



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.1.2003  
COM(2003) 34 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**

**Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social**

## Síntese e conclusões

### I. INTRODUÇÃO

O debate suscitado pela Comissão após a adopção do Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, relativo às opções para a futura política de coesão, continua a mobilizar os principais interessados tanto nas regiões e nos Estados-Membros actuais e futuros como nas instituições europeias. O presente Segundo Relatório Intercalar apresenta uma actualização da análise da situação e das tendências que surgem nas regiões, bem como os principais temas de debate durante 2002 sobre o futuro da política de coesão.

### II. ANÁLISE DA SITUAÇÃO E DAS TENDÊNCIAS: O DESAFIO DO ALARGAMENTO

O alargamento da Europa para incluir 25 Estados-Membros constituirá um desafio sem precedentes para a competitividade e a coesão interna da União. Devem ter-se presentes vários factores que terão uma repercussão indubitável na futura política de coesão, nomeadamente:

- **Um aumento sem precedentes das disparidades económicas na União:** o diferencial, em termos de PIB per capita, entre os 10% da população das regiões mais prósperas e a mesma percentagem de população das regiões menos prósperas mais do que duplicará relativamente à actual situação na UE 15.
- **Uma mudança geográfica do padrão de disparidades:** na UE25, 116 milhões de pessoas, ou seja, 25% da população total, viverá em regiões com um PIB per capita abaixo de 75% da média da UE, em comparação com os actuais 68 milhões de pessoas, ou seja, 18% do total da UE15. Destas 116 milhões, quatro em cada dez cidadãos viverão em regiões que pertencerão aos actuais Estados-Membros enquanto os outros seis serão cidadãos dos países candidatos.
- **Situação de emprego menos positiva:** terão de ser criados três milhões de empregos para que a taxa média de emprego nos novos Estados-Membros se situe ao nível do resto da UE, devido à diminuição da taxa de emprego e a uma taxa mais elevada do desemprego a longo prazo dos jovens. Na UE alargada, continuarão a registar-se diferenças apreciáveis em matéria de emprego em função da idade, do sexo e do nível de qualificações e competências.

Por outro lado, outros factores demonstram o potencial económico de uma UE alargada: os países candidatos em geral tiveram uma taxa de crescimento superior à dos actuais Estados-Membros e, globalmente eles contribuirão para elevar o nível médio de educação na União, enquanto as pessoas com um nível inferior de educação continuarão a concentrar-se, entre outras áreas, em regiões do Sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália e Grécia).

### III. PRINCIPAIS TEMAS DE DEBATE SOBRE A FUTURA POLÍTICA DE COESÃO

As diferentes contribuições examinadas no presente relatório revelam que o debate sobre o futuro da política de coesão continuou a ser intenso após a publicação do Primeiro Relatório Intercalar há um ano. Estas intervenções, bem como os resultados das várias análises e

estudos realizados pela Comissão, permitiram confirmar quatro contribuições importantes desta política:

- uma função da redistribuição a favor dos Estados-Membros e das regiões menos prósperas (com um impacto macroeconómico significativo, promovendo a convergência real);
- o reforço da integração económica e política (desenvolvimento das redes de infra-estruturas, acesso melhorado para regiões afastadas, projectos de cooperação);
- um contributo para alcançar as prioridades comunitárias fixadas pela estratégia de Lisboa, posteriormente ampliadas pelo Conselho Europeu de Göteborg, incluindo as reestruturações económicas e sociais resultantes da globalização;
- um contributo para uma melhor governança (parceria, cultura de avaliação, etc.).

O debate permitiu igualmente elaborar uma lista de questões essenciais, às quais o Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social deverá responder. Estas questões podem agrupar-se em dois grandes vectores: as prioridades da futura política de coesão e o método de execução.

### **(i) Prioridades da futura política**

#### **Acções nas regiões menos desenvolvidas**

O presente Relatório Intercalar confirma tanto o aumento sem precedentes das disparidades na União alargada como a natureza a longo prazo dos esforços necessários para reduzir as mesmas. Existe um consenso generalizado relativamente à necessidade de continuar a concentrar os recursos nas regiões menos desenvolvidas e, em particular, nas dos novos Estados-Membros.

Quanto ao modo de definir estas regiões, os contributos para o debate não puseram seriamente em causa a conveniência de continuar a utilizar os actuais critérios de elegibilidade baseados no nível geográfico de NUTS II e no PIB *per capita* - que tem o mérito de ser simples e transparente - embora algumas contribuições tenham solicitado que fossem acrescentados outros critérios.

#### *Casos especiais*

Houve uma ampla discussão sobre o lugar que se deve reservar a certas categorias específicas de regiões no âmbito da futura política.

Em primeiro lugar, houve um amplo consenso sobre a necessidade de encontrar soluções justas para as regiões dos Estados-Membros existentes que actualmente são elegíveis a título do objectivo nº 1 e que, embora não tenham concluído o processo de convergência económica, se poderão tornar inelegíveis em resultado da diminuição do PIB médio *per capita* na União alargada (efeito estatístico). De acordo com os dados de 2000, 18 regiões com uma população de 21 milhões de habitantes poderiam encontrar-se nesta situação.

Em segundo lugar, colocou-se a questão das regiões que já não cumpririam os critérios de elegibilidade com vista a serem consideradas menos desenvolvidas, mesmo não se efectuando o alargamento, em virtude de terem atingido um rendimento *per capita* superior a 75% da

média da UE15. Várias contribuições exprimiram o seu apoio a uma intervenção sob a forma de ajudas comunitárias regressivas (“phasing-out”) para estas regiões.

Por último, estava a questão do tratamento que se deve reservar a certas categorias de regiões, nomeadamente as regiões ultraperiféricas, cujos condicionalismos sociais e económicas são reconhecidos no artigo 299º do Tratado.

Outras regiões mencionadas neste contexto são as ilhas menos favorecidas, mencionadas no artigo 158º e as regiões com uma densidade populacional extremamente baixa, designadamente partes dos países nórdicos actualmente equiparadas ao objectivo nº 1, em conformidade com o Protocolo 6 do Acto de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia.

O Terceiro Relatório sobre a Coesão terá que abordar as necessidades de cada um destes casos especiais com base na situação específica das regiões em causa, mas tendo também em conta as possibilidades propostas para fora das regiões menos desenvolvidas.

### **Acções no exterior de regiões menos desenvolvidas**

No período de programação 2000-06, cerca de um terço das dotações dos Fundos estruturais destina-se a regiões que não são elegíveis a título do objectivo nº 1.

Embora, por definição, os problemas da coesão económica e social no exterior de regiões menos desenvolvidas sejam em menor escala, a União, no seu conjunto, enfrenta vários desafios importantes.

Concretamente, os problemas de competitividade, desenvolvimento sustentável e reestruturação económica e social dizem respeito a todos os Estados-Membros. Estes desafios reflectem uma grande diversidade de situações e necessidades potenciais, ao contrário das necessidades mais intensas mas melhor definidas das regiões menos desenvolvidas, especialmente nos novos Estados-Membros. Esta vasta série de desafios realça também a necessidade de concentrar a ajuda em elementos qualitativos e sistémicos para aumentar o valor acrescentado comunitário.

As posições iniciais de certos Estados-Membros durante o debate, no sentido de que a União deveria abandonar totalmente acções desta natureza no exterior das regiões do objectivo nº 1 e que os Estados-Membros deveriam reassumir (“renacionalizar”) não parece terem ganho terreno. Foi reconhecida a necessidade de dispor dos meios adequados para alcançar as prioridades fundamentais europeias. A este respeito, a União, sobretudo nos Conselhos Europeus de Lisboa, fixou-se um objectivo estratégico para a década: converter-se na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de manter um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e uma maior coesão social. Esta estratégia destina-se a permitir à União recuperar, por um lado, as condições para o emprego pleno, o crescimento e a coesão social, e, por outro, reforçar a coesão regional. O Conselho Europeu de Göteborg aprovou uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a União Europeia.

