



Projeto

**DIRETRIZES PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO  
BRASILEIRO**

Relatório

**EXPERIÊNCIA EUROPÉIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL**

Versão Preliminar

**MARCO CROCCO  
MAURO BORGES**

FACE / CEDEPLAR-UFMG

BELO HORIZONTE, FEVEREIRO DE 2005.



## INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional da União Europeia tiveram sucesso? Qual foi sua eficácia para a redução das disparidades e aumento da competitividade de suas regiões excluídas ou periféricas? Quais as lições podem ser aprendidas deste maior grande esforço de coesão territorial do Século XX? Como esta política tem conciliado coesão territorial com coesão social? Como o Brasil pode utilizar desta experiência para uma política nacional de desenvolvimento regional? Estas são as principais questões que buscaremos investigar neste trabalho.

Como enfatiza Galvão (2004), o objetivo distributivo (redução das disparidades no território) e o objetivo competitivo (aumento da competitividade das regiões excluídas) são complementares e ao mesmo tempo conflitantes. O primeiro está focado no resultado de menor desigualdade de renda para o todo do território da União. Ou seja, o interesse das partes do território é contemplado dentro do interesse maior de coesão territorial do conjunto. As instâncias mais elevadas do poder central é que em última instância vão definir o enfoque e a abrangência da política, mesmo que as forças locais e regionais tenham voz ativa em sua elaboração. É neste sentido uma política assentada na “solidariedade” (Ibid.: 113). O segundo tem como foco a maior competitividade da região, em que as forças locais e regionais buscam explorar capacidades endógenas potenciais para superar situações de atraso ou estagnação econômica e perda de coesão social em partes do território da União. A presença de instâncias superiores do poder central (em nível do país ou a união dos países membros) pode contribuir para a elaboração da política mas sua força motora origina-se das estruturas sociais e de poder local e regional. É, portanto, uma política assentada na competitividade do território regional, “autocentrada” (Ibid.). A conciliação destes dois objetivos tem sido um grande desafio no empreendimento de unificação europeu. Mesmo que não antagônicos, o conflito é latente entre os interesses exclusivistas das regiões de coesão territorial local e os interesses da união de coesão territorial supra-nacional.



Uma questão relacionada à anterior mas com dimensão própria é a conciliação da coesão territorial com a coesão social. As reduções das desigualdades de renda no território não necessariamente resultam em redução das desigualdades pessoal e funcional da renda dentro de cada região. Principalmente se a força maior da política regional for a competitividade ou se os instrumentos da política distributiva inter-regional forem injustamente distribuídos no plano local. Como veremos, a forma de lidar com esta problemática foi a crescente incorporação do coesão territorial no objetivos mais amplos de coesão social, baseados em políticas que vão além da política de desenvolvimento regional. Isto tem resultado na maior complexidade das instâncias de poder em que as diversas políticas são elaboradas e implementadas, envolvendo múltiplas escalas territoriais.

Uma outra questão relevante da eficácia política de desenvolvimento regional européia refere-se ao plano macroeconômico, não apenas as políticas monetária, fiscal e cambial mas também as flutuações cíclicas típicas das economias capitalistas. O que os resultados empíricos indicam é que os períodos de baixo crescimento econômico e recessão afetam negativamente a convergência de rendas per capita entre as regiões e aumenta, na maioria das vezes, as disparidades dos níveis regionais de desemprego. Assim, as crises econômicas contribuem para reduzir os níveis de coesão territorial e social, afetando negativamente os efeitos de uma política distributiva solidária e ativa.

As lições a serem tiradas para o Brasil é uma difícil e importante questão. É o que buscaremos realizar na parte final deste trabalho.

## **I CRONOLOGIA DA UNIÃO EUROPÉIA**

A preocupação da União Européia (UE daqui para frente) com as disparidades regionais em seu interior remonta à sua criação. O ato que deu origem a sua formação em 1957, o Tratado de Roma, demonstra em seu preâmbulo que os países signatários aceitavam a necessidade de se “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”. Em busca deste objetivo em 1958 são criados os dois primeiros Fundos Setoriais (FS daqui para frente) a saber: o Fundo Setorial Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola

(FEOGA). Através deste dois fundos buscava-se o desenvolvimento de setores estratégicos para o desenvolvimento europeu. Embora a questão da disparidade regional ser mencionada neste momento, o esforço de uma política de reconstrução da Europa após a II Guerra Mundial, continuou sendo a preocupação central.

Foi em 1975 que a questão regional passa a ter um papel de relevo no contexto europeu, com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que tinha como objetivo a redistribuição de uma parte das contribuições dos Estados às regiões mais desfavorecidas. A importância do FEDER está no fato da UE ter criado um instrumento através do qual se procuraria combater as disparidades regionais. Ou seja, este ato foi a transformação de um desejo expresso no Tratado de Roma em um instrumento efetivo para a sua realização.

Nos anos que se seguiram o processo de unificação europeia desencadeou forças que contribuiriam para se contrapor ao objetivo de redução das disparidades regionais e a ação do FEDER. Neste sentido, se destaca o processo de unificação de mercados, que expôs de forma clara as desvantagens competitivas de várias regiões e países. Deixada à ação das forças de mercado, este processo de unificação significaria em concentração da produção e do emprego em regiões já desenvolvidas, com sérias conseqüências, sociais e econômicas, para as regiões perdedoras, ameaçando claramente a legitimidade deste processo. Desta forma, O Ato Único Europeu, lançado em 1986 pelo parlamento europeu, sedimenta as bases para uma verdadeira política de coesão, que visava contrarestar as conseqüências danosas da unificação dos mercados. Em função deste Ato, o Conselho Europeu de Bruxelas, em Fevereiro de 1988, reforma o funcionamento dos Fundos Estruturais, destinando-lhes € 68.000 milhões entre o período de 1989 à 1993.

A preocupação com as desigualdades regionais no contexto europeu será reforçada em 1992, com a assinatura do Tratado da União Europeia. Este Tratado consagra a coesão, social e econômica, enquanto um dos objetivos essenciais da União, colocando-a em um mesmo patamar que a União Econômica Monetária e ao fortalecimento do mercado único. Ou seja, a política regional passa a ter o mesmo status que as políticas macroeconômicas e comerciais dentro da estratégia de construção da União Europeia. Neste sentido, o Tratado prevê a criação de um Fundo de Coesão para apoiar projetos nas áreas de meio ambiente e transportes nos Estados-membros menos desenvolvidos. Em Dezembro de 1993, o Conselho Europeu de Edimburgo, atuando no sentido de implementar os objetivos do Tratado, decide destinar um terço (1/3) do orçamento da

comunidade europeia (cerca de €177.000 milhões) à política de coesão. Além disto, cria o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), que completaria os FEs.

O relativo sucesso da política regional europeia (que será visto mais a frente), fortaleceu o sentimento de que o combate às disparidades regionais deveria ser aprofundado. Em 1997, o Tratado de Amsterdã deixa isto bem claro, não somente ao confirmar, em seu texto, a importância da política de coesão, mas também ao incluir um título sobre o desemprego, tornando esta variável, não apenas um parâmetro central para a UE como um todo, mas também enquanto um parâmetro a ser considerado no enfrentamento das diferenças regionais. Finalmente, em 1999, O Conselho Europeu de Berlim, reforma tanto os Fundos Estruturais quanto o Fundo de Coesão,<sup>1</sup> aumentando a dotação de recursos para os mesmos. Além disto, visando a ampliação da União Europeia, é criado nos anos 2000 o Instrumento Estrutural de Pré-adesão (ISPA) e o Programa Especial de Adesão para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural (SAPARD) que visam promover o desenvolvimento econômico e social nos países candidatos à ingressar na UE, oriundos da Europa Central e Oriental.

