

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão do Desenvolvimento Regional

11.01.2007

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o papel e a eficácia da política de coesão na redução das disparidades de desenvolvimento nas regiões mais pobres da UE

Comissão do Desenvolvimento Regional

Relatora: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

O objectivo da política de coesão da UE é promover a coesão económica e social entre as regiões da União. As regiões menos desenvolvidas, em curso de reestruturação ou que enfrentam problemas geográficos, económicos ou sociais específicos devem ser auxiliadas na resolução dos problemas para superar as suas dificuldades. Conforme ilustram diversos exemplos, muitas das regiões anteriormente pobres da União registam já um bom nível de desenvolvimento. Com a ajuda dos Fundos Estruturais, os quatro anteriormente designados países da coesão (Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha) conheceram um crescimento assinalável.

Contudo, as disparidades de desenvolvimento regional são muito mais acentuadas na UE a 27 do que na UE a 15, e a sua redução exige acções de vulto sobre a forma de reduzir estas disparidades. Apesar dos importantes progressos económicos já realizados nos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004, prevalecem discrepâncias de desenvolvimento que se devem, muitas vezes, a deficiências administrativas. O crescimento económico tem tendência para se concentrar em determinadas zonas. É o que se pode verificar com especial acuidade nos países da Europa Central e de Leste, onde as regiões em torno das capitais registam um rápido crescimento. O crescimento urbano e a crescente competitividade podem, em muitos casos, catalisar o desenvolvimento nas comunidades rurais circundantes. Contudo, não podemos ignorar que algumas regiões ainda revelam baixos índices de crescimento económico. Estatísticas recentemente publicadas pelo Eurostat revelam uma grande discrepância de desenvolvimento entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres da UE, sendo que os Estados-Membros da Europa Central e Oriental que recentemente aderiram à União predominam nas últimas posições.

Tabela 1

PIB regional por habitante na UE a 25, em 2003

(em PPC, UE a 25=100)

Os dez mais elevados			Os dez mais baixos		
1	Londres-cidade (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelas-Capital (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxemburgo	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburgo (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Viena (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorság (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Estocolmo (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabela 2

PIB regional por habitante na UE a 27, em 2006

(em PPC, UE a 25=100)

Região	PIB (em PPC) per capita em % da média da UE a 25 (UE-25 = 100)

Londres-cidade (UK)	277.6
Bruxelas (BE)	237.6
Luxemburgo (LU)	233.9
Hamburgo (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Viena (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire e Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Estocolmo (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
Nordeste da Escócia (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

Regiões com o PIB mais baixo/elevado per capita (em PPC) (UE a 25=100)

O presente projecto de relatório de iniciativa visa realçar alguns princípios relativos às medidas que os Estados-Membros e a UE podem tomar para aumentar a eficácia da política de coesão da UE nas regiões mais pobres. Os fundos têm sido afectados para o desenvolvimento das regiões mais pobres no âmbito das Perspectivas Financeiras 2007-2013. Estes fundos têm de ser absorvidos de forma eficiente.

Aumentar o crescimento económico das regiões mais pobres é uma condição essencial para promover níveis de vida elevados e sustentáveis a longo prazo na União. A convergência das regiões da UE é de primordial importância para que a União seja globalmente competitiva e forte num futuro próximo. Os frutos das políticas correm o risco de se diluírem com custos crescentes no futuro, se as regiões que enfrentam dificuldades continuarem atrasadas.

- A política de coesão da UE tem de **identificar as necessidades específicas** das regiões mais pobres e encontrar mecanismos adequados para impulsionar o seu desenvolvimento.

É fundamental situar as principais necessidades de uma região específica e centrar o financiamento no nível apropriado. Nos países da coesão, importa criar um “contexto” de infra-estruturas propício a outros investimentos. Não existe uma contradição inerente entre a competitividade e o objectivo da coesão; no entanto, é essencial compreender onde o efeito de alavanca estimula o crescimento. Para atingir um determinado nível de competitividade, as regiões pobres têm de desenvolver infra-estruturas de base e recursos humanos adequados.