Um grande número de contribuições realça que os Estados-Membros e as regiões não possuem condições idênticas para alcançar estes objectivos. Além disso, uma política que tem por objectivo responder aos vários desafios que a União enfrenta, que reconhece e implica o nível regional, é coerente com o espírito do Livro Branco da Comissão sobre a Governança, sobretudo com as obrigações que decorrem do Tratado em matéria de coesão, que devem “promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade” e “reduzir a

disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais".

Estas prioridades europeias têm, até um certo ponto, sido tratadas durante o actual período de programação no âmbito do objectivo nº 2 (regiões em reconversão), do objectivo nº 3 (recursos humanos), das iniciativas comunitárias e acções inovadoras e de acções fora do objectivo nº 1 em matéria de política rural e de pescas.

No entanto, as políticas e os instrumentos actuais têm sido alvo de críticas baseadas em argumentos como: falta de suficiente valor acrescentado, por vezes exigem um trabalho administrativo excessivo em relação aos resultados obtidos e não transferem suficiente responsabilidade aos Estados-Membros em coerência com o princípio de subsidiariedade. Muitos dizem que embora a região continue a ser o nível adequado para a concepção e a gestão da ajuda, pelas razões interiormente mencionadas, a designação de zonas elegíveis ao nível sub-regional pode restringir artificialmente o campo de intervenção da ajuda comunitária, e é difícil de conciliar com uma abordagem baseada nos novos factores de competitividade.

Outras intervenções realçaram a dimensão territorial, citando zonas urbanas, industriais e rurais em dificuldades, zonas que dependem da pesca ou zonas com desvantagens naturais. É de assinalar que a dimensão territorial pode ser totalmente compatível com uma abordagem baseada na prossecução das prioridades temáticas da União.

Em suma, é necessário reformular as prioridades e os instrumentos políticos fora das regiões menos desenvolvidas, de modo a enfrentar as actuais dificuldades e a construir uma nova política capaz de contribuir mais positivamente para a coesão económica e social.

## **Cooperação**

Existe também um amplo reconhecimento sobre a necessidade de manter as acções destinadas a promover a cooperação transfronteiriça e inter-regional. Desta forma reconhece-se que a execução bem sucedida destas acções, particularmente importantes para a integração territorial europeia, supõe que se ultrapasse o quadro nacional. O actual período de programação revelou as dificuldades inerentes à organização de programas coerentes que impliquem a participação de autoridades que pertencem a administrações nacionais e a tradições jurídicas diferentes. Foi pedido à Comissão que considere a possibilidade de elaborar um instrumento jurídico para a cooperação transfronteiriça que possa facilitar a concepção e a aplicação dos programas europeus.

### **(ii) Execução: simplificação da gestão**

As discussões sobre como simplificar a gestão durante o actual período de programação e no âmbito legislativo actual em vigor até ao final de 2006 realçaram as dificuldades principais a resolver com vista ao próximo período de programação.

O trabalho relativo ao período actual culminou numa reunião de ministros, em 7 de Outubro de 2002. A maior parte das delegações presentes, partindo da experiência adquirida com o período 2000-2006, consideram que é necessário prever mudanças do método de gestão na futura política de coesão.

No essencial, os Estados-Membros desejam uma simplificação e uma maior descentralização das responsabilidades ligadas a todos os aspectos da gestão financeira e do controlo de programas europeus, uma vez acordadas com a Comissão as grandes linhas estratégicas.

Neste contexto, existe um consenso geral de que os sistemas de gestão sujeitos a normas muito pormenorizadas e baseados num "modelo único" são inadequadas, dadas as enormes diferenças de necessidades, formas de intervenção e recursos disponíveis e a necessidade de aplicar o princípio de proporcionalidade. A Comissão está consciente das críticas e das dificuldades colocadas pela abordagem multifundos.

Tomando como base a experiência anterior, reconhece-se amplamente que a eficácia do quadro estratégico para estabelecer as prioridades políticas depende da qualidade dos sistemas de execução. Como consequência dos actuais procedimentos de execução, os esforços dos Estados-Membros e da Comissão tiveram, em alguns casos, mais impacto na gestão administrativa dos programas do que no seu conteúdo e prioridades estratégicas. Com o alargamento, as mudanças no sistema actual são ainda mais necessárias, tendo em conta a necessidade de se reforçar a capacidade administrativa dos novos Estados-Membros.

Existe igualmente a opinião generalizada sobre o facto de que o alargamento irá agravar a tensão entre a necessidade de um sistema de aplicação mais descentralizado e um sistema de controlo eficaz do financiamento, garantido pela Comissão.

Os representantes da Comissão realçaram em várias ocasiões que é necessário avaliar as alterações do sistema de gestão propostas pelos Estados-Membros à luz do artigo 274º do Tratado, que confia à Comissão a responsabilidade da execução do orçamento. Deste modo seria necessária que uma maior descentralização seja acompanhada de uma definição mais precisa das responsabilidades, que ofereça as garantias necessárias relativamente à utilização dos recursos comunitários.

Uma das vias a explorar no Terceiro Relatório sobre a Coesão prende-se com a abordagem contratual a estabelecer entre a Comissão e as autoridades nacionais (e eventualmente as autoridades regionais, quando necessário, num acordo tripartido), que identifique os resultados a alcançar através da utilização dos recursos comunitários, respeitando simultaneamente a situação constitucional dos Estados-Membros.

### **(iii) Outros aspectos**

#### **Recursos financeiros**

A Comissão recomendou no Segundo Relatório sobre a Coesão que o debate sobre o futuro da política europeia de coesão se baseie no conteúdo e não tanto nos recursos financeiros. Deste modo, os participantes no debate foram encorajados a reflectir sobre os objectivos que os Estados-Membros da União devem procurar alcançar juntos neste âmbito com o apoio da política comunitária. Em larga medida, o objectivo foi alcançado, embora determinadas propostas, como as que consideram a renacionalização da política, tendam a ser motivadas por considerações orçamentais.

Ao estabelecer as futuras dotações orçamentais para a coesão económica e social, a Comissão necessitará de ter em conta a amplitude sem precedentes das disparidades económicas e sociais numa União alargada, facto realçado no presente Relatório Intercalar, bem como o carácter intensivo do esforço a longo prazo necessário para reduzir as disparidades. A Comissão irá apresentar em tempo devido propostas sobre as novas perspectivas financeiras. Conforme indicado no Primeiro Relatório Intercalar, muitas contribuições para o debate, especialmente a nível regional, consideram que o nível mínimo de recursos a afectar à política de coesão para o período após 2006 corresponda a 0,45% do PIB comunitário, posição que foi

apoiada, nomeadamente pelo Parlamento Europeu em Novembro de 2002 no seu parecer sobre o referido relatório.

### **Contribuição de outras políticas**

Quanto à coerência entre políticas comunitárias, o exercício em curso sobre a governança abriu pistas de reflexão que a Comissão se comprometeu a explorar ao preparar as futuras políticas. O conteúdo destas políticas deveria ter mais em linha de conta a grande diversidade e os maiores desequilíbrios territoriais da União alargada, devendo igualmente incluir, de uma forma mais explícita, uma contribuição destas políticas para a coesão económica e social.

Durante o debate foi repetidamente referido um ponto específico: o estatuto de regiões, no âmbito da política de concorrência, que sofrem do "efeito estatístico" em resultado do alargamento; foi solicitado que estas regiões possam continuar a beneficiar de um nível de ajuda equivalente ao das regiões abrangidas pelas disposições do nº 3, alínea a), do artigo 87º do Tratado.

### **IV. CALENDÁRIOS FUTUROS**

Tal como a Comissão anunciou no Primeiro Relatório Intercalar, no último trimestre de 2003 deverá ser aprovado o Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social para criar as condições para a “execução efectiva da nova geração de programas desde o início do novo período de programação”. Este relatório apresentará as “propostas concretas para o futuro da política de coesão”<sup>1</sup>.