## **II OS FUNDOS ESTRUTURAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA**

O objetivo desta seção é discutir os instrumentos de política regional adotados pela União Europeia. Como visto anteriormente, a preocupação com o desenvolvimento regional já estava presente no momento de criação da União. No entanto, é a partir do Tratado da União Europeia em 1993 que esta questão passa a ser colocada no cerne da política europeia. Neste sentido, sem desconhecer os esforços efetuados anteriormente, vamos concentrar nossa análise neste período, justamente por ser a política regional europeia neste período a mais importante experiência de planejamento regional contemporânea. Desta forma, nas próximas quatro subseções discutiremos a experiência europeia dividida em 3 períodos: 1994 – 1999; 2000 – 2006 e 2007 – 2013. Por fim, discutiremos algumas implicações, em termos de política regional, do processo de entrada de novos países na UE. Vale ressaltar que nesta seção estaremos apenas preocupados em discutir a estruturação dos instrumentos de política regional. Nas seções posteriores discutiremos os

---

<sup>1</sup> Os detalhes serão discutidos a seguir.



resultados desta política em termos do processo de coesão e o papel desempenhado pelo gasto dos Estados-membros na redução das disparidades regionais.

## **II.1 A POLÍTICA REGIONAL EUROPÉIA PARA O PERÍODO 1994 – 1999**

### OS OBJETIVOS CENTRAIS

A regulamentação dos Fundos Estruturais de 1993 estabeleceu que os políticos de desenvolvimento regional europeia seriam implementados através da ação de três fundos: os já existentes o Fundo de Desenvolvimento Regional (FUNDER) e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), e o novo Fundo Social Europeu. O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) não se constituiu em um Fundo Estrutural em si, mas sim ações estruturadas dentro dos arcabouços dos diversos fundos estruturais.

O tipo de assistência permitida a cada Fundo foi claramente definido, de forma a se evitar que uma duplicidade de finalidades na utilização dos recursos dos Fundos. Assim, cada Fundo deveria ser utilizado para o financiamento de projetos com as seguintes características:

#### FEDER:

- ✓ Investimento produtivo que permita a criação e na manutenção de empregos permanentes;
- ✓ Investimento em infra-estrutura;
- ✓ e Desenvolvimento endógeno (desenvolvimento local e de PMEs).

#### Fundo Social Europeu:

- ✓ Integração ocupacional de pessoas desempregadas a longo tempo;
- ✓ Integração ocupacional de jovens em busca de emprego;
- ✓ Integração ocupacional de pessoas excluídas do mercado de trabalho;
- ✓ Promoção de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho;



- ✓ Adaptação de trabalhadores à mudança industrial;
- ✓ Estabilidade e crescimento do emprego;
- ✓ Fortalecimento do potencial humano na pesquisa, ciência e tecnologia;
- ✓ Fortalecimento de sistemas de educação e treinamento.

FEOGA:

Iniciativas ligadas à agricultura:

- ✓ Apóio a renda de fazendeiros e manutenção de comunidades agrícolas viáveis;
- ✓ Suporte a fazendeiros iniciantes;
- ✓ Melhorias nas condições de estocagem;
- ✓ Estímulos à criação de associações de produtores;
- ✓ Conversão, diversificação, reorientação e melhoria da qualidade de produtos agrícolas.

Medidas de encorajamento da diversificação rural:

- ✓ Desenvolvimento de infra-estrutura agrícola;
- ✓ Incentivo ao investimento em turismo;
- ✓ Outras medidas, tais com: rejuvenescimento de vilarejos, proteção à herança rural, desenvolvimento e preservação de florestas, etc.

IFOP

- ✓ Coordenação de esforços no setor de pesca;
- ✓ Modernização da frota;
- ✓ Desenvolvimento de fazendas marinhas;



- ✓ Proteção de áreas marinhas;
- ✓ Facilidades em portos pesqueiros;
- ✓ Processamento e marketing de produtos da pesca.

Dentro deste contexto de programas elegíveis para cada Fundo, 6 Objetivos Gerais foram definidos para o período 1994 – 1999:

Objetivo 1: promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões cujo desenvolvimento é atrasado. Uma região atrasada é aquela que possui PIB per capita menor que 75% do PIB per capita médio da EU 15;

Objetivo 2: conversão de regiões afetadas por declínio industrial, ou áreas afetadas por um processo de desindustrialização, fruto da transformação produtiva pós 1980;

Objetivo 3: combater o desemprego de longo-prazo e facilitar a integração no mercado de trabalho de jovens e daqueles excluídos deste mercado;

Objetivo 4: facilitar a adaptação de trabalhadores ao processo de mudança estrutural e tecnológica;

Objetivo 5a: acelerar o processo de ajustamento das estruturas agrícolas a reforma proposta pela política comum para a agricultura. Além disto deve ser também facilitado o processo de ajustamento do setor de pesca ao arcabouço da reforma da Política de Pesca Comum;

Objetivo 5b: facilitar o desenvolvimento e ajuste estrutural de áreas rurais;

Objetivo 6: promover o desenvolvimento de regiões com extremamente baixa densidade populacional.

Assim, dada as limitações no uso de cada Fundo e os Objetivos Gerais da UE, foi possível estabelecer uma clara definição de utilização de Fundos para atender a cada objetivo específico. Como mostra a Tabela 1 abaixo, O FEDER e FSE, por serem os que possuem os maiores volumes de recursos são utilizados para quase todos os Objetivos.



**Tabela 1**  
**Fonte de Recursos por Objetivo**  
**1994 - 1999**

Objetivos	Fundo Utilizado			
	FEDER	FES	FEOGA	IFOP
Objetivo 1	FEDER	FES	FEOGA	IFOP
Objetivo 2	FEDER	FES		
Objetivo 3		FES		
Objetivo 4		FES		
Objetivo 5a			FEOGA	IFOP
Objetivo 5b	FEDER	FES	FEOGA	
Objetivo 6	FEDER	FES	FEOGA	IFOP

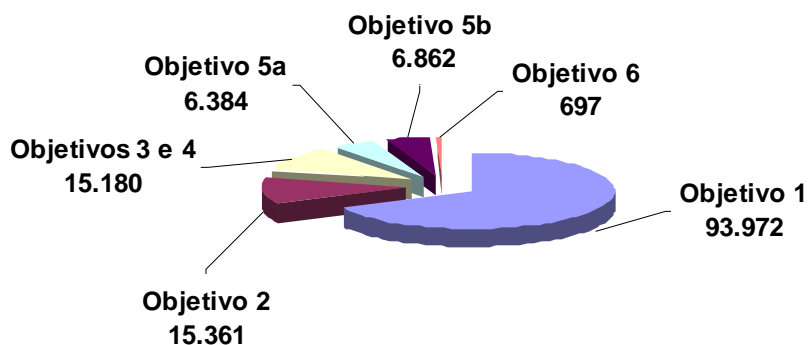
Fonte: European Commission (1999)

Para o período compreendido entre 1994 – 1999 foram destinados € 163 bilhões (preços de 1999). O montante destinado ao Objetivo 1 foi definido por lei em 1993. Já para os objetivos 2, 3, 4 e 5b, os recursos seriam distribuídos levando-se em conta os seguintes critérios: potencial de população atendida pelo objetivo; prosperidade nacional; prosperidade regional, importância relativa do problema estrutural, especificamente desemprego.

Como pode se ver pelo Gráfico 1, do total de 163 bilhões de euros destinado aos FE, foram alocados cerca de €138 bilhões, o que corresponde à cerca de 84% do total disponível. O Objetivo 1, como definido por lei, ficou com a maior parte, alocando cerca de 68% do total. O Objetivo 2 ficou com 11% do total, com cerca de 15 bilhões de euros. Convém salientar que estes dois objetivos (mais o objetivo 6) são diretamente direcionados para áreas pouco dinâmicas, com impacto direto sobre as disparidades regionais. Os demais objetivos podem ser classificados como metas horizontais, não tendo como horizonte de atuação regiões específicas. Fica claro assim, a disposição da UE em enfrentar a sua desigualdade regional atuando especificamente em regiões pouco dinâmicas (cerca de 80% do gasto dos fundos).



**Gráfico 1**  
**Distribuição de Recursos por Objetivo (1994 - 1999 - milhões de euros)**



Fonte: European Commission

Esta opção pode ser também observada através da distribuição por países (Tabela 2). Os países que mais receberam recursos foram justamente aqueles com menor grau de desenvolvimento, a saber: Espanha, Itália, Alemanha, Grécia e Portugal. A inclusão de Alemanha e Itália neste grupo se deve respectivamente a grande disparidade regional nestes países. No caso da Alemanha, esta disparidade é proveniente da incorporação a antiga Alemanha Oriental. Já na Itália, é amplamente conhecida a disparidade entre o Norte (fortemente desenvolvido) e a região chamada Mezzogiorno, localizada no Sul do país. Cabe ainda ressaltar que Portugal, Grécia e Irlanda, Espanha fazem parte dos chamados países de coesão, o que os permite ter acesso a fundos especiais.