- O facto de algumas das **regiões mais pobres terem dificuldade em absorver** os fundos constitui um problema real. Frequentemente, as autoridades carecem de competências ou de experiência para satisfazer exigências complicadas da política de coesão, pelo que não conseguem reclamar os fundos aos quais, em princípio, têm direito.

Este parece ser um problema premente, em especial para os novos Estados-Membros e para os países da adesão.

Tabela 3

Taxa de crescimento real do PIB

Taxa de crescimento do PIB – evolução percentual nos últimos anos
(os números relativos a 2006, 2007 e 2008 correspondem a previsões)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgária	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Roménia			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
UE a 25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
UE a 15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Como se pode ver na Tabela 3, o potencial de crescimento económico é particularmente notório nos dois países que aderiram à UE em 2007: a Bulgária e a Roménia. Para concretizar plenamente este crescimento potencial, as administrações e instituições competentes têm de funcionar com eficácia. A necessidade de capacidade institucional é destacada como condição para uma boa execução de programas e projectos, a par do desenvolvimento dos recursos humanos. Durante o período de ajuda de pré-adesão, diversos programas revelaram um grande número de deficiências institucionais, ao nível da gestão e da administração por parte dos beneficiários, deficiências que talvez ainda não tenham sido plenamente superadas, mas que terão de o ser num futuro próximo para que os fundos sejam devidamente absorvidos e despendidos.

A coordenação dos vários níveis (político, técnico e administrativo) tem de funcionar bem para que os fundos sejam geridos adequadamente. Este é um problema premente nos novos Estados-Membros e é necessário tomar medidas muito mais eficazes. É essencial debater as formas de assegurar a coerência entre a UE, os Estados-Membros e as regiões e nenhuma esfera da governação deve ficar excluída deste diálogo estruturado. A política de coesão não se limita apenas a uma questão de fundos económicos, é também uma questão de **parceria entre as diversas partes interessadas**. Para melhorar o efeito de alavanca, não basta a acção e a cooperação a um só nível, são especialmente necessários um bom fluxo de informação e parcerias.

- Deve ser criado um enquadramento que ponha em prática as interações e o intercâmbio de experiências; esta iniciativa tornará eventualmente possível o estabelecimento de normas e padrões importantes para aumentar as capacidades administrativas de aplicação de regulamentos e regras.

É fundamental recorrer mais frequentemente às **parcerias público-privado** para elaborar orçamentos e disponibilizar capital. Devem ser estabelecidas regras para a constituição de

PPP e reduzidos os entraves que se lhe opõem. Nos novos Estados-Membros há falta de boas práticas.

- Tem de ser mais realçada a importância da **adicionalidade**. O envolvimento de capital privado é um aspecto essencial porque tem o potencial de encorajar outros investimentos. O apoio financeiro deve ser gasto de forma transparente, assegurando-se deste modo que ele serve os objectivos estabelecidos.
- Os instrumentos **Jaspers, Jeremie e Jessica** são excelentes meios para auxiliar, *inter alia*, as PME a nível regional, mas muito mais tem de ser feito pelos Estados-Membros e a Comissão para promovê-los e assegurar a sua plena utilização e eficácia nas regiões mais pobres.
- O desenvolvimento económico está intimamente ligado à **inovação** que, acima de tudo, é um elemento fundamental do desenvolvimento regional. A política de coesão da UE tem de, no âmbito da Estratégia de Lisboa, visar aumentar a capacidade de inovação da UE e, por conseguinte, o importante é que este objectivo não ignore as regiões mais pobres.
- O espírito empreendedor deve ser vivo e implica a participação de todas as partes interessadas. O espírito empreendedor deve ser promovido, em particular, entre as mulheres e jovens que entram no mercado de trabalho e entre os grupos que são alvo de exclusão social. Um factor importante na promoção da inovação é também melhorar a qualidade das normas e das regulamentações nos países da UE para garantir que promovem, e não bloqueiam, os processos de inovação em importantes sectores da economia. Neste aspecto, as regiões mais pobres são, provavelmente, as mais vulneráveis.

