adequado é o NUTS 2, para o qual existem estatísticas de produto. Nesse sentido, a tabela 4 e o gráfico 3 relacionam as dez regiões NUTS—2 de menor (e as dez regiões de maior) PIB *per capita* (valores médios dos

¹² Devido à inexistência de dados de produto *per capita* desagregados regionalmente para os países admitidos em janeiro de 1995 (Finlândia, Suécia e Áustria), a análise das disparidades interregionais da União Européia será conduzida no nível da Europa dos Doze.

¹³ Na tabela A.2. do anexo estatístico, são estabelecidas as correspondências entre a regionalização adotada pela União Européia (NUTS 1, 2 e 3) e as respectivas divisões estabelecidas pelos países-membros. A divisão territorial da Europa em regiões estava sendo revista (em 1995), devendo ser modificada brevemente [EUROSTAT (1995a, p. 353)].

anos 1989—1990—1991) da União Européia, classificadas na ordem crescente dos PIB *per capita*.¹⁴

Alguns aspectos quantitativos mais importantes das disparidades de renda atualmente existentes entre as regiões da União Européia podem ser contemplados na tabela 4. Por exemplo: o produto *per capita* da região mais rica (Hamburg) está estimado em 194,5% do produto médio por habitante da Europa dos Doze, o que equivale a 6,5 vezes o produto *per capita* da região mais pobre, Thüringen (30% do valor correspondente para a União Européia em seu conjunto).¹⁵

As dez regiões mais ricas atingem um produto *per capita* de 150,6%, em relação à média comunitária, contra apenas 34,2% das dez regiões mais pobres. Em compensação, as dez regiões mais ricas são mais populosas: 43,6 milhões de pessoas, contra 17,9 milhões de habitantes das dez regiões mais pobres.¹⁶

O mapa 2 registra os diferentes níveis de PIB *per capita* (em poder padrão de compra, relativamente à média da EUR 12) nas regiões NUTS 2 da União Européia, em 1989—1991. A concentração das regiões de maior PIB na parte mais central da União fica visível. Em contraste, como veremos com mais detalhes na seção 3.5, existe, de fato, uma periferia geográfica e econômica na Europa dos Doze: ela está constituída por Portugal e Espanha, no extremo sudoeste; pela Irlanda e Irlanda do Norte, no norte; pela antiga Alemanha Oriental, no leste; e pelo sul da Itália, Sardenha, Córsega e Grécia, ao sul. À periferia opõe-se o centro, termos muito usados (e abusados) na literatura desenvolvimentista latino-americana dos anos 50 e 60, mas que, na Europa, adquirem um sentido bastante concreto. O centro econômico da Europa tem sido identificado como uma região (a *banana* européia) que passa por Londres, Paris, Amsterdam; atravessa o sul da Alemanha até Milão na

¹⁴ A relação completa das regiões NUTS—2, pela ordem de seus PIB *per capita*, é encontrada na tabela A3, no anexo estatístico.

¹⁵ Para tornar a linguagem mais leve, utilizaremos a expressão *região mais rica* para designar a região com maior PIB *per capita* (e, inversamente, para as *regiões mais pobres*). Trata-se de uma *licença prosaica*, análoga à licença poética, que, entretanto, não deveria induzir o leitor a nenhuma confusão entre renda e riqueza.

¹⁶ As estimativas de Vergolino (1996) para os PIB *per capita* das microrregiões que contêm as capitais brasileiras, indicam Brasília e Palmas como as microrregiões de maior e de menor produto por habitante, respectivamente (ano de referência, 1991). É de se notar que a relação entre o PIB *per capita* de Brasília (US\$4 467) e o de Palmas (US\$749) equivale a 6,2, sendo, portanto, *menor* que a existente entre os PIB de Hamburg e de Thüringen. Isso não deveria ser contado como uma evidência de que as disparidades inter-regionais de produto são maiores na União Européia do que no Brasil. Na verdade, a comparação deveria ter sido feita entre os PIB *per capita* das regiões comunitárias européias e os seus correspondentes para *todas* as microrregiões brasileiras. Entretanto, as estimativas dessas últimas estão em processo de elaboração, não estando, ainda, disponíveis.

Itália, e prossegue se abrindo pelo sul da França, até Barcelona e Valência na Espanha [(Williams (1994, p. 169)] (ver mapa 3 adiante).¹⁷

TABELA 4
 União Européia (EUR 12)
 PIB *per Capita* e População das Dez Regiões mais Pobres e das
 Dez Regiões mais Ricas — Média 1989/1991

Número de Ordem	Região	País	Índice do PIB <i>Per Capita</i> (Média 1989/91) EUR 12 = 100	População em 1991 (Milhões)
Dez Regiões de Menor PIB <i>per Capita</i>				
1	Thüringen	Alemanha	30,0	2,6
2	Mecklenburg —Vor-			1,9
	pommern	Alemanha	33,0	
3	Sachsen	Alemanha	33,0	4,8
4	Alentejo	Portugal	33,9	0,5
5	Sachsen—Anhalt	Alemanha	35,0	2,9
6	Voreio Algaio	Grécia	35,2	0,2
7	Brandenburg	Alemanha	36,0	2,6
8	Ipeiros	Grécia	36,2	0,3
9	Guadeloupe	França	39,0	0,4
10	Centro	Portugal	39,6	1,7
Dez Regiões de Maior PIB <i>Per Capita</i>				
170	Emilia-Romana	Itália	127,5	3,9
171	Vale d’Aosta	Itália	129,6	0,1
172	Lombardia	Itália	134,7	8,9
173	Stuttgart	Alemanha	137,6	3,6
174	Oberbayern	Alemanha	148,1	3,8
175	Bremen	Alemanha	149,7	0,7
176	Greater London	Reino Unido	151,2	6,8
177	Darmstadt	Alemanha	162,9	3,5
178	Ile de France	França	166,8	10,7
179	Hamburg	Alemanha	194,5	1,6
Dez regiões de menor PIB <i>per capita</i>			34,2	17,9
Dez regiões de maior PIB <i>per capita</i>			150,6	43,6

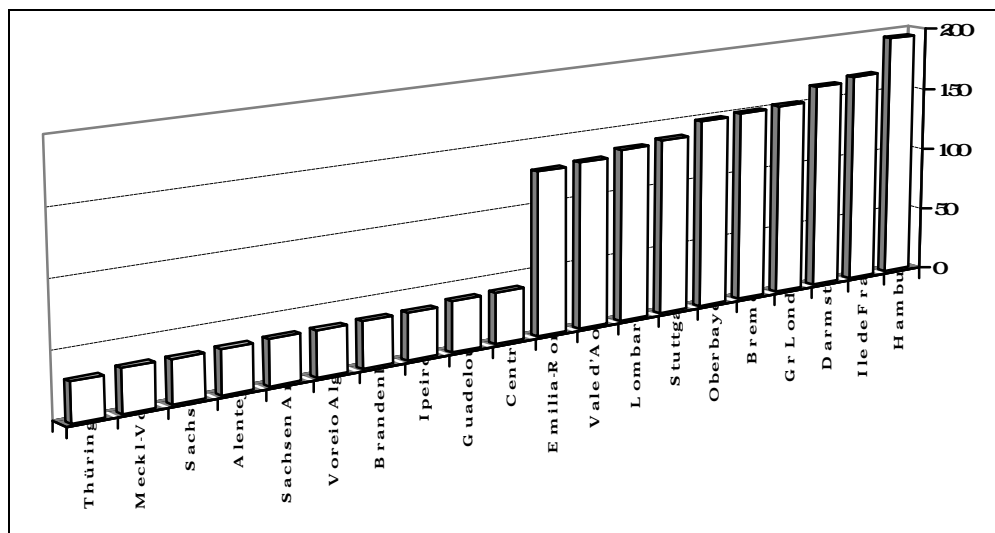
Fonte: EUROSTAT, in Commission européenne (1994a, p. 192/194, tableau A.25).

Obs. : (1) Mantivemos a grafia dos nomes das regiões em suas respectivas línguas, tal como nas publicações oficiais da Comissão Européia; (2) A listagem não inclui Açores e Madeira, para as quais a Comissão não dispõe de estimativas de PIB por habitante; (3) Regiões NUTS—2, exceto para os novos *Länder* alemães, que são NUTS—1; (4) Guadeloupe é um departamento de ultramar da França.

GRÁFICO 3
 PIB *per Capita* das Dez Regiões Mais Pobres e

¹⁷ Já foi mencionado, na introdução, que outros observadores preferem figurar o centro europeu como uma ampolheta, ao invés de uma banana. Outros, enfim, olhando mais para o sistema de cidades do que para os níveis de produto *per capita*, enxergam um cacho de uvas ao invés de uma banana, ou ampolheta [Kuzman e Wegens (1991)]. Como se vê, a imaginação dos intelectuais não está, de forma alguma, limitada aos itens da cesta básica.

das Dez Regiões Mais Ricas da União Européia
(Média 1989/1991, EUR 12 = 100)



Fonte: EUROSTAT, 1995a.

Um fato de particular significância é que, das dez regiões de menor PIB *per capita* na Europa dos Doze, nada menos que cinco se localizam na Alemanha e são, mais precisamente, os cinco novos *Länder* herdados da antiga Alemanha Democrática: Thüringen, Mecklenburg—Vorpommern, Sachsen, Sachsen—Anhalt e Brandenburg. No outro extremo, dentre as dez regiões de maior PIB *per capita*, também cinco pertencem à Alemanha — evidentemente, no seu lado ocidental: Hamburg, Darmstadt, Bremen, Oberbayern e Stuttgart. Esta constatação, por si só, já revela boa parte das dimensões do problema regional enfrentado pela Alemanha após a unificação em 1990: de fato, como reconhece a própria Comissão Européia, as disparidades de PIB *per capita* entre as Alemanhas são maiores do que as existentes entre o norte e o sul da Itália.

Uma visão quantitativa mais sistemática das desigualdades de produto por habitante entre as regiões NUTS—2 da Comunidade Européia está resumida na tabela 5. Nessa tabela, os quatro indicadores de desigualdade estimados se referem ao total das 179 regiões relacionadas pela Comissão Européia no seu último relatório regional [Comission européene (1994a, p. 192-A, tableau A.25)].

TABELA 5
 União Européia (EUR 12)
 Indicadores de Desigualdades entre PIB *per Capita*
 das 179 Regiões (NUTS—2)
 (Comparação entre PIB *per Capita* Médios de 1989—1990—1991)

V_w	V_{Uw}	T
0,3081	0,0221	0,2322

Fonte (dados básicos): EUROSTAT, *in* [Commission européenne (1994a, p. 192/194, tableau A.25)].

Obs.: (1) Os indicadores V_w , V_{Uw} e M_w são definidos na seção 2.2; (2) O conjunto das regiões não inclui Açores e Madeira, para as quais a Comissão não dispõe de estimativas de PIB por habitante; (3) Regiões NUTS — 2, exceto para as novas *Länder* alemães, que são NUTS — 1.

Algumas observações são pertinentes, nesse ponto. Em primeiro lugar, como seria de se esperar, os valores de V_w e M_w para o conjunto das *regiões* da União Européia são maiores do que os estimados para o conjunto dos países. Na medida em que países são agregados de regiões, seus produtos médios (*per capita*) devem apresentar menos disparidades do que produtos médios de regiões (essa regra não é observada no caso de V_{uw} , entretanto). Em segundo lugar, os dados da tabela 5 confirmam a existência de disparidades regionais européias que poderiam ser classificadas como moderadas, em relação às existentes no Brasil: todos os três indicadores estimados para os estados brasileiros superam os relatados, na tabela 5, para as regiões da União Européia.

Finalmente, tanto V_u quanto V_{uw} e M_w são *maiores* para as regiões da Europa do que para os estados dos Estados Unidos.

Para os europeus, essa última comparação, desfavorável, é, com toda certeza, mais relevante que a primeira: ou seja, diante do que ocorre nos Estados Unidos, as disparidades regionais na Europa são bastante grandes. Nessas condições, como estaremos vendo em certo detalhe no capítulo 4, resulta pouco surpreendente que preocupações com desequilíbrios de renda e de produto por habitante entre regiões tenham uma longa história na Europa ocidental, tanto em nível dos países, quanto em nível da própria Comunidade.

2.5 Taxas de Desemprego e Distribuição do Emprego por Setores

Os quinze países da União Européia exibem consideráveis diferenças também no que diz respeito aos indicadores de emprego e desemprego. Em 1993, a maior taxa de desemprego registrada na Comunidade era a da Espanha (21,8%), 8,4 vezes maior do que a mesma taxa observada em Luxemburgo (2,6%). No conjunto dos países com maiores problemas de desemprego, além da Espanha, destacaram-se, em 1993, Irlanda (18,4%), Finlândia (17,9%), Itália (11,1%), Reino Unido (10,4%) e Dinamarca (10,3%), todos com taxas superiores a 10%. Na outra ponta, além de Luxemburgo, Áustria (3,6%) e Portugal (5,1%) exibiam, em 1993, taxas de desemprego relativamente baixas [EUROSTAT (1995a)].¹⁸

Precisamos diferenciar o problema genérico do desemprego na Europa estar se mantendo muito alto (em comparação ao que ocorre, por exemplo, no Japão e nos Estados Unidos) do problema específico das *disparidades* nas taxas de desemprego nos países da Europa dos Quinze. Ocorre que estas disparidades têm-se revelado muito estáveis ao longo do tempo. Na verdade, em três (Espanha, Irlanda e Itália) dos quatro países de maior taxa de desemprego na União Européia, o problema tem características estruturais mais graves do que no restante da Europa dos Quinze, características estas que já estavam claramente delineadas, pelo menos, desde meados da década de 70.

¹⁸ Desde meados da década de 70, as taxas de desemprego praticamente só fazem crescer na Comunidade Européia (a única exceção foram os anos 1985/1991, quando o desemprego caiu em termos percentuais, embora tenha permanecido muito superior aos níveis alcançados entre 1970 e 1980). Não apenas têm estado aquelas taxas em quase permanente crescimento: o desemprego na União Européia tem sido persistentemente mais grave do que no Japão ou nos Estados Unidos.

MAPA 2



MAPA 3



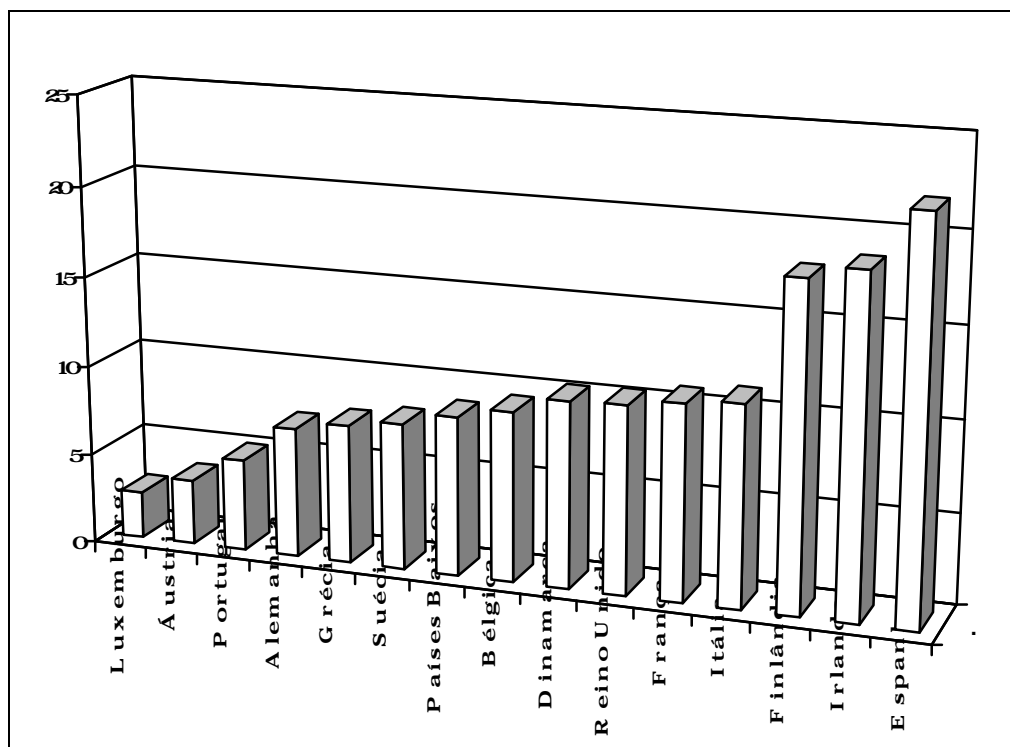
TABELA 6
Países da União Européia (EUR 15)
Taxas de Desemprego e Distribuição do Emprego
Total pelos Setores de Agricultura, Indústria e Serviços — 1993

País	Taxa de Desemprego (%)	Emprego na Agricultura (%)	Emprego na Indústria (%)	Emprego nos Serviços (%)
Bélgica	9,4	2,9	30,9	66,2
Dinamarca	10,3	5,2	27,4	67,4
Alemanha	7,2	3,7	39,1	57,2
Grécia	7,7	21,9	25,4	52,8
Espanha	21,8	10,1	32,7	57,2
França	10,8	5,9	29,6	64,5
Irlanda	18,4	13,8	28,9	57,1
Itália	11,1	7,9	33,2	59,0
Luxemburgo	2,6	3,1	29,6	67,3
Holanda	8,8	3,9	25,2	70,9
Áustria	3,6	7,1	35,6	57,4
Portugal	5,1	11,5	32,6	56,0
Finlândia	17,9	8,6	27,8	63,5
Suécia	8,1	3,2	26,6	70,1
Reino Unido	10,4	2,2	30,2	67,5

Fonte: EUROSTAT, 1995a.

Em 1975, por exemplo, as três maiores taxas de desemprego na Europa dos Quinze eram, precisamente, as da Irlanda (7,3%), Itália (5,9%) e Espanha (4,1%). Cinco anos depois, a maior taxa de desemprego do mesmo conjunto de países era a da Espanha (11,5%). A Itália (7,7%) ocupava a quarta colocação e a Irlanda (7,5%) tinha a quinta maior taxa. Em 1985, a Espanha (21,5%) e a Irlanda (17,4%) exibiam as duas maiores taxas de desemprego na Europa dos Quinze (a Itália, com 10,2%, ocupava a sexta posição).

GRÁFICO 4
Países da União Européia
Taxas de Desemprego (%) — 1993



Fonte: EUROSTAT, 1995a.

Finalmente, em 1990, Espanha (16,3%), Irlanda (13,3%) e Itália (11,5%) registravam, outra vez, as três maiores taxas de desemprego da EUR 15 [OECD (junho de 1993, junho de 1995)].¹⁹

¹⁹ As interpretações correntes para o alto nível de desemprego persistentemente registrado na Europa tendem a responsabilizar os fatores institucionais, sobretudo as legislações que regulam o mercado de trabalho. Essas leis, ao tornarem os salários inflexíveis à baixa e ao imporem pesados custos à contratação e/ou demissão de trabalhadores, impedem que as forças de mercado operem no sentido esperado, reduzindo salários (e assim permitindo a sustentação dos níveis de emprego) quando cai a demanda de trabalho e acelerando a contratação de novos trabalhadores (e não apenas ajustando salários para cima), quando se expande a demanda de trabalho. Nessa linha de raciocínio, se as maiores taxas de desemprego na Europa são explicadas por legislações mais restritivas (em relação ao Japão e aos Estados Unidos) à mobilidade do trabalho, então as taxas de desemprego da Espanha, Irlanda e Itália – as maiores da Europa – deveriam ser explicadas por regulamentações do mercado de trabalho ainda mais restritivas nesses países do que no restante da Europa. Essa é a argumentação seguida em dois trabalhos recentes do FMI [Franks (1996); e Demekas (1994)], que analisaram o desemprego na Espanha e na Itália, respectivamente. Ver, também, Bean (1994), para uma visão panorâmica do problema do alto e persistente desemprego na Europa. Note-se que essas explicações seguem a corrente atualmente dominante no pensamento macroeconômico. Considerando o mesmo problema com uma perspectiva histórica muito mais ampla, Maddison (1996) chama a atenção para o preconceito

O caso da Finlândia é diferente. Até 1991, o desemprego na Finlândia não estava entre os mais altos da Europa. Depois daquele ano, entretanto, o desmantelamento da antiga União Soviética, com a qual a Finlândia mantinha fortes laços comerciais, causou sérios problemas a este país. Como não se deve esperar uma rápida recuperação da economia da antiga União Soviética (e nem, muito menos, sua restauração com as características anteriores a 1991), o problema do alto desemprego na Finlândia tem tudo para se revelar, também, como estrutural²⁰ [Commission européenne, 1994a)].

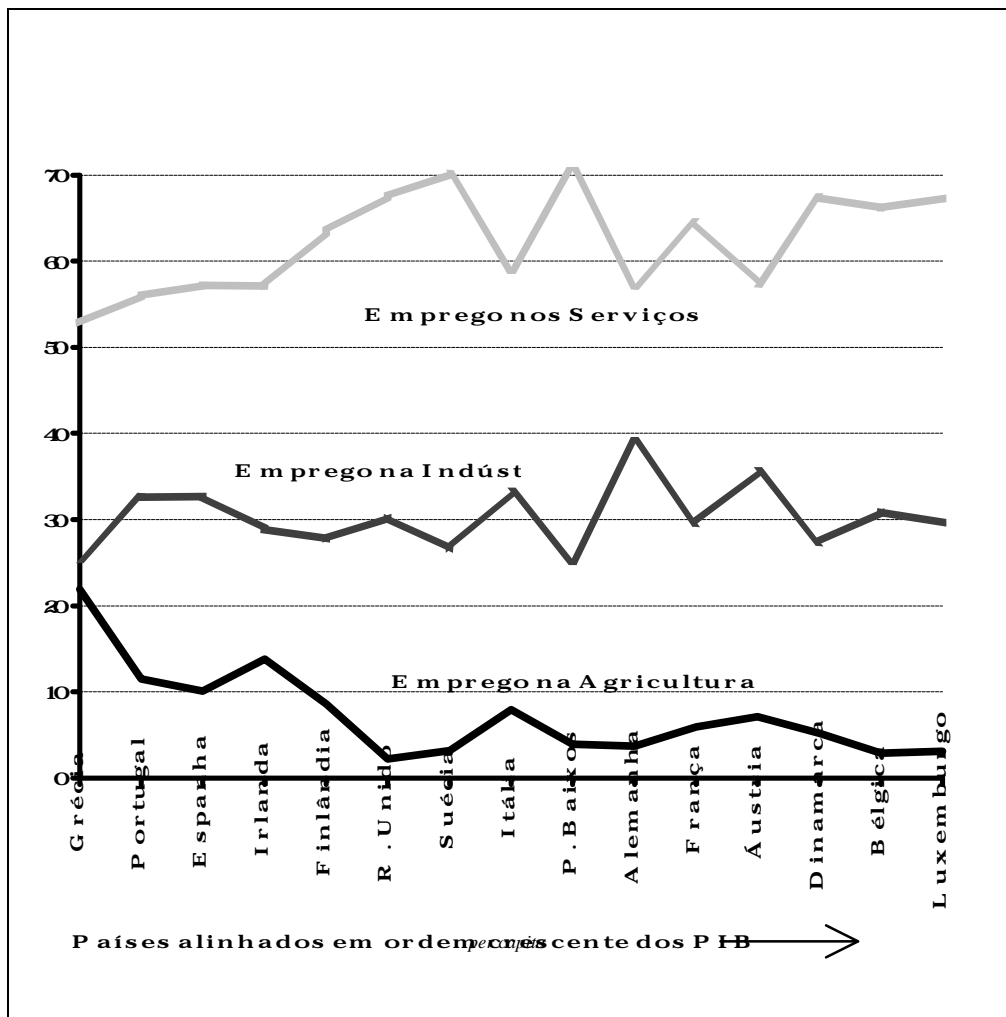
A distribuição do emprego por setores revela, igualmente, características que devem ser ressaltadas. Existe ampla variação entre as participações do emprego agrícola no emprego total de cada país (os valores extremos são 21,9% na Grécia, e 2,2%, no Reino Unido; a primeira percentagem é igual a quase dez vezes a segunda), com a característica adicional de que, a exemplo do que já foi constatado para o caso dos produtos, participações *maiores* do emprego agrícola se associam com níveis *menores* de PIB por habitante, e vice-versa. Assim é que, dos três países com menor participação do emprego agrícola no emprego total (Reino Unido, 2,2%; Bélgica, 2,9%; Luxemburgo, 3,1%), dois, Bélgica e Luxemburgo, integram o grupo dos países ricos da União Européia. Por outro lado, os cinco países onde é maior a participação do emprego agrícola (Grécia, 21,9%; Irlanda, 13,8%; Portugal, 11,5%; Espanha, 10,5%; e Finlândia, 8,6%) são exatamente os cinco países de menor produto por habitante da Europa dos Quinze.