Ao longo de 2003 serão prosseguidas consultas alargadas, incluindo um importante seminário em Março de 2003 sobre a futura gestão dos Fundos estruturais e a partilha de responsabilidades. Está igualmente planeado organizar consultas sobre as propostas do Terceiro Relatório em 2004, no âmbito de um fórum sobre a coesão.

A Comissão deverá apresentar, em devido tempo, propostas globais sobre o conjunto das políticas bem como o projecto das perspectivas financeiras para o período após 2006.

A Comissão deseja que os instrumentos legislativos sejam adoptados antes do final de 2005, o que permitirá que o ano de 2006 seja dedicado às negociações com os Estados-Membros e as regiões sobre a nova programação para 2007-2013.

---

<sup>1</sup> COM(2002) 46.

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

## Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social

O Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social inscreve-se no quadro da preparação das propostas da Comissão para o prosseguimento da política de coesão após 2006. O presente relatório actualiza a análise da coesão apresentada no Segundo Relatório sobre a Coesão<sup>2</sup> e no Primeiro Relatório Intercalar<sup>3</sup> e descreve o estado do debate sobre a futura política de coesão.<sup>4</sup>

No presente relatório intercalar, a Comissão procede em primeiro lugar a uma actualização dos dados referentes às disparidades regionais no domínio económico e social, nomeadamente dados do PIB regional em 2000 e do emprego e desemprego em 2001.

O Primeiro Relatório Intercalar apresentou os dados do PIB por habitante em termos do padrão de poder de compra (PPC) calculado a partir da média de uma União de 25 Estados-Membros, em conformidade com as conclusões do Conselho de Laeken (Dezembro de 2001). O Conselho Europeu de Bruxelas confirmou a adesão de 10 novos Estados-Membros, em 2004. Por conseguinte, os dados regionais do PIB dos dois países (Bulgária e Roménia) cuja adesão se prevê para além de 2006 figuram no relatório, mas não foram considerados para o cálculo da média do PIB por habitante da UE alargada.

A síntese dos debates incluída na segunda parte do presente relatório realça a importância que assumiu nas discussões o conteúdo da futura política de coesão.

Por último, a parte final recapitula os resultados das negociações de adesão com os dez países do grupo de Laeken e apresenta os dados correspondentes à elegibilidade das suas regiões para o período até final de 2006.

### 1. SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS

Os dados do PIB regional em 2000 confirmam as principais tendências em termos de convergência na actual União Europeia<sup>5</sup>. A nível nacional, os países da coesão continuaram a recuperar uma parte do respectivo atraso. À escala regional, confirma-se a redução das disparidades; mas no interior dos Estados-Membros, as disparidades agravaram-se, o que evidencia a necessidade do prosseguimento de uma estratégia de desenvolvimento regional equilibrada para o conjunto dos territórios da União.

---

<sup>2</sup> Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, COM (2001) 24 final de 31 de Janeiro de 2001

<sup>3</sup> Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, COM (2002) 46 final de 30 de Janeiro de 2002

<sup>4</sup> Por ocasião do Conselho da União Europeia de 11 de Junho de 2001 e na sequência dos debates lançados pelo Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, a Comissão declarou que «informará regularmente o Conselho e preparará o Terceiro Relatório sobre a Coesão, com vista a elaborar as necessárias propostas para o prosseguimento da política de coesão após 2006.»

<sup>5</sup> Os dados apresentados relativos ao PIB regional de 2000 são todos conformes ao novo sistema de contas nacionais, SEC 95. Esses dados, completos desde 1995, permitem apresentar, numa base homogénea, a evolução do PIB para o período 1995-2000. Em contrapartida, essa mudança de sistema torna mais difícil uma análise a partir de 1988.

## 1.1. Abrandamento do crescimento económico

2001 registou um significativo abrandamento do crescimento económico na UE. Nesse ano, o PIB cresceu apenas 1,5%<sup>6</sup> no conjunto da Europa de 15, em comparação com uma taxa de 3,5% em 2000. Apenas na Irlanda, na Grécia e em Espanha o crescimento excedeu 2%. As previsões de Outono para a UE15 em 2002 e 2003 não são, em geral, melhores: 1% e 2%, respectivamente.

Os países da coesão continuaram a convergir para o nível de rendimento da UE15<sup>7</sup>. (Quadro 1- Crescimento do PIB e da população nos países da coesão, 1998-2003). Embora a Grécia tenha registado desde 1996 uma taxa de crescimento real superior à da média da UE, a redução da diferença de rendimento numa base *per capita* foi inferior, devido em parte ao crescimento relativamente elevado da sua população, segundo se depreende dos resultados provisórios do censo de 2001. O crescimento relativamente forte na Irlanda elevou o PIB per capita em PPC para 118% da média da UE em 2001, contra 115% em 2000 (quando fora de apenas 64% em 1988)<sup>8</sup>.

O PIB a nível regional está disponível apenas até 2000, não reflectindo o recente abrandamento do crescimento económico. (Mapa 1: PIB por habitante por região (PPC), 2000 e Mapa 2: Variação do PIB por habitante (PPC), 1995-2000). Um abrandamento tem historicamente tendência a exercer um impacto negativo, sobretudo nas regiões menos prósperas da UE. Entre 1991 e 1993, o PIB desceu cerca de 0,2% nas 184 regiões com dados disponíveis; nas regiões com rendimento per capita inferior a 75% da média da UE (em termos de PPC), o rendimento diminuiu quase 0,9%, em comparação com apenas 0,1% nas outras regiões.

As disparidades regionais aumentaram ligeiramente na maioria dos Estados-Membros em 2000. (Quadro 2: Disparidades do PIB por habitante em PPC nos Estados-Membros, segundo as regiões, 1990-2000; Gráfico 2 PIB per capita (PPC) por país e extremos regionais, 2000). Maiores aumentos das disparidades regionais verificaram-se entre 1995 e 2000: a amplitude dos rendimentos regionais per capita aumentou em média 5 pontos percentuais ou mais na Finlândia, na Suécia e na Irlanda. Contudo, devido à convergência nos níveis médios de rendimento dos Estados-Membros, as disparidades gerais entre regiões da UE mantiveram-se praticamente invariáveis entre 1995 e 2000.

O rendimento per capita nas regiões do Objectivo nº 1 foi um pouco superior a 71% da média UE15 em 2000, praticamente idêntico ao do ano precedente. (Quadro 3: PIB por habitante (em PPC) nas regiões do objectivo nº1 (1994-99),1995-2000). Para o período quinquenal de 1995 a 2000, a recuperação foi mais acentuada, reduzindo a diferença de rendimento em 1,5 pontos percentuais. A diferença fixou-se em 2 pontos percentuais nas regiões elegíveis para

---

<sup>6</sup> Economia Europeia No. 5/2002, Previsões Económicas de Outono

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2002/ee502en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee502en.pdf)

<sup>7</sup> Em 2001, o orçamento da UE continuou a gerar importantes transferências financeiras para a Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda, os quatro países beneficiários dos fundos de coesão. Em termos relativos, as transferências líquidas totalizaram assim 3,5 % do PIB grego e 1,5 % do PIB português. Os valores correspondentes para a Espanha e a Irlanda são respectivamente de 1,2 % e 1,1 %.

O relatório sobre a “Afectação das Despesas Operacionais 2001 da UE por Estado-Membro” pode ser consultado em [http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm)

<sup>8</sup> Note-se que os dados do PIB per capita publicados no primeiro relatório intercalar foram em certos casos actualizados por Eurostat. Por conseguinte, é impossível uma comparação directa dos valores indicados no primeiro e no segundo relatório intercalares.

apoio do Objectivo nº 1 desde 1989, reflectindo o impacto positivo, em especial a longo prazo, dos Fundos estruturais europeus.