**TABELA 2**  
**Distribuição dos Recursos dos Fundos Estruturais por Objetivo e por País**  
**1994 - 1999**

Estado Membro	\$ milhões de Euros												Total	%
	Objetivo 1		Objetivo 2		Objetivos 3 e 4		Objetivo 5a		Objetivo 5b		Objetivo 6			
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%		
Bélgica	730	0,8	342	2,2	465	3,1	195	3,1	77	1,1			1.819	<b>1,3</b>
Dinamarca	-		119	0,8	301	2,0	267	4,2	54	0,8			749	<b>0,5</b>
Alemanha	13.640	14,5	1.566	10,2	1.942	12,8	1.143	17,9	1.227	17,9			19.591	<b>14,1</b>
Grécia	13.980	14,9	-		-		-		-				13.995	<b>10,1</b>
Espanha	26.300	28,0	2.416	15,7	1.843	12,1	446	7,0	664	9,7			31.742	<b>22,8</b>
França	2.190	2,3	3.774	24,6	3.203	21,1	1.933	30,3	2.238	32,6			13.449	<b>9,7</b>
Irlanda	5.620	6,0	-		-		-		-				5.626	<b>4,0</b>
Itália	14.860	15,8	1.463	9,5	1.715	11,3	814	12,8	901	13,1			19.816	<b>14,3</b>
Luxemburgo	-		15	0,1	23	0,2	40	0,6	6	0,1			85	<b>0,1</b>
Holanda	150	0,2	650	4,2	1.079	7,1	165	2,6	150	2,2			2.210	<b>1,6</b>
Austria	162	0,2	99	0,6	387	2,5	380	6,0	403	5,9			1.446	<b>1,0</b>
Portugal	13.980	14,9	-		-		-		-				13.995	<b>10,1</b>
Finlândia	-		179	1,2	336	2,2	347	5,4	190	2,8	450	64,6	1.514	<b>1,1</b>
Suécia	-		157	1,0	509	3,4	204	3,2	135	2,0	247	35,4	1.262	<b>0,9</b>
Reino Unido	2.360	2,5	4.581	29,8	3.377	22,2	450	7,0	817	11,9			11.659	<b>8,4</b>
<b>Total</b>	<b>93.972</b>	<b>100,0</b>	<b>15.361</b>	<b>100,0</b>	<b>15.180</b>	<b>100,0</b>	<b>6.384</b>	<b>100,0</b>	<b>6.862</b>	<b>100,0</b>	<b>697</b>	<b>100,0</b>	<b>138.956</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>67,6</b>		<b>11,1</b>		<b>10,9</b>		<b>4,6</b>		<b>4,9</b>		<b>0,5</b>		<b>100,0</b>	

Também chama a atenção na Tabela 2 a participação relativa de recursos recebido pelo Reino Unido nos objetivos 2, 3 e 4. Como é conhecido na literatura (Rowthorn e Coats, 2004) ocorreu na década dos 1970s um processo intenso de desindustrialização. Isto explicaria o fato deste Estado-membro receber cerca de 30% do total de recursos destinados a esta área. Junto com isto, existiria a necessidade de re-capacitar a mão de obra destas regiões, o que explicaria os percentual de recursos destinado aos objetivos 3 e 4 (22%). Este processo também explicaria os valores obtidos pela França nos objetivos 2, 3 e 4. Para este país, também se destaca a necessidade deste em adequar sua agricultura aos normas da política agrícola Européia, explicando assim o percentual de 30% no total de desembolso relativo ao objetivo 5a.

Em relação ao Objetivo 1, para o período de 1994 – 1999, foram selecionadas 34 áreas e três países (Portugal, Irlanda e Grécia). Em conjunto tais áreas englobavam cerca de 92 milhões de habitantes, o que representava cerca de 25% da população total da União Européia. Ao todo dos quinze países fundadores União Européia (EU – 15)<sup>2</sup>, apenas Dinamarca, Finlândia, Suécia e Luxemburgo não possuíam regiões atendidas pelo Objetivo 1 (Tabela 2). Todos os demais Estados-

<sup>2</sup> A União Européia a 15 (UE 15) é composta pelos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.



membro possuíam tais regiões, embora com significativa diferença entre eles. Por exemplo, na Espanha o total da população atingida pela ação do FEDER chegou a 58% do total. A Itália vem atrás com 36% de sua população em áreas atendidas pelo FEDER. No outro extremo, temos Áustria e Holanda com apenas 3,5% e 1,45%, respectivamente.

O Objetivo 2 tem como meta a reconversão industrial de áreas em processo de desindustrialização. Para se elegível para este objetivo a região em questão deve atender a três pré-condições: taxa de desemprego acima da média da comunidade européia; porcentagem do emprego industrial acima da média da comunidade européia; e declínio deste mesmo emprego industrial. As áreas definidas por este objetivo englobavam um total de 60 milhões de habitantes perfazendo cerca de 16% da população da UE. Todos os Países-membro tiveram áreas contempladas por este critério.

Os Objetivos 3 e 4 não possuíam demarcação territorial específica. Isto se deve ao fato delas possuir uma concepção horizontalista, visando uma melhor qualificação da mão de obra de uma forma geral. Este também é o caso do objetivo 5a. Já o objetivo 5b possuía como critério para a seleção um baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico, definido em termos do PIB per capita. Além disto, outros três critérios deveriam se atendidos: alto nível de emprego agrícola; baixo nível da renda agrícola e baixa densidade populacional ou tendências migratórias significativas.

O período de programação dos Fundos Estruturais foi estabelecido inicialmente em 6 anos, subdivididos em dois sub-períodos de 3 anos (1994-1996 e 1997 – 1999). O procedimento para a implementação de um projeto era dividido em 3 etapas: i) desenvolvimento do projeto pelo País-membro; ii) Definição, pela Comissão Européia, em cooperação com o País-membro e as respectivas regiões, do Esquema de Suporte Comunitário (ESC); e iii) intervenção propriamente dita, normalmente na forma de um programa de operação (PO). No período entre 1994 e 1999 cerca de 600 POs foram adotados. Tais programas deveriam conter:

- ✓ Uma análise da situação econômica e social da região;
- ✓ A descrição da estratégia a ser utilizada;
- ✓ Detalhamento dos recursos solicitados;
- ✓ Avaliação do impacto ambiental da estratégia a ser adotada;