Os dados da tabela 6 também revelam outras características estruturais importantes. Analogamente ao que ocorre com as estruturas setoriais do produto, não existe nenhum caso em que o emprego no setor de serviços seja inferior à soma dos empregos na agricultura e na indústria. Mesmo na Grécia (extremo superior), a participação do terciário no emprego total chega a 52,8%.

anticroscimento embutido nesse pensamento. Em outras palavras, a negação dos pressupostos keynesianos e a redução drástica da tolerância com a inflação podem ser fatores explicativos mais importantes para o desemprego europeu que os ressaltados pela ortodoxia contemporânea.

²⁰ As disparidades, ainda que estruturais, entre as taxas de desemprego dos vários *países* europeus não são objeto de preocupações da política regional comunitária, embora o combate ao desemprego seja um dos objetivos do Fundo Social Europeu. A política regional se envolve com o desemprego em um nível territorial muito menor: as regiões NUTS 3, de antiga industrialização, que hoje sofrem de desemprego pela obsolescência tecnológica de seus parques industriais.

GRÁFICO 5
Países da Europa dos Quinze
Emprego (%) por Grandes Setores — 1993



Fonte: EUROSTAT, 1995a.

O gráfico 5 mostra claramente que, para os países da EUR 15 (1993):

(a) Quanto maior o produto *per capita*, menor o emprego na agricultura;

(b) Quanto maior o produto *per capita*, maior o emprego em serviços (embora haja oscilações importantes na curva);

(c) Para a indústria, o panorama é menos claro. A melhor generalização é que, fora a Alemanha, o emprego industrial na Europa dos Quinze varia relativamente pouco, em torno dos 30% do emprego total.

Mas, a exemplo do que ocorre com as disparidades de produtos *per capita*, também as diferenças regionais de desemprego na Europa são melhor examinadas

quando as unidades de observação deixam de ser os países e passam a ser as próprias regiões (NUTS 2). Na tabela 7, são relacionadas as dez regiões de maior taxa de desemprego e as dez regiões de menor taxa de desemprego da União Europeia em 1993.

TABELA 7
União Europeia (EUR 12)
Taxas de Desemprego, PIB *per Capita* e População
das Dez Regiões com Maior Desemprego e das Dez Regiões
com Menor Desemprego — Média 1991/1993

Núm. de Ordem	Região	País	Desemprego Médio (91/92/93)		PIB por Habitante (Média 1989/1990/1991) EUR 12 = 100	População 1991 (Milhões)
			(%)	EUR 12 = 100		
Dez Regiões de Maior Desemprego						
1	Reunión	França	37,0	304,2	45,0	0,6
2	Andalucia	Espanha	27,4	290,5	57,8	6,9
3	Extremadura	Espanha	26,3	279,9	49,5	1,1
4	Ceuta y Melilla	Espanha	25,6	271,7	63,6	0,1
5	Canárias	Espanha	25,1	267,0	74,5	1,5
6	Guadeloupe	França	24,0	250,5	39,0	0,4
7	Martinique	França	24,0	239,9	53,0	0,3
8	Guayane	França	16,0	231,3	54,0	0,1
9	Sicilia	Itália	21,7	230,4	67,5	5,2
10	Campania	Itália	21,1	224,0	70,2	5,8
Dez Regiões de Menor Desemprego						
172	Niederbayern	Alemanha	3,3	34,6	96,5	1,1
173	Freiburg	Alemanha	3,2	34,2	110,0	2,0
174	Madeira	Portugal	3,2	33,7	n.d.	0,3
175	Trentino — Alto Adige	Itália	3,1	32,7	122,0	0,9
176	Stuttgart	Alemanha	2,9	30,8	137,6	3,6
177	Tübingen	Alemanha	2,9	30,4	112,9	1,6
178	Schwaben	Alemanha	2,8	29,4	111,1	1,6
179	Centro	Portugal	2,7	28,3	39,6	1,7
180	Oberbayern	Alemanha	2,5	27,1	148,1	3,8
181	Luxemburgo	Luxemburgo	1,9	20,1	127,1	0,4

Fonte: EUROSTAT, in Commission européenne (1994a, p. 195-197, tableau A.26).

Obs.: (1) Mantivemos a grafia dos nomes das regiões em suas respectivas línguas, tal como nas publicações oficiais da Comissão Europeia; (2) Para os DOM (*Département d'outre mer*) franceses, os dados são de fontes nacionais; (3) Regiões NUTS-2, exceto para os novos *Länder* alemães, que são NUTS-1; (4) Por razões estatísticas, a Dinamarca foi dividida em três regiões.

O mapa 4 permite visualizar uma outra característica importante da distribuição regional do desemprego. É que, em grande medida, os problemas mais

graves de desemprego estão localizados na periferia (geográfica e econômica) da Europa. É o caso da Espanha, no extremo sudoeste; da Irlanda, da Irlanda do Norte e da Escócia, no norte; de partes da antiga Alemanha Oriental, no leste; e da Sardenha, Sicília e Sul da Itália, no sul. Há exceções: o desemprego é relativamente pequeno na Grécia e em Portugal.

2.6 Síntese Os dados reunidos no presente capítulo revelam a existência de significativas disparidades regionais na União Européia, quanto a níveis de produto *per capita*, composição setorial do emprego e taxas de desemprego. Colocadas num quadro comparativo, as disparidades regionais (especialmente de PIB *per capita*) são maiores que as registradas nos Estados Unidos — tomado como um exemplo de equidade regional —, e se revelam pequenas diante das que ocorrem no Brasil, exemplo oposto. Muitas outras discrepâncias mereceriam registro, numa visão mais abrangente da diversidade européia. Como lembram Mellors e Copperthwaite (1990, p. 16-17):

“Embora pequena pelos padrões continentais, a Europa possui uma variedade que se manifesta nas características que vão das bases geológicas [...] passando pelo relevo e topografia, até o clima, os solos [...]. Superposta a esta base física variada está uma paisagem cultural que espelha aquela variedade. Apesar de que a migração tenha sido sempre importante no povoamento dos territórios e na mistura dos grupos populacionais, a Europa reteve dentro de sua área um espantoso elenco de grupos culturais”.

Essa diversidade freqüentemente se converte em fator de perturbação política:

“No nível regional, demonstrações de identidade cultural e até mesmo sentimentos autonomistas têm emanado de bascos e bretões, cornualeses e córsegos, valoneses e galeses, e membros de outros grupos minoritários, preocupados com seu bem-estar econômico, sua sobrevivência cultural e a natureza de sua relação com as administrações centrais” [Clout (1975, p. 3)].

MAPA 4



3 RAÍZES DAS DISPARIDADES REGIONAIS NA EUROPA

As disparidades estruturais entre as regiões europeias, especialmente as refletidas nos indicadores de produto interno bruto *per capita* e de participação do emprego agrícola no emprego total, foram formadas em um longo processo histórico que, por razões práticas, poderia ser seguido a partir do século XVIII. Foi nessa época que se iniciou o desenvolvimento da indústria moderna, na Europa e no mundo, num processo freqüentemente denominado, a despeito do protesto de vários historiadores, de Revolução Industrial.²¹

É claro que havia disparidades regionais na Europa pré-Revolução Industrial, embora seja difícil documentá-las estatisticamente. Quando, nos séculos XII e XIII, a Europa ocidental começou a emergir da Idade Média — um período de estagnação —, os focos de atividade econômica mais intensa se localizaram nos Países Baixos, especialmente Flandres (indústria têxtil baseada na lã) e no Vale do Pó, no norte da Itália. Portos como Veneza, Gênova e Marselha tornaram-se proeminentes, mantendo grande comércio com Flandres [Blij (1971, p. 51)]. Outras partes da Europa tinham, provavelmente, menor produto por habitante.

Até o século XVII, o desenvolvimento continuou a ocorrer, mas em ritmo relativamente lento. A aceleração viria com a Revolução Industrial, que alterou as posições relativas das várias economias europeias. Em alguns casos, a mudança foi revertida em poucas décadas; em outros, não. No século XVIII, a Alemanha e a França eram países desenvolvidos, sendo que algumas regiões germânicas ocidentais estavam entre as mais ricas da Europa. Com a rápida industrialização, primeiro da Inglaterra e, em seguida, da França e da Bélgica, mesmo a Alemanha ocidental havia se tornado, em termos relativos, por volta de 1820, uma área subdesenvolvida. Essa situação perdurou até meados do século passado, a partir de quando a Alemanha recuperou-se rapidamente [Milward e Saul (1973, p. 365-367)]. Em contraste, países como a Itália, Espanha e Portugal, não tocados pela Revolução Industrial, experimentaram fortes perdas em sua posição econômica, em relação à Inglaterra e à França, sobretudo na primeira metade do século XIX, e

²¹ Rondo Cameron (1993, p. 165) e outros historiadores por ele citados consideram o termo *Revolução Industrial* inadequado, por várias razões. Por um lado, a palavra *revolução* carrega conotações de um rompimento súbito e dramático com o passado, algo que não teria ocorrido, nem na Inglaterra nem em qualquer outro lugar, entre os séculos XVIII e XIX. Por outro lado, os desenvolvimentos observados entre os meados desses dois séculos, período geralmente identificado como o da Revolução Industrial, não se limitaram ao setor industrial, mas abrangeram aspectos sociais, intelectuais, comerciais, financeiros, agrícolas e políticos das nações europeias, não se podendo, sequer, atribuir primazia a essa ou aquela esfera. Estas críticas são válidas mas, a despeito delas, o termo *Revolução Industrial* permanece sendo vastamente utilizado na literatura, como será feito aqui.

somente se recuperaram, mesmo assim parcialmente, no pós-II Guerra [Tortella (1994, p. 3)].²²

Desse modo, boa parte das disparidades econômicas hoje existentes na Europa, entre países e entre regiões, formaram-se ou consolidaram-se já no século XIX, o que constitui outra forma de dizer que tais disparidades estão associadas à ascensão da indústria (e, mais recentemente, dos serviços) como o mais importante dos grandes setores econômicos. Ao se concentrar em uns poucos lugares, a indústria, em sua fase original de expansão, atraiu para esses pontos o contingente populacional de onde saíria a oferta de trabalho exigida pelo próprio crescimento industrial subsequente. A intensificação da atividade econômica que ocorreu nesses locais possibilitou, por sua vez, a incorporação de economias externas e o crescimento da produtividade global do trabalho, não apenas na própria indústria, mas também nos serviços. O resultado foi que, nas fases de expansão da indústria, os locais em que esta se concentrava logo alcançavam níveis de renda e de produtividade superiores às regiões que tinham sido excluídas da industrialização.

Isso não quer dizer que a industrialização sempre traga consigo disparidades regionais permanentes. Num primeiro instante, a intensificação das desigualdades regionais (medidas pelas distâncias entre os *produtos* internos brutos *per capita*) parece, realmente, inevitável, sobretudo nos casos de rápido crescimento da indústria. A relativa lentidão com que a população começa a migrar das regiões de base agrícola para os centros industriais, combinada com a rápida expansão do produto industrial em umas poucas regiões, tende a fazer crescer, em termos relativos, o PIB *per capita* nesses locais recém-industrializados — e a fazer declinar, sempre em termos relativos, o PIB *per capita* das regiões que permanecem agrícolas.²³

Entretanto, se obstáculos intransponíveis à ação do mercado e dos governos não estiverem presentes a médio e longo prazos, fatores equilibradores passam a operar de forma mais efetiva, embora as forças que provocam a concentração permaneçam também presentes. A principal variável de ajuste é o crescimento mais rápido da população nas áreas de industrialização intensa, devido ao influxo dos migrantes atraídos pela expansão da demanda de trabalho. Pode-se esperar, também, uma tendência de que a taxa de retorno do capital se torne maior nas regiões inicialmente excluídas da expansão industrial. É claro que essa potencialidade não se materializará sem que o capital social básico (cuja construção depende, em grande parte, da ação dos governos) seja levado às regiões retardatárias. Quase sempre haverá, contudo, alguma ação pública compensatória, ou seja, alguma *política regional* sendo implementada. Essa ação (por exemplo, de construir obras de infra-estrutura nas regiões de menor desenvolvimento) aumenta a atratividade das regiões de menor produto para novos

²² No século XX, especialmente após a Segunda Guerra, a Itália e os países escandinavos experimentaram forte crescimento econômico, que os colocaria entre os países mais desenvolvidos da Europa.

²³ A melhoria das relações de troca, em favor da agricultura, pode fazer com que as disparidades de renda cresçam menos (ou até não cresçam) do que as distâncias entre os produtos.

investimentos, contribuindo para que as forças de mercado operem no sentido da correção ou redução dos desequilíbrios entre os produtos das várias regiões.

Nas seções seguintes, trataremos de seguir, de forma muito sumária, este processo histórico, tal como ele se desenvolveu na Europa, de modo que as raízes das atuais disparidades regionais no continente possam ser melhor entendidas. Uma vez alcançado este estágio, serão identificados fatores explicativos mais próximos das desigualdades regionais europeias, como as disparidades nas dotações de infraestrutura e na qualidade do capital humano.

3.1 Um Esquema Interpretativo da Industrialização Européia

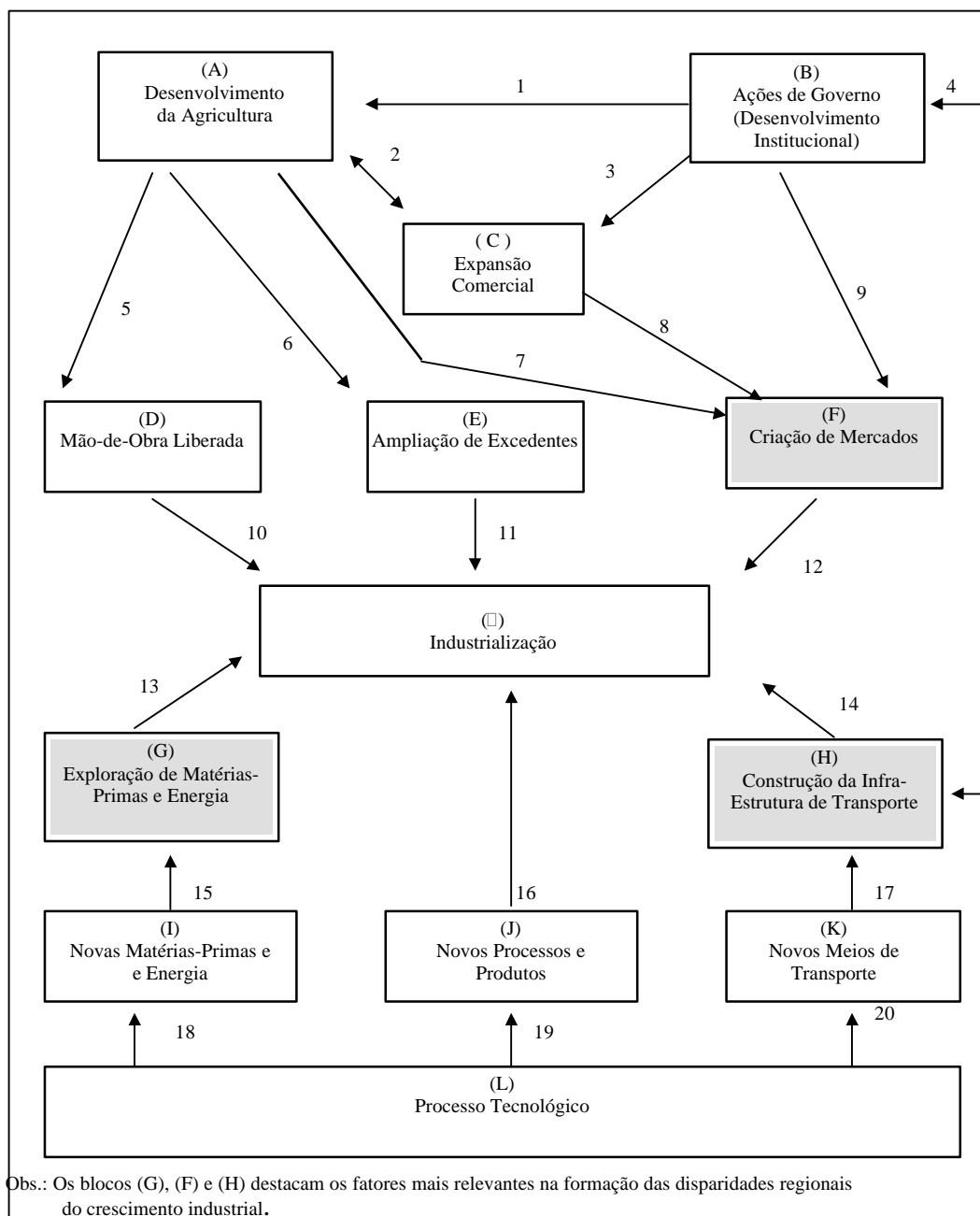
Uma maneira de organizar o pensamento sobre a industrialização européia nos séculos XVIII e XIX e sobre as suas implicações regionais é proposta nesta seção (ver diagrama de blocos da figura 1).²⁴

A figura 1 ilustra o reconhecimento de que as raízes da moderna industrialização na Europa devem ser buscadas no anterior desenvolvimento da agricultura, na expansão comercial (aqui entendida como abertura de mercados tanto externos quanto internos) e em algumas decisões cruciais tomadas na esfera política, institucional e econômica, como a abolição das relações feudais de produção e a construção de infra-estrutura de apoio aos transportes.

O aumento de produtividade na agricultura desempenhou papel destacado em vários casos de sucesso na industrialização da Europa [O'Brein e Prados (1992, p. 514)]. Num caso particular, mas de indiscutível importância, Rosenberg e Birdzell (1986), citados por Pipitone (1994, p. 58), observaram que o desenvolvimento da agricultura inglesa proporciona uma explicação possível para o pioneirismo da Inglaterra na Revolução Industrial. Para os países que, com certo atraso em relação à Inglaterra, tiveram sucesso em sua industrialização, a importância do desenvolvimento agrícola também se coloca com bastante clareza:

²⁴ Há pouco espaço para idéias originais num assunto tão explorado por historiadores e teóricos do desenvolvimento. Não deveria causar surpresa, portanto, que os três elementos explicativos centrais da industrialização européia, colocados no alto da figura 1 (o desenvolvimento da agricultura, a expansão comercial e as ações dos governos que levaram ao desenvolvimento institucional) sejam os mesmos que vários historiadores ressaltaram e que Pipitone (1994) selecionou em seu livro, nos capítulos I, II e III, em que interpreta o surgimento da Revolução Industrial.

FIGURA 1
Esquema Interpretativo da Industrialização em Países Europeus



“Aqueles países que foram capazes de importar a revolução agrícola durante o século XIX puderam também, por esse meio, tornar-se pioneiros de sucesso na segunda onda de modernização (como aconteceu na Alemanha, Dinamarca e Suécia, por exemplo), ao passo que aqueles países que, por uma razão ou por outra, foram

incapazes de *revolucionar* sua agricultura permaneceram atrasados. Tal foi o caso dos países latinos Espanha, Portugal e Itália” [Tortella (1994, p. 5)].²⁵

Um segundo pilar da industrialização, a expansão comercial, se relaciona com esta, sobretudo pela criação de mercados e pelo estímulo ao desenvolvimento da agricultura. Isso foi muito claro no caso da Inglaterra, cuja indústria apoiou-se fortemente nos mercados internacionais abertos e mantidos pela marinha imperial; mas foi, também, notável no caso da Alemanha (com o *Zollverein* e a posterior unificação política), da França, com seu próprio mercado interno), mais a Bélgica e todos os demais países que se industrializaram, ao explorar tanto seus próprios mercados quanto os de outros países.

Um terceiro pilar da Revolução Industrial, a ação dos governos, foi também decisivo para propiciar o desenvolvimento da agricultura e do comércio. Aos governos, ou, de uma forma mais geral, aos desenvolvimentos políticos, deve ser creditada grande parte das reformas, sobretudo nas relações de produção no campo, que quebraram a rigidez do mundo feudal. As histórias particulares variam, mas há uma lição básica clara: onde a servidão sobreviveu, o desenvolvimento econômico do tipo que teve lugar na Inglaterra, Alemanha, Bélgica e França não foi possível [Milward e Saul (1973, p. 388)].²⁶

Além disso, os governos desempenharam um papel destacado também na construção (ou no apoio à construção) da infra-estrutura de transporte, representada por canais, estradas de rodagem e, no século XIX, pelas ferrovias. Reconhece-se hoje, facilmente, que, sem esta infra-estrutura de apoio, a industrialização ou não teria sido possível, ou teria acontecido de forma bem diversa (e bem menos intensa) do que, de fato, ocorreu.

Os três elementos centrais mencionados interagiram por diversos meios com o fenômeno da industrialização. O desenvolvimento da agricultura, em particular, elevou a produtividade por hectare e por trabalhador, naquele que era, de longe, o

²⁵ É verdade que a revolução agrícola não desempenhou um papel tão claro na industrialização da França, da Bélgica e da Suíça. Na França, uma importante herança da revolução foi a consolidação de uma agricultura camponesa, de pequenas propriedades e relativamente pouco voltada para os mercados. Apesar de apresentar rendimentos relevados em relação a outras partes da Europa, a agricultura francesa reteve grandes contingentes populacionais no campo durante longos períodos, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, na Inglaterra. Isso, provavelmente, retardou o desenvolvimento industrial naquele país. Na Bélgica, igualmente, prevaleceu a agricultura de pequenas fazendas, mas estas eram, predominantemente, de propriedade de burgueses, que as arrendavam. Essa e outras características imprimiram um caráter mais comercial à agricultura belga, que, se não ajudou destacadamente, pelo menos não deve ter atuado como um freio ao desenvolvimento industrial daquele país. Já o caso da Suíça, é um exemplo extremo de como a industrialização, pelo menos no caso de um pequeno país, pôde ser alcançada sem nenhuma contribuição notável da agricultura [Milward e Saul (1973, caps. 5 e 7)].

²⁶ A história britânica, aqui como em outros aspectos, difere bastante da história dos países continentais da Europa ocidental, onde a quebra das instituições feudais ocorreu, sobretudo, como um desdobramento da Revolução Francesa e das guerras napoleônicas.

mais importante setor da economia, tanto em termos de produto quanto de emprego. Isso trouxe pelo menos quatro importantes conseqüências para a industrialização que viria a acontecer naqueles países. Em primeiro lugar, ao romper o equilíbrio da mera subsistência, os ganhos de produtividade agrícola constituíram uma das pré-condições (suficiente, embora não necessária) para a expansão do comércio que, por sua vez, iria abrir mercados. Além disso, o aumento da produtividade agrícola ampliou, também, os excedentes de produção, os quais, nos momentos seguintes, puderam ser utilizados (seja diretamente, seja pela via da taxaço — e ambos os modelos foram seguidos) para financiar os investimentos no setor industrial. Em terceiro lugar, com o desenvolvimento da agricultura, o campo passou a liberar, ou a poder liberar, sem prejuízo da produção agrícola, contingentes substanciais de trabalhadores, que se tornaram disponíveis para a indústria. Finalmente, o crescimento da renda agrícola contribuiu diretamente para a criação e posterior expansão de um mercado interno.