Numa União alargada, podem distinguir-se três grupos de Estados (Gráfico 1: GDP per capita (PPS), 2001):

- primeiro grupo, constituído por 8 países candidatos (21% da população da UE25) com o rendimento per capita mais baixo, situado numa média de menos de 42% da média da UE25 e variável entre 65% na CZ e 37% na LV (em comparação, os valores na BG e na RO são, respectivamente, 27% e 26%).
- No segundo grupo, o rendimento *per capita* (13% da população da UE25) oscila entre 71% da média da UE na Grécia e 92% em Espanha; inclui os dois restantes países candidatos, SI e CY, assim como Portugal.
- O terceiro grupo inclui os restantes Estados-Membros actuais, com rendimento pelo menos 11% superior à média da UE25 (115% para o conjunto do grupo), e representa cerca de 66% da população da UE25.

## 1.2. Aumento das disparidades regionais após o alargamento

Prevê-se que as disparidades de rendimento regional na UE aumentem acentuadamente após o alargamento; a relação de rendimento per capita em 2000 entre os 10% de regiões<sup>9</sup> mais prósperas e os 10% de regiões menos prósperas era de 2,6 na UE15, devendo cifrar-se em 4,4 na UE25 e em 6 na UE27 (Quadro 4: Regiões mais e menos prósperas da União, 1990-2000, Quadro 5(a/b): PIB por habitante (PPC) nas regiões mais/menos prósperas, UE-25, 2000).

Em 2000, 48 regiões dos actuais Estados-Membros, representando 18% da população da UE15 (68 milhões), tinham um rendimento inferior a 75% da média per capita (em PPC) da UE15 – o actual limiar de elegibilidade para apoio do Objectivo nº 1 (Quadro 6: Síntese estatísticas das regiões com PIB por habitante inferior a 75% do PIB da UE, 1999). Numa UE 25 alargada, 67 regiões no total situam-se aquém desse limiar de 75%, representando 26% da população total (116 milhões). Entre os actuais Estados-Membros, apenas 30 regiões terão rendimento inferior ao limiar de 75%, em comparação com o rendimento médio da UE25 (que é 13% mais baixo), representando 12% da actual população da UE15(47 milhões). Numa UE alargada a 27 (em que o rendimento médio é 18% inferior ao da UE15), apenas 18 regiões dos actuais Estados-Membros seriam elegíveis, representando 6% da população da UE15 (24 milhões).

## 1.3. Emprego e coesão social

Até agora, o impacto do abrandamento da economia mundial tem sido aparentemente menor do que se terá previsto. O fenómeno deve-se talvez, por um lado, ao apoio dos Fundos estruturais e, por outro, às reformas nos mercados de trabalho da UE, aplicadas desde 1997 como parte da Estratégia Europeia de Emprego que reforçou a capacidade de resistência do mercado de trabalho aos choques cíclicos.

---

<sup>9</sup> Os 10% (ou 25%) das regiões mais prósperas e menos prósperas referem-se a regiões que representam 10% (ou 25%) de população.

### *1.3.1. Abrandamento do crescimento do emprego na UE*

Na evolução do abrandamento do crescimento económico desde a segunda metade de 2000, a taxa de criação de emprego líquida desceu no segundo trimestre de 2001 e nos meses seguintes. Ao todo, o emprego aumentou 1,3% em 2001, equivalente a um aumento líquido de 2,2 milhões de empregos<sup>10</sup>. Entre 1996 e 2001, foram criados 10 milhões de empregos.

Em 2001, 64% da população em idade activa na UE estava empregada. Em 2001, foram registadas taxas superiores a 70% na Dinamarca, nos Países Baixos, em Portugal, na Suécia e no Reino Unido, enquanto as taxas de emprego em Itália e na Grécia eram muito inferiores a 60% (Mapa 3–Taxa de emprego, 2001). Persistiram nos Estados-Membros as diferenças de emprego com base no sexo, na idade ou no nível de habilitações e competências. As diferenças tendem a ser mais acentuadas onde a taxa de emprego é em geral relativamente baixa.

Acompanhando as variações no emprego, a taxa de desemprego aumentou ligeiramente na primeira metade de 2002, atingindo 7,7% em Agosto, em comparação com 7,4% no ano anterior. O desemprego mantém-se particularmente elevado em Itália, na Grécia e em Espanha, sobretudo para as mulheres e os jovens. (Mapa 4(a/b/c) Total da taxa de desemprego, mulheres e jovens, 2001). O desemprego de longa duração continuou também a descer, mas afecta ainda 3,3% da mão-de-obra.

### *1.3.2. Convergência regional das taxas de emprego*

A nível regional, as disparidades em termos de taxa de emprego diminuíram, mas continuam contudo substanciais. Em 2001, a taxa de emprego em 10% das regiões mais prósperas (definidas como as regiões com percentagens mais elevadas representando 10% da população) registavam em média 78,1%, enquanto a taxa de emprego em 10% das regiões menos prósperas (definidas analogamente) registavam uma média de 48,6% (Quadro 7(a/b): Regiões com as taxas de emprego mais baixas/mais elevadas (15-64 anos), UE-15, 2001). Entre o último grupo, em que predominam regiões com um rendimento relativamente baixo, verificou-se apenas uma fraca convergência no sentido das taxas de emprego das outras regiões. As regiões com melhores resultados em termos de emprego, por outro lado, caracterizaram-se por elevados níveis de rendimento, uma percentagem relativamente pequena do emprego na agricultura, um elevado nível de emprego no sector dos serviços, assim como uma população em idade activa altamente qualificada.

As disparidades regionais em termos de desemprego continuam acentuadas. Enquanto o desemprego nas regiões com as taxas mais baixas rondou apenas 2,3%, nas regiões com taxas mais elevadas totalizou 19,7% em média. Ambos os grupos de regiões continuaram a beneficiar de um substancial crescimento do emprego em 2001. As diferenças regionais permanecem importantes no interior de alguns Estados-Membros. A França regista as mais elevadas diferenças entre regiões, se tomados em conta as regiões ultraoeriféricas; em Itália, em 2001, a diferença entre a mais elevada taxa de desemprego (na Calábria) e a mais baixa (Trentino-Alto-Adige) excede 21 pontos percentuais (Gráfico 3 - Taxa de desemprego por país e extremos regionais, 2001).

---

10 Ver Emprego na Europa 2002 – Tendências e perspectivas recentes, Julho de 2002

### *1.3.3. Coesão social: progressos lentos*

Dados recentes sugerem que a distribuição de rendimento na União se tornou, com o tempo, mais homogénea. Por exemplo, a relação entre 20% dos rendimentos mais elevados comparado com 20% dos menores rendimentos desceu de 5,1 em 1995 para 4,6 em 1999. Uma redução semelhante pode ser observada na taxa de pobreza, definida como a percentagem de pessoas com rendimento de 60%, ou menos, do rendimento médio do país em que vivem. Cerca de 15% de cidadãos da UE tinham um rendimento inferior ao nível de pobreza em 1999, contra 17% em 1995. Contudo, a pobreza relativa teria afectado 24% da população da UE, se não tivessem sido considerados como parte do rendimento os subsídios sociais diferentes das pensões de velhice. A pobreza persistente na UE atinge pouco mais de metade do valor para um único ano, 9%, tendo as pessoas afectadas entre 1997 e 1999 um rendimento inferior a 60% da média de cada um desses três anos, contra 15% em 1999 (Gráfico 4 População em risco/continuamente em risco de pobreza, 1999).

### *1.3.4. Agravamento da situação do emprego nos países candidatos*

Todos os países candidatos foram afectados pela crise económica internacional em 2001. Em toda a região, a taxa de emprego desceu pelo quinto ano consecutivo. Embora o emprego nos serviços tenha crescido substancialmente, não compensou as perdas de emprego causadas pelos ajustamentos nos sectores agrícola e industrial.

Em 2001, a taxa de emprego nos países candidatos era inferior à da UE15 em quase 6 pontos percentuais. Apenas Chipre e a Eslovénia registaram uma taxa de emprego mais elevada do que a média da UE. Na maioria dos países candidatos, a taxa de emprego das mulheres evoluiu mais favoravelmente do que a dos homens, devido a um decréscimo mais lento ou a um acréscimo mais rápido de uma taxa ou outra.