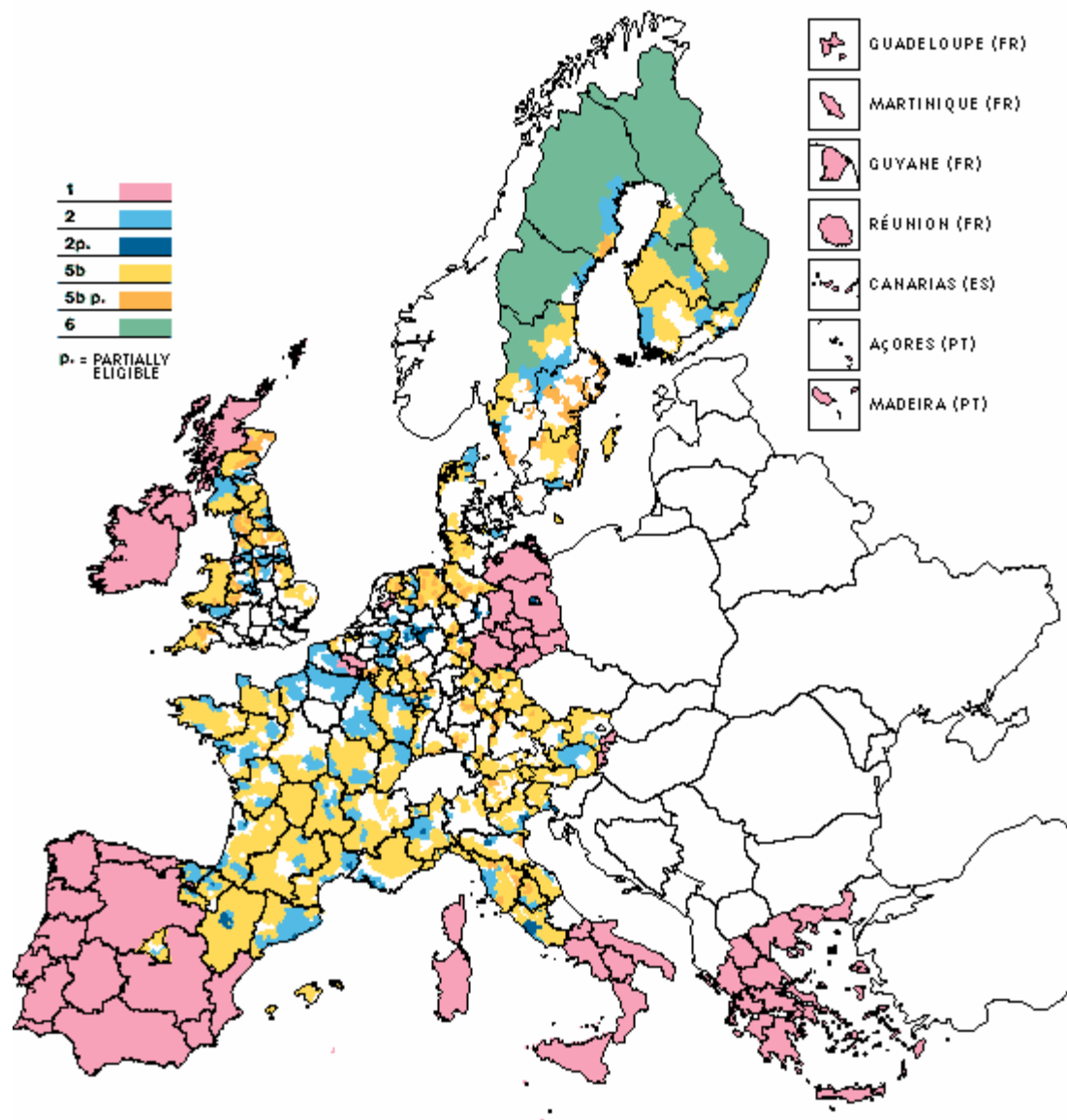


- ✓ Quantificação dos objetivos a serem alcançados;
- ✓ Priorização das ações, com a correspondente contrapartida financeira;

A supervisão e o monitoramento destas ações deveria ter como base a parceria entre a CE, autoridade local, regional e nacional, além de atores privados. No entanto, a avaliação ao final do período em questão, ressaltou que nem todos os parceiros potenciais foram envolvidos, além do processo de decisão ser pouco transparente, o que determinou confusões na definição de responsabilidades. O monitoramento da implementação dos projetos era feita por um comitê constituído por gerentes regionais, nacionais e representantes da EU.

O Mapa 1 abaixo mostra as áreas que foram elegíveis para os diversos objetivos para o período 1994 – 1999.

**MAPA 1**  
**Áreas Selecionadas por Objetivos (1994 – 1999)**



### INICIATIVAS DA COMUNIDADE EUROPEIA E AÇÕES INOVATIVAS

Além dos programas destinados especificamente para a utilização dos recursos dos Fundos Estruturais de acordo com cada objetivo, também foram financiados programas de interesse geral de toda comunidade europeia chamados de: programas de Iniciativa da Comunidade (até 9% do total dos FE) e Ações Inovativas (até 1% do total dos FE). Durante o período de 1994 – 1999 foram implementadas 13 iniciativas, que deram origem a 500 programas. São elas:



- ✓ INTERREG II: Englobava iniciativa nas áreas de cooperação entre fronteiras, redes de energia e cooperação na área de planejamento espacial;
- ✓ LEADER II: destinada ao desenvolvimento rural;
- ✓ REGIS II: destinada a integração das regiões mais remotas;
- ✓ Emprego: esta iniciativa se subdividia em outras 4, a saber:
  - NOW: visava a promoção de oportunidades iguais para mulheres e seu acesso à posições de comando;
  - HORIZON: promoção de oportunidade de emprego para deficientes físicos;
  - YOUTHSTART: buscava a integração no mercado de trabalho de jovens sem qualificação básica;
  - INTEGRA: buscava a integração de pessoas ameaçadas por exclusão social como também ações para combater o racismo e a xenofobia;
- ✓ ADAPT: buscava a adaptação da força de trabalho a mudanças industriais e a sociedade de informação;
- ✓ RECHAR II: conversão de áreas de mineração de carvão;
- ✓ RESIDER II: conversão de áreas de produção de aço;
- ✓ KONVER: diversificação econômica em áreas dependentes do setor de defesa;
- ✓ RETEX: diversificação econômica para áreas dependentes da indústria têxtil e de confecções;
- ✓ SMEs: visava aumentar a competitividade de pequenas e médias empresas;
- ✓ URBAN: buscava a regeneração de áreas urbanas;
- ✓ PESCA: diversificação econômica de áreas fortemente depende da pesca;



- ✓ PEACE: apoio ao processo de paz e reconciliação na Irlanda do Norte.

Como pode ser observado, estas ações possuem um caráter mais horizontal. São iniciativas que procuram tratar de problemas que podem surgir em qualquer ponto da UE, mas que necessitam de uma ação específica e diferenciada em relação aos Objetivos centrais da política regional.

Além destas iniciativas, existiam fundos disponíveis em até 1% do orçamento total dos FE para projetos de inovação tecnológica. Tais projetos poderiam ser submetidos por iniciativas de Estados-membros, autoridades locais e regionais e agentes privados.

#### ADICIONALIDADE E LIMITES DO FINANCIAMENTO

Uma das características marcantes no funcionamento dos Fundos Estruturais esta na introdução do princípio da adicionalidade. Ou seja, “cada Estado-membro deveria manter seu gasto estrutural relativo a cada objetivo pelo menos no mesmo patamar que períodos anteriores à implementação dos programas, levando-se em conta, no entanto, as circunstâncias macroeconômicas em geral, além das seguintes circunstâncias: privatização; nível de gastos não usuais em períodos anteriores ao programa e o ciclo econômico da economia nacional.” (EU 2000)

O importante deste princípio esta no entendimento de que os Fundos Estruturais devem ser entendidos como um complemento à políticas nacionais. Este fato impõe a necessidade de uma coordenação entre a Comissão Européia e os Estados-membros. Não é apenas uma questão de volume de recursos, mas do entendimento de que a responsabilidade no combate às disparidades regionais deve ser partilhada entre a UE e os governos nacionais e locais.

Dentro desta perspectiva, os níveis de participação da EU no financiamento de programas foram limitados de acordo com os seguintes parâmetros: i) nas regiões atendidas pelo objetivo 1, a CE poderia financiar o máximo de 75% do custo total do projeto, e como regra geral, pelo menos 50% do gasto público. Este percentual poderia atingir 80% do custo total no caso de países que participam do fundo de coesão (Portugal, Grécia e Irlanda) e 85% no caso de regiões mais remotas. Para as demais regiões o teto para a participação da EU seria de até 50% dos custos totais, com o mínimo de 25% de gasto público. No caso de financiamento de investimentos em empresas o co-financiamento da CE não poderá passar de 50% nas regiões do objetivo 1 e 30% nas demais.

Além da necessidade de adicionalidade por projetos, a regulamentação dos FE também forçavam uma maior cooperação entre a CE e os Estados-membros em outras áreas. A fiscalização do gasto do dinheiro dos FE, por exemplo, ficou a cargo, inicialmente, de cada País-membro. Estes deveriam informar à Comissão Européia qual o mecanismo de controle estabelecido, mantendo-a informada sobre os desenvolvimentos das atividades. A Comissão Européia, por sua vez, poderia realizar fiscalizações diretas, à sua conveniência, em cada Estado-membro. Por fim, a avaliação de cada projeto seria de responsabilidade conjunta de cada país membro e da Comissão.