A mão-de-obra liberada pela agricultura, a ampliação dos excedentes agrícolas e a criação, expansão, abertura e manutenção dos mercados se relacionam diretamente com o fenômeno da industrialização, segundo mecanismos bastante conhecidos. Desses fatores, apenas um (a proximidade aos mercados consumidores, mesmo assim com ressalvas a serem mencionadas) parece ter desempenhado um certo papel na formação das *disparidades regionais* do desenvolvimento industrial europeu nos séculos XVIII e XIX. A mão-de-obra liberada pelo campo se dirigiria para onde houvesse demanda de trabalho e esta poderia, em tese, estar dispersada por um vasto território. Com maior razão ainda, os capitais procurariam as oportunidades de investimento lucrativo onde elas se apresentassem.

A proximidade ao mercado consumidor estimulou a expansão da atividade econômica no entorno dos grandes aglomerados urbanos que se desenvolveram, originalmente, como pontos de transbordo de cargas (Londres) ou como centros políticos e administrativos (Paris). Mas essas não foram as atividades de maior dinamismo na época. As indústrias, como a têxtil e a siderúrgica, que lideraram o desenvolvimento nas fases iniciais da Revolução Industrial, vendiam seus produtos num mercado muito mais amplo (nacional e, freqüentemente, internacional). Para esses setores líderes, os principais determinantes da concentração regional da indústria foram a proximidade das fontes de matéria-prima e de energia, e o acesso a vias de transporte.

A figura 1 também enfatiza duas outras circunstâncias relevantes no nosso contexto. A primeira é que uma grande parte da infra-estrutura de transporte, como as redes de canais e, mais tarde, as ferrovias, foi *construída*, e contou com participação destacada, embora não-exclusiva, do Estado. Já se fazia política regional na época (aqui entendida como qualquer ação do governo capaz de influenciar, de forma direta, a distribuição da atividade econômica no território), embora o termo sequer houvesse sido inventado. A segunda é que, por trás tanto da disponibilidade de maté-

rias-primas quanto da infra-estrutura de transportes está o progresso tecnológico. Foram desenvolvimentos tecnológicos, ao lado da expansão dos mercados e da existência de uma infra-estrutura de transportes que criaram a demanda pelo carvão e pelo minério de ferro existentes, entre outros locais, no vale do Ruhr. Da mesma forma, foi preciso que se inventasse o engenho a vapor para que a ferrovia se tornasse um elemento fundamental não apenas na localização da indústria, mas também no seu próprio desenvolvimento. A invenção de novos processos e produtos foi também fundamental para o desenvolvimento da indústria, se bem que muito menos para determinar sua localização.

A combinação dos fatores esquematizados na figura 1 determinou que a indústria se desenvolvesse primeiro em alguns países (e em algumas regiões desses países) e depois em outros (e em certas regiões desses outros) — ou que não se desenvolvesse, em vários deles. O moderno *centro*, assim como a *periferia* da economia europeia, foram formados, fundamentalmente, nos séculos XVIII e XIX.

3.2 A Difusão Desigual da Indústria nos Países e Regiões (Século XIX)

A moderna indústria europeia começou seu desenvolvimento na Inglaterra e se difundiu, depois, pelo continente, de forma bastante lenta no início:

“Enquanto a economia britânica começou a acelerar em torno de 1780 e havia formado uma sociedade urbana industrial em 1850, as economias da Europa continental começaram a seguir [a Inglaterra] apenas a partir de 1815 e, particularmente, depois de 1830. Primeiro, a Bélgica enfrentou o desafio; em seguida, entre 1840 e 1860, a França e os diferentes Estados da Alemanha se desenvolveram rapidamente, como o fizeram os Estados Unidos. Depois de 1870, Suécia, Rússia e Japão se juntaram ao movimento e, no século vinte, muitos outros países também o fizeram” [Mc Kay, Hill e Brucker (1979, p. 684)].

Um indicador quantitativo do maior desenvolvimento britânico no início do século XIX, foi recentemente estimado por Maddison (1995, 1996), que calculou o PIB *per capita* do Reino Unido, para o ano de 1820, em 1 756 dólares internacionais (a preços de 1990). Atrás do Reino Unido, vinham os Países Baixos (\$1 561), Áustria (\$1 295) e Bélgica (\$1 291). No extremo oposto, os menores PIB *per capita* estimados por Maddison foram, na ordem crescente, os da Finlândia (\$759), Irlanda (\$954), Noruega (\$1 004), Espanha (\$1 063) e Itália (\$1 092).²⁷

A superioridade britânica seria folgadoamente mantida por todo o século XIX, como o demonstram os próprios estudos de Maddison (1995, 1996) e os dados coligidos por Tortella (1994) — estes últimos relativos às rendas *per capita* de um número menor de países europeus. A tabela 8 reproduz estimativas relatadas por

²⁷ Maddison não estimou os PIB *per capita* da Grécia e de Portugal em 1820.

Tortella (*op. cit.*, p. 2) sobre as posições relativas de alguns países europeus, no que diz respeito à renda *per capita* nos anos de 1830, 1870 e 1910.

TABELA 8
Renda *per Capita* em Países Europeus Selecionados
1830, 1870 e 1910
(Média Grã-Bretanha e França = 100)

Ano	Espanha	Itália	Grã-Bretanha	França	Alemanha	Portugal
1830	80	89	121	89	84	54
1870	56	64	123	83	70	35
1910	53	61	114	86	79	29

Fonte: Tabela extraída de Tortella (1994), que cita as fontes originais das estimativas.

Os dados mostram que a Grã-Bretanha manteve sua liderança econômica na Europa, em termos de renda *per capita*, por todo o século XIX, seguida a certa distância pela França. A Alemanha passou da quarta posição (em 1830) para a terceira, em 1870. Em termos relativos à renda combinada da Grã-Bretanha e da França, a tendência mais notável revelada pela tabela 8 é o grande declínio, de 1830 a 1910, da Itália, Espanha e Portugal.

Os países que primeiro se industrializaram (Inglaterra, Bélgica, França e Alemanha) ainda hoje estão entre os mais desenvolvidos da economia europeia. O mesmo se dá com Suíça, Suécia e Dinamarca, países também tocados pela expansão acelerada da indústria, embora mais tardiamente. A periferia econômica da Europa ocidental, em contraste (especialmente Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda) nunca se industrializou em escala apreciável. Do ponto de vista das comparações entre países, portanto, as disparidades de produto *per capita* hoje existentes na Europa guardam uma relação bastante próxima com a forma e a cronologia da Revolução Industrial no continente, mas isso não é tudo. Existe, também, uma relação importante entre a maneira como se deu a difusão da indústria e a formação das disparidades entre as *regiões* da Europa. Isso porque em nenhum dos países que experimentaram fortes acelerações no seu ritmo de crescimento econômico, entre 1750 e 1850, a indústria se difundiu homogeneamente pelo território. Na Inglaterra, como assinala Rondo Cameron (1993), a indústria tendeu a se concentrar em algumas poucas regiões. Na segunda metade do século XVIII e primeiras décadas do século XIX:

“as diferenças nos ritmos de mudança enfatizaram claramente a importância dos depósitos de carvão, localizados sobretudo no nordeste (especialmente Tyne-side) e nas Midlands, embora Lancashire também tivesse depósitos importantes. Lancashire tornou-se quase sinônimo de algodão [...] As indústrias de ferro e seus ramos de manufaturas se concentravam nas Midlands orientais (Birmingham e a *Região Negra*, Shropshire), Yorkshire do Sul (especialmente Sheffield) e o nord-

este (especialmente Newcastle, que foi também um centro da indústria química). A indústria da lã tendeu a se concentrar no West Riding de Yorkshire (especialmente Bradford e Leeds) [...] Staffordshire praticamente monopolizou a indústria de cerâmica [...] Cornwall [...] tinha poucas indústrias manufatureiras. Exceto pela progressista metrópole de Londres [...] o sul permaneceu primariamente agrícola [embora] não necessariamente pobre [...] Os predominantemente pastorais extremos norte e noroeste, por outro lado, se atrasaram, em renda e em riqueza, em relação à maioria das outras regiões” (*op. cit.*, 1993, p. 185-6).

Essa distribuição territorial continuou a se consolidar, de tal forma que, em meados do século XIX, as principais áreas industriais na Inglaterra se localizavam no nordeste, em torno de Newcastle (ferro, manufaturas de ferro e química); na região compreendida por Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds e Bradford (indústrias de algodão e lã, ferro e maquinarias); em Birmingham (ferro, maquinarias e cerâmica); próximo a Cardiff, no País de Gales (ferro); em torno de Bristol e de Londres (maquinaria e bens de consumo). Em todos esses lugares, ou bem próximos a eles, à exceção de Londres, havia importantes depósitos de carvão sendo explorados [Mc Kay, Hill e Brucker (1979, p. 684, mapa 21.1)]. No restante da Grã-Bretanha e na Irlanda, com exceção da Escócia, o quadro predominante era de atraso. Gales, “conquistado pelos ingleses na Idade Média, tinha sempre sido tratado como um parente pobre” [Cameron (1993, p. 186)], enquanto que a Irlanda, “em triste contraste com a Escócia, foi inteiramente incapaz de se industrializar” (*op. cit.*, 1993, p. 187).

Se o crescimento econômico liderado pela indústria não se espalhou de forma homogênea pelo território britânico (inclusive Irlanda), ainda menos isso ocorreria em todo o continente europeu. A Bélgica foi o primeiro país continental a seguir os passos da Inglaterra. Tampouco ali a indústria iria se distribuir uniformemente pelo território. Nesse país, a atividade industrial viria a se concentrar na Valônia, na grande área mineira que vai de Liège, a leste, até Mons e Charleroi, no sudoeste [Birnie (1964, p. 24)]. Depois da Bélgica, vieram a França e a Alemanha. Sobre tudo nessa última, o desenvolvimento industrial original também se processou de forma concentrada: foi na Silésia, na Saxônia e no vale do Ruhr que se localizou o início da indústria germânica. No final do século XIX, o Ruhr era a área de maior concentração industrial do mundo [Milward e Saul (1973, p. 406)]. Na França, os maiores focos de atividade ocorreram no norte e em torno de Paris — centro comercial e político —, mas a indústria exibiu um padrão um pouco melhor distribuído pelo território [Birnie (1964, p. 24)].²⁸

“Enquanto a Alsácia, o norte, algumas áreas nos depósitos centrais de carvão, umas poucas cidades e, acima de tudo, Paris, estavam entre as áreas economicamente mais desenvolvidas no continente europeu, o Maciço Central, muito do litoral sul e a

²⁸ A menor concentração regional da indústria francesa tem sido atribuída, exatamente, ao fato de não existirem naquele país grandes depósitos de carvão, ao contrário do que ocorre, sobretudo, na Inglaterra e na Alemanha.

França ocidental existiam em um mundo diferente, de condições econômicas e relações sociais com mudanças muito lentas” [Milward e Saul (1973, p. 361)].

Para resumir, em anos próximos a 1850, constituíam-se *áreas industriais emergentes*, na Europa continental, Paris e seu entorno (algodão e linho); Lille, no norte e, mais ao sul, Le Creusot e Lyon, na França. Na Bélgica, o destaque era, ainda, Liège. Na Alemanha, a região do Ruhr, Berlim e a Silésia; Zurique, na Suíça; Milão, na Itália e Praga (Império Austríaco) [Mc Kay, Hill e Brucker (1979, mapa 21.II, p. 684)]. Nos países que conseguiram deflagrar sua Revolução Industrial, a indústria ia procurando se localizar junto às suas fontes de energia (carvão), matéria-prima (caso da indústria baseada no ferro) e onde houvesse facilidade de transporte. Estas foram sendo criadas e expandidas, com a ajuda dos governos, e viabilizaram a exploração de novas minas e novos mercados.

Numa visão panorâmica, a indústria europeia concentrou-se regionalmente e acompanhou, antes de tudo, a concentração dos depósitos de carvão (em primeiro lugar) e de minério de ferro, em segundo. Além disso, a disponibilidade de infraestrutura de transportes também se constituiu em fator locacional importante. Por último, alguns ramos industriais se localizaram em torno das grandes cidades, a fim de explorarem o mercado (tanto de produto quanto de trabalho) que se formou ali. Comparando com a situação de final do século XX, das regiões citadas acima, de industrialização emergente nos meados do século passado, apenas Silésia e Praga estão claramente fora do centro europeu.

MAPA 5



MAPA 6



3.3 As Disparidades Regionais no Século XX

O ritmo desigual de desenvolvimento dos vários países europeus no século XX iria provocar alterações na distribuição do produto continental. Em 1900, os cinco países europeus de maior PIB *per capita* (entre os incluídos na tabela 9) eram, pela ordem, Reino Unido, Países Baixos, Bélgica, Suíça e Dinamarca. Em 1987, os maiores PIB *per capita* eram os da Suíça, Noruega, Suécia, Dinamarca e Alemanha. A periferia continuou, entretanto, basicamente inalterada, embora não haja dados, na tabela, para os PIB *per capita* da Grécia e da Irlanda.

Não obstante a troca de posições entre as economias de maior desenvolvimento na Europa, até meados do século, os padrões de localização regional não haviam se alterado substancialmente, como observou um estudo das Nações Unidas publicado em 1955:

“a localização da atividade econômica na Europa ainda é predominantemente determinada por padrões históricos que emergiram no tempo do liberalismo econômico e — o que é mais importante — em tempos nos quais a proximidade aos depósitos de carvão e aos rios navegáveis era virtualmente indispensável para uma atividade mais desenvolvida” [United Nations (1955, p. 408)].

Nesse sentido, o mapa 7, que expõe uma estimativa da distribuição regional da renda na Europa ocidental em torno de 1954, mostra claramente a persistência do centro e da periferia — os mesmos que se haviam consolidado desde o século anterior.

É verdade que importantes movimentos internos aos países ocorreram no pós-guerra, como resultado da decadência relativa do carvão como fonte de energia para a indústria. Na Inglaterra, por exemplo, as regiões centrais e do nordeste, de mais antiga industrialização, tornaram-se áreas-problema e perderam sua supremacia para o sul e o sudeste. O Ruhr enfrentou, também, grandes dificuldades, resultantes da obsolescência tecnológica das indústrias ali instaladas e dos níveis de poluição atingidos. A Valônia, na Bélgica, tornou-se uma área em declínio em meados do século XX. As áreas prósperas do lado oriental da Alemanha tiveram um forte declínio, relativo (que apenas veio a se mostrar em toda a sua magnitude após a reunificação do país em 1989). Mas o fato é que, não obstante esses deslocamentos internos aos países, fundamentalmente, nada mudou desde o século XVIII, em termos de quais países (e, dentro destes, quais regiões) compõem o centro e quais compõem a periferia da Europa.

TABELA 9
Países Seleccionados da Europa Ocidental
PIB *per Capita* em 1900 e em Anos Seleccionados do Século XX
(PIB do Reino Unido em 1900 = 100)

Países/Anos	1900	1913	1929	1950	1973	1987
Áustria	59	71	76	76	230	314
Bélgica	76	86	103	111	248	313
Dinamarca	62	80	104	139	280	356
Finlândia	37	46	60	93	243	340
França	57	69	94	105	267	339
Alemanha	56	68	77	90	271	356
Itália	48	63	75	83	244	322
Países Baixos	77	86	121	127	277	329
Noruega	44	56	78	123	253	416
Suécia	53	64	80	139	296	369
Suíça	74	88	131	188	377	425
Reino Unido	100	110	114	149	265	328
Espanha	46	50 ¹	65 ²	57	156 ³	208 ⁴
Portugal	25	28 ¹	32 ²	37	115 ³	154 ⁴

Fonte (exceto Espanha e Portugal): Valores calculados com base nas estimativas de Maddison (1989, table 1.3) para o Produto Interno Bruto em dólares internacionais a preços de 1980, convertidos para índices fazendo o PIB do Reino Unido, em 1900, igual a 100. Para a Espanha e Portugal, cálculos baseados nas estimativas coligidas por Tortella (1994) para a renda *per capita* de vários países europeus, inclusive Espanha, Portugal e Grã-Bretanha. Os valores da tabela são índices das rendas *per capita* da Espanha e de Portugal, fazendo a renda *per capita* da Grã-Bretanha, em 1900, ser igual a 100.

Notas: ¹ 1910; ² 1930; ³ 1970; ⁴ 1980.

3.4 Centro e Periferia na Europa Contemporânea

Os fatos mostrados e discutidos nas seções precedentes comprovam, entre outras coisas, uma substancial permanência das disparidades regionais — sobretudo *entre países* — na União Européia. Houve, certamente, bastante variação regional — *intra-países* — na distribuição do produto europeu. Mas o fato básico de que a periferia da Europa contemporânea ainda é a mesma de há, pelo menos, dois séculos, permanece inalterado. Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia (assim como o sul da Itália) foram países ou regiões quase intocados pela Revolução Industrial. Umhas poucas regiões industrializadas na Espanha não são suficientes para desmentir essa generalização. Sob o crivo dos diferenciais de PIB *per capita* (e de outros), tais países estão nitidamente abaixo da Alemanha, Reino Unido, França, Bélgica e os países escandinavos.

MAPA 7



Uma demonstração mais clara dessa persistência na distribuição entre países do produto europeu foi obtida em um estudo recente, realizado com o objetivo de obter delimitações mais precisas do centro e da periferia da União Européia [Commission européene (1994a)]. A Comissão procurou dar um tratamento menos geográfico e mais econômico às noções de centro e de periferia. Para tanto, foram identificados 194 centros econômicos de expressão na Europa (não apenas nos países da União européia), e foram medidos os tempos médios de deslocamento das pessoas de cada uma das regiões européias a cada um daqueles 194 centros. Somados esses tempos de deslocamento, foi possível ordenar as regiões, definindo como centrais aquelas com menor tempo total (ou médio) de acesso aos centros econômicos. Periféricas seriam, então, as regiões com maiores tempos totais de deslocamento até os centros econômicos.

Os resultados do estudo estão expostos no mapa 8. De uma forma geral, permanece a identificação da periferia econômica (maiores tempos de percurso) com a periferia geográfica. Portugal e quase toda a Espanha são, nitidamente, periféricos. A Grécia, igualmente. O mesmo para o sul da Itália e o norte da Escócia. O extremo oeste da Irlanda é bem mais periférico do que sua metade oriental. O País de Gales, no Reino Unido, é parte da periferia européia. Mas há surpresas ou, pelo menos, algumas divergências entre os conceitos geográfico e econômico (na definição ora examinada) de periferia. A antiga Alemanha Oriental é muito menos periférica do que parecia ser no mapa 2, que mostra os produtos *per capita* das regiões européias. Somente Mecklenburg-Vorpommern, no extremo norte da ex-RDA, é, claramente, uma região periférica também pelo critério econômico mais refinado.

O centro, por seu turno, se destaca no mapa 8 como uma região clara e pontilhada de centros econômicos relevantes, e que se estende desde o entorno de Londres, no sudeste inglês (passa pela Bélgica e Países Baixos, e corta a parte mais ocidental da Alemanha), até alcançar, ao sul, o norte da Itália e, a oeste, Paris e suas regiões vizinhas. No que se refere ao centro e à periferia, em se tratando da Europa ocidental, há bastante tempo a economia, a história e a geografia estão de acordo.

3.5 Diferenças nas Dotações de Infra-Estrutura e de Capital Humano

O que explica que o centro seja o centro e a periferia seja a periferia, no caso europeu? As raízes históricas dessas desigualdades foram traçadas nas seções anteriores — e é notável como essas raízes ainda determinam, em grande medida, as persistentes diferenças hoje observadas. Existem, contudo, razões contemporâneas, estruturais, para as diferenças regionais européias. Talvez a principal delas relacione-se com as diferentes dotações de infraestrutura física (transporte, telecomunicações, energia, proteção ambiental e adução de água) e de capital humano entre as várias regiões.²⁹

²⁹ Esta seção baseia-se no mais recente relatório da Comissão Européia sobre o desenvolvimento regional [Commission Européene (1994a)]. A Comissão tem consciência de que a simples constatação de estarem os países centrais relativamente melhor dotados de infra-estrutura e de capital humano não lhe permite con-

Existe um reconhecimento de que as diferenças entre produtos *per capita* dos países ou regiões europeias estão muito relacionadas às distintas dotações de infra-estrutura física e humana dos países e regiões. Os dados coligidos pela Comissão Europeia testemunham isso de forma eloqüente, como veremos a seguir.

Rodovias

Mais de 90% do tráfego de passageiros (medido em passageiros — quilômetro) e mais de 70% do transporte de mercadorias (medido em quilômetros — toneladas) na União Europeia são feitos por rodovias, caracterizando este tipo de transporte como o mais importante da Europa ocidental [Commission européenne (1994a, p. 67)]. As diferenças internacionais e interregionais nas disponibilidades e na qualidade das rodovias na Europa, são marcantes.

Um indicador composto da superfície das rodovias (simultaneamente, por quilômetro quadrado de território e por habitante de cada país) mostrou que, em 1986, os três países pior dotados na Europa dos Doze eram Espanha, Grécia e Portugal (na ordem decrescente de carência); ou seja, três dos quatro países inequivocamente *periféricos* na União Europeia. A Irlanda, o quarto país do grupo dos pobres, estava melhor situada, superando a média europeia para esse índice, embora ainda perdesse para a Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido (*op. cit.*, 1994a, p. 68, gráfico 9).³⁰

No que diz respeito à extensão das rodovias (em relação, simultaneamente, à população e à área dos países), os quatro países periféricos ocupavam, em 1991, as quatro últimas posições. Na Irlanda, o índice composto da extensão das rodovias alcançava apenas 5% da média comunitária. Na Grécia, o valor correspondente era de 9% (*op. cit.*, 1994a, p. 68).

cluír que a melhor infra-estrutura *causou* o maior desenvolvimento das regiões centrais. Afinal, bem poderá ter ocorrido o contrário, ou seja, o maior desenvolvimento é que tornou possível a melhor dotação de infra-estrutura e de capital humano.

³⁰ “A superfície total das rodovias por km² na Grécia e na Espanha representa apenas 23% da média comunitária e, em Portugal, somente 42%, contra mais de 300% em média para a Bélgica e mais de 200% para os Países Baixos e Luxemburgo (*op. cit.*, 1994a, p. 69). Com respeito à população, as diferenças não são muito menos importantes.”

MAPA 8



Um indicador da qualidade dos serviços prestados pelas rodovias (o número de pessoas mortas em acidentes rodoviários por 100 mil veículos) expunha também, em 1990, a situação desfavorável dos quatro países periféricos em relação aos demais membros da Comunidade. Grécia e Portugal atingiam valores de 69 mortos por 100 mil veículos, contra uma média comunitária de trinta. Espanha (42) e a Irlanda (50) também estavam muito acima da média europeia — e de todos os valores dos indicadores semelhantes, estimados para os outros oito países da Europa dos Doze (*op. cit.*, 1994a, p. 68, gráfico 11).³¹

Dentre as regiões, estavam entre as pior dotadas de rodovias, em termos relativos, a Macedônia Oriental, Thare e a Macedônia Central, na Grécia; Extremadura e Castille-la-Mancha, na Espanha; e Alentejo, em Portugal. Todas estas são regiões localizadas nos limites extremos da periferia europeia.