As disparidades regionais em termos de emprego são inferiores às da UE, mas continuam significativas. Essas disparidades são maiores na Eslováquia e na Bulgária e ligeiramente menores na Hungria. Os países com grandes disparidades de taxas de emprego acusaram também variações substanciais nas taxas de desemprego.

O desemprego tem aumentado nos últimos anos nos países candidatos e excedeu os níveis da UE, atingindo em 2001 uma média de 13,0% em toda a zona. Todavia, as taxas de desemprego superiores a 16% foram registadas na Lituânia, Polónia, República Eslovaca e Bulgária. É motivo de particular apreensão o elevado nível de desemprego dos jovens na zona (28,6%) que, em 2001, aumentou ainda para cerca do dobro do nível da UE. Simultaneamente, a participação da mão-de-obra está a decrescer, o que, em certa medida, limitou o aumento da taxa oficial de desemprego.

As disparidades regionais em termos de desemprego continuaram a alargar-se em 2001. Nos 10% de regiões mais favorecidas, a taxa de desemprego foi em média de 3,6%, enquanto nos 10% de regiões menos favorecidas ascendeu a 24,3% de média. Em quase metade das regiões dos países candidatos, a taxa de desemprego foi superior ao dobro da taxa da UE.

### *1.3.5. As disparidades em termos de emprego e coesão social aumentarão na UE alargada*

Com base nos últimos dados disponíveis, a inclusão dos países candidatos teria por efeito reduzir a taxa média de emprego da UE e aumentar a taxa de desemprego da União. O alargamento terá igualmente um forte impacto na composição sectorial do emprego na UE alargada. O sector agrícola conta com uma percentagem muito mais elevada de emprego nos

países candidatos em comparação com a UE15 - 13,2% nos dez países candidatos, 20,8% se se acrescentarem os dados de BG e RO. O alargamento aumentaria a percentagem de emprego na agricultura de 4,1% na UE15 para 5,5% na UE25 (e para 7,6% na UE 27), enquanto a percentagem do sector dos serviços diminuiria e a do sector industrial permaneceria a mesma. Prevê-se que o sector agrícola da maior parte dos países candidatos sofra um importante processo de reestruturação nos próximos anos (com ou sem alargamento), o que dará origem a pressões estruturais nas áreas rurais destes países.

As disparidades em termos de emprego e de desemprego deverão também aumentar. Enquanto a taxa de desemprego nos 10% de regiões menos afectadas numa UE alargada rondará em média 2,4%, irá atingir uma média de 22,6% nas regiões com as taxas mais elevadas (Quadro 8 (a/b)- Regiões mais afectadas/menos afectadas pelo desemprego, UE27, 2001. O grupo das regiões mais favorecidas seria quase exclusivamente constituído por regiões situadas nos actuais Estados-membros, enquanto a maioria das regiões menos favorecidas se situaria nos países candidatos.

#### **1.4. Novos dados sobre os factores que determinam uma real convergência**

Estão já disponíveis as conclusões de um estudo sobre o impacto económico previsto das intervenções do Objectivo nº 1 para o período 2000-2006 (que utiliza um modelo entradas/saídas (input/output) para essas estimativas)<sup>11</sup>. As conclusões são animadoras. Segundo o estudo, o PIB total em Portugal no período 2000-2006 será 3,5% mais elevado do que teria sido sem o apoio comunitário; na Grécia esse valor corresponde a 2,2%, no Mezzogiorno a 1,7%, na Alemanha do Leste a 1,6% e em Espanha a 1,1%. Na Irlanda, o impacto previsto é pouco significativo – a despesa concentrou-se em investimentos imateriais, nomeadamente na educação, que o modelo entradas/saídas tem maior dificuldade em detectar. Em termos de investimento, o apoio da Comunidade (Fundos estruturais e Fundo de Coesão) contribuirá para mais de 8% do investimento total (público e privado) em Portugal e na Grécia, entre 2000 e 2006, e mais de 6,5% no Mezzogiorno. Na Irlanda, Alemanha do Leste e Espanha o impacto é ligeiramente menor (respectivamente 4,9%, 4,2% e 3,2%).

O impacto geral da despesa do Objectivo nº 1 no PIB regional excede substancialmente a despesa original em todas essas regiões. Ronda em média 133% da intervenção do Objectivo nº 1 nas seis regiões combinadas (ou seja, cada Euro gasto aumenta de 1,33 Euros o PIB local), sendo superior a 140% no Mezzogiorno, na Alemanha do Leste e em Portugal. No entanto, exerce também um nítido impacto fora das áreas beneficiárias do financiamento efectivo. Uma indicação da forte influência do mercado único é o facto de cerca de um quarto da despesa original ser despendida noutras áreas da UE e quase um décimo dessa despesa no exterior da UE.

O Primeiro Relatório Intercalar pôs em evidência as disparidades consideráveis que existem na UE em termos de factores determinantes da competitividade das regiões. Mereceram especial atenção as variações demográficas, os níveis de educação, o emprego por sector e a sociedade do conhecimento. O relatório confirmou também os pontos realçados no Segundo Relatório da Coesão relativos à produtividade.

No anexo estatístico do presente Segundo Relatório Intercalar, são apresentados mapas actualizados sobre os níveis de educação da população entre 25 e 59 anos (Mapa 5: Nível de instrução, 2001), sobre o emprego em sectores por região (Mapa 6: Emprego por sector,

---

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf)

2001) e sobre a produtividade (Mapa 7: PIB por pessoa empregada (EUR), 1999). Trata-se de importantes factores que explicam as disparidades entre regiões.

Os novos dados sobre indicadores do avanço tecnológico confirmam uma imagem de menor actividade relativa à inovação tecnológica e o aumento da economia do conhecimento nos Estados-Membros meridionais, em comparação com a evolução nos Estados-Membros setentrionais<sup>12</sup>.

### Pedidos de patentes

Na Finlândia, na Suécia e na Alemanha, o número de pedidos de patentes (Quadro 9- Pedidos de patentes por milhão de pessoas, 1998-2000) registado por milhão de habitantes ronda o dobro ou mais da média na UE. Os números nos Países Baixos e Luxemburgo situa-se igualmente acima da média de 309 da UE, e aproxima-se da média na França, Bélgica, Dinamarca e Áustria. O Reino Unido encontra-se abaixo da média da UE, e a Itália e a Irlanda encontram-se abaixo de metade da média. Existe uma grande diferença entre estes e os restantes Estados-Membros meridionais, sendo os números de 7 por milhões de habitantes em Portugal e 16 na Grécia. Os resultados nos países da adesão são semelhantes aos de Portugal e Grécia - apenas a Eslovénia (21) e a Hungria (14) registam muito mais de 10 patentes por milhão.

As disparidades são mais importantes a **nível regional**, reflectindo em parte o registo de patentes nas sedes de empresas, aumentando assim a sua concentração regional. As 34 regiões com menos de 10 patentes por milhão de habitantes estão localizadas na Europa meridional e nas regiões ultraperiféricas (Mapa 8a Alta tecnologia- Pedidos de patentes ao IEP, 1998 a 2000) Em 33 regiões, houve mais de 200 patentes por milhão de habitantes, incluindo 18 das 40 regiões da Alemanha. Das 15 regiões remanescentes, quatro situam-se na Suécia, três na Finlândia, duas cada em França, no Reino Unido e na Bélgica. Na maior parte dos Estados-Membros, uma ou duas regiões sobressaem pelos seus valores nitidamente mais elevados – Estocolmo, Oberbayern ou Brabant Wallon.