## **II.2 A POLÍTICA REGIONAL EUROPÉIA O PERÍODO 2000 – 2006**

Como será visto na seção seguinte, a transformação ocorrida nos Fundos Estruturais durante a década do 90 mostrou-se bem sucedida, conseguindo reduzir as disparidades regionais na Europa. Tal resultado incentivou o aprimoramento dos FE e em 1999 ficou decidida a sua primeira reformulação pos Tratado, que viria a vigorar para o período compreendido ente 2000 e 2006, implicando em modificações tanto nos FE quanto nas Ações Comunitárias. Além disto, as transferências de recursos para as regiões menos favorecidas passam a representará, neste período, cerca de 1/3 do orçamento da CE, em um total estimado em € 213.000 milhões, significando um aumento de cerca de 31% comparado ao período anterior.

As áreas de atuação dos Fundos passou a ser mais simplificada. O FEDER continuou destinado a apoiar projetos na área de infra-estrutura e investimento produtivo para criação de empregos. A estas duas áreas de atuação somasse agora o apoio à projetos de desenvolvimento local e ajuda às PMEs. O FSE estimularia projetos que favorecessem a inserção profissional dos desempregados e de grupos desfavorecidos, nomeadamente financiando ações de formação e sistemas de apoio à contratação. O IFOP continuaria a promover a adaptação e modernização dos equipamentos de pesca, enquanto que o FEOGA continuaria a apoiar o financiamento ações de desenvolvimento rural e de ajudas aos agricultores, principalmente em regiões menos favorecidas.

### *OS OBJETIVOS GERAIS*

Os 5 Objetivos Gerais delimitados na primeira fase dos fundos estruturais foram reduzidos para apenas 3 para o período que vai de 2000 à 2006. O Objetivo 1 permaneceu o mesmo, ou seja

buscava-se promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões cujo desenvolvimento é atrasado. O critério de elegibilidade para este Objetivo também continuou o mesmo, sendo permitida às regiões cuja renda interna per capita fosse inferior à 75% da média europeia, definida através do critério da paridade do poder de compra, submeter projetos para atender este Objetivo. Também passam a ser atendidas neste objetivo as regiões anteriormente atendidas pelo objetivo 6 (regiões de pouca densidade populacional).

Para aquelas regiões que pelo novo critério não mais se inserem dentro dos critérios do objetivo 1, foi estabelecida uma regra de transição, segundo a qual tais regiões continuariam a serem apóias pelos recursos do FE até 31 de dezembro de 2005. Esta proposição visa minimizar os impactos negativos da suspensão das ajudas dos FE, de forma a não se perder todo o esforço e desenvolvimento obtidos no período anterior.

O Objetivo 2 passa a ser o apoio a conversão econômica e social de áreas que passam por dificuldades. Este novo Objetivo junta os objetivos 2 e 5b do período anterior, ampliando seu alcance, passando agora a englobar áreas deprimidas economicamente. Quatro tipos de regiões com dificuldades estruturais passam a serem cobertas por este Objetivo: áreas industriais; áreas rurais; áreas urbanas e áreas dependentes da indústria da pesca. Ao todo o novo Objetivo 2 não poderá cobrir mais do que 18% da população da UE. Estes 18% deverão ser subdivididos da seguinte forma: 10% para áreas industriais e de serviços; 5% para áreas rurais; 2% para áreas urbanas e 1% para áreas dependentes da indústria de pesca.

O Objetivo 3 agora visa o apoio a adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, treinamento e emprego. Este novo objetivo funde em um único os antigos objetivos 3 e 4. Ele é aplicável à qualquer região da União Europeia, com exceção daqueles já atingidas pelo objetivo 1. Ele se constitui em uma referência para o desenvolvimento de recursos humanos (educação e emprego) por todos os países membros, a despeito das especificidades regionais. A alocação dos Fundos por Objetivo para o período 2000 – 2006 foi definida da seguinte forma:



**Tabela 2**  
**Fonte de Recursos por Objetivo**  
**1994 - 1999**

Objetivos	Fundo Utilizado			
	FEDER	FES	FEOGA	IFOP
Objetivo 1	FEDER	FES	FEOGA	IFOP
Objetivo 2	FEDER	FES		
Objetivo 3		FES		

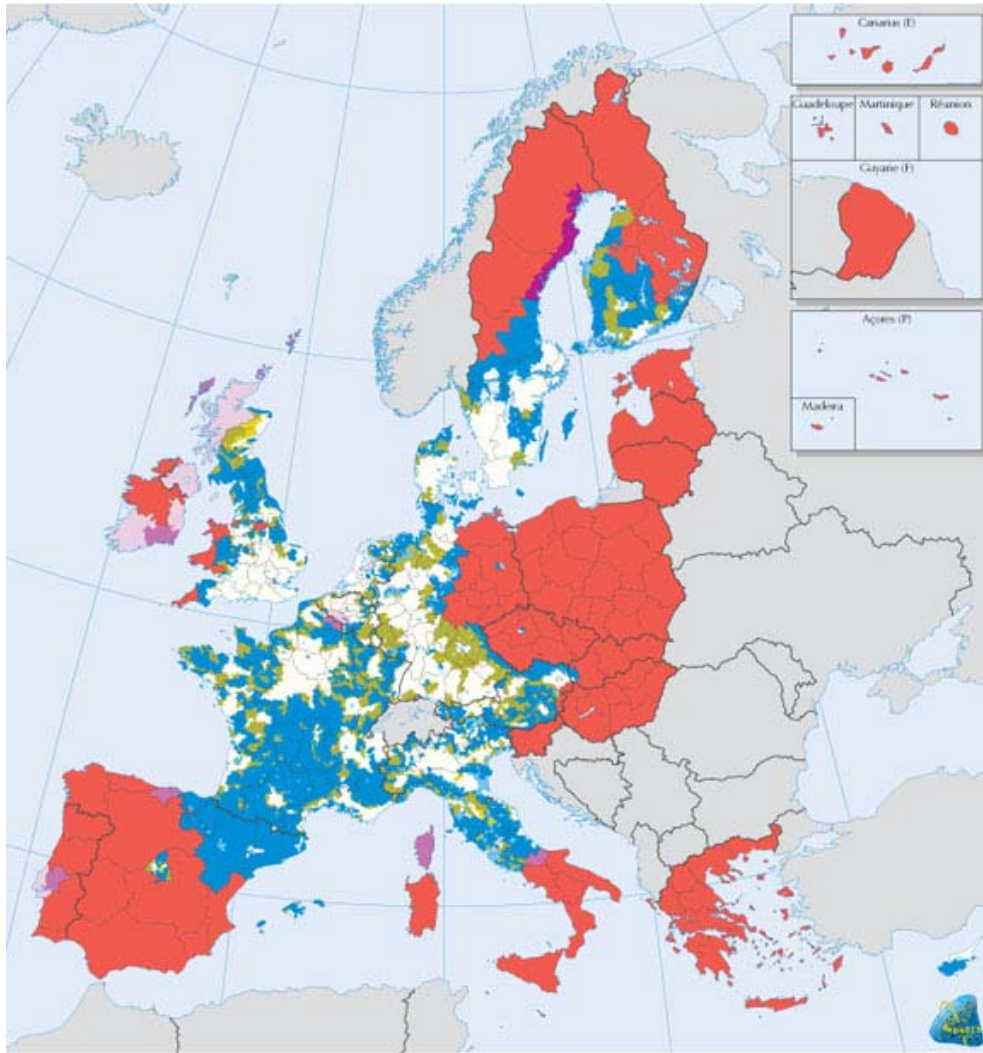
Fonte : European Commission

O Mapa 2 abaixo mostra as regiões escolhidas para o período 2000 – 2006.

### RECURSOS FINANCEIROS

Comissão Europeia ter destinado € 213.000 milhões para os Fundos Estruturais para o período entre 2000 e 2006, foram alocados nos diversos projetos 91% deste total, ou seja 195 bilhões de euros. Como mostra o Gráfico 2, 69,7% do total foi destinada ao Objetivo 1 (€ 135,9 bilhões), sendo que 4,3% destes deveriam necessariamente serem alocados para as chamadas economias em transição. Para o Objetivo 2 o montante destinado ficou em € 22,5 milhões (11,5%), dos quais 1,4% necessariamente deveria ser alocado em projetos nas chamadas economias de transição. O Objetivo 3 ficou com 112,5% do total. O interessante a notar no Gráfico abaixo é que os Objetivos direcionadas claramente para regiões menos desenvolvidas, e por isto mesmo diretamente relacionados ao combate à disparidades regionais (Objetivo 1 e Fundos de Coesão), respondem por 93% do total do orçamento global dos Fundos Estruturais e de Coesão. Este dado demonstra claramente a centralidade da política regional europeia na construção de um espaço europeu mais homogêneo.