Ferrovias

A exemplo do que foi visto para as rodovias, os quatro países de menor desenvolvimento da União Europeia também possuem menor disponibilidade relativa de estradas de ferro. Um índice composto (quilômetros de ferrovias por km² de extensão territorial e por número de habitantes) estimado pela Comissão Europeia mostrou que Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo possuem dotações de ferrovias bem acima da média europeia (1990). Em contraste, Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda registraram valores menores do que a média da Europa dos Doze, para aquele mesmo indicador (*op. cit.*, 1994a, p. 70, gráfico 13). A Comissão observou, em sua pesquisa, que as regiões dos países pobres menos bem-dotadas de rodovias também são mal servidas por ferrovias. É o caso de Andaluzia e Murcia, na Espanha, e de várias outras regiões da Grécia e de Portugal.

A situação não era melhor quando vista por outros ângulos. A proporção de linhas ferroviárias eletrificadas (um indicador de qualidade de infra-estrutura) era, em 1990, *zero* na Grécia e muito menor que a média europeia em Portugal e na Irlanda (se bem que não na Espanha). A Bélgica, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos são os melhores posicionados, com respeito a esse indicador (*op. cit.*, 1994a, p. 71, gráfico 14).

Cinquenta por cento das linhas férreas da União Europeia (1990) eram de duas vias, sendo que, na Bélgica, essa proporção superava os 70%. Em Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido, o mesmo indicador estava sensivelmente acima da média europeia. Mais uma vez, os quatro países periféricos ocupavam as quatro últimas posições (*op. cit.*, 1994a, p. 71, gráfico 15). A situação muito desfavorável desses países mais pobres (Portugal, Espanha,

³¹ A nota positiva é que, em conjunto, e para contrariar uma tendência que vinha desde 1975, pelo menos, os quatro países mais pobres haviam investido, em 1988 e 1989, na construção e manutenção das rodovias, uma proporção maior de seu PIB do que os outros oito países (*op. cit.*, 1994a, p. 68, gráfico 12).

Irlanda e Grécia) também se verificava na proporção de linhas férreas equipadas com sinais de trânsito automáticos, outro indicador de qualidade desse tipo de infra-estrutura (*op. cit.*, 1994a, p. 71, gráfico 16).³²

Telecomunicações

Em telecomunicações, repete-se o mesmo quadro desfavorável para os quatro países da periferia europeia. O número médio de linhas telefônicas por cem habitantes era (1992) de 44, na Europa dos Doze. Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal (em companhia apenas da Bélgica e da Itália) estavam abaixo desse patamar (*op. cit.*, 1994a, p. 73, gráfico 18). O número de defeitos por linha telefônica principal (um indicador invertido de qualidade dos serviços de telecomunicação) era quase duas vezes (ou mais) maior nos quatro países periféricos do que na Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Luxemburgo e Reino Unido (1992), sendo que não há dados disponíveis para Alemanha e Países Baixos (*op. cit.*, 1994a, p. 73, gráfico 20).

Variações regionais (internas aos países) nas dotações de infra-estrutura de telecomunicações existem e são marcantes. Na ex-Alemanha Oriental, por exemplo, o número de linhas telefônicas por cem habitantes era, em 1992, de treze (a mais baixa de toda a União Europeia). Em Portugal, Açores contava com dezoito linhas por cem habitantes; Alentejo com dezenove. Lisboa tinha 35. Contrastes semelhantes se observavam na Grécia e na Itália (*op. cit.*, 1994a, p. 74).

Entretanto, há um elemento capaz de gerar otimismo quanto às telecomunicações. De 1987 a 1992 (dados mais recentes não estiveram disponíveis), o investimento em telecomunicações, como proporção do PIB, de Portugal, Espanha e Irlanda tem sido sempre maior do que o valor correspondente para os oito países mais ricos da Europa dos Doze. Mesmo a Grécia que, de 1987 a 1990, investiu menos (ou igual) em telecomunicações que os oito países mais ricos, inverteu esta relação em 1991 (*op. cit.*, 1994a, p. 73, gráfico 21).

Proteção do ambiente e adução de água

Somente 10% da população grega (1989/1991) dispunha a seu serviço de um sistema de tratamento de águas servidas. No outro extremo, 98% dos dinamarqueses contavam, naqueles anos, com esse tipo de infra-estrutura. Das cinco piores posições na escala desse indicador, entre os países da União Europeia, quatro eram ocupadas por países periféricos (a esse respeito, a Bélgica estava na terceira pior posição) (*op. cit.*, 1994a, p. 77, gráfico 23).

Em termos de distribuição de água encanada, as três piores posições eram ocupadas (1989/1991) por Portugal, Irlanda e Grécia, respectivamente. A Espanha

³² Contrariamente ao que foi observado para as rodovias, o investimento dos países pobres em ferrovias, com exceção do caso espanhol, se manteve, de 1976 a 1989, sensivelmente abaixo da média europeia (*op. cit.*, 1994a, p. 71).

situava-se um pouco, mas não muito, melhor, alcançando a sexta pior posição (*op. cit.*, 1994a, p. 77, gráfico 23).

Energia

A Comissão Europeia reconhece que as infra-estruturas relativas à energia também são importantes para o desenvolvimento regional. A extensão e a melhoria dos sistemas de distribuição de energia e a melhoria da acessibilidade das regiões mais frágeis são elementos essenciais para desenvolver as atividades produtivas (*op. cit.*, 1994a, p. 65).

As estimativas de dotação de infra-estrutura energética por países e por regiões estavam sendo feitas (em 1994) por encomenda da Comissão Europeia e não estiveram disponíveis para o presente estudo. Diante do quadro revelado nesta seção, entretanto, é pouco provável que os resultados daquela pesquisa tenham sido (ou venham a ser) muito diferentes daqueles antes apresentados, para os casos das rodovias, ferrovias, telecomunicações, e tratamento e distribuição de água.³³

Capital humano

A aceleração do progresso tecnológico e a progressiva abertura das economias à competição internacional, como ocorre no caso dos países europeus, têm tornando cada vez maior a importância da qualificação da mão-de-obra na determinação do grau de competitividade dos países e das regiões. As disparidades na dotação de capital humano entre os países e as regiões da União Europeia são, ainda, muito pronunciadas e se associam estreitamente às diferenças em seus produtos *per capita*. Alguns dados recolhidos pela Comissão ilustram bem o ponto. Por exemplo:

“nos quatro estados mais pobres, uma grande parte da população não completou o ciclo de ensino secundário (77% em Portugal, 64% na Espanha, 53% na Grécia e 33% na Irlanda, contra uma média de 17% para a Comunidade). Na maior parte dos países mais desenvolvidos, esta cifra é praticamente igual a zero” (*op. cit.*, 1994a, p. 80).

Existem, também, muitas disparidades entre as várias regiões de um mesmo país, no que concerne a esse indicador. A Comissão cita exemplos de Portugal, onde “a proporção da população ativa que não se beneficiou do ensino secundário varia de 69% em Lisboa e no vale do Tejo e 85% na Madeira” (*op. cit.*, 1994a, p. 80). E, também, a Grécia (38% na Ática e 71% na Macedônia Oriental).

“O ensino obrigatório é assimilado por praticamente 100% da população de quinze anos ou mais em todos os países da União Europeia. Entretanto, nos países mais

³³ A Commission européenne (1994a) faz referência a um estudo (“L’énergie et la cohésion économique et sociale”) previsto para ser concluído em 1994, mas que não foi resumido nesse texto da comissão. Assim, os dados não estiveram disponíveis para esta pesquisa.

desenvolvidos mais de 75% dos jovens de 15 a 19 anos se encontravam no ciclo secundário ou superior, em 1989/1990, exceto em Luxemburgo (72%) e no Reino Unido (59%). Nos Estados-Membros mais pobres, a cifra correspondente estava em torno de 60% ou menos, exceto na Irlanda” (*op. cit.*, 1994a, p. 81).

Ciência, Tecnologia, Inovação

A posição relativa da Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda também é muito desfavorável no que diz respeito aos indicadores de Ciência e Tecnologia. Como percentagens dos PIB nacionais, as despesas em pesquisa e desenvolvimento da Grécia (24% da média da Europa dos Doze), Portugal (25%), Espanha (44%) e Irlanda (46%) eram as menores da União Europeia.³⁴

Um dado talvez ainda mais significativo é mostrado no mapa 9, que localiza as mais importantes *ilhas de inovação* na União Europeia em 1991: não há nenhuma destas ilhas na periferia europeia; todas localizam-se no centro, em particular nos grandes centros, como a região metropolitana de Londres, o eixo Rotterdam-Amsterdã, a Île de France (Paris), a região do Ruhr, Frankfurt, Stuttgart, Munique, Lyon-Grenoble, Turim e Milão (*op. cit.*, 1994a, p. 101).

3.6 Síntese

Os processos originais de industrialização ocorreram em alguns e não em todos os países europeus devido à combinação de vários fatores econômicos, políticos e institucionais. Na maior parte dos casos, foi fundamental o anterior — e simultâneo — desenvolvimento da agricultura, o que inclui não apenas a sua transformação tecnológica, que possibilitou o aumento da produtividade por área e por pessoa empregada, mas também sua mudança institucional, com a quebra das relações feudais e sua substituição por relações capitalistas de produção. Também desempenharam um papel central no processo, a criação e expansão dos mercados tanto externos (especialmente no caso da Inglaterra) quanto internos. Ações deliberadas dos governos, ou acontecimentos políticos às vezes impostos aos governos locais por potências estrangeiras, estiveram por trás do desenvolvimento da agricultura e da expansão comercial. Mas os governos, nacionais ou locais, também desempenharam um papel crucial na construção de infra-estruturas de transporte, as quais se revelaram extremamente estimulantes para a expansão industrial.

³⁴ Em média, os países da União Europeia gastaram 2% de seus PIB em pesquisa e desenvolvimento, por volta do início da década de 90. As estimativas referem-se a diferentes anos próximos a 1990, para os vários países. Fonte: EUROSTAT, *in* Commission européenne (1994a, p. 97).

MAPA 9



Os países que conseguiram reunir as melhores condições, em pelo menos alguns desses três fatores (desenvolvimento da agricultura, criação de mercados e construção de canais, rodovias e ferrovias), foram aqueles onde o surto industrial ocorreu de forma mais notável: Inglaterra, Bélgica, França, Alemanha, Suíça, Países Baixos e Escandinávia. A consolidação desses processos de industrialização (ao mesmo tempo em que outros países não se industrializavam ou o faziam em velocidade bem mais baixa) criou ou consolidou o que poderíamos chamar de disparidades macrorregionais (mais precisamente, *entre países*) na Europa ocidental, com o claro aparecimento de um centro e de uma periferia, expressões de realidades tanto econômicas quanto geográficas.

Mas as disparidades regionais não se limitaram às que ocorriam entre os países. Internamente a esses — tanto aos que se industrializaram quanto aos que não o fizeram — disparidades microrregionais também se foram formando e/ou consolidando nos últimos dois séculos. Em termos muito gerais, nos países que se industrializaram, desenvolveram-se mais rapidamente as regiões onde havia depósitos de carvão e infra-estruturas de transporte, mais as regiões — por exemplo, centros administrativos — onde havia um grande mercado e também facilidades de transporte. Esse padrão básico não foi substancialmente alterado nem mesmo quando, na segunda metade do século XX, o petróleo substituiu o carvão como principal fonte de energia, ou quando as indústrias mineiras entraram em forte declínio, por obsolescência tecnológica, perdas de mercado e problemas trabalhistas.

Para os países que se retardaram na industrialização ou, simplesmente, não conseguiram atingi-la, as disparidades microrregionais se formaram por uma lógica diversa. Áreas com características ecológicas pouco favoráveis à agricultura moderna, como o sul da Itália, grande parte da Espanha e o sul de Portugal, mantiveram sua atividade agrícola em níveis de baixa produtividade e tenderam a se consolidar como regiões de menor PIB *per capita* [Tortella (1994)].³⁵

Nas regiões desses países em que as condições ecológicas desfavoráveis se somaram à maior distância dos centros dinâmicos da economia europeia, o resultado mais provável foi um nível ainda mais baixo de renda e de produto *per capita*. Em contraste, as áreas dos países de menor desenvolvimento situadas nas fronteiras com os países centrais foram favorecidas por essa circunstância, e tenderam a apresentar níveis de renda e de produto relativamente maiores [United Nations (1955)]. Finalmente, as aglomerações urbanas maiores — frequentemente centros políticos e administrativos — também estimularam um desenvolvimento relativamente maior de outras atividades em seus arredores, com resultados positivos para a geração do produto local.

³⁵ A Grécia também sofreu os percalços de uma combinação de solos e clima pouco favorável à agricultura moderna e, igualmente, fracassou em sua industrialização. Essa não era uma fatalidade, entretanto. A Suíça, por exemplo, com ainda maiores impedimentos à atividade agrícola, experimentou muito cedo um vigoroso desenvolvimento industrial.

Numa perspectiva de longo prazo, é fundamental levar em conta que nenhum dos fatores mencionados acima — seja para explicar o maior desenvolvimento de uns países em relação a outros, seja para explicar as disparidades microrregionais — atuou isoladamente. Condições de solo e clima desfavoráveis à agricultura reduziram a capacidade de investimento dos governos que, por sua vez, frequentemente falharam em viabilizar a construção de infra-estruturas de transporte, cuja inexistência, por seu turno, manteve reduzida a capacidade de investimento dos governos, e assim por diante. De tal forma que, para seguir com esse exemplo, quando se olha o processo em retrospecto, fica impossível dizer se a indústria não se desenvolveu porque não houve infra-estrutura ou se não houve a construção de infra-estrutura porque a indústria não se desenvolveu e, assim, não tiveram os governos de onde retirar os recursos necessários para construir as ferrovias.

O fato, entretanto, é que, quando se compara a dotação atual de infra-estrutura dos vários países europeus, aparece um grave déficit nos países de menor produto por habitante — vale dizer, no caso dos países menos desenvolvidos. E, embora não esteja garantido que a simples eliminação dos déficits infra-estruturais seja condição suficiente para a superação dos diferenciais de renda e produto que hoje separam países como Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda do restante da Europa, há pouca dúvida de que a redução daqueles déficits seja uma condição *necessária* para o alcance de uma melhor distribuição das rendas e dos produtos *per capita* dos países e regiões europeias. Como veremos mais adiante, boa parte do esforço de política regional ora em curso na União Européia se assenta nessa premissa.

4 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA

As disparidades regionais existentes na Europa, descritas e interpretadas nas seções anteriores, têm carregado peso político suficiente para suscitar reações tanto dos governos nacionais quanto, mais recentemente, da Comunidade Económica. Partindo de um início muito modesto, a política regional comunitária foi sendo ampliada e aprofundada, até atingir uma dimensão financeira expressiva e uma certa autonomia em relação aos governos nacionais. Uma observação preliminar merece registro. As experiências de política regional mais comuns são constituídas por decisões de autoridades governamentais que implicam, entre outras coisas, transferência forçada de renda de algumas para outras regiões de um território politicamente delimitado. Além disso, todas (exceto uma) as políticas regionais relevantes ora em curso no mundo são conduzidas por Estados nacionais. A exceção é, precisamente, a União Européia.³⁶

³⁶ A política regional na Grã-Bretanha foi inaugurada na década de 30; a Alemanha fez política regional (se bem que guiada por considerações estratégicas) desde antes da II Guerra; a Itália inaugurou um importante esforço de política regional no início dos anos 50, e assim por diante.

Neste capítulo, será resumida a evolução da política regional comunitária. Como se poderia prever, a instituição dessa política não foi e nem poderia ser um evento instantâneo: se é difícil implementar medidas que impliquem transferir renda de uma para outra parte do território de uma nação, muito mais problemático é impor decisões que envolvam transferências explícitas de renda entre nações soberanas. O interesse suscitado pela política regional europeia consiste exatamente na realização dessa façanha.³⁷

4.1 Antecedentes: a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) Pode-se datar de 1952, com a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a primeira iniciativa supranacional no campo da política regional, naquele continente. Como lembram Mellors e Copperthwaite (1990, p. 22):

“Particularmente graves eram os problemas enfrentados pelas regiões periféricas em alguns países, especialmente na zona fronteira da França, Bélgica e Luxemburgo, onde havia uma área industrial estabelecida há longo tempo e baseada na mineração do carvão. A localização transnacional desta região revelou uma necessidade comum de racionalizá-la, para enfrentar a competição de outras partes da Europa, especialmente do Ruhr, e a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1952, foi significativa por se tratar da primeira tentativa supranacional de enfrentar problemas regionais, onde eles atravessassem as fronteiras nacionais”.

A alta autoridade da CECA atuou, pelo menos até meados dos anos 70, em três modalidades principais:

1. a prestação de assistência financeira (num prazo máximo de doze meses) para encorajar trabalhadores demitidos pela primeira vez a aceitarem empregos com salários menores do que os auferidos no emprego anterior;
2. o fornecimento de compensações financeiras para incentivar os trabalhadores a mudarem com suas famílias para outras áreas; e
3. o fornecimento de uma renda monetária para trabalhadores desempregados, enquanto esperavam por uma nova colocação [Clout (1975), p. 3].

Os financiamentos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço contribuíram para a criação de 110 mil empregos e para retrainar e reempregar quase 500 mil trabalhadores nas indústrias de carvão e aço dos seis países da Comunidade Económica Europeia [Clout (1975, p. 4)]. Entretanto, não se deve exagerar a significação desse feito. Poucos anos depois de criada, a CECA já enfrentava problemas motiva-

³⁷ A evolução das políticas regionais dos países europeus, considerados individualmente, não será revista aqui. Para uma visão histórica das mesmas consulte, entre outros, Hansen, Higgins e Savoie (1990), Wadley (1986), Clout, org. (1975); Kuklinski, ed., (1975); Sant, ed., (1974) e Robinson, org., (1969).

dos, entre outras coisas, pelas dificuldades em atingir seus objetivos, ao atuar exclusivamente sobre aqueles dois setores. As áreas agrícolas com problemas, por exemplo, não receberam qualquer benefício da CECA [Allen (1974, p. 93)].

4.2 O Relatório Spaak Um pouco mais tarde, em 1956, a idéia de corrigir os desequilíbrios entre as áreas desenvolvidas e as em declínio na Europa ocidental foi discutida no relatório Spaak, um dos documentos produzidos no processo que levou à criação, em 1958, da Comunidade Econômica Européia (a EUR 6) [Clout (1975, p. 4)]. O relatório, escrito sob a coordenação de Paul-Henri Spaak, alertou para a existência de disparidades regionais na Europa, mas não previu o agravamento dos problemas regionais da Comunidade, subsequente ao início do processo de integração. Essa postura influenciou os termos em que veio a ser firmado o Tratado de Roma (25 de março de 1957), no qual se expressa a posição que de os Estados-Membros “estão ansiosos para fortalecer a unidade de suas economias a assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das diferenças atuais entre suas várias regiões e através da redução do atraso das menos favorecidas”. Essa diretriz, entretanto, não se traduziu em qualquer medida prática que visasse implementar, através da Comunidade, ações efetivas de apoio aos territórios com problemas [Clout (1975, p. 4); Williams (1994, p. 168 ss.)].

4.3 A criação da CEE e a Ação do Banco Europeu de Investimentos Na verdade, quando houve a formação da Comunidade Econômica Européia, a confiança nos poderes equilibradores do mercado inviabilizou todas as tentativas de se criarem, seja instituições, seja instrumentos específicos de uma política regional comunitária [Williams (1994, p. 168)]. É certo que, de 1958 a 1972, o Banco Europeu de Investimentos (BEI), criado pelo Tratado de Roma, concedeu créditos que totalizaram aproximadamente 1,4 bilhão de libras esterlinas (preços de 1972), 75% dos quais alocados *inteiramente* para programas de desenvolvimento regional, tendo sido a Itália o principal país beneficiário [Clout (1975, p. 4); Stabenow (1974, p. 73)]. Não havia, entretanto, “nenhum elemento de subsídio nestes fundos” [Allen (1974, p. 93)].³⁸

Criado com a finalidade específica de ajudar ao desenvolvimento equilibrado do mercado comum, o BEI utilizou seus recursos para financiar, nos primeiros anos, projetos com três finalidades principais:

- promover o desenvolvimento das regiões comunitárias atrasadas;
- modernizar ou converter unidades fabris para novas formas de produção;

³⁸ Há uma divergência entre os valores reportados por Clout (1,4 bilhão de libras esterlinas) e por Stabenow (1,1 bilhão) para os empréstimos do BEI, no mesmo período.

□ ajudar a implementar projetos de interesse comum para vários membros da Comunidade, especialmente aqueles que poderiam ter dificuldades em obter financiamentos de outras fontes [Clout (1976, p. 12)].

Deve ser mencionado, nesse ponto, que o Fundo Social Europeu (FSE), igualmente instituído pelo Tratado de Roma (e que, mais tarde, viria a ser conhecido como um dos fundos estruturais) exerceu alguma ação de favorecimento a regiões com problemas, sobretudo aquelas onde as taxas de desemprego eram maiores e mais persistentes. Tratava-se, contudo, de ações pontuais. A idéia mais abrangente de uma política regional somente voltaria a ser debatida em 1965, numa proposta da Comissão Européia. Segundo essa proposta, que não chegou a ser implementada, todos os tipos de regiões poderiam ser beneficiários da política, mas a administração dos esforços deveria ser da responsabilidade dos países, sob a coordenação da Comissão. A idéia não prosperou: os países individualmente considerados continuaram a fazer suas políticas regionais, mas sem se submeterem a qualquer orientação supranacional [Clout (1975, p. 4)].³⁹

4.4 A Primeira Ampliação da Comunidade Européia (1973) e a Criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975)⁴⁰

Faltava, na verdade, como condição preliminar à implementação de uma política regional comunitária, a existência de instrumentos mínimos, sobretudo de caráter financeiro, controlados pela Comissão Européia. O momento político para a criação desse instrumento aconteceu em 1972, quando os integrantes da Europa dos Seis se reuniram para discutir a primeira ampliação da Comunidade.⁴¹

Há certo consenso [Laureano (1994); Williams (1994)] de que um instrumento financeiro para a política regional comunitária foi criado como uma forma de possibilitar o retorno aos cofres nacionais de parte da contribuição que os britânicos teriam de fazer, após sua admissão, ao orçamento comunitário. Até aquele momento, a maior parte dos recursos da CEE era consumida com a Política Agrícola Comum, que dava sustentação a produtos pouco cultivados no Reino Unido, na Irlanda e na Dinamarca. Com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), efetivada em 1975, os britânicos se habilitariam a receber restituições da Comunidade, para compensar parte das despesas com as suas várias regiões de industrialização mais antiga, localizadas sobretudo na Inglaterra e na Escócia, e que

³⁹ O Tratado de Roma dedicou especial atenção ao estabelecimento de uma Política Agrícola Comum (PAC), preparando o caminho para a criação, em 1962, do FEOGA (Fundo de Orientação e Garantia Agrícola). Com o passar dos tempos, a Política Agrícola Comum, em essência uma política de sustentação de preços, veio a assumir uma dimensão cada vez maior, chegando a consumir dois terços do orçamento da CEE. Só a partir da reunião de cúpula de Bruxelas (1988) foram tomadas iniciativas mais efetivas para a reforma da PAC, para reduzir seus custos financeiros [Williams (1994, p. 163-7)].

⁴⁰ Esta seção e as duas que lhe seguem se beneficiaram do excelente artigo de Lázaro Laureano (1994).

⁴¹ Em 1973, incorporaram-se à CEE o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca.

sofriam de problemas crônicos de obsolescência tecnológica e altos índices de desemprego.