Vários exemplos revelam que há falta de capacidade nos novos Estados-Membros para a utilização dos fundos. A **qualidade administrativa tem, por conseguinte, de ser melhorada**, de modo a que as regiões que recebem fundos sejam capazes de os absorver e utilizar correctamente. A assistência técnica é essencial, especialmente para preparar a execução de novos projectos. Há uma grande necessidade de qualidade, não só externamente, sob a forma de conhecimentos especializados, mas também internamente – saber o que é realmente necessário e introduzir controlos de qualidade adequados dos projectos de aplicação dos fundos. Impõem-se igualmente avaliações actualizadas de projectos sustentáveis já executados.

- Um montante específico de fundos poderá ser gasto na preparação, acompanhamento e avaliação, bem como em perícia. Esta ajuda, se utilizada adequadamente, poderá ter um papel decisivo, especialmente em países com um sistema administrativo mais complexo.

É importante que os **fundos cheguem rapidamente às regiões elegíveis**. Por vezes, os fundos demoram tempo demasiado a chegar aos beneficiários e a sua eficiente distribuição constitui um desafio a todas as partes.

É difícil evitar a complexidade no sistema de utilização dos fundos estruturais em que três diferentes níveis de regulamentação têm um impacto: as normas comunitárias, os enquadramentos nacionais e as práticas a nível regional. A **simplificação dos procedimentos** constitui, assim, um desafio para os três níveis, a fim de evitar interpretações subsequentes e de facilitar e acelerar a execução dos programas.

É necessária sinergia entre políticas europeias e nacionais. As políticas devem complementar-se e não contrapor-se. A concentração territorial nos países e nas regiões dos benefícios de outras políticas europeias podem, por exemplo, diluir o impacto das políticas de desenvolvimento. O desenvolvimento regional pode, por exemplo, ter uma dimensão tanto social, como ambiental.

- O impacto de possíveis efeitos de distorção resultantes da interação entre políticas deve ser tido em conta e analisado na revisão intercalar de 2009 do orçamento comunitário e no 4º relatório sobre a coesão económica e social.

No intuito de reforçar a coesão e o desenvolvimento eficaz nas regiões mais pobres, é necessário **mobilizar todas as partes interessadas** para a inclusão e a participação plena de todos os intervenientes.

O desemprego, que afecta principalmente as regiões mais pobres, tem de ser combatido. A existência de desemprego prolongado entre determinados grupos sociais é especialmente preocupante. **Para alcançar a coesão social, é necessário envidar esforços para assegurar a melhor integração possível das pessoas com deficiência.** Este é um pré-requisito para atingir níveis de vida adequados para toda a sociedade da UE. Além disso, para a coesão na UE contribui a **igualdade entre homens e mulheres no mercado do trabalho.** Ainda persistem diferenças em matéria de níveis salariais entre homens e mulheres, o que constitui um obstáculo ao crescimento da economia. A atenção às diferenças de género melhorará a qualidade da aplicação efectiva da política de coesão e é importante que os funcionários, a todos os níveis do processo, estejam conscientes desta realidade e de que há ainda muito por fazer neste domínio.

- É necessário disponibilizar informações sobre a necessidade e as formas de integrar a dimensão do género na execução e na avaliação de programas e projectos, dando melhor utilização aos estudos e análises já efectuados. Há ainda necessidade de tomar medidas práticas em relação a, por exemplo, assegurar que a dimensão do género é tomada em conta na elaboração do orçamento (por exemplo, saber se o orçamento é adequado para realizar acções no domínio da igualdade de oportunidades), sensibilizar os parceiros sociais e outros agentes relevantes para os aspectos do género e garantir a disponibilidade de apoio especializado em questões de género. Uma abordagem inteligente à questão do género na vida social e económica, que evite visões estereotipadas dos homens e das mulheres, é essencial para tornar mais eficaz a política de coesão.

Uma abordagem de desenvolvimento equilibrada, adaptada às especificidades regionais e aos problemas, é vital nas regiões mais pobres, caso as políticas europeias que visam reduzir as disparidades de desenvolvimento se tornem verdadeiramente insustentáveis para as estratégias de desenvolvimento e coesão da UE.