### **MAPA 2** **Áreas Selecionadas por Objetivos 1 e 2 (2000 – 2006)**

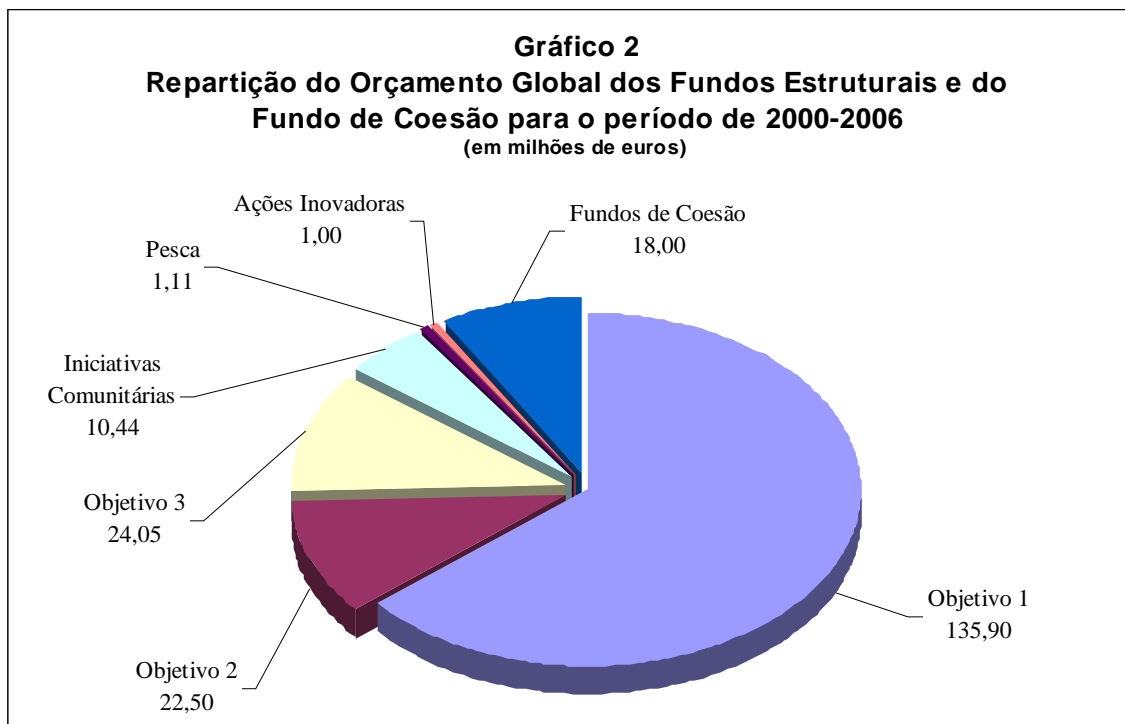


**Structural Funds 2004-2006: Areas eligible under Objectives 1 and 2**

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Objective 1</b>            | <b>Objective 2</b>                     |
| Objective 1                   | Objective 2                            |
| Phasing-out (till 31/12/2005) | Objective 2 (partly)                   |
| Phasing-out (till 31/12/2006) | Phasing-out (till 31/12/2005)          |
| Special programme             | Phasing-out (partly) (till 31/12/2005) |

0 100 200km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Uma alteração em relação ao período anterior foi a introdução de uma reserva de desempenho. De acordo com esta nova regra, 4% dos recursos seriam retidos no momento da aprovação de um projeto qualquer. No meio do período de execução do mesmo a Comissão Europeia deveria destinar estes recursos àqueles programas que apresentassem melhores desempenhos, aferidos por uma série de indicadores definidos em acórdância com os Estados-membros.

Os novos procedimentos para a implementação dos programas para os Objetivos 1, 2 e 3 buscam reforçar uma clara divisão de responsabilidades e um forte comprometimento com o princípio da Secondaryidade. De acordo com este princípio, a autoridade central deve ter uma função secundária, exercendo apenas aquelas funções que não podem ser desempenhadas em um nível mais imediato ou local. Assim, caberia à Comissão Europeia a supervisão das estratégias prioritárias, sendo que a administração dos programas se tornaria mais descentralizada.



Os programas, para serem selecionados, deveriam estar de acordo com os princípios gerais do Tratado de Unificação, a saber: elevado grau de competitividade e inovação, elevados níveis de emprego e promoção da igualdade entre homens e mulheres. O princípio da cooperação também foi reforçado nesse novo período, sendo que os parceiros agora devem estar envolvidos nas fases de preparação, financiamento, monitoramento e avaliação.

### INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

Diferentemente da etapa anterior, ocorre agora uma redução no número de iniciativas comunitárias que passam agora a cobrir apenas 4 temas: INTERREG; URBAN (estas financiadas com recursos do FEDER): LEADER + (financiada com recursos do IFOP) e EQUAL (financiada pelo FSE). Para estas 4 Iniciativas seriam destinados, para o período 2000– 2006, 5,35% do total do orçamento conjunto dos Fundos Estruturais e de Coesão. Já as Ações Inovativas ficariam com apenas 0,65% deste mesmo orçamento.

As taxas de co-financiamento permanecem essencialmente as mesmas. Os tetos de financiamento de infraestrutura passam a ser: i) 50% no Estado-membro eleitos para o Fundo de Coesão; ii) 40% do custo total nas demais regiões do Objetivo 1; iii) 25% nas áreas do objetivo 2. No caso de financiamento para empresas, os tetos foram reduzidos para 38% e 15% nas regiões cobertas com o Objetivo 1 e pelo Objetivo 2, respectivamente.

## **II.3 PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍTICA DE COESÃO (2007 – 2013)**

A Comissão Europeia elaborou um conjunto de propostas visando reformar a política de coesão pra o período compreendido entre 2007 à 2013. Tais propostas serão apresentadas ao Parlamento Europeu para sua deliberação final.

A dotação total para a política de coesão pra o referido período esta prevista para ser de 336,1 milhões de euros, o que corresponde a cerca de um terço do orçamento da Comunidade Europeia. Este valor representa um aumento de 58% em relação ao período anterior. São três as orientações básicas:



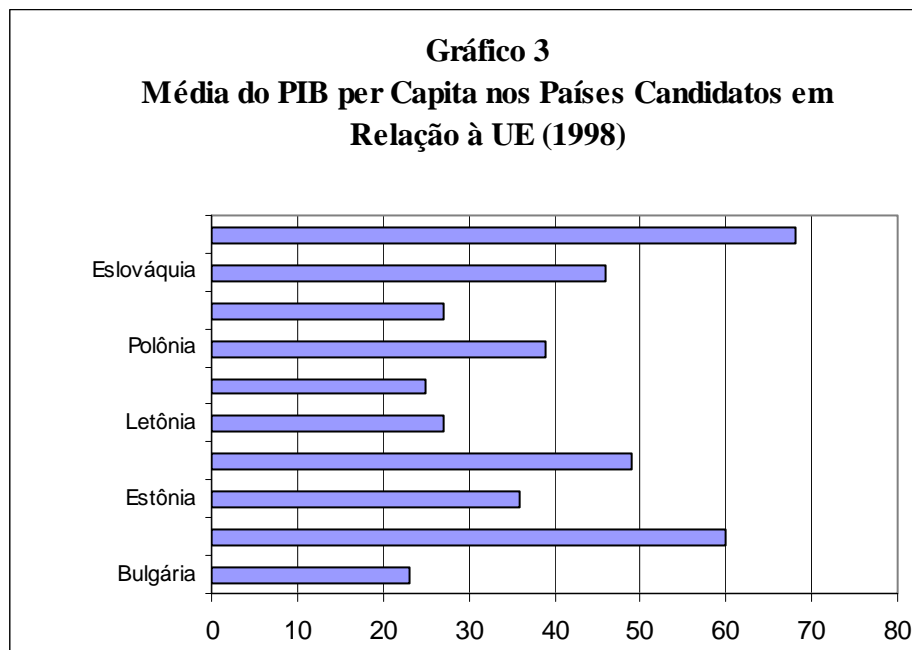
1. maior afinidade das ações com as orientações estratégicas da EU, o que significa uma maior atenção às áreas de economia do conhecimento, competitividade, sustentabilidade e emprego;
2. reforço da atuação em áreas mais desfavorecidas;
3. maior descentralização, simplificação, transparência e eficácia das ações estruturais.