Não obstante esses condicionantes de origem, a criação do FEDER constitui um marco importante na evolução da política regional comunitária: pela primeira vez, a Comissão dispunha de um instrumento financeiro que poderia ser acionado para identificar as regiões problemáticas. Tratava-se, contudo, de um instrumento débil, pelas reduzidas dimensões do fundo financeiro criadas naquele momento (menos de 5% do orçamento da CEE, até 1979). Além disso, de 1975 a 1979, a Comissão não tinha autonomia para gerir o FEDER de acordo com critérios próprios, e limitava-se a repassar para os países os recursos que correspondessem às suas cotas.

Passados quinze anos da assinatura do Tratado de Roma, as expectativas de homogeneização dos níveis de desenvolvimento regional pelos estímulos do mercado não pareciam estar se concretizando com a velocidade desejável. Mais ainda, como os três países em vias de serem incorporados tinham níveis de renda bastante inferiores à média comunitária, antevia-se um agravamento das disparidades regionais de renda, dentro da CEE. Havia razões objetivas, portanto, para que o problema regional entrasse nas preocupações dos países da Comunidade, considerados em conjunto. Foi o que aconteceu: o comunicado final da conferência de cúpula de Paris (1972) estabelece de forma clara a concordância dos chefes de governo e de Estado de que “alta prioridade deveria ser dada ao objetivo de se corrigirem, na Comunidade, os desequilíbrios estruturais e regionais que poderiam prejudicar a realização da união econômica e monetária” [Stabenow (1974, p. 72)]. Para passar das palavras aos atos, os líderes determinaram às instituições da Comunidade que criassem o FEDER, o que terminou sendo feito em 18 de março de 1975.

Como antes mencionado, Laureano introduz um outro fator explicativo para a criação do FEDER, além do mero reconhecimento da persistência das desigualdades regionais na Europa e a perspectiva de seu agravamento com a admissão dos três novos membros. Diz Laureano (1994, p. 449):

“A preparação da primeira ampliação do mercado comum pôs de manifesto que a estrutura do orçamento comunitário, orientada pelo apoio à agricultura continental centro-européia, colocaria sérios problemas aos novos sócios (Inglaterra [sic], Irlanda e Dinamarca) para recuperar, como pretendia insistentemente um deles [o Reino Unido], suas contribuições ao orçamento comum. A razão última era sua estrutura econômica e as características de sua agricultura, não-especializadas em produtos apoiados pela CE.

“Com a criação de um fundo de ajuda às regiões com problemas, poder-se-ia dar satisfação a gregos e troianos, tanto aos que vinham reclamando atenção a essas

questões, como os que pediam que se alocassem ao orçamento recursos de que se pudessem beneficiar não apenas os Estados com excedentes de produtos agrícolas.”

4.5 As Reformas do FEDER (1979 e 1985) Laureano (1994, p. 444 ss.) data de 1979 o efetivo nascimento da política regional comunitária. O marco simbólico dessa era foi a criação de um novo sistema de distribuição do FEDER entre os Estados-Membros, o qual permitiu que 5% dos recursos fossem alocados *fora das cotas* dos países, ao arbítrio da Comissão. A seção *fora das cotas*, como ficou conhecida, seria distribuída de acordo com critérios de interesse comunitário, e não estritamente nacionais.

Apesar da pouca dimensão da seção fora das cotas, seu significado simbólico não deve ser minimizado. Além disso, em uma nova rodada de reforma (1985), o sistema foi ainda mais flexibilizado, sendo as cotas fixas substituídas por um sistema de intervalos que estabelecia limites mínimos e máximos para os aportes do FEDER a cada país. A soma dos limites mínimos de alocação por país alcançava 88,63% dos recursos totais do fundo. Como, a partir daí, a aprovação dos projetos apresentados pelos países dependia da qualidade destes projetos — avaliada do ponto de vista da Comissão —, na prática, a instituição do regime de intervalos elevou para 11,37% o volume de recursos do FEDER, o qual poderia ser alocado segundo critérios da própria Comissão e, portanto, presumivelmente segundo os interesses comunitários (*op. cit.*, 1994, p. 455-6).

Os recursos da seção fora das cotas deveriam se destinar a aplicações de interesse especificamente comunitário que, ademais, deveriam ter três características essenciais: implementação multianual, assistência financeira estendida a investimentos não fixos, de modo a apoiar também as pequenas e médias empresas; e a definição de áreas de atuação do FEDER que poderiam não coincidir com as áreas escolhidas pelos próprios Estados nacionais [Mellors e Copperthwaite (1990, p. 45)].

4.6 Os Programas Comunitários e os Programas Nacionais de Interesse Comunitário A reforma de 1985 estabeleceu para o ano de 1987 a meta de aplicar 20% dos recursos do FEDER para financiar programas comunitários ou programas nacionais de interesse comunitário. Os dois primeiros programas comunitários voltados para as áreas menos favorecidas foram instituídos em 1986. O programa STAR teve como objetivo melhorar o acesso a serviços de telecomunicações avançados das regiões menos desenvolvidas, enquanto o programa VALOREN objetivou promover a exploração de fontes energéticas locais. Subseqüentemente, foram instituídos programas para lidar com a reestruturação da indústria siderúrgica e com o declínio da indústria naval. (*op. cit.*, 1990, p. 48).

Vários programas nacionais de interesse comunitário receberam, também, o apoio do FEDER a partir de 1986. Os critérios utilizados para avaliar esses programas incluem: a) o grau de severidade do desequilíbrio regional específico; b) o

efeito potencial do programa sobre a criação de empregos; c) o potencial do programa para fortalecer a base econômica local; e d) o retorno sobre o investimento (*op. cit.*, 1990, p. 48). O FEDER apoiaria os programas nacionais de interesse comunitário através de um leque de medidas que incluíam a oferta de áreas para implantação de indústrias, a preparação de lotes, a oferta de serviços de comunicação, o desenvolvimento de negócios, a ampliação da oferta de serviços para turistas e a melhoria ambiental (*op. cit.*, 1990, p. 48).

4.7 O Ato Único Europeu (1986) e uma Nova Reforma do FEDER

Em 1986, os países da Comunidade Européia — já com a perspectiva de ingresso da Espanha e de Portugal (a Grécia havia sido admitida em 1981) — decidiram acelerar o processo de formação do mercado interior, estabelecendo como meta a derrubada completa das barreiras entre países em relação à mobilidade de bens, capitais e mão-de-obra, em 1º de janeiro de 1993.

O contexto político que levou ao Ato Único (assinado em 1986, entrou em vigor em 1/7/87) comportava um duplo desafio, como assinalam tanto Mellors e Copperthwaite (1990, p. 49) quanto Laureano (1994, p. 460 ss.). De um lado, reconhecia-se a necessidade de acelerar o processo de integração, para obter ganhos mais rápidos de produtividade e assim fazer frente à concorrência do Japão e dos Estados Unidos. De outro lado, reconhecia-se, dessa vez com bastante clareza, que a derrubada de todas as barreiras à integração econômica entre os países europeus poderia sujeitar os mais fracos dentre eles — e as regiões em declínio de alguns dos países mais ricos — a pesados custos.

A solução política para esse dilema consistiu em enfatizar um pouco de cada coisa: ao mesmo tempo em que se decidiu acelerar a integração, cuidou-se, também, de aprofundar as intervenções em favor da *coesão*, o que significava aprofundar a política regional comunitária. Com o Ato Único Europeu, modificaram-se vários dispositivos do Tratado de Roma. Pela primeira vez, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional foi reconhecido no próprio tratado constitutivo da Comunidade Econômica Européia:

“O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional estará destinado a contribuir à correção dos principais desequilíbrios regionais dentro da Comunidade, mediante uma participação no desenvolvimento e no ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas, e na reconversão das regiões industriais em decadência” (artigo 130C do Tratado de Roma, modificado pelo Ato Único Europeu, citado por Laureano, 1994, p. 463).

Nos desdobramentos do Ato Único Europeu, foi determinado (Cúpula de Bruxelas, fevereiro de 1988) que os recursos destinados aos fundos estruturais da Comunidade Européia deveriam dobrar, em termos reais, até 1993. Essa duplicação seria feita simultaneamente a um aumento no orçamento comunitário, de 45

bilhões de ecus em 1988, para 53 bilhões de ecus em 1992. Foram também fixados limites aos recursos financeiros destinados aos programas de suporte à agricultura, de forma que esse elemento de despesa deveria se reduzir de 2/3 para 56% dos gastos totais da Comunidade Econômica Européia.⁴²

A reforma de 1988 fixou cinco objetivos prioritários para os fundos estruturais, objetivos esses que seriam reafirmados (com pequenas modificações) em 1993:

□ Objetivo 1: Desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento;

□ Objetivo 2: Reconversão das regiões ou partes de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial;

□ Objetivo 3: Luta contra o desemprego de longa duração;

□ Objetivo 4: Inserção profissional dos jovens (menores de 25 anos);

□ Objetivo 5a: Aceleração na adaptação das estruturas agrícolas;

□ Objetivo 5b: Desenvolvimento das zonas rurais.⁴³

Oitenta e cinco por cento dos recursos do FEDER seriam repartidos pela Comissão, por um período de cinco anos, baseada em critérios socioeconômicos determinantes da elegibilidade das regiões aos objetivos 1, 2 e 5b. Para evitar que os recursos dos fundos estruturais apenas substituíssem as ajudas nacionais, a reforma de 1988 instituiu o princípio da adicionalidade: os recursos dos fundos deveriam, pelo menos, duplicar as despesas já feitas com recursos dos próprios Estados-Membros.

4.8 O Tratado de Maastricht, Nova Reforma do FEDER e o Fundo de Coesão

A etapa atual da política regional comunitária, objeto de exposição detalhada na seção seguinte, é definida, em suas linhas mais gerais, pelo Tratado de Maastricht, ou da União

Européia, ratificado em plebiscito por quinze países. O tratado promoveu uma nova reforma dos fundos estruturais e, em particular, do FEDER. Foi criado, também, um Fundo de Coesão. No dia 20 de julho de 1993, os seis regulamentos revisados dos fundos estruturais da Comunidade foram adotados pelo Conselho dos Ministros.⁴⁴

⁴² Os fundos estruturais deveriam ter sua dotação aumentada de 7,8 bilhões de ecus (17% do orçamento de 1988) para 13,5 bilhões de ecus em 1992 (25% do orçamento), dobrando seus recursos em relação ao ano-base de 1987.

⁴³ Os objetivos 1, 2 e 5b têm um caráter especificamente regional; os demais são aplicáveis a todo o território da Comunidade.

⁴⁴ As populações de todos os países da Europa dos Doze votaram e aprovaram o Tratado de Maastricht. Plebiscitos também foram realizados nos quatro países (Áustria, Noruega, Suécia e Finlândia) cujas propostas de adesão à Comunidade haviam sido preliminarmente aprovadas. O tratado não obteve maioria apenas no plebiscito da Noruega. Em janeiro de 1995, foram admitidos na União Européia a Finlândia, Áustria e Suécia.

A reforma de 1993, que visou adequar a política regional ao processo de criação da união econômica e monetária, foi bem menos profunda do que a que havia sido feita em 1988. Em essência, foram ampliados os recursos dos fundos estruturais e reafirmados os princípios básicos da política regional: concentração, parceria, programação e adicionalidade. As decisões tomadas naquela ocasião implicaram dotar os fundos de 141 bilhões de ecus, durante os próximos seis anos.⁴⁵

O Tratado de Maastricht determinou também a criação de um Comitê das Regiões. Esse comitê, formado por 189 representantes das regiões e das entidades locais, em sua maioria eleitos em nível regional ou local, será consultado obrigatoriamente sobre cinco políticas comunitárias: educação, cultura, saúde pública, redes transeuropéias (transportes, telecomunicações e energia) e coesão econômica e social. Além disso, poderá emitir por iniciativa própria suas diretrizes sobre outras políticas públicas e expressará o ponto de vista geral das entidades territoriais à Comissão e ao Conselho de Ministros, quando estes estiverem preparando as decisões comunitárias.

4.9 Os Recursos Financeiros da Política Regional

A administração e as políticas da União Europeia, inclusive a política regional, são financiadas, em última análise, por três fontes de receitas: tarifas alfandegárias cobradas nos portos de entrada da Comunidade, impostos sobre a importação de alimentos e uma proporção das receitas nacionais do Imposto sobre o Valor Adicionado (VAT). Outras fontes de receitas (impostos nacionais diretos com finalidades específicas) podem ser acionadas, em caráter excepcional, se a necessidade se apresentar.

Um aspecto importante da evolução da política regional (deixado à parte até aqui) é ligado a seus recursos financeiros. A tabela 10, a seguir, expõe alguns dos dados pertinentes, a partir do ano de criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ou seja, 1975. O primeiro ponto a observar é que as despesas totais das Comunidades Europeias cresceram continuamente, não apenas em valores absolutos, como em percentagem do PIB conjunto dos países-membros.⁴⁶

Apesar de as despesas totais das comunidades europeias terem crescido inclusive como percentagem do PIB conjunto dos países-membros, as despesas com a

⁴⁵ Com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia na União Europeia, em 1995, houve revisão dos recursos financeiros previstos para os fundos estruturais. Houve também a criação de um objetivo nº 6, para ajudar as regiões dos países nórdicos com densidades populacionais extremamente baixas.

⁴⁶ As despesas totais referem-se ao conjunto das comunidades europeias, que incluem a própria CEE (hoje União Europeia), a EURATOM e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Além disso, as estatísticas orçamentárias incluem também os recursos destinados ao Fundo Europeu de Desenvolvimento. Mais de 95% dos gastos reportados são, entretanto, da Comunidade Econômica. A série de despesas totais a preços constantes é disponível nas fontes citadas. O comportamento da série a preços constantes é o mesmo da série de valores nominais, não sendo necessário expor os números aqui.

política regional tiveram sua participação continuamente aumentada nas despesas totais das comunidades, o que significa dizer que elas cresceram ainda mais, como percentagem dos PIB combinados dos países. Houve, entretanto, oscilações na série. Em particular, há um grande salto nas despesas (absolutas e relativas) em 1981—1982, com queda acentuada em 1983—1984. Contudo, esses foram anos nitidamente anormais; se forem ignorados, poderá se perceber que as despesas com a política regional, em 1984, tanto como parcela das despesas totais das comunidades, quanto como percentagem do PIB global, se enquadram perfeitamente dentro da tendência de crescimento. A partir de 1988, como resultado de uma diretiva explícita do Conselho Europeu (a terceira reforma do FEDER data desse ano), o crescimento das despesas com a política regional se acelerou substancialmente, e atingiu um pico de 14,1% das despesas totais das comunidades em 1992. Nos dois anos seguintes, houve quedas acentuadas nos gastos do FEDER, situação que seria revista na programação para o período 1994—1999, como veremos na seção seguinte.⁴⁷

⁴⁷ Deve-se levar em conta que as despesas da União Européia com a política regional são feitas em adição aos gastos correspondentes dos próprios países. Uma avaliação razoável é que estes últimos sejam de igual magnitude dos primeiros. Nessa hipótese, podemos estimar que a despesa média dos últimos três anos da política regional comunitária européia (*ai incluídos os gastos dos países-membros apenas nos programas e projetos cofinanciados pela União Européia*), deve ter se aproximado de $2 \times 7,7$ bilhões de ecus, ou seja, 15,4 bilhões de ecus ou, ainda (usando a taxa de câmbio média de ecus para dólares de abril de 1996), $15,4 \times 1,2639 = 19,5$ bilhões de dólares (a utilização da média trienal visa atenuar o efeito da queda anormal das despesas regionais em 1994, algo que não reflete a realidade mais estável da União Européia). US\$ 19,5 bilhões correspondem a 0,26% do PNB conjunto dos países-membros da União Européia, tal como estimado pelo Banco Mundial (ver tabela 1). Para colocar esse valor numa perspectiva mais familiar, o seguinte cálculo é pertinente: considerando que o PNB brasileiro de 1994 foi estimado pelo mesmo Banco Mundial em 473 bilhões de dólares, 0,26% desse valor corresponde a US\$ 1,2 bilhões; isso é menos do que o Brasil, efetivamente, gasta com a política regional (num cálculo grosseiro, a soma dos fundos de incentivos fiscais FINOR e FINAM, com os chamados fundos regionais constitucionais — FNE, FNO e FCO —, ultrapassa US\$ 1,6 bilhão). Deve ser ressaltado, contudo, que praticamente todos os países europeus conduzem programas próprios de política regional, independentes da União Européia, cujas despesas não estão incluídas no cálculo acima.

TABELA 10
União Européia
Despesas Orçamentárias Totais e
Despesas das Políticas Agrícola e Regional — 1975—1994

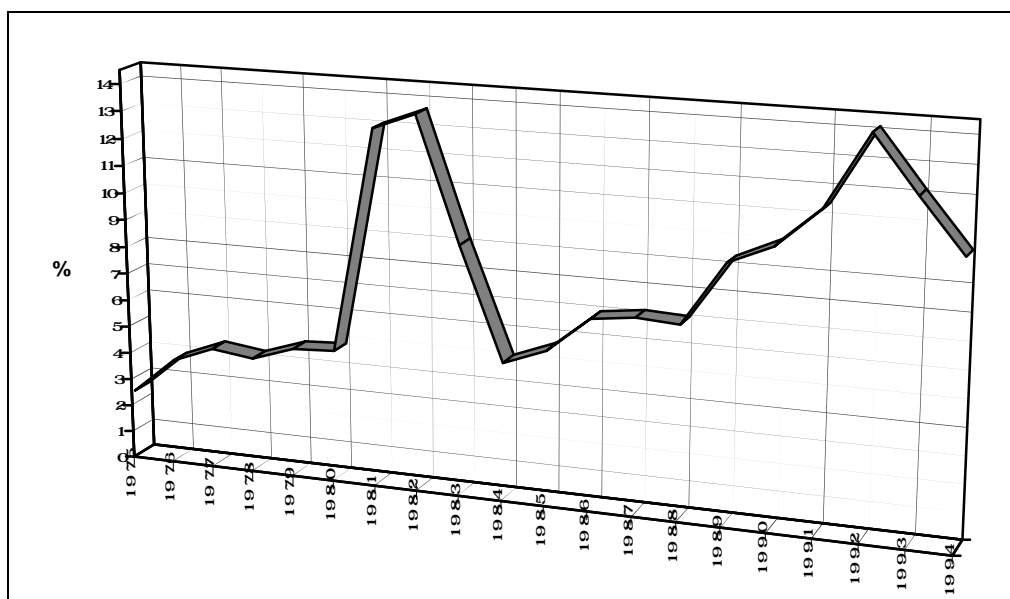
Ano	Despesa Total		Despesas com a Política Regional, FEDER (Exclusive FSE e FEOGA-O)			Despesas com Outros Fundos Estruturais		Despesas com a Política Agrícola Comum	
	(Milhões de Ecus)	(%) do PIB Comunitário	(Milhões de Ecus)	(%) da Despesa Total	(%) do PIB Comunitário	(Milhões de Ecus)	(%) da Despesa Total	(Milhões de Ecus)	(%) da Despesa Total
1975	6 101,4	0,5	150,0	2,5	0,014	225,3	3,7	4 327,7	70,9
1976	7 895,5	0,6	300,0	3,8	0,023	323,8	4,1	5 636,7	71,4
1977	9 076,1	0,6	400,0	4,4	0,028	285,5	3,1	6 587,1	72,6
1978	12 510,1	1,7	525,0	4,2	0 033	863,7	6,9	8 679,3	69,4
1979	14 773,5	1,8	699,0	4,7	0,038	816,5	5,5	10 387,1	70,3
1980	16 454,8	1,7	793,4	4,8	0,038	1 015,1	6,2	11 291,9	68,6
1981	18 529,4	1,7	2 406,5	13,0	0,105	1 160,3	6,3	11 063,7	59,7
1982	21 300,8	1,7	2 905,4	13,6	0,117	1 664,7	7,8	12 259,8	57,6
1983	25 432,5	1,9	2 306,6	9,1	0,086	1 774,7	7,0	15 785,8	62,1
1984	28 039,6	1,9	1 412,5	5,0	0,049	1 807,5	6,4	18 330,4	65,4
1985	28 833,2	1,9	1 610,0	5,6	0,052	2 092,9	7,3	19 727,8	68,4
1986	35 820,2	2,1	2 456,7	6,9	0,070	3 208,0	9,0	22 118,1	61,7
1987	36 234,8	2,0	2 560,1	7,1	0,069	3 299,5	9,1	22 950,1	63,3
1988	42 495,2	2,2	2 979,8	7,0	0,074	3 439,5	8,1	27 635,2	65,0
1989	42 284,1	2,0	3 920,0	9,3	0,089	4 025,1	9,5	25 844,3	61,1
1990	45 608,0	2,0	4 554,1	10,0	0,096	5 037,3	11,0	27 094,2	59,4
1991	55 155,8	2,2	6 306,8	11,4	0,122	7 664,2	13,9	30 960,8	56,1
1992	60 500,9	2,2	8 559,2	14,1	0,158	9 824,8	16,2	31 243,2	51,6
1993	67 643,5	2,4	8 173,4	12,1	0,148	11 814,2	17,5	34 236,6	50,6
1994	62 362,6	2,4	6 331,2	10,2	0,126	9 095,0	14,6	32 906,2	52,8

Fonte: Commission des Communautés européennes, Vade-Mecum Budgétaire, 1993; Communautés européennes, Rapport Financier, 1994.

Obs.: As despesas com o FEDER são apenas parte (embora a maior parte) dos gastos com a política regional. Como veremos na tabela 11, tanto o FSE quanto o FEOGA-Orientação (FEOGA-O) aportam recursos para os objetivos 1, 2 e 5b. Não foi possível desagregar esses gastos para os dois fundos citados.

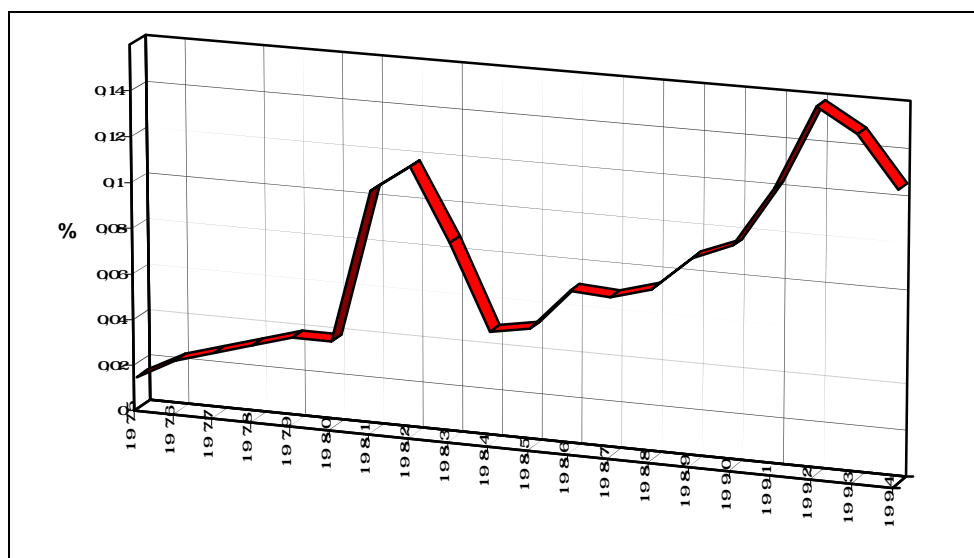
Os gráficos 6 e 7 descrevem o comportamento das despesas com a política regional comunitária, tanto em termos de sua participação nas despesas totais das comunidades europeias, quanto em termos de percentagem do PIB conjunto dos países-membros.