### Sectores da alta tecnologia

Há quem considere que a capacidade inovadora se reflecte mais adequadamente nos sectores da alta tecnologia; estima-se que o emprego na alta tecnologia, num número limitado de sectores<sup>13</sup> se situa ligeiramente acima de 11% do emprego total na UE 15; na zona ocidental da Alemanha estão localizadas 8 das 10 regiões com as percentagens mais elevadas (todas acima de 18%) e para o conjunto da Alemanha a percentagem é de 14%. (Mapa 8c Alta tecnologia – Patentes no sector da alta tecnologia, 1998 a 2000). Em contrapartida, em 15 regiões a percentagem de emprego no sector da alta tecnologia é inferior a 5% do total; estas regiões estão situadas em Portugal (5,5%), Grécia (4%) e Espanha, bem como no Luxemburgo, e Cornwall no Reino Unido;

---

<sup>12</sup> Ver Painel da Inovação 2002 em: <http://trendchart.cordis.lu/reports/Documents/report3.pdf>

<sup>13</sup> As indústrias de alta tecnologia incluem as seguintes actividades (NACE2): Fabrico de alta tecnologia: fabrico de maquinaria de escritório, de material informático, de equipamento de rádio, televisão e comunicações, instrumentos médicos de precisão, óptica e relojoaria; Fabrico de média-alta tecnologia: Fabrico de produtos químicos, maquinaria e equipamento n. e., maquinaria e aparelhos eléctricos n.e., equipamento para transportes; Serviços de alta tecnologia: Correios e telecomunicações, actividades informáticas e similares, investigação e desenvolvimento.

As patentes registadas nos sectores da alta tecnologia revelam igualmente grandes diferenças entre Estados-Membros<sup>14</sup>, assim como entre regiões. A Finlândia e a Suécia situam-se na vanguarda do resto da UE por uma grande margem, respectivamente com 119 e 80 patentes desse tipo por milhão de habitantes, comparadas com a média de 23 na UE15. A Alemanha (36) situa-se nitidamente aquém das duas primeiras e ainda aquém dos Países Baixos (48); apenas 13% de patentes na Alemanha são de alta tecnologia, uma proporção semelhante à de Portugal e Espanha. Compare-se com 40% na Finlândia, e cerca de 25% na Suécia, Países Baixos e Irlanda. Assim, em Portugal e na Grécia, existe menos de uma patente em alta tecnologia por milhão de habitantes.

Os desníveis são mais vincados a nível regional<sup>15</sup>; existem menos de 10 patentes de alta tecnologia por milhão de habitantes em 108 regiões, e menos de 2 em 32 regiões. Dessas 32 regiões, todas excepto cinco situam-se em Estados-Membros meridionais. No outro extremo, em 17 regiões, o valor é pelo menos o dobro da média da UE15; essas regiões coincidem largamente com aquelas em que a totalidade das patentes registadas rondava também o dobro da média da UE15. As posições regionais em relação às patentes totais e às patentes de alta tecnologia são semelhantes, confirmando um coeficiente de correlação de 0,86.

### Despesas com I&D

Existem disparidades semelhantes em relação a despesas de I&D (Quadro 10 Investigação e desenvolvimento: despesas em percentagem de PNB e composição, 1999). Em 1999, essas despesas rondam 1,9% do PIB. Os valores mais elevados verificam-se na Suécia, 3,8% do PIB, e na Finlândia, 3,2% do PIB, e são inferiores a 1% em Espanha, em Portugal e na Grécia. Em todos os países candidatos, o valor é também inferior a 1% do PIB, com excepção da Eslovénia e da República Checa (1,5% e 1,2%, respectivamente). No interior dos Estados-Membros existem igualmente fortes divergências; a relação entre os níveis regionais de I&D mais e menos elevados é superior a 4 em todos, e consideravelmente mais elevada na maioria dos Estados.

Das 176 regiões com dados disponíveis, 17 regiões registam despesas de I&D que excedem 3% do PIB; 10 dessas regiões situam-se na Alemanha, 2 na Finlândia, a Suécia está incluída em geral (apenas dados nacionais disponíveis), 2 em França e 1 no Reino Unido e na Áustria (Mapa 9. Despesas em Investigação e Desenvolvimento, 1999). Na cauda da escala, as despesas de I&D são inferiores a 1% do PIB em 86 regiões, e mesmo inferiores a 0,5% em 27 regiões. Estas últimas estão concentradas nos Estados-Membros do Sul.

A composição da despesa interna bruta de I&D (DBID) pode ser identificada a nível nacional; onde o nível de I&D é mais elevado, o sector empresarial parece desempenhar um papel mais importante; onde é menos elevada, tende a ser privilegiado o papel do sistema de ensino superior (Quadro 10. Investigação e desenvolvimento: despesas em percentagem de PNB e composição, 1999). As actividades de I&D realizadas pelo sector empresarial (DEID que inclui subsídios estatais e similares) representa um pouco menos de dos terços das actividades totais de I&D realizadas na UE (este número contrasta com o montante real de actividades de I&D financiadas pelo sector empresarial que ainda representa 56,3% do total financiado ao nível comunitário), enquanto o ensino superior conta para um quinto, e o governo para os restantes 14%. Na Grécia e em Portugal, o sector empresarial contribui para cerca de um

---

<sup>14</sup> São consideradas de alta tecnologia as patentes nos seguintes domínios: computadores e equipamento comercial automatizado, engenharia genética e de microorganismos, aviação, tecnologia da comunicação, semicondutores e lasers

<sup>15</sup> 189 regiões NUTS 2 têm dados sobre patentes de alta tecnologia

quarto da despesas total de I&D, e em Itália e em Espanha para cerca de metade. Nestes quatro Estados, o papel do sector do ensino superior compensa largamente (praticamente metade do total na Grécia), assim como as organizações governamentais e privadas sem fins lucrativos em Portugal. A Suécia tem simultaneamente o total mais elevado e a maior participação atribuída à despesa no sector empresarial (75%); a participação é também elevada na Finlândia e na Alemanha (elevada despesas total I&D), e também na Bélgica (cerca da média) e na Irlanda.

Nos países candidatos, o sector governamental desempenha um papel mais importante (29% do total), principalmente compensado por um papel mais pequeno do sector comercial, apenas 46%. Em vários países, o sector comercial é mais importante, mas não parece relacionado com o nível geral de despesas I&D. O sector comercial contribui para mais de dois terços do total de I&D na República Eslovaca e na Roménia, mas apenas para um quinto do total em Chipre, na Estónia e Lituânia, e também na Bulgária. Na Eslovénia e na República Checa, onde existem as despesas totais de I&D mais elevadas, o sector comercial contribui para uma participação relativamente grande, mais de metade, que é largamente compensada por menores participações no sector do ensino superior.

### **1.5. Estudos sobre a componente territorial da coesão**

Em 2002 foi lançado um número considerável de trabalhos. Salienta-se em especial o lançamento do programa ORATE, aprovado pela Comissão em 3 de Junho de 2002.

Os primeiros nove estudos<sup>16</sup> foram lançados em Setembro passado. Serão iniciados nos próximos meses sete novos estudos, nos domínios do impacto territorial dos Fundos estruturais, das implicações territoriais do alargamento, do ambiente, da energia e da demografia<sup>17</sup>. Além disso, foi também lançado um estudo sobre as zonas de montanha, para obtenção de uma definição comunitária de zona de montanha e de uma análise da situação actual dessas zonas na UE e nos futuros Estados-Membros.

O estudo sobre as regiões insulares, anunciado no Primeiro Relatório Intercalar, encontra-se em fase de conclusão. Os primeiros resultados desse estudo são apresentados a seguir.

As 286 ilhas europeias, definidas segundo os critérios estabelecidos por Eurostat, são povoadas por dez milhões de habitantes. 95% da população das ilhas situa-se no Mediterrâneo. Cinco regiões insulares (Sicília, Sardenha, Baleares, Creta e Córsega) concentram só por si 85% da população insular total. O PIB *per capita* dos territórios insulares da UE em 2000 pode ser estimado em 72% da média comunitária, mas essa média encobre uma grande diversidade de situações.