As ações estruturais passam a se organizar em torno de três novos objetivos prioritários, a saber:

*OBJETIVO “CONVERGÊNCIA”*

A ser atendido através do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão. Este objetivo se aproxima do antigo Objetivo 1 do período anterior, visando acelerar a convergência econômica de regiões menos desenvolvidas. Isto seria atingido através de investimentos em “recursos materiais e humanos; inovação e sociedade do conhecimento; adaptabilidade às mudanças econômicas e sociais; proteção do ambiente e reforma administrativa.” (CE 2004). Este objetivo se torna mais relevante ainda em função do processo de alargamento da União Européia, que implicará na entrada de um conjunto de países com condições de desenvolvimento bastante inferior à média européia.

As regiões elegíveis para este objetivo serão aquelas cujo PIB per capita seja inferior à 75% da média da EU alargada, calculado a partir dos dados dos últimos três anos, anteriores à 2007. Como mostra o gráfico abaixo este é o caso de todos os novos Estados – Membros.



Uma característica importante do novo critério de elegibilidade está na regra de transição adotada para aquelas regiões que anteriormente se adequavam ao Objetivo 1, e agora não o fazem mais devido exclusivamente ao efeito estatístico do alargamento. Como se sabe, algumas regiões irão apresentar, a partir do alargamento, PIB per capita acima dos 75% da média da UE simplesmente devido ao rebaixamento desta em função da entrada de novos membros menos desenvolvidos, e não devido ao seu próprio desenvolvimento. Para estes casos está previsto um apoio transitório e específico, de caráter regressivo até 2013.

O objetivo de Convergência também cobrirá as intervenções do Fundo de Coesão para os Estados – Membros cujo rendimento nacional bruto não atingir à 90% da média da UE. As ações do Fundo de Coesão terão como prioridades transportes (RTE), transportes sustentáveis, ambiente e energias renováveis.

Para este objetivo serão alocados um total de 264 bilhões de euros, significando 78,5% do total dos recursos dos fundos estruturais. Isto significa um aumento de 94% no total de recursos comparados com o período anterior (2000 – 2006), repartidos da seguinte forma: 67,3% para regiões com PIB/capita inferior a 75% da média; 8,4% para regiões afetadas pelo efeito estatístico; 23,8% para os países beneficiários do Fundo de Coesão; e 0,4% para as regiões ultraperiféricas.

### OBJETIVO “COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO”

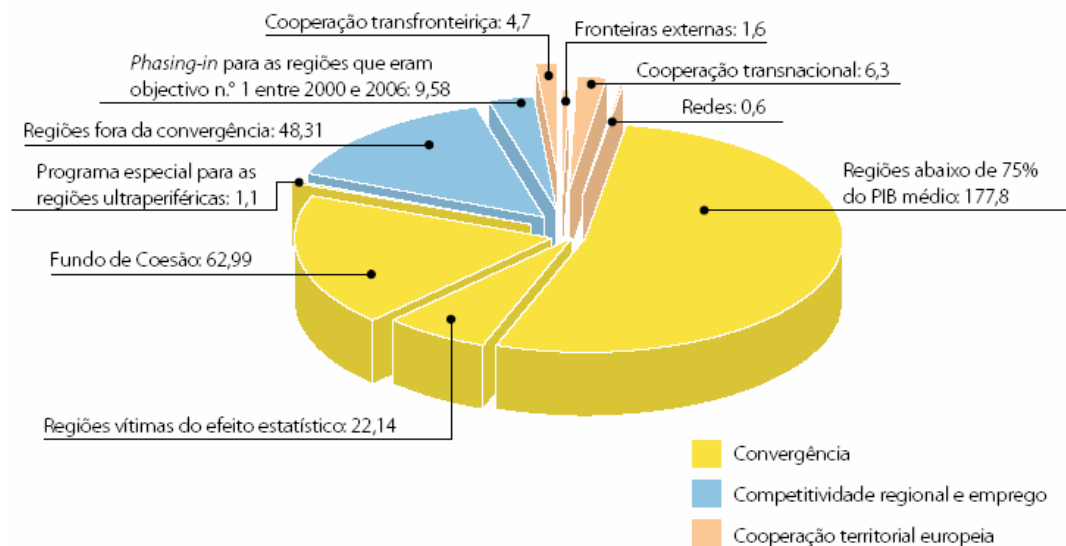
As demais regiões da União Européia serão alvo dos Fundos Estruturais a partir de uma abordagem dupla: Inicialmente pretende-se reforçar a competitividade e atratividade das regiões através dos recursos do FEDER. Além disto, através do FSAE pretende-se implementar programas nacionais ou territoriais (com dimensão maior que as áreas pouco desenvolvidas tipo NUTS II) baseados na Estratégia Européia para o Emprego, visando a adaptabilidade dos trabalhadores e empresas, bem como o desenvolvimento do mercado de trabalho voltado para a inclusão social.

As regiões elegíveis para este objetivo serão todas aquelas que não estejam sendo abrangidas pelo Objetivo *Convergência*. As regiões atualmente atendidas pelo Objetivo 1 que em 2007 não forem elegíveis para o Objetivo *Convergência* devido aos seus progressos econômicos receberão, no quadro do Objetivo *Competitividade* e de maneira regressiva até 2013, um apoio específico e transitório (*phasing-in*) para consolidar a sua recuperação. Os recursos pra atender este Objetivo montam 57,9 bilhões de euros, o que corresponde a cerca de 17% do total dos Fundos Estruturais. Este montante deverá ser repartido da seguinte forma: 48,3 bilhões de euros, a serem repartidos igualmente entre o FEDER e o FSE, para aquelas regiões atualmente não atendidas pelo Objetivo 1; e 9,6 bilhões de euros, para as regiões na situação de *phasing in*. O Fundo Social Europeu poderá participar no máximo com 50% do total dos recursos destinados à regiões estaca-se que

O terceiro Objetivo para o período 2007-2013 é denominado “Cooperação Territorial Européia”, é será implementado com os recursos do FEDER. Ele substitui a iniciativa comunitária INTERREG, visando intensificar a cooperação entre países. São elegíveis para este Objetivo as regiões situadas ao longo da fronteira terrestre interna da EU e algumas regiões situadas na fronteira externa. Como mostra o Gráfico abaixo, este Objetivo terá o aporte de 13,2 bilhões de euros, o que corresponde à 3,9 % do total dos Fundos Estruturais, que será subdividido da seguinte forma: 47,7% para cooperação transfronteiriça; 47,7% para as zonas de cooperação transnacional, e 4,5% para as redes européias de cooperação e de intercâmbio.



**Política de coesão 2007-2013: repartição por objectivos em milhares de milhões de euros**



### AÇÕES COMUNITÁRIAS E INOVATIVAS

Para este novo período também ficam estabelecidas participações mínimas e tetos dos Fundos Estruturais. Para cada programa em cada Objetivo a participação dos Fundos na despesa pública não poderá ser inferior à 20% destas, sendo estabelecidos os seguintes limites:

- ✓ 85% no caso do Fundo de Coesão;
- ✓ 75% em relação ao FEDER ou ao FSE no Objetivo *Convergência* e, excepcionalmente, até 80% quando se trate de países beneficiários do Fundo de Coesão;
- ✓ 50% no que respeita ao FEDER ou ao FSE no objetivo competitividade;
- ✓ 75% no que se refere ao FEDER no Objetivo *Cooperação*;
- ✓ 50% em relação à nova dotação adicional do FEDER para as RUP (regiões Ultraperiféricas);



- ✓ 85% no que se refere aos programas operacionais ns RUP

As novas definições mantêm a reserva de qualidade e desempenho, constituída por 3% dos recursos alocados pelo FEDER e pelo FSE nos Objetivos de *Convergência e Competitividade Regional*. No entanto, novos critérios são definidos para a utilização desta reserva: regiões cujo índice PIB / capita e o nível de emprego aumentem, para o caso de áreas elegíveis para o Objetivo *Convergência*; regiões que aloquem de pelo menos 50% dos recursos do FEDER para as medidas de inovação e aumento da taxa de emprego, pra o caso de áreas elegíveis para o Objetivo *Competitividade*.