GRÁFICO 6
 União Européia
 Despesas da Política Regional como Porcentagem das Despesas Totais
 1975/1994



Fonte: Commission des Communautés européennes, Vade-Mecum Budgétaire, 1993; e Communautés européennes, Rapport Financier, 1994.

GRÁFICO 7
 União Européia
 Despesas da Política Regional como Porcentagem do PIB Comunitário 1975/1994



Fonte: Commission des Communautés européennes, Vade-Mecum Budgétaire, 1993; e Communautés européennes, Rapport Financier, 1994.

5 A POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA ATUAL

5.1 Os Objetivos dos Fundos Estruturais e do Fundo Regional, em Particular

As políticas regional, social e de reforma do setor agrícola da União Européia são financiadas por quatro fundos estruturais: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola — Seção Orientação (FEOGA-O), e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP). Existe, ainda, um Fundo de Coesão cujos quatro países beneficiários (Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha) recebem subvenções de solidariedade concedidas pelos principais países da Associação Européia de Livre Comércio (EFTA). Por último, o Banco Europeu de Investimentos também contribui com suas operações de financiamento para as políticas estruturais, em especial a política regional da União Européia [Comisión Europea (1994, p. 5)]. O regulamento de 1993 estabelece que a ação da Comunidade, por meio de seus fundos estruturais e demais instrumentos (inclusive o Banco Europeu de Investimentos) procurará atingir cinco objetivos, cujas definições foram alteradas em relação ao que havia sido estabelecido em 1988. O quadro 1 expõe as novas definições dos cinco objetivos e identifica quais fundos têm responsabilidade de atuar para a consecução de cada um deles.

Dos objetivos especificados no quadro 1, os de números 3, 4 e 5a se aplicam a todo o território da União Européia. São objetivos propriamente *regionais*, portanto, os de números 1, 2 e 5b. O mapa 10 localiza as regiões da União Européia (EUR 12) beneficiárias de ações voltadas para os três objetivos (1, 2 e 5b) da política regional.⁴⁸

QUADRO 1
Divisão das Responsabilidades dos Fundos Estruturais da União Européia segundo os Objetivos Estabelecidos

Objetivo	FEDER	FSE	FEOGA-Orientação	IFOP
<i>Objetivo nº 1:</i> Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões em atraso de desenvolvimento.	X	X	X	
<i>Objetivo nº 2:</i> Reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (aí compreendidas as regiões com maior concentração de emprego e as comunidades urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial.	X	X		
<i>Objetivo nº 3:</i> Combater o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão no mercado de trabalho.		X		
<i>Objetivo nº 4:</i> Facilitar a adaptação dos trabalhadores e trabalhadoras às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção.		X		
<i>Objetivo nº 5a:</i> Promover o desenvolvimento rural: (a) acelerando a adaptação das estruturas agrícolas no quadro da reforma da política agrícola comum.			X	X
<i>Objetivo nº 5b:</i> Promover o desenvolvimento rural: (b) facilitando o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais.	X	X	X	

Fonte: Règlement (CEE) No 2081/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (Journal officiel des Communautés européennes, 31.7.93).

⁴⁸ Desde o início de 1995, foi instituído o objetivo nº 6, também de natureza regional, voltado para o apoio a programas de desenvolvimento nas regiões mais escassamente povoadas dos países nórdicos (Suécia e Finlândia).

MAPA 10



Algumas modificações foram implantadas pela reforma de 1993 nos objetivos dos fundos estruturais. Em particular, o novo objetivo 3 engloba os antigos objetivos 3 e 4, e visa facilitar a integração no mercado de trabalho (além dos menores de 25 anos, já contemplados anteriormente) também de pessoas expostas à exclusão naquele mercado. O novo objetivo 5b deve se preocupar não apenas com o desenvolvimento, mas também com o ajustamento estrutural das zonas rurais. Além disso, foi prevista a inclusão de regiões que sofreram as conseqüências de um declínio da atividade pesqueira dentre aquelas contempladas pelas ajudas dos fundos estruturais. Com a revisão nas definições dos objetivos, modificou-se, também, a proporção da população da União Européia que pôde se habilitar a receber os benefícios da política regional. Como se detalha na tabela 11, 51,72% da população da EUR 12 é beneficiária potencial da política regional comunitária. Em três países (Irlanda, Portugal e Grécia), a população inteira está coberta. Na Espanha, essa proporção alcança 84,37%; na Itália, 55,87% da população pode ser beneficiada pelas ações dessa política.

A tabela 11 apresenta as proporções da população de cada país potencialmente beneficiária dos objetivos 1, 2 e 5b e discrimina as regiões cobertas pelo objetivo 1.

TABELA 11
Países da União Européia (EUR 12)
População Beneficiada pelos Objetivos Regionais
(Objetivos 1, 2 e 5b)

		(Em porcentagem)
País	Regiões do Objetivo 1	População Potencialmente Beneficiária dos Objetivos 1, 2 e 5b
Bélgica	Hainaut	31,34
Dinamarca	(nenhuma região)	15,54
Alemanha	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	39,11
Grécia	(a totalidade do país)	100,00
Espanha	Andaluzia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galícia, Islas Canárias, Murcia	84,37
França	(nenhuma região)	47,58
Irlanda	(a totalidade do país)	100,00
Itália	Abruzzi (1994/1996), Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicília	55,87
Luxemburgo	(nenhuma região)	41,99
Países Baixos	Flevoland	24,09
Portugal	(a totalidade do país)	100,00
Reino Unido	Highlands and Islands Enterprise Areas, Meyerside, Northern Ireland	41,67
União Européia (EUR 12)		51,72

Fonte: Comisión Europea, 1994, p. 8-9 e Règlement-Cadre, Journal officiel des Communautés européennes, 31.7.93.

5.2 Os Modos de Atuação da Política Regional

Os fundos estruturais, neles incluído o FEDER e o IFOP, atuam financeiramente de acordo com as seguintes formas:

1. cofinanciamento de programas operacionais;
2. cofinanciamento, inclusive na forma de reembolso, de um regime de incentivos de um país-membro da Comunidade;
3. outorga de subvenções globais, em geral administradas por uma agência intermediária, designada pelo Estado-Membro com a concordância da Comissão. Esta agência se encarrega de repartir a subvenção global nas parcelas individuais atribuídas aos beneficiários finais; e
4. apoio à assistência técnica, aí compreendidas as medidas de preparação, apreciação, acompanhamento e avaliação de projetos piloto e de demonstração.⁴⁹

O FEDER financia, a fundo perdido (objetivo 1), entre outras coisas, investimentos diretos na produção, para criar empregos estáveis, e a construção de infra-estruturas para o desenvolvimento econômico. Estas infra-estruturas incluem não apenas obras materiais, como ferrovias e usinas de geração de energia, mas também o investimento em saúde e educação, formador de capital humano. No objetivo 2, um dos focos principais de atuação do FEDER e do FSE é o financiamento de infra-estruturas para reabilitar instalações industriais que se tornaram tecnologicamente obsoletas. A diversificação econômica das zonas rurais vulneráveis (objetivo 5b) é promovida, entre outras coisas, pela colaboração financeira para a construção de infra-estruturas que estimulem a criação de empregos não-agrícolas naquelas áreas.

O quadro 2 detalha esses objetivos e os métodos de ação.

⁴⁹ Règlement (CEE) n^o 2081/93 du Conseil, du 20 Juillet 1993 (Règlement-Cadre), in Journal officiel des Communautés européennes (31.7.93).

QUADRO 2
União Européia — Objetivos Regionais e
Formas de Atuação dos Fundos Estruturais

<p><i>Objetivo nº 1:</i> Desenvolvimento econômico das regiões atrasadas</p> <p>As ações visam recuperar o atraso nas regiões contempladas, mediante:</p> <p>A realização de investimentos diretos na produção, para criar empregos estáveis.</p> <p>A construção de infra-estruturas essenciais para o desenvolvimento econômico, entre as quais se contam as redes transeuropeias (transporte, telecomunicações e energia) e para a proteção do meio ambiente.</p> <p>O oferecimento de serviços diversos às pequenas e médias empresas (assessoramento, instalação, engenharia financeira, etc.) para aproveitar o potencial local e regional; pesquisa e desenvolvimento.</p> <p>A realização de investimentos nas infra-estruturas de educação e saúde.</p> <p>Iniciativas de formação profissional nos setores de ensino, pesquisa e administração; ajudas ao emprego.</p> <p>A adoção de diversas medidas de desenvolvimento rural (adaptação das estruturas agrárias, turismo, patrimônio rural, distíntivos de qualidade, etc.).</p>	<p><i>Objetivo nº 2:</i> Reversão econômica das zonas afetadas pelo declínio industrial</p> <p>A preocupação central é com o emprego e a implantação de empresas num contexto promissor, mediante:</p> <p>A realização de investimentos em novas atividades produtivas.</p> <p>A construção de infra-estruturas, sobretudo para reabilitar instalações industriais e proteger o meio ambiente.</p> <p>O oferecimento de serviços diversos às pequenas e médias empresas; pesquisa e desenvolvimento; formação profissional, que abarca todos os centros de pesquisa; ajudas ao emprego.</p>	<p><i>Objetivo nº 5b:</i> Diversificação econômica das zonas rurais vulneráveis</p> <p>As medidas para o alcance desse objetivo centram-se nas atividades alternativas no meio rural, estimuladas por meio de:</p> <p>Realização de investimentos, sobretudo na infra-estrutura, para criar empregos não-agrícolas (pequenas e médias empresas, turismo, etc.) e proteger o meio ambiente.</p> <p>Oferecimento de diversos serviços às pequenas e médias empresas; pesquisa e desenvolvimento; formação, que abarca também a pesquisa; melhoria das condições, especialmente territoriais, de exploração agrícola; diversas medidas de desenvolvimento rural.</p>
---	---	---

Fonte: Règlement (CEE) nº 2083/93 du Conseil, du 20 Juillet 1993 (Règlement FEDER), in Journal officiel des Communautés Européennes (31.7.93) e Comisión Europea, 1994, p. 8.

A reforma de 1993 reforçou os quatro princípios básicos que devem orientar as ações financiadas com recursos dos fundos estruturais. São eles:

1. A *concentração* das medidas nos cinco objetivos prioritários de desenvolvimento apresentados no quadro 1;
2. A *programação*, que se materializa em programas plurianuais de desenvolvimento e que segue um processo de decisão em várias etapas, nas quais colaboraram todos os interessados, até que os promotores de projetos, públicos ou privados, assumam a tarefa de realização dos mesmos;
3. A *cooperação*, que supõe a colaboração mais estreita possível entre a Comissão Européia e as autoridades competentes de cada Estado, nas escalas nacional, regional ou local, desde a fase preparatória até a aplicação das medidas;

4. A *adicionalidade*, princípio segundo o qual a ajuda comunitária é um complemento do esforço dos Estados, que, portanto, salvo em situações especiais, devem manter os gastos públicos que dedicam a cada objetivo no mesmo nível, no mínimo, que durante o período anterior.⁵⁰

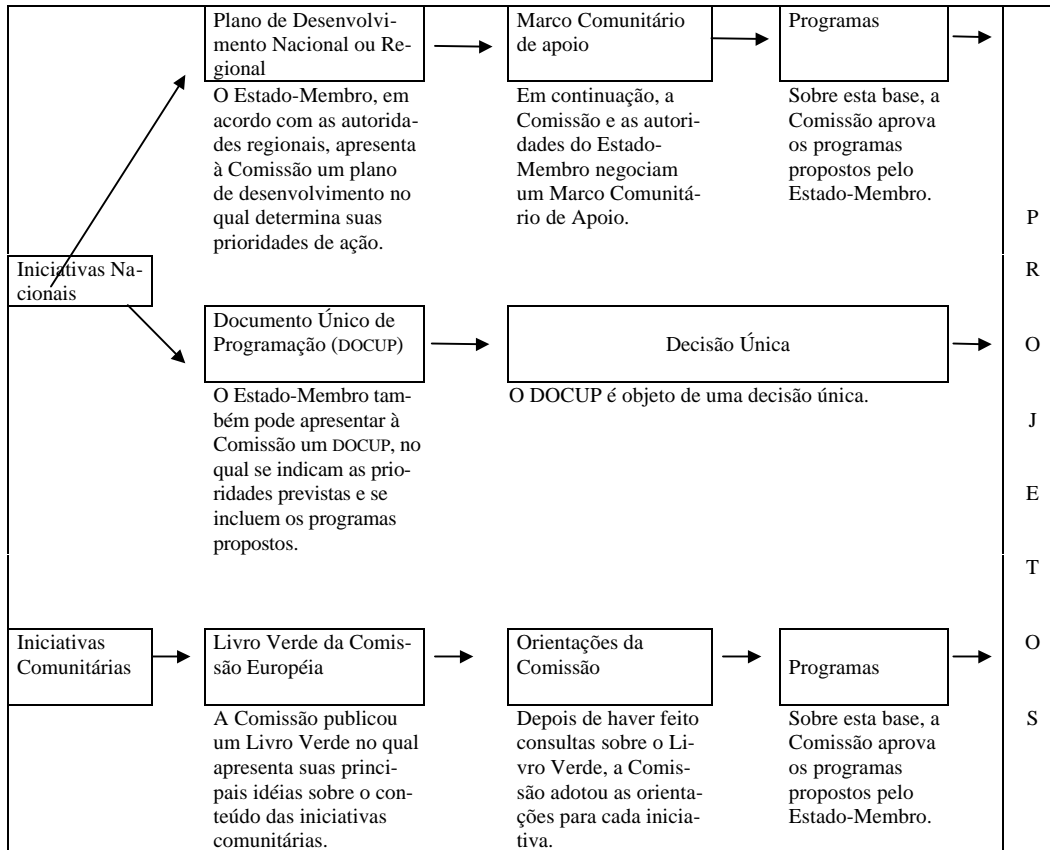
Dois destes princípios merecem comentários específicos:

Adicionalidade: Os problemas encontrados para pôr em prática esse princípio motivaram a adoção de novos critérios para a comprovação de que as despesas feitas pelo FEDER (em particular) não estavam apenas substituindo gastos anteriormente custeados diretamente pelos Estados-Membros. Foi estabelecido que, de 1993 em diante, cada Estado-Membro deverá manter, para cada objetivo, no conjunto dos territórios abrangidos, suas despesas estruturais públicas ou de caráter público pelo menos nos mesmos níveis que durante o período de programação precedente, tendo em consideração, contudo, entre outras coisas, as condições macroeconômicas nas quais se efetuam os financiamentos (Règlement de coordination — CEE nº 282/93, art. 9).

Programação: Especialmente no caso das iniciativas nacionais (em contraste com as iniciativas comunitárias, objeto de discussão mais adiante), a figura 2 mostra o papel decisivo dos planos nacionais de desenvolvimento nacional (ou regional) no encaminhamento das ações da política regional comunitária.

⁵⁰ O princípio mais geral da *subsidiaridade*, confirmado no Tratado de Maastricht, preside as relações entre a Comunidade e os Estados-Membros. De uma forma geral, significa que as autoridades superiores só podem e só devem atuar quando um objetivo determinado não se pode alcançar satisfatoriamente em um nível menos elevado. Assim, portanto, corresponde às autoridades competentes nacionais selecionar os projetos a serem financiados e encarregar-se de sua aplicação.

FIGURA 2
Etapas na Formulação e Execução das Ações
da Política Regional Comunitária



Fonte: Comisión Europea, 1994.

Como regra geral, os fundos estruturais não são utilizados para financiar projetos individuais, mas sim programas de desenvolvimento que contam com um orçamento próprio. Estes têm duas origens possíveis: de iniciativa nacional e de iniciativa comunitária. Os programas de iniciativa nacional são elaborados a partir dos Planos de Desenvolvimento ou dos Documentos Únicos de Programação (DOCUP) apresentados pelos Estados-Membros. Os planos de desenvolvimento são negociados com a Comissão e dão origem aos Marcos Comunitários de Apoio (MCA) os quais, por sua vez, dão lugar a programas que são aprovados posteriormente. Os DOCUP, ao contrário, incluem desde o início as propostas de programas e passam, portanto, a ser operativos quando da sua aprovação pela Comissão.

Os programas de iniciativa comunitária se baseiam nas orientações elaboradas pela própria Comissão Européia. Constituem-se em complementação dos MCA e dos DOCUP e contribuem para a resolução de problemas que têm repercussões comunitárias específicas [Comisión Europea (1994, p. 10-11)].

5.3 As Iniciativas Comunitárias

Alguns programas de desenvolvimento regional podem ser propostos diretamente pela Comissão. São as iniciativas comunitárias, criadas em 1988 e reafirmadas pela reforma de 1993. Entre 1994 e 1999, os programas de iniciativa comunitária se centrarão em sete temas:

1. Cooperação transfronteiriça (INTERREG II), 2,9 (2,3) bilhões de ecus;⁵¹
2. Desenvolvimento local no meio rural (LEADER II), 1,4 (0,9) bilhões de ecus;
3. Ajuda às regiões ultraperiféricas (REGIS II), 600 (600) milhões de ecus;
4. Emprego e desenvolvimento de recursos humanos (EMPLOI), 1,4 (0,8) bilhões de ecus;
5. Adaptação às mudanças estruturais (ADPAT, PME, RECHAR II, KONVER, RESIDER II, RETEX e outros), 4,7 (2,2) bilhões de ecus;
6. Política urbana (URBAN), 600 (400) milhões de ecus; e
7. Reestruturação do setor pesqueiro (Pesca), 250 (100) milhões de ecus [Commission européenne (1994b); Comisión Europea (1994)].

Cooperação Transfronteiriça (INTERREG II)

Inicialmente concebida em 1990, a iniciativa INTERREG visa preparar as regiões fronteiriças da Europa, em regra mais atrasadas, para a integração completa da economia continental. Por regiões fronteiriças entendem-se tanto aquelas localizadas nas fronteiras externas da União Européia, como nas fronteiras internas (ou seja, entre dois países da União).

A INTERREG II combina duas linhas de ação. De uma parte, tem o objetivo de desenvolver a cooperação transfronteiriça e de ajudar as regiões fronteiriças a superarem os problemas específicos decorrentes de seu relativo isolamento. De outra parte, a iniciativa deverá contribuir para completar as redes locais de energia, integrando-as aos sistemas energéticos mais amplos do continente europeu [Commission Européene (1994b, p. 16)].

Desenvolvimento Local no Meio Rural (LEADER II)

Na sua versão anterior, a iniciativa leader originou-se em 1991 (*op. cit.*, 1994b, p. 20). A idéia é apoiar as iniciativas locais (aquisição de competências, programas de inovação rural, cooperação transnacional, entre outras). Os dois grupos preferenciais de beneficiários dessa iniciativa são: (i) os constituídos de instituições tanto do setor público quanto do privado comprometidos com o desenvolvimento rural da localida-

⁵¹ Os números entre parênteses se referem às verbas que, dentro de cada programa, serão destinadas ao objetivo 1 da política regional.

de específica; e (ii) as associações, cooperativas e câmaras de comércio cuja ação prioritária se dê em nível local (*op. cit.*, 1994b, p. 20).

Ajuda às Regiões Ultraperiféricas (REGIS II)

Voltada para o apoio ao desenvolvimento das regiões europeias mais distanciadas do centro (os departamentos franceses de ultramar, a ilha da Madeira, os Açores e as Ilhas Canárias), a iniciativa REGIS foi criada em 1992. Na sua versão atual, REGIS II, cofinancia, nas regiões beneficiadas, programas de diversificação das atividades agrícolas, de consolidação das infra-estruturas de transporte e de comunicação; de formação profissional e de cooperação entre as regiões ultraperiféricas (*op. cit.*, 1994b, p. 21).

Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos (EMPLOI)

Os objetivos do programa são a criação de empregos, a promoção da solidariedade social dentro de toda a Comunidade e a igualdade de oportunidades para as mulheres no mercado de trabalho. Os programas passíveis de apoio incluem medidas para uma melhor organização dos sistemas de formação, orientação e colocação da mão-de-obra; ajudas à formação de conselhos, apoio à criação de empregos e empresas; e a informação e a comunicação sobre os mercados de trabalho (*op. cit.*, 1994b, p. 22).

Adaptação às Mudanças Estruturais

Inclui, entre outros, os programas (*op. cit.*, 1994b, p. 24 ss.):

i. ADPAT (adaptação dos trabalhadores às mudanças estruturais, melhoria da competitividade das empresas, prevenção do desemprego pela melhoria de qualificação dos trabalhadores e a criação de novos empregos e atividades);

ii. PME (apoio às pequenas e médias empresas industriais e de serviços, particularmente nas regiões do objetivo 1, visando à sua adaptação ao mercado único);

iii. RECHAR II (carvão), RESIDER II (siderurgia) e RETEX (têxtil e confecções), cujos objetivos são o de apoiar a reestruturação das regiões atingidas pela desorganização de sua atividade econômica (muito dependentes da produção de carvão, de produtos siderúrgicos ou têxteis), mediante o apoio a iniciativas que dêem tratamento prioritário à preservação do meio ambiente, às novas atividades econômicas e ao fortalecimento dos recursos humanos; e

iv. KONVER, que apóia a diversificação produtiva nas regiões muito dependentes da indústria bélica, ora em declínio.

Política Urbana (URBAN)

O programa URBAN tem por objetivo a revitalização dos bairros decadentes nas cidades europeias, mediante o apoio às ações de revitalização econômica e social,

à renovação da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos e a melhoria do meio ambiente.

Reestruturação do setor pesqueiro (PESCA)

Objetiva apoiar projetos de diversificação econômica, ou de racionalização das empresas nas regiões europeias dependentes da atividade pesqueira, as quais enfrentam sérios problemas de perda de dinamismo e redução dos mananciais.

5.4 Iniciativas Inovadoras A Comissão pode destinar até 1% dos recursos dos fundos estruturais para financiar projetos inovadores, como projetos-piloto, redes de cooperação e estudos, destinadas a traçar novas políticas, mediante fórmulas experimentais em escala europeia. Da mesma forma, a Comissão pode elaborar formas originais de ajuda às pequenas e médias empresas nos níveis local e regional. Entre 1994 e 1999, as medidas inovadoras terão os seguintes objetivos prioritários:

i. cooperação inter-regional: intercâmbio de experiências, cooperação entre autoridades regionais e locais, cooperação com as regiões de terceiros países e atividades horizontais;

ii. ordenamento do território europeu: Programa Europa 2000+ (estudos sobre a evolução do território europeu, bases de dados e cartografia, etc.), cofinanciamento de planos de ordenamento ou de estudos de viabilidade, e projetos-piloto de demonstração;

iii. desenvolvimento econômico regional: aproveitamento dos recursos locais, tecnologias de telecomunicações nas regiões menos desenvolvidas e funções econômicas do patrimônio cultural; e

iv. aplicação das políticas urbanas.

5.5 As Redes Transeuropeias A criação de grandes redes de infra-estrutura é uma das prioridades da União Europeia, tanto em função de seu objetivo maior da integração, quanto da política regional. Previstas no Tratado de Maastricht, as redes de infra-estruturas (especialmente nos setores de informação, comunicações, transporte e energia) são consideradas essenciais para aumentar a competitividade — global e dos seus vários territórios — da economia europeia [Comissão Europeia (1994, p. 55)].⁵²

⁵² O Conselho Europeu de Bruxelas, reunido em 1993, instituiu dois grupos encarregados de produzir estudos sobre necessidades de infra-estruturas no processo de integração econômica. Um dos grupos, presidido por H. Christophersen, então um dos vice-presidentes da Comissão Europeia, identificou 34 projetos prioritários que deveriam ser realizados no setor de transportes, e oito projetos de energia. O outro grupo, liderado por um membro da Comissão, M. Bange-mann, foi composto por renomados especialistas em informática, elaborou um relatório sobre as prioridades e os meios que a União Europeia deveria ter para implementar redes de telecomunicações (*op. cit.*, 1994, p. 56).