O desenvolvimento socioeconómico de algumas ilhas é susceptível de ser dificultado por uma ou várias das seguintes desvantagens:

---

<sup>16</sup> Papel, situação específica e potencial das zonas urbanas enquanto eixos do desenvolvimento policêntrico; Relações urbano-rurais na Europa; Serviços e redes de transportes: tendências territoriais e fornecimento básico de infra-estruturas para a coesão territorial; Serviços e redes de telecomunicações: tendências territoriais e fornecimento básico de infra-estruturas para a coesão territorial; Impacto territorial dos transportes da UE e políticas TEN; Impacto territorial da política de Investigação e Desenvolvimento; Impacto territorial da PAC e política de desenvolvimento rural; Efeitos territoriais dos Fundos estruturais nas zonas urbanas; Instrumentos integrados para o desenvolvimento espacial europeu.

<sup>17</sup> Deverá ser financiado um projecto de financiamento sobre o Impacto das políticas de coesão no desenvolvimento regional sustentável no âmbito do sexto programa-quadro de investigação.

- A mais determinante é a dimensão reduzida. O desenvolvimento das ilhas com uma população inferior a 5000 habitantes é comprometido pelo êxodo e pelo envelhecimento da população, por um fraco nível de infra-estruturas educativas e sanitárias, bem como por dificuldades de acesso a serviços públicos.
- As ilhas mais afastadas são confrontadas com dificuldades de acessibilidade, além de que o carácter montanhoso e/ou a inclusão num arquipélago impõem contingências de deslocação suplementares.
- A economia - centrada em uma ou duas actividades principais, particularmente a agricultura, a pesca ou o turismo - é mais vulnerável.
- Em territórios limitados, qualquer desenvolvimento de actividades económicas pode induzir pressões num ecossistema frágil.

Perante estas desvantagens, alguns territórios insulares enveredam por pistas de desenvolvimento inovadoras no intuito de diversificar as suas economias (criação de tecnopólos - Creta, Aaland - e de centros de apoio às PME - Maiorca) ou de privilegiar os problemas ambientais (promoção das energias renováveis - Samsoe). Hoje em dia, 87% da população insular é abrangida pelo Objectivo nº 1 e 11% pelo Objectivo nº 2. Além disso, 97% da população insular beneficia das derrogações previstas no nº 3, alíneas a) e c), do artigo 87º do Tratado relativo aos auxílios concedidos pelo Estado; dos 97%, 14% recebem taxas de auxílio superiores a 40%.

Foi elaborado um estudo relativo ao capital humano europeu e as regiões - contribuição empírica para o debate sobre o capital humano e o desenvolvimento regional nos Estados-Membros da UE e nos países candidatos. O estudo tinha por objectivo analisar a estrutura e os tipos de capital humano, tanto verticalmente (a níveis comunitário, nacional e regional) como horizontalmente (contextos socioeconómicos, níveis de aptidão, idade, sexo e sectores).

Outro estudo, relativo ao capital humano numa economia mundial e baseada no conhecimento, examina os fundamentos de colocação do investimento em capital humano como primeira prioridade das políticas destinadas a promover o crescimento económico e a coesão social. Sublinha que o investimento em capital humano contribui significativamente para o crescimento da produtividade, a transformação e disseminação tecnológicas, e que as políticas promotoras da qualidade e quantidade da riqueza de capital humano aumentam a coesão social.

## **2. ESTADO DOS DEBATES SOBRE O FUTURO DA POLÍTICA DE COESÃO**

### **2.1. Debates nas Instituições e nos seminários organizados pela Comissão**

#### *2.1.1. Conselho*

A Comissão apresentou o Primeiro Relatório Intercalar no Conselho Assuntos Gerais de 18 de Fevereiro de 2002. O Grupo Acções Estruturais foi encarregado pelo Coreper de analisar o conteúdo, e o relatório resultante foi aprovado pelo Conselho Assuntos Gerais de 17 de Junho de 2002.

O Primeiro Relatório Intercalar foi favoravelmente acolhido pelas delegações, que sublinharam todavia deverem as suas posições sobre a futura política de coesão ser consideradas provisórias nesta fase da discussão. Algumas delegações alvitram que o debate

apenas se poderia realizar após a apresentação das propostas da Comissão. Outras recordaram o debate no Conselho informal de Namur, em 13 e 14 de Julho de 2001 e acolheram positivamente a possibilidade de se exprimirem após a publicação do Segundo Relatório sobre a Coesão em Janeiro de 2001.

As delegações consideraram que as regiões menos desenvolvidas deveriam continuar a ser prioridade da política de coesão. Uma delegação propôs que a parte relativa dos fundos concedidos a essas regiões fosse aumentada. Outra sugeriu que o critério de elegibilidade fosse definido a nível nacional e que os países mais ricos tomassem a cargo o desenvolvimento das suas regiões com atraso, sem qualquer contribuição comunitária. Certas delegações desejariam que esta última hipótese fosse apresentada pela Comissão como uma das opções para o futuro. Outras delegações recordaram que uma abordagem nacional era dificilmente compatível com o Tratado. Apoiaram a abordagem regional sugerida pela Comissão que, segundo crêem, permite recorrer a uma parceria alargada, susceptível de responder melhor às necessidades locais.

Para a maioria das delegações, o nível de PIB por habitante deve permanecer o critério de elegibilidade para definir as regiões com atrasos de desenvolvimento. Algumas delegações preferiam que fosse completado com outros critérios (taxa de desemprego, taxa de emprego, perifericidade ou densidade de população, etc.). A respeito do efeito estatístico (descida da média comunitária do PIB/habitante originada pelo alargamento), algumas delegações pronunciaram-se a favor da fixação de um limiar de elegibilidade superior a 75%. Outras defenderam um regime transitório mais generoso para as regiões vítimas desse efeito estatístico.

Relativamente às outras regiões não consideradas com atrasos de desenvolvimento, a maioria das delegações entende ser necessária uma intervenção comunitária. Essa intervenção deveria visar uma maior competitividade das regiões e incidir em acções com forte valor acrescentado comunitário. Várias delegações frisaram a necessidade de uma intervenção eficaz e de uma prevenção do parcelamento.

Quanto ao esforço financeiro a desenvolver após 2006, a Presidência (Espanha) indicou que, no seu caso, o limiar de 0,45% do PIB comunitário era um bom ponto de referência, atendendo aos desafios que a política de coesão deverá enfrentar após o alargamento. Outras delegações consideraram ser cedo demais para se pronunciar.

A simplificação dos procedimentos de execução dos Fundos estruturais foi referida várias vezes. A este propósito, na sequência da reunião ministerial de Namur em Julho de 2001 e por iniciativa do Comissário Barnier, os Ministros responsáveis pela política regional reuniram-se em 7 de Outubro de 2002 em Bruxelas para analisar propostas da Comissão sobre a simplificação da gestão no período 2000-2006. A Comissão apresentou uma série de propostas destinadas a simplificar, clarificar, coordenar e flexibilizar a gestão no quadro do regulamento em vigor. Essas propostas eram nomeadamente relativas à alteração dos programas, à gestão financeira e à coerência dos controlos. Os representantes dos Estados-Membros acolheram positivamente estas propostas. Muitos acrescentaram outras sugestões inseridas no âmbito da regulamentação em vigor.

Por esta ocasião, foi obtido um amplo acordo sobre a necessidade de, no futuro, após 2006, serem revistas de modo mais substancial as modalidades de execução dos Fundos estruturais. Deverá ser estabelecido um diálogo sobre a clarificação do papel da Comissão na execução da política de coesão, nomeadamente em relação à aplicação do artigo 274º do Tratado. Neste contexto, será organizado um seminário pela Comissão, em 3 e 4 de Março de 2003.

### 2.1.2. *Parlamento Europeu*

O **Parlamento Europeu** aprovou em 6 de Novembro de 2002 o relatório da Sr<sup>a</sup> Schroedter sobre o Primeiro Relatório Intercalar. Além da comissão «Política Regional, Transportes e Turismo», emitiram também um parecer sobre o relatório intercalar as comissões «Agricultura» e «Assuntos Externos».