Uma análise comparativa entre os dois períodos mostra uma maior concentração dos recursos dos Fundos Estruturais. No período 2000 – 2006 existiam 9 objetivos (Fundo de Coesão; Objetivos 1, 2 e 3, INTERREG; URBAN; EQUAL; Leader+; e Desenvolvimento rural e reestruturação de setor de pesca fora do Objetivo 1) e 6 instrumentos (FEDER; FSE; Fundo de Coesão; FEOGA – Garantia e Orientação; e IFOP). Já para o período 2007 – 2013, os Objetivos são reduzidos para três (Convergência; Competitividade e Cooperação Territorial) e para a sua obtenção 3 instrumentos (FEDER; FSE e Fundo de Coesão).



### Política de coesão 2007-2013 (336,1 mil milhões de euros)

Programas e instrumentos	Elegibilidade	Prioridades	Dotações
<b>Objectivo convergência</b> <i>incluindo o programa especial para as regiões ultraperiféricas</i>			<b>78,5% (264 mil milhões de euros)</b>
<b>Programas regionais e nacionais</b>	Regiões com um PIB/habitante <75% da média da EU-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inovação</li> <li>• ambiente/ prevenção de riscos</li> <li>• acessibilidade</li> </ul>	67,34% = 177,8 mil milhões de euros
<b>FEDER FSE</b>	Efeito estatístico: regiões com um PIB/habitante <75% da EU-15 e >75% da EU-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• infra-estruturas</li> <li>• recursos humanos</li> <li>• capacidade administrativa</li> </ul>	8,38% = 22,14 mil milhões de euros
<b>Fundo de Coesão</b>	Estados-Membros com um RNB/habitante <90% da média europeia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transportes (RTE)</li> <li>• transportes sustentáveis</li> <li>• ambiente</li> <li>• energias renováveis</li> </ul>	23,86% = 62,99 mil milhões de euros
<b>Objectivo competitividade regional e emprego</b>			<b>17,2% (57,9 mil milhões de euros)</b>
<b>Programas regionais (FEDER) e programas nacionais (FSE)</b>	Os Estados-Membros propõem uma lista de regiões (NUTS 1 ou NUTS 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inovação</li> <li>• ambiente/prevenção de riscos</li> <li>• acessibilidade</li> </ul>	83,44% = 48,31 mil milhões de euros
	<i>Phasing-in</i> Regiões abrangidas pelo objectivo n.º 1 entre 2000 e 2006 e não abrangidas pelo objectivo convergência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia Europeia para o Emprego</li> </ul>	16,56% = 9,58 mil milhões de euros
<b>Objectivo cooperação territorial europeia</b>			<b>3,94% (13,2 mil milhões de euros)</b>
<b>Programas e redes transfronteiriços e transnacionais (FEDER)</b>	Regiões fronteiriças e grandes regiões de cooperação transnacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inovação</li> <li>• ambiente/ prevenção de riscos</li> <li>• acessibilidade</li> <li>• cultura e educação</li> </ul>	35,61% transfronteiriça 12,12% IEVP 47,73% transnacional 4,54% redes



**Coesão 2007-2013: objectivos e instrumentos propostos pela Comissão**

2000-2006		2007-2013	
Objectivos	Instrumentos financeiros	Objectivos	Instrumentos financeiros
<b>Fundo de Coesão</b>	Fundo de Coesão	<b>Convergência</b>	FEDER
<b>Objectivo n.º 1</b>	FEDER		FSE
	FSE		Fundo de Coesão
	FEOGA-Garantia e Orientação		
	IFOP		
<b>Objectivo n.º 2</b>	FEDER	<b>Competitividade regional e emprego</b>	FEDER
	FSE		
<b>Objectivo n.º 3</b>	FSE	— nível regional	FSE
		— nível nacional: Estratégia Europeia para o Emprego	
<b>Interreg</b>	FEDER	<b>Cooperação territorial europeia</b>	FEDER
<b>URBAN</b>	FEDER		
<b>EQUAL</b>	FSE		
<b>Leader+</b>	FEOGA-Orientação		
<b>Desenvolvimento rural e reestruturação do sector da pesca fora do objectivo n.º 1</b>	FEOGA-Garantia		
	IFOP		
<b>9 objectivos</b>	<b>6 instrumentos</b>	<b>3 objectivos</b>	<b>3 instrumentos</b>

### III ALARGAMENTO

Desde Maio de 2004, a União Européia passou as contar com mais 10 Estados – Membros, a saber: Chipre, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Malta, Polónia e Republica Checa. Romênia e Bulgária, estão com entradas previstas para 2007. Outros países também solicitaram ou tencionam se juntar a UE, a saber: Bósnia e Herzegovina; Croácia, Macedônia e Sérvia e Montenegro. O impacto do alargamento é significativo em termos populacionais, significando um aumento de 20% da população da União. No entanto, este aumento populacional não foi acompanhado de forma proporcional pelo aumento do PIB da UE. Estes 10 novos Estados – Membros contribuem para um aumento de apenas 5% do PIB europeu. Como consequência, o PIB *per capita* UE a 25 sobre uma redução de cerca de 12% em relação ao valor relativo à UE a 15.



Uma análise rápida dos desafios enfrentados pela UE com a entrada de novos Estados – Membros, destaca dois pontos importantes. Em primeiro lugar, embora os Novos Estados-membros tenham apresentado no período recente taxas de crescimento do PIB muito superiores a média da UE 15, isto foi insuficiente para evitar que a entrada deste novos membros provocasse uma diminuição significativa no PIB *per capita* da UE. Cabe ressaltar que este crescimento destes países se faz sob um base bastante deteriorada. Segundo o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, países como a Lituânia e a Estónia, apresentaram em 2002 um PIB em termos reais inferior ao observado em 1999. Parte significativa do crescimento observado nestes países foi sustentado pelo consumo público à custas de elevados déficits orçamentários. Em alguns países este déficit chega a cerca de 9% do PIB. Dado os limites impostos pelo Pacto Económico e Monetário da União Europeia, que entre os parâmetros, define que o este déficit deve ser no máximo de 3% do PIB, é de se esperar que os novos Estados-membros terão sérias dificuldades em manter as atuais taxas de crescimento económico.

Em segundo lugar, tais países além de possuírem uma desigualdade regional significativa quando comparada à UE 15, também possuem o mesmo problema dentro de suas respectivas fronteiras. Além de histórico, este fenómeno vem se intensificando em função do padrão regional do crescimento económico observado recentemente. As regiões mais prósperas (geralmente as capitais e aquelas situadas mais próximas à fronteira com a Europa) vem conseguindo diminuir significativamente as diferenças de desenvolvimento em relação à UE 15, enquanto que nas regiões mais atrasadas (em sua maioria regiões localizadas na parte oriental destes países) esta disparidade vem aumento. Este processo levou a Comissão Europeia a identificar quatro modelos territoriais nestes países (Inforegio 2004):

- crescimento mais acentuado ns capitais e grandes centros urbanos;
- uma clara diferenciação leste – oeste;
- uma experiência de transição económica desfavorável à cidades pequenas e zonas rurais;
- e, por último, “o atraso na reestruturação dos setores mineral, siderúrgico, energia e de outras indústrias pesadas significa que muitas antigas zonas industriais vão continuar a



constituir um sério desafio para o processo de transformação, em termos econômicos, sociais, políticos e ambientais” (Inforegio 2004, p. 5)

Em terceiro lugar, as características do mercado de trabalho também são extremamente preocupantes. A taxa de desemprego total dos países aderentes fica em torno dos 15%. A taxa de atividade por sua vez é de 56%, enquanto que na UE a 15 ela é de 64%. Além disto, destaca-se uma elevada participação de trabalhadores na agricultura, o que implica uma necessidade de reestruturação produtiva muito mais intensa, implicando assim em um maior volume de recursos para mecanismos compensatórios.