Informação e Comunicações

O relatório Bangemann, que tratou da informação e das comunicações, identificou dez projetos, ou aplicações, prioritários. Entre esses, podem ser destacados por suas fortes implicações territoriais:

- i. o projeto *teletrabalho*, que visa equipar dez milhões de postos de trabalho até o ano 2000;
- ii. as aplicações que permitirão às pequenas e médias empresas expedir suas propostas por via eletrônica e utilizar serviços telemáticos;
- iii. o desenvolvimento do ensino aberto e à distância;
- iv. a formação de uma rede para as universidades e centros de pesquisa;
- v. o controle da navegação aérea;
- vi. a formação de redes de saúde;
- vii. uma rede transeuropeia para as administrações públicas; e
- viii. a *auto-estrada* de informação (redes banda larga) nas grandes cidades (*op. cit.*, 1994, p. 57-58).

A Comissão reconhece que a maior parte das mudanças no terreno da informação e das comunicações será comandada pelo setor privado. A política adotada é a de *acompanhar e dominar a transformação*.

“Nesse domínio, as prioridades comunitárias consistem em desenvolver a exploração das tecnologias de informação, dotar a Europa de serviços de base transeuropeus, prosseguir a implementação de um quadro regulamentador adaptado e reforçar as capacidades tecnológicas industriais” (*op. cit.*, 1994, p. 58).

Transportes

O mapa 11 identifica os projetos prioritários das redes transeuropeias de transporte. Já em 1990, foi aprovado o plano da rede ferroviária de grande velocidade (para os chamados trens de grande velocidade — TGV).

Depois, em outubro de 1993, o Conselho adotou o plano rodoviário (com 55 mil km de ligações transeuropeias, dos quais 12 mil km são de auto-estradas a serem construídas em dez anos) e o plano das vias navegáveis, com a constituição de uma rede interoperável, em dez anos. (*op. cit.*, 1994, p. 63).

Para os objetivos da política regional, o desenvolvimento das redes de transporte traz importantes implicações, no que diz respeito à competitividade dos territórios, ao seu equilíbrio e qualidade, bem como à sua maior abertura, inclusive a outros países. A Comissão reconhece que a abertura das redes transeuropeias de transporte pode acarretar conseqüências negativas para as regiões situadas entre os pontos de concentração da atividade econômica. Daí ressaltar a importância da

construção de pontos de acesso às grandes redes, assim como de redes secundárias, orientadas para melhorar a acessibilidade das regiões situadas fora das zonas de concentração econômica.

Energia

Os mapas 11 e 12 identificam os projetos componentes das redes transeuropeias de eletricidade e gás natural. De acordo com a Comissão Europeia (1994, p. 73):

“A política energética comunitária relativa às redes de energia visa a melhoria da competitividade da economia, a segurança do fornecimento e o reforço da coesão econômica e social, por meio de ações que dizem respeito, prioritariamente, a duas fontes de energia, a eletricidade e o gás, e à forma de realização de uma série de projetos prioritários”.

São pontos centrais da política o reforço à competição no setor, a ser conseguida, sobretudo, com a liberalização dos mercados energéticos, o que ampliará para os consumidores o leque de escolha entre fontes alternativas de energia.

As prioridades estratégicas, para a eletricidade, consistem em reforçar a interligação das redes e utilizar de modo mais eficaz as capacidades de produção, inclusive para servir melhor as áreas mais afastadas. Para o gás, é considerado essencial acelerar a implementação dos gasodutos transeuropeus (*op. cit.*, 1994, p. 76).

MAPA 11



MAPA 12



MAPA 13



5.6 Recursos Financeiros No período de programação 1994/1999, a União Europeia destinará 141 bilhões de ecus para os fundos estruturais, dos quais 117 bilhões serão alocados aos três objetivos (1, 2 e 5b) e às iniciativas comunitárias da política regional. A tabela 12 desagrega esses valores, por objetivos e por países, e dá outras informações.⁵³

Pela ordem decrescente, os países com maiores participações nos gastos com a política regional são Espanha (25,9%), Itália (15,3%), Alemanha (14,4%), Portugal (13,0%) e Grécia (12,8%). Mas uma classificação mais interessante é aquela que contrasta as duas últimas colunas da tabela (participação de cada país, respectivamente, nas despesas com a política regional e nas receitas da União Europeia). Ao se dividir, linha por linha, os valores das duas últimas colunas, chega-se a um indicador que classifica o país como *recebedor* (quando o resultado da divisão for maior do que um) ou *doador* líquido de recursos da política regional (quando o resultado for menor do que um). O gráfico 8 mostra que, por esse critério, apenas quatro países (pela ordem decrescente, Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha) são recebedores líquidos de recursos da política regional europeia. A Itália está precisamente na linha divisória (tem um quociente das despesas sobre as receitas igual a um) e todos os demais sete países da Europa dos Doze são doadores líquidos de recursos financeiros para a política regional.⁵⁴

⁵³ Os valores mencionados acima foram estabelecidos em 1993 e excluem as despesas financiadas pelo Fundo de Coesão. Além disso, com o alargamento de 1995 da União Europeia e a criação do IFOP e do objetivo 6 (também um objetivo de política regional), as previsões de despesa foram revisadas para mais, embora modestamente.

⁵⁴ O gráfico 8 ilustra, para o caso particular da União Europeia, o princípio de que as políticas regionais que, em quase todos os casos, têm entre seus objetivos a redução das disparidades de renda, sempre envolvem a transferência de recursos financeiros de umas para outras regiões. O que torna mais interessante a experiência europeia é que aqui contemplamos a transferência de renda entre países. É claro que uma avaliação completa de que países são recebedores líquidos (e quais são doadores líquidos) de recursos, na União Europeia, precisaria levar em conta outras atividades e outras políticas, em especial a política agrícola. Mas fazer tal avaliação não constitui objetivo do presente trabalho, permanecendo verdadeiro que, em termos estritos da política regional, Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha são recebedores líquidos de recursos dos demais países, especialmente da Alemanha, França e Reino Unido.

TABELA 12
União Européia
Distribuição das Ajudas Estruturais por Objetivos e Países,
1994—1999 e Origem das Receitas por Países

(Em milhões de ecus e em %)

Países	Iniciativas Nacionais					Iniciativas Comunitárias	Total das Despesas Regionais (Objs. 1, 2 e 5b) e Iniciativas Comunitárias	Participação nas Despesas Regionais (%)	Participação nas Receitas (1993) (%)
	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivos 3 e 4	Objetivo 5a	Objetivo 5b				
Bélgica	730	160	465	192	77	178	1 145	1,0	3,9
Dinamarca	-	56	301	263	54	87	197	0,2	1,9
Alemanha	13 640	733	1 942	1 134	1 227	1 265	16 865	14,4	28,5
Grécia	13 980	-	-	-	-	990	14 970	12,8	1,4
Espanha	26 300	1 130	1 843	432	664	2 242	30 336	25,9	8,7
França	2 190	1 765	3 203	1 913	2 238	1 232	7 425	6,3	18,0
Irlanda	5 620	-	-	-	-	374	5 994	5,1	0,8
Itália	14 860	684	1 715	798,6	901	1 505	17 950	15,3	15,5
Luxemburgo	-	7	23	40	6	6	19	0,1	0,2
Países Baixos	150	300	1 079	159	150	212	812	0,7	6,2
Portugal	13 980	-	-	-	-	1 233	15 213	13,0	1,6
Reino Unido	2 360	2 142	3 377	439	817	814	6 133	5,2	12,0
União Européia (EUR 12)	93 810	6 977	13 948	5 369	6 134	10 137	117 059	100,0	100,0

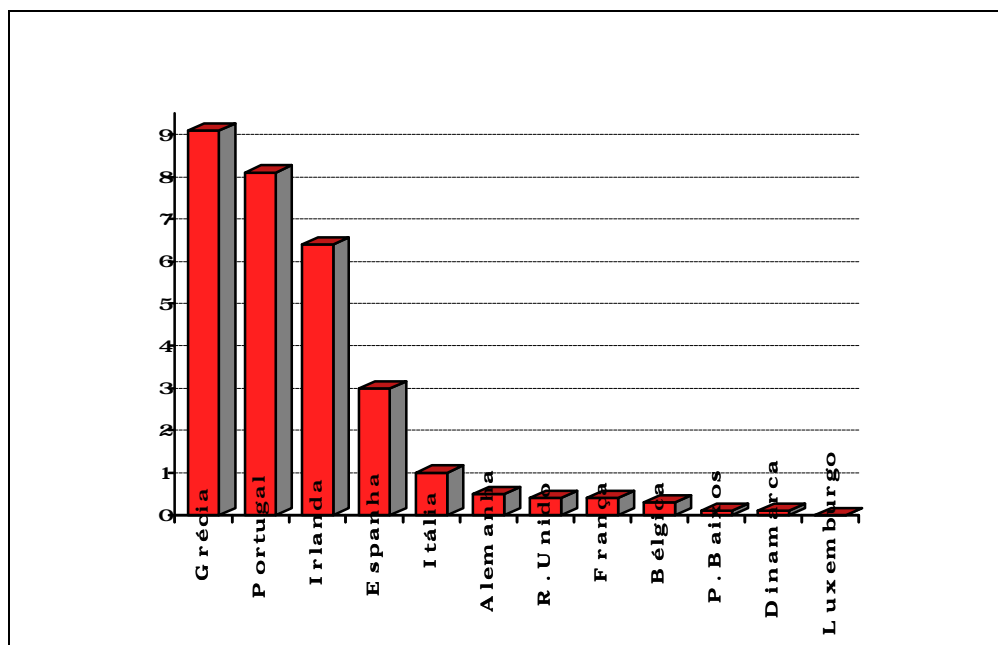
Fonte: Comisión Europea (1994, p 15).

Notas: 1) A programação do objetivo 2 consta de uma fase 1994—1996 e de outra fase 1997—1999, cuja dotação se distribuirá posteriormente.

2) Os montantes relativos às iniciativas comunitárias incluem (30.7.94) os orçamentos de apenas nove dos catorze programas desse tipo.

3) A diferença entre o total geral e os 141 471 milhões de ecus de dotação dos fundos estruturais é explicada nas notas anteriores pelo fato de que esse quadro não inclui as medidas inovadoras.

GRÁFICO 8
Países da União Européia
Razão entre as Participações nas Despesas da Política Regional
e na Receita Comunitária
(Despesas Previstas 1994/1999; Receitas do Orçamento de 1993)

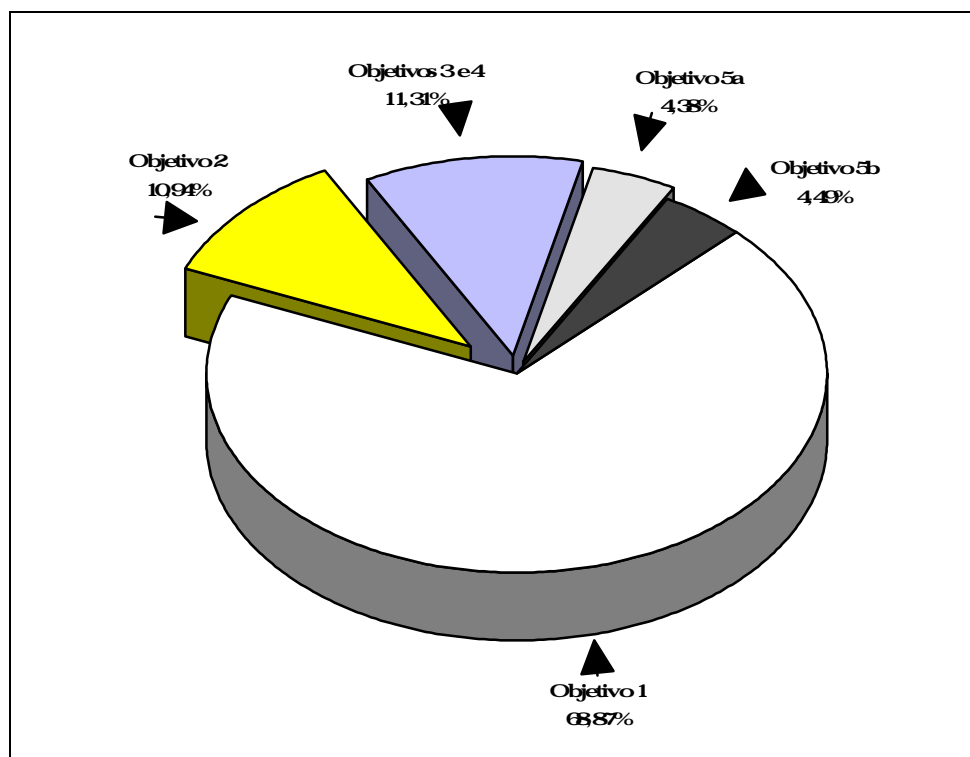


Fonte (dados brutos): Commission européenne, 1995a.

A distribuição dos recursos da política regional entre países, favorecedora dos países de menor desenvolvimento relativo, não resulta de acaso. Os regulamentos revisados dos fundos estruturais prevêem que a Comissão estabelecerá, segundo procedimentos transparentes, as repartições indicativas por Estado-Membro e por cada objetivo (de 1 a 4 e 5b) dos créditos previstos para os fundos estruturais, tendo em conta plenamente “(...) os seguintes critérios objetivos: a prosperidade nacional, a prosperidade regional, a população das regiões e a gravidade relativa dos problemas estruturais, aí compreendidos o nível de desemprego e, para os objetivos apropriados, as necessidades de desenvolvimento das zonas rurais” (Règlement-cadre — CEE nº 2081/93, art. 12, inciso 4).

O gráfico 9 mostra que a programação de 1994/1999 dos fundos estruturais dá considerável destaque ao objetivo 1 da política regional, o qual, isoladamente, deverá absorver quase 70% dos recursos totais destinados aos fundos estruturais.

GRÁFICO 9
Distribuição dos Recursos dos Fundos Estruturais por
Objetivos — 1994/ 1999 (%)



Fonte: Comisión Europea, 1994.

Obs.: Objetivo 1 (1994 — 1999): Desenvolvimento das regiões atrasadas; Objetivo 2 (1994 — 1999): Reconversão econômica das áreas em declínio industrial/Zonas parcialmente elegíveis para o objetivo 2; Objetivo 5b (1994 — 1999): Diversificação econômica das zonas rurais/Zonas parcialmente elegíveis ao objetivo 5b; Objetivo 6 (1995 — 1999): Desenvolvimento das regiões de baixíssima densidade populacional.

6 ALGUMAS CONCLUSÕES

As atuais disparidades de produto por habitante entre os países e as regiões da Europa dos Doze (ou dos Quinze), embora pequenas (pelos padrões brasileiros e latino-americanos), têm inspirado preocupações de duas espécies, ambas relacionadas com o processo de integração econômica do continente. Por um lado, os países e as regiões de menor desenvolvimento, predominantemente localizados na periferia geográfica da Europa ocidental, antecipam crescentes ameaças à sua própria viabilidade econômica. Por outro, os países mais adiantados percebem com maior clareza que a persistência de discrepâncias muito grandes no âmbito da Comunidade pode pôr em cheque — e, no limite, inviabilizar — a marcha para a união econômica e monetária.

O efeito conjunto dessas duas forças têm sido o de permitir um progressivo aprofundamento da política regional da União Européia. Não há que alimentar ilusões maiores com respeito a esse aprofundamento, entretanto. O jogo principal chama-se instituição da união econômica e monetária, com todas as suas condições e conseqüências. A intensificação da política regional reflete uma preocupação de segunda ordem, claramente subordinada à primeira. Isso não quer dizer que a política regional não tenha importância. Apenas, ela não tem *tanta importância* quanto alguns regionalistas poderiam reivindicar.

Existem fortes razões para se acreditar que as raízes das atuais disparidades regionais na Europa (em termos de produtos por habitante) foram estabelecidas ou, no mínimo, muito reforçadas, no século XIX, como desdobramentos da Revolução Industrial. Em essência, como vimos, a parte do atual território europeu conhecida como a *banana* (área de maior intensidade da atividade econômica) corresponde muito aproximadamente à área mais afetada, positivamente, pela Revolução Industrial. É certo que, dentro da *banana*, algumas sub-regiões de industrialização pioneira atualmente estão em declínio, mas isso não desmente a observação anterior. A correspondência entre as *periferias* geográfica e econômica na Europa ocidental é marcante e foi repetidas vezes mencionada no texto.

Se as divergências de desenvolvimento entre os países e as regiões européias foram sedimentadas num processo histórico mais que secular, não deveríamos esperar que elas pudessem ser revertidas em duas décadas, tempo de existência da política regional comunitária. Há estudos que sugerem, para o período 1950—1985, uma certa convergência de PIB *per capita* entre as regiões européias [Barro e Sala-I-Martin (1991)], mas seus resultados são sujeitos a uma série de limitações.⁵⁵ Como os dados básicos e as séries históricas de PIB regionais não estiveram disponíveis para o presente trabalho, não foi possível aprofundar a questão neste texto.

Deveria ser claro que as ações de política regional são apenas um dos fatores que, em seu conjunto, determinam as taxas de crescimento das várias regiões. Tendo isso em mente, e à luz da exposição anterior, pode-se dizer que, independentemente da direção em que se possam estar movendo as disparidades regionais observadas na Europa, o esforço de política regional que se vem empreendendo no continente é notável, e rico de lições para os brasileiros.

⁵⁵ Um estudo mais recente (Neven e Gouyette, 1995), por exemplo, é completamente inconclusivo, com respeito à existência ou não de convergência entre as regiões européias. A Comissão Européia reporta uma ligeira redução da dispersão dos produtos *per capita* das regiões européias na década de 80, mas reconhece que este movimento foi revertido no anos iniciais da presente década [Comissão Européia (1990); e Commission européenne (1994a)].

ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA A.1
Países da União Européia
Dados de População e de Produto — 1993 e 1994

País	População (Em (milhões)	Participação na População da CE (%)	PNB (US\$ milhões de 1994)	Participação no PNB Total da CE (%)	PNB Por Habitante (US\$)	Índice EUR 15 = 100	
						PNB 1994	PIB 1993
Bélgica	10,1	2,7	231,0	3,0	22 870	111,7	113,2
Dinamarca	5,2	1,4	145,4	1,9	27 970	136,6	112,4
Alemanha	81,5	22,0	2 084,8	27,5	25 580	125,0	108,2
Grécia	10,4	2,8	80,1	1,1	7 700	37,6	63,1
Espanha	39,1	10,5	525,5	6,9	13 440	65,7	77,8
França	57,9	15,6	1 356,0	17,9	23 420	114,4	110,0
Irlanda	3,6	1,0	48,7	0,6	13 530	66,1	81,0
Itália	57,1	15,4	1 102,0	14,5	19 300	94,3	102,4
Luxemburgo	0,4	0,1	15,8	0,2	39 600	193,5	160,4
P. Baixos	15,4	4,2	339,0	4,5	22 010	107,5	102,9
Áustria	8,0	2,2	197,0	2,6	24 630	120,3	111,8
Portugal	9,9	2,7	92,3	1,2	9 320	45,5	69,0
Finlândia	5,1	1,4	96,1	1,3	18 850	92,1	90,8
Suécia	8,8	2,4	207,1	2,7	23 530	115,0	99,8
Reino Unido	58,4	15,7	1 071,1	14,1	18 340	89,6	99,0
EUR 15	370,9	100,0	7 591,9	100,0	20 469	100,0	100,0

Fonte: População e PNB: World Bank, 1996; PIB (última coluna): EUROSTAT, 1995a.

TABELA A.2
 União Europeia (EUR 12)
 Divisão Regional e Sub-Regional
 Correspondências entre Regiões da União e dos Países-Membros

País	Regiões NUTS 1	nº	Regiões NUTS 2	nº	Regiões NUTS 3	nº
Bélgica	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
Dinamarca ¹		1		1	Amter	15
Alemanha	Länder	16	Regierungsbezirke	40	Kreise	543
Grécia	Grupos de regiões de desenvolvimento ²	4	Regiões de desenvolvimento	13	Nomoi	51
Espanha	Agrupacion de Comunidades Autonomas	7	Comunidades Autonomas + Melilla e Ceuta	17	Provincias	50
França	ZEAT + DOM ³	8	Régions	22	Départaments	96
		1		4		4
Irlanda		1		1	Planning Regions	9
Itália	Gruppi di Regioni ²		Regioni	20	Provincie	95
Luxemburgo		1		1		1
Países Baixos	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP-Regio's	40
Portugal	Continente +	1	Comissões de Coordenação regional +	5	Grupos de Conselhos	30
	Regiões Autônomas	2	Regiões Autônomas	2		
Reino Unido	Standard Regions	11	Groups of Counties	35	Counties/ Local Authority Areas	65
EUR 12		71		183		1 044

Fonte: EUROSTAT, in Comissão europeia, 1994a, p. 173.

Notas:¹ Uma repartição da Dinamarca em três regiões aparece na maior parte das tabelas e mapas do país.

² Reagrupamentos para fins comunitários.

³ ZEAT = Zones économiques d'aménagement du territoire; DOM = Département d'outre mer.