O relatório Schroedter apoia as posições da Comissão sobre alguns pontos: necessidade de manter uma política de coesão forte, solidária e de parceria, face ao alargamento e à persistência de desigualdades na UE; não descer aquém de 0,45% do PIB da União, a fim de não pôr em causa a credibilidade da política de coesão; necessidade de adaptar a política de coesão às condições prevaletentes numa União alargada; necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, a coesão territorial na Europa e o reforço do desenvolvimento policêntrico, harmonioso e equilibrado da União, segundo as orientações do EDEC; apoio às zonas com desvantagens específicas (menção especial para as regiões ultraperiféricas); reforço da cooperação transfronteiriça; oposição a qualquer renacionalização da política de coesão; importância das parcerias e utilidade de prever contratos tripartidos com as regiões e os Estados-Membros.

O relatório reflecte ainda outras preocupações: ter em conta indicadores diferentes do PIB para determinar a elegibilidade dos Fundos estruturais; reforçar a coerência da política do ambiente, da política de emprego, da política agrícola comum, da política dos transportes e da política económica com o objectivo de um desenvolvimento regional sustentável; aumentar a capacidade administrativa dos países candidatos; definir modalidades de execução mais flexíveis, tendo como perspectiva uma descentralização progressiva da gestão dos fundos, sob condição de um controlo eficaz e rigoroso da sua utilização; reforçar as ajudas destinadas à competitividade regional; permitir que as regiões concretizem a sua própria estratégia de desenvolvimento; introduzir o princípio «um programa – um fundo», atribuindo maior responsabilidade às regiões em termos da sua execução.

Solicita ainda que a Comissão Europeia apresente, antes do terceiro relatório:

- uma proposta de calendário assegurando que a programação para o período 2007-2013 possa ser iniciada a partir de 1 de Janeiro de 2007;
- propostas que melhorem a coerência das políticas da UE, com incidência na coesão económica e social;
- propostas relativas ao futuro das iniciativas comunitárias e do Objectivo nº 2.

### 2.1.3. *Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões*

O **Comité Económico e Social Europeu** emitiu dois pareceres, um sobre a estratégia da coesão económica e social, outro sobre o futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento.

No primeiro parecer, o Comité identifica os desafios que a UE deverá enfrentar (alargamento, mundialização, intensificação da dinâmica centro/periferia, estabilidade macro-económica, etc.) e as suas consequências. Manter, após 2006, as ajudas a título do Objectivo nº 1; superar as implicações estatísticas negativas do alargamento no PIB médio por habitante; rever no sentido do aumento o tecto fixado em 0,45% do PIB para os Fundos estruturais; criar uma reserva a fim de estabilizar o rendimento regional em caso de choque económico imprevisto; consolidar o programa de iniciativas comunitárias; adoptar um método aberto de coordenação

que resolva os problemas de coesão económica e social específicos das regiões do Objectivo nº 2; dar prioridade aos investimentos nas regiões desfavorecidas.

No suplemento de parecer sobre o "Segundo Relatório sobre a Coesão Social" aprovado em 25 de Abril de 2001, o Comité pronuncia-se a favor de uma profunda reforma dos princípios, das condições gerais, da definição e das modalidades da política de coesão na perspectiva do alargamento da UE. Para simplificar os procedimentos, o Comité preconiza a criação de um fundo único, suficientemente flexível, que contribua para maior simplicidade e maior visibilidade.

O **Comité das Regiões** aprovou o seu parecer sobre o Primeiro Relatório Intercalar em 10 de Outubro de 2002. O parecer aprecia o impacto positivo da política regional aplicada nos últimos anos e anota que a Comissão considera o limiar de 0,45% do PIB comunitário reservado à política de coesão como um financiamento mínimo. Indica, além disso, que a intervenção a favor das regiões com atrasos de desenvolvimento deve ser prioritária e que a elegibilidade deveria ser definida em função do PIB por habitante, completada pela taxa de desemprego ou pelo nível de produtividade. As regiões afectadas pelo efeito estatístico deveriam beneficiar de um apoio transitório adequado. As regiões que ultrapassassem o limiar de elegibilidade por força do seu próprio desenvolvimento económico deveriam obter o estatuto de zonas do Objectivo nº 2. O Objectivo nº 2 deveria ter por finalidade a absorção dos desequilíbrios territoriais.

O parecer convida a Comissão a simplificar os procedimentos de concessão de ajudas de finalidade regional com uma clarificação dos papéis respectivos da Comissão, dos Estados-Membros e das regiões, no respeito do princípio da subsidiariedade. Por último, o parecer recomenda uma melhor coordenação do conjunto das políticas comunitárias e dos instrumentos financeiros com a política de coesão económica e social.

#### *2.1.4. Seminário de 27/28 de Maio de 2002 sobre as prioridades da União para as regiões*

Assistiram ao seminário<sup>18</sup> cerca de 600 participantes dos Estados-Membros e dos países candidatos. Foram organizados três grupos específicos: as **regiões com atrasos de desenvolvimento**, as **regiões em reconversão ou confrontadas com dificuldades específicas** e a **cooperação e integração das regiões europeias**.

O debate teve por ponto de partida a questão do valor acrescentado comunitário e eficácia das intervenções estruturais, abordada sob diversos ângulos:

- eficácia sob o prisma da convergência entre as regiões da Comunidade;
- contribuição para os objectivos fixados pelas outras políticas comunitárias;
- papel desempenhado enquanto factor de integração económica e de estabilidade, no contexto de uma união monetária;
- visibilidade perante os cidadãos, permitindo-lhes desse modo ter uma percepção concreta da União;
- contribuição para uma melhor governança, mediante modalidades de avaliação, gestão e parceria.

---

<sup>18</sup> [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/semcom\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/semcom_fr.htm)

O seminário permitiu identificar vários pontos de consenso sobre a futura política de coesão e outros pontos a aprofundar. Os pontos de consenso incluem, nomeadamente, a importância da política de coesão para o êxito do processo de integração da União alargada, a prioridade a atribuir às regiões com **atrasos** de desenvolvimento, a necessidade de prosseguir uma política regional com uma intervenção comunitária significativa fora das regiões com **atrasos** de desenvolvimento, a necessidade de maior simplificação no método de aplicação, incluindo o termo do actual sistema de zonagem, a possibilidade de uma fonte única de financiamento e de uma reserva para imprevistos, o prosseguimento da cooperação europeia entre as regiões da União, inclusive nas futuras fronteiras da União (Leste e Sul).

Todos os participantes consideraram essencial o papel da Comissão em todos estes domínios, enquanto parceira dos Estados e das regiões.

Os pontos a aprofundar são os seguintes:

- clarificação da responsabilidade da Comissão em relação às disposições do artigo 274º do Tratado, nomeadamente na hipótese de maior descentralização na execução da política de coesão;
- critérios para a definição das zonas e temas prioritários horizontais que serão elegíveis fora das regiões em atraso de desenvolvimento;
- coerência com as outras políticas comunitárias;
- apesar do amplo acordo quanto à necessidade de reforçar o apoio comunitário ao desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC<sup>19</sup>), foi sugerida a necessidade de garantir maior coerência entre o segundo pilar e a política de desenvolvimento regional.
- sinergias entre os Fundos estruturais;
- forma e conteúdo dos contratos tripartidos entre Comissão, Estados-Membros e Regiões, aliás apoiados pela maioria dos participantes;
- introdução de um princípio de proporcionalidade para as modalidades de execução, em função do montante dos financiamentos concedidos;
- maior coerência entre as vertentes internas e externas, em matéria de cooperação transfronteiriça.

#### *2.1.5. Seminário sobre prioridades em termos de emprego e coesão social (30 de Setembro de 2002)*

O seminário discutiu as prioridades relativas às políticas de emprego e de coesão social, consoante definidas no Segundo Relatório da Coesão: mais e melhores empregos, sociedade do conhecimento, inserção social e igualdade de oportunidades. A estratégia de Lisboa constituiu