TABELA A.3
Regiões da União Européia (EUR 12)
Dados de Produto por Habitante, Desemprego e População

Ordem	Região	PIB por Habitante Poder Padrão de Compra — Média 1989/1990/1991 (EUR 12=100)	Taxa de Desemprego Média (1991/1992/1993)	População em 1991	
				Total em Milhões	Participação Acumulada (%)
1	Thüringen (D)	30,0	139,3	2,6	0,8
2	Mecklenburg-Vopommern (D)	33,0	158,8	1,9	1,3
3	Sachsen (D)	33,0	125,9	4,8	2,7
4	Alentejo (P)	33,9	85,1	0,5	2,9
5	Sachsen - Anhalt (D)	35,0	145,3	2,9	3,7
6	Voreio Aigaio (GR)	35,2	100,8	0,2	3,8
7	Brandenburg (D)	36,0	129,4	2,6	4,5
8	Ipeiros (GR)	36,2	111,1	0,3	4,6
9	Guadeloupe (F)	39,0	250,5	0,4	4,7
10	Centro (P)	39,6	28,3	1,7	5,2
11	Dytiki Ellada	40,8	98,8	0,7	5,4
12	Anatoliki Make, Thraki (GR)	43,3	61,1	0,6	5,6
13	Ionia Nisia (GR)	43,7	44,7	0,2	5,6
14	Thessalia (GR)	43,7	78,6	0,7	5,9
15	Réunion (F)	45,0	304,2	0,6	6,0
16	Kriti (GR)	45,5	45,3	0,5	6,2
17	Kentriki Makedonia (GR)	46,8	70,0	1,7	6,7
18	Peloponnisos (GR)	47,3	63,7	0,6	6,9
19	Algarve (P)	47,9	39,8	0,3	7,0
20	Extremadura (E)	49,5	279,9	1,1	7,3
21	Dytiki Makedonia (GR)	50,2	90,5	0,3	7,4
22	Norte (P)	50,2	35,0	3,5	8,4
23	Notio Aigaio (GR)	52,2	40,7	0,3	8,4
24	Attiki (GR)	52,3	112,6	3,5	9,5
25	Martinique (F)	53,0	239,9	0,3	9,6
26	Guyane (F)	54,0	231,3	0,1	9,6
27	Andalucia (E)	57,8	290,5	6,9	11,6
28	Calabria (I)	57,9	206,4	2,2	12,2
29	Stereia Ellada (GR)	58,0	79,5	0,6	12,4
30	Galicia (E)	58,3	160,3	2,8	13,2
31	Castilla - La Mancha (E)	63,1	167,2	1,7	13,7
32	Ceuta Y Melilla (E)	63,6	271,7	0,1	13,7
33	Basilicata (I)	64,5	223,5	0,6	13,9
34	Castilla - León (E)	66,7	179,6	2,6	14,7
35	Sicilia (I)	67,5	230,4	5,2	16,2
36	Ireland (IRL)	68,0	183,3	3,5	17,2
37	Campania (I)	70,2	224,0	5,8	18,9
38	Murcia (E)	71,3	208,8	1,0	19,2
39	Asturias (E)	71,5	188,4	1,1	19,5
40	Puglia (I)	74,1	157,5	4,1	20,7

continua

continuação

Ordem	Região	PIB por Habitante Poder Padrão de Com- pra — Média 1989/1990/1991 (EUR 12=100)	Taxa de Desemprego Média (1991/1992/1993)	População em 1991	
				Total em Milhões	Participação Acumulada (%)
41	Sardegna (I)	74,2	196,2	1,7	21,2
42	Cantabria (E)	74,4	179,3	0,5	21,3
43	Canarias (E)	74,5	267,0	1,5	21,8
44	Northern Ireland (RU)	75,1	165,8	1,6	22,2
45	Comunidad Valenciana (E)	76,0	202,2	3,8	23,3
46	Lisboa e Vale do Tejo (P)	76,6	53,5	3,3	24,3
47	Merseyside (RU)	76,7	152,5	1,4	24,7
48	Highlands, Islands (RU)	76,9	114,1	0,3	24,8
49	South Yorkshire (RU)	77,5	124,5	1,3	25,1
50	Hainaut (B)	77,6	141,8	1,3	25,5
51	Flevoland (NL)	78,1	78,3	0,2	26,6
52	Molise (I)	78,8	156,5	0,3	25,7
53	Corse (F)	79,8	114,7	0,3	25,7
54	Cornwall, Devon (RU)	80,2	105,7	1,5	26,2
55	Northumberland, Tyne, Wear (RU)	80,4	126,7	1,4	26,6
56	Clwyd, Dyfed, Gwynedd, Powys (RU)	81,1	92,7	1,1	26,9
57	Lüneburg (D)	81,9	49,9	1,5	27,4
58	Namur (B)	82,6	107,5	0,4	27,5
59	Lincolnshire (RU)	83,1	85,7	0,6	27,6
60	Friesland (NL)	83,6	105,5	0,6	27,8
61	Cleveland, Durham (RU)	83,8	124,5	1,2	28,2
62	Gwent, Mid Glamorgan (RU)	84,5	106,0	1,8	28,7
63	Rioja (E)	84,6	125,8	0,3	28,7
64	Luxembourg (B)	84,7	63,4	0,2	28,8
65	Aragón (E)	84,8	125,4	1,2	29,2
66	Solap, Staffordshire (RU)	84,8	82,3	1,4	29,6
67	Languedoc-Roussillon (F)	85,1	141,6	2,1	30,2
68	Trier (D)	86,5	40,7	0,5	30,3
69	Limousin (F)	86,8	88,4	0,7	30,5
70	Essex (RU)	86,8	89,0	1,5	31,0
71	Hereford, Worcs, Warwick (RU)	87,5	80,0	1,2	31,3
72	Dumfries-Gall, Strathclyde (RU)	88,4	125,0	2,5	32,0
73	Drenthe (NL)	88,5	92,1	0,4	32,2
74	Gelderlan (NL)	88,9	75,8	1,8	32,7
75	País Vasco (E)	89,1	212,5	2,1	33,3
76	Overijssel (NL)	89,7	77,2	1,0	33,6
77	Nord - Pas-de-Calais (F)	89,8	132,4	4,0	34,7
78	Ost for Storeblt (DK)	90,0	111,7	0,6	34,9
79	Kent (RU)	90,2	89,3	1,5	35,4
80	Abruzzi (I)	90,2	116,1	1,3	35,7

continua

continuação

Ordem	Região	PIB por Habitante Poder Padrão de Com- pra — Média 1989/1990/1991 (EUR 12=100)	Taxa de Desemprego Média (1991/1992/1993)	População em 1991	
				Total em Milhões	Participação Acumulada (%)
81	Derbyshire, Nottingham, (RU)	90,3	98,6	2,0	36,3
82	Poitou-Charentes (F)	90,5	121,0	1,6	36,8
83	Lancashire (RU)	91,1	88,2	1,4	37,2
84	Bretagne (F)	91,4	93,0	2,8	38,0
85	Greater Manchester (RU)	91,7	109,9	2,6	38,7
86	Auvergne (F)	91,7	105,6	1,3	39,1
87	West Yorkshire (RU)	92,2	99,9	2,1	39,7
88	Koblenz (D)	92,4	36,8	1,4	40,1
89	Dorset, Somerset (RU)	92,5	87,2	1,1	40,4
90	North Yorkshire (RU)	92,6	62,5	0,7	40,6
91	Cataluña (E)	92,7	150,8	6,0	42,4
92	Lorraine (F)	93,1	95,6	2,3	43,1
93	Weser-Ems (D)	94,0	59,9	2,2	43,7
94	Bord-Centr-Fife-Lothian- Tay (RU)	94,3	96,3	1,9	44,2
95	Madrid (E)	94,4	143,6	4,9	45,6
96	Limburg (NL)	94,8	76,1	1,1	46,0
97	West Midlands (Country) (RU)	95,0	133,6	2,6	46,7
98	Picardie (F)	95,2	107,1	1,8	47,2
99	Basse-Normandie (F)	95,2	90,7	1,4	47,6
100	Midi-Pyrénées (F)	95,3	91,1	2,4	48,4
101	Münster (D)	95,4	60,3	2,5	49,1
102	Humberside (RU)	95,4	120,5	0,9	49,3
103	Oberpfalz (D)	95,6	44,7	1,0	49,6
104	Liège (B)	95,8	116,2	1,0	49,9
105	Navarra (E)	95,9	118,0	0,5	50,0
106	Niederbayern (D)	96,5	34,6	1,1	50,4
107	Schleswig-Holstein (D)	96,9	51,3	2,6	51,1
108	Pays de la Loire (F)	97,6	103,2	3,1	52,0
109	Hampshire, Isle of Wight (RU)	97,9	83,1	1,7	52,5
110	Gieben (D)	97,9	47,1	1,0	52,8
111	Baleares (E)	98,3	123,3	0,7	53,0
112	Noord-Brabant (NL)	98,6	74,7	2,2	53,6
113	Bourgogne (F)	98,9	100,6	1,6	54,1
114	Umbria (I)	98,9	94,7	0,8	54,3
115	Surrey, East-West Sussex (RU)	99,4	71,4	2,4	55,0
116	Vest for Storeblt (DK)	99,4	105,7	2,8	55,8
117	Unterfranken (D)	99,6	37,2	1,2	56,2
118	Oost-Vlaander (B)	99,7	58,6	1,3	56,6
119	East Anglia (RU)	99,8	78,9	2,1	57,2
120	Provence-Alpes-Côte-d' Azur (F)	101,5	133,6	4,3	58,4
121	Bedford, Hertfordshire (RU)	102,6	76,7	1,5	58,9

continua

continuação

Ordem	Região	PIB por Habitante Poder Padrão de Com- pra — Média 1989/1990/1991 (EUR 12=100)	Taxa de Desemprego Média (1991/1992/1993)	População em 1991	
				Total em Milhões	Participação Acumulada (%)
122	Centre (F)	103,0	98,9	2,4	59,5
123	Cumbria (RU)	103,3	81,3	0,5	59,7
124	Limburg (B)	103,3	84,8	0,7	59,9
125	Aquitaine (F)	103,3	120,3	2,8	60,7
126	Oberfranken (D)	103,9	39,1	1,1	61,0
127	Cheshire (RU)	104,0	84,6	1,0	61,3
128	Arnesberg (D)	104,2	66,4	3,7	62,4
129	Franche-Comté (F)	104,2	84,3	1,1	62,7
130	Leicester, Northampton (RU)	104,6	79,7	1,5	63,1
131	Marche (I)	104,7	66,7	1,4	63,5
132	Detmold (D)	106,0	49,8	1,9	64,1
133	West-Vlaanderen (B)	106,3	47,2	1,1	64,4
134	Zuid-Holland (NL)	106,3	75,1	3,2	65,3
135	Avon, Gloucester, Wiltshire (RU)	106,6	85,7	2,0	65,9
136	Utrecht (NL)	107,1	68,7	1,0	66,2
137	Kassel (D)	107,4	53,3	1,2	66,6
138	Saarland (D)	107,6	68,4	1,1	66,9
139	Haute-Normandie (F)	108,4	124,8	1,7	67,4
140	Zeeland (NL)	108,7	75,1	0,4	67,5
141	Toscana (I)	109,4	80,7	3,6	68,5
142	Rhône-Alpes (F)	109,7	99,5	5,4	70,1
143	Freiburg (D)	110,0	34,2	2,0	70,7
144	Champagne-Ardenne (F)	110,7	100,6	1,3	71,0
145	Berks, Bucks, Oxfordshire (RU)	110,8	63,6	2,0	71,6
146	Rheinhessen-Pfalz (D)	110,9	44,9	1,9	72,2
147	Schwaben (D)	111,1	29,4	1,6	72,6
148	Braunschweig (D)	112,3	71,0	1,6	73,1
149	Köln (D)	112,8	59,5	4,0	74,3
150	Tübingen (D)	112,9	30,4	1,6	74,7
151	Alsace (F)	113,7	59,1	1,6	75,2
152	Noord-Holland (NL)	113,8	81,4	2,4	75,9
153	Liguria (I)	115,8	94,9	1,7	76,4
154	Berlin (D)	116,3	90,1	3,4	77,4
155	Hannover (D)	116,6	59,1	2,0	78,0
156	Brabant (B)	116,6	74,4	2,2	78,6
157	Veneto (I)	116,6	47,5	4,4	79,9
158	Lazio (I)	116,8	108,8	5,2	81,4
159	Grampian (RU)	117,3	55,1	0,5	81,5
160	Piemonte (I)	119,6	76,4	4,4	82,8
161	Friuli-Venezia Giulia (I)	121,6	57,5	1,2	83,2
162	Trentino-Alto Adige (I)	122,0	32,7	0,9	83,4
163	Düsseldorf (D)	122,8	67,9	5,2	84,9

continua

continuação

Ordem	Região	PIB por Habitante Poder Padrão de Com- pra — Média 1989/1990/1991 (EUR 12=100)	Taxa de Desemprego Média (1991/1992/1993)	População em 1991	
				Total em Milhões	Participação Acumulada (%)
164	Karlsruhe (D)	124,2	36,3	2,5	85,6
165	Antwerpen (B)	125,6	71,5	1,6	86,1
166	Hovedstadsregionen (DK)	126,7	93,9	1,7	86,6
167	Mittelfranken (D)	126,7	36,4	1,6	87,1
168	Luxembourg (L)	127,2	20,1	0,4	87,2
169	Groningen (NL)	127,4	112,6	0,6	87,3
170	Emilia-Romagna (I)	127,5	46,2	3,9	88,5
171	Valle d'Aosta (I)	129,6	82,8	0,1	88,5
172	Lombardia (I)	134,7	41,8	8,9	91,1
173	Stuttgart (D)	137,6	30,8	3,6	92,2
174	Oberbayern (D)	148,1	27,1	3,8	93,2
175	Bremen (D)	149,7	85,8	0,7	93,4
176	Greater London (RU)	151,2	131,2	6,8	95,4
177	Darmstadt (D)	162,9	35,0	3,5	96,4
178	Ile de France (F)	166,8	86,3	10,7	99,5
179	Hamburg (D)	194,5	59,4	1,6	100,0

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, Kevin. European regional policies. *In: MORGAN SANT (ed.) Regional policy and planning for Europe.*— Westmead: Saxon House, 1974.
- BACHTLER, John. Incentivos bajo presión: ayudas regionales en la Comunidad Europea. *In: CASTILLO e SÁMANO (eds.) 1990.*
- BARRO, Robert e SALA-I-MARTIN, Xavier. Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, 1991.
- BEAN, Charles R. European unemployment: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 32, Jun. 1994.
- BIRNIE, Arthur. *História econômica da Europa.*— São Paulo: Zahar, 1964.
- BLIJ, Harm J. de. *Geography, regions and concepts.*— New York: John Wiley, 1971.
- CAMERON, Rondo. *A concise history of the world economy.* 2nd. Ed.— New York: Oxford University Press, 1993.
- CASTILLO, Jaime e Amaya SÁMANO (eds.) *Políticas públicas de ayuda e de promoción económica: una valorización.*— San Sebastián: Servicio de Publicaciones, Diputación Foral de Gipuskoa, 1990.
- CLOUT, Hugh. Regional development in Western Europe. *In: HUGH, Clout (org.) Regional development in Western Europe.*— London: John Wiley, 1975.
- _____. (org.) *Regional development in Western Europe.*— London: John Wiley, 1975.
- _____. *The regional problem in Western Europe.*— Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- COMISIÓN EUROPEA. *Europa al servicio del desarrollo regional.*— Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
- _____. *As regiões na década de 1990 (4^o Relatório periódico).*— Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1991.
- _____. *Europa 2000+: cooperação para o ordenamento do território europeu.*— Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions.* Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-

- économiques des régions de la Communauté.— Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994a.
- _____. *Guide des initiatives communautaires, 1994-1999*.— Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994b.
- CURBELO, J.C. *Territorios en transformación* (Análisis y propuestas).— Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- CROXFORD, G.J.; WISE, M. e CHALKLEY, B. S. The reform of the European Regional Development Fund: a preliminary assessment. *Journal of Common Market Studies*, v.26, n. 1, 1987.
- DEMEKAS, Dimitri G. *Labor market institutions and flexibility in Italy: a initial evaluation and some international comparisons*.— Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1994.
- EUROSTAT. *A Europa em números*. 4a. ed.— Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. 1995a.
- _____. *Basic Statistics of the European Union*. 32nd ed., 1995b.
- FRANKS, Jeffrey R. *Spain: selected issues. Labor market policies and unemployment dynamics*.— Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1996.
- FRIEDMANN, John e ALONSO, William. *Regional development planning: a reader*. —Cambridge: Mass The MIT Press, 1964.
- GAUDEMAR, J. P. La evolución de las políticas regionales en los países europeos: Algunas tendencias recientes. In: CASTILLO e SÁMANO (eds.) 1990.
- HANSEN, Niles e HIGGINS, Savoie. *Regional policy in a changing world, 1990*.
- IPEA. *Panorama da economia mundial*. — Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, jul.1996.
- KUKLINSKI, Antoni R.(ed.) *Regional development and planning: international perspectives*. — Leyden: Sijthoff, 1975.
- KUZMAN, Klaus R. e WEGENS, Michael. The pattern of urbanization in Western Europe. *Ekistics: The Problems and Science of Human Settlements*, Athens, v.58, n. 350/351, Sep.-Dec. 1991.
- LANDABARU, L. Balance de la política de ayudas desde la política regional comunitária. In: CASTILLO e SÁMANO (eds.) 1990.
- LAUREANO, Araújo Lázaro. Evolución y reforma de la política regional de la Comunidad Europea: una visión desde España. In: J. C. Curbelo *et alii* (orgs.) 1994.
-

- MADDISON, Angus. *The world economy in the 20th century*.— Paris: OECD, 1989.
- . *Monitoring the world economy 1820—1992*.— Paris: OECD Development Centre, 1995.
- . *The economic and social performance of capitalist europe: an interpretative commentary*. IDB. Development Thinking and Practice Conference, Washington, sept. 1996.
- MC KAY, HILL E BRUCKER. *A history of western society*.— Boston: Houghton Mifflin Co., 1979.
- MELLORS, Colin e COPPERTHWAIT, N. (eds.) *Regional policy*.— London: Routledge. Spicers European Policy Reports., 1990.
- MILWARD, A. e S. B. SAUL. *The economic development of continental europe, 1780-1870*.— London: George Allen & Unwin Ltd., 1973.
- NEVEN, D. e C. GOUYETTE. Regional convergence in the European Community. *Journal of Common Market Studies*, v. 33, n. 1, Mar. 1995.
- O'BREIN, Patrick and Leandro PRADOS de la Escosura. Agricultural productivity and european industrialization, 1890-1980. *Economic History Review*, v. 45, n. 3, 1992.
- OECD Economic Outlook, jun. 1993 e jun. 1995.
- OLIVEIRA, E SILVA, A. Brás *et alii*. Produto interno bruto por unidade da federação, 1986/1994.— Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 424)
- PIPITONE, Ugo. *La salida del atraso: um estudio histórico comparativo*.— Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ROBINSON, E. A. G. (ed.) *Backward areas in advanced countries*.— London: Mac Millan, 1969.
- ROSENBERG, Nathan e L. E. BIRDZELL Jr. *A história da riqueza do ocidente*.— Rio de Janeiro: Record, 1986.
- SANT, Morgan (ed.). *Regional policy and planning for Europe*.— Westmead: Saxon House, 1974.
- STABENOW, Wolfgang. Regional policy in the EEC. *In: MORGAN SANT*, 1974.
- SZAL, Richard e Sherman ROBINSON. Measuring income inequality. *In: FRANK JR., Charles R. e WEBB, Richard* (eds.) *Income distribution and growth in the less-developed countries*.— Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.
-

- TORTELLA, Gabriel. Patterns of economic retardation and recovery in South-Western Europe in the nineteenth and twentieth centuries. *The Review of Economic History*, v.48, n. 1, Feb.1994.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. (1955). Problems of regional development and industrial location in Europe. In: FRIEDMANN, John e ALONSO, William (eds.) 1964.
- US. Department of Commerce. *Survey of Current Business*, v. 75, n.8, Aug.1995.
- VERGOLINO, J. Raimundo. *Dinâmica econômica das regiões metropolitanas 1970—1995*. UFPE, 1996. mimeo
- WADLEY, D.. *Restructuring the regions: analysis, policy model and programs*.— Paris: OECD. 1986.
- WILLIAMS, Allen. *The European Community: the contradictions of integration*. 2nd ed.— Oxford, UK: Blackwell, 1994.
- WILLIAMSON, Jeffrey. Regional inequality and the process of national development. *Economic Development and Cultural Change*, v. 13, n. 4, jul.1965.
- WORLD BANK. *World Development Report*. 1996.
- YULL, D. e K. ALLEN (eds.) *European regional incentives, 1984: a survey of regional incentives in the countries of the European Community, Portugal, Spain and Sweden*. — Glasgow: University of Strathclyde, 1984.
- ZARAGOZA, J. A. Las ayudas públicas desde la perspectiva de la política regional. In: CASTILLO e SÁMANO (eds.) 1990.

ÍNDICE DE TABELAS DO TEXTO

1. Países da União (EUR 15): Dados de Produto por Habitantes **19**
2. Países da União Européia, Estados do Brasil e dos Estados Unidos da América: Indicadores de Desigualdades entre PIB *per Capita* **22**
3. Países da União Européia (EUR 12): Distribuição do Valor Adicionado Bruto a Preço de Mercado por Grandes Setores — 1991 **24**
4. União Européia (EUR 12): PIB *per Capita* e população das Dez Regiões Mais Pobres e das Dez Regiões Mais Ricas — Média 1989/1991 **27**
5. União Européia (EUR 12): Indicadores de Desigualdades entre PIB *per Capita* das 179 Regiões (NUTS 2) (Comparações entre PIB *per Capita* Médios de 1989 — 1990 — 1991) **29**
6. Países da União Européia (EUR 15): Taxas de Desemprego e Distribuição do Emprego Total pelos Setores de Agricultura, Indústria e Serviços — 1993 **35**
7. União Européia (EUR 12): Taxas de desemprego, PIB *per Capita* e População das Dez Regiões com Maior Desemprego e das Regiões com Menor Desemprego — Média 1991/1993 **39**
8. Renda *per Capita* em Países Europeus Seleccionados, 1830, 1870 e 1910 (Média Grã-Bretanha e França = 100) **50**
9. Países Seleccionados da Europa Ocidental: PIB *per Capita* em 1900 e em Anos Seleccionados do Século XX (PIB do Reino Unido = 100) **58**
10. União Européia: Despesas Orçamentárias Totais e Despesas das Políticas Agrícola e Regional 1975/1994 **82**
11. Países da União Européia (EUR 12): População Beneficiada pelos Objetivos Regionais (Em %) (Objetivos 1, 2 e 5b) **87**
12. União Européia: Distribuição das Ajudas Estruturais por Objetivos e Países, 1994 — 1999 e Origem das Receitas por Países (Em milhões de ECUS e em %) **104**

ÍNDICE DE TABELAS DO ANEXO

- A.1. Países da União Européia: Dados de População e de Produto — 1993 e 1994 **108**
- A.2. União Européia (EUR 12): Divisão Regional e Sub-Regional: Correspondências entre Região da União e dos Países-Membros **109**
- A.3. Regiões da União Européia (EUR 12) — Dados de Produtos por Habitante, Desemprego e População **110**

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. Países da União Européia PNB *per Capita* — 1994 (US\$) **20**
2. Países da União Européia (EUR 12): Distribuição Setorial do Valor Adicionado — 1991 (%) **23**
3. PIB *per Capita* das Dez Regiões Mais Pobres e das Dez Regiões mais Ricas da União Européia (Média 1989/1991; EUR 12 = 100) **28**
4. Países da União Européia: Taxas de Desemprego (%) — 1993 **36**
5. Países da Europa dos Quinze: Emprego (%) por Grandes Setores — 1993 **38**
6. União Européia: Despesas da Política Regional como Porcentagem das Despesas Totais — 1975/1994 **83**
7. União Européia: Despesas da Política Regional como Porcentagem do PIB Comunitário — 1975/1994 **83**
8. Países da União Européia: Razão entre as Participações nas Despesas da Política Regional e na Receita Comunitária (Despesas Previstas 1974 — 1999; Receitas do Orçamento de 1993) **105**
9. Distribuição dos Recursos dos Fundos Estruturais por Objetivos (1994 — 1999) (%) **106**

ÍNDICE DE MAPAS

1. As Sucessivas Ampliações da Comunidade Européia **15**
 2. PIB por Habitante em 1991 (Em Poder Padrão de Compra) **31**
 3. Áreas de Maior e de Menor Concentração da Atividade Econômica na União Européia — 1995 (A “Banana” Européia) **33**
 4. Desemprego por Regiões (EUR 12) — 1993 **41**
 5. Áreas de Concentração Industrial na Grã-Bretanha (Meados do Século XIX) **53**
 6. Áreas de Indústria Emergente na Europa Continental (Meados do Século XIX) **55**
 7. Renda *per Capita* das Regiões Europeias como Porcentagem da Renda *per Capita* do Reino Unido — 1955 **59**
 8. Tempos Médios de Deslocamento para os 194 Centros Econômicos da Europa — 1991 **63**
-

- 9. Principais Ilhas de Inovação Científica — 1991 **69**
- 10. União Europeia: Localização das Regiões Beneficiárias dos
Objetivos da Política Regional **85**
- 11. União Europeia: Prioridades de Transporte para as
Redes Transeuropeias **97**
- 12. Redes Transeuropeias de Eletricidade **99**
- 13. Redes Transeuropeias de Gás Natural **101**

ÍNDICE DE FIGURAS

- 1. Esquema Interpretativo da Industrialização em Países Europeus **46**
- 2. Etapas na Formulação e Execução das Ações da Política
Regional Comunitária **91**

ÍNDICE DE QUADROS

- 1. Divisão das Responsabilidades dos Fundos Estruturais da União Europeia
segundo os Objetivos Estabelecidos **84**
 - 2. União Europeia — Objetivos Regionais e Formas de Atuação dos Fundos
Estruturais **89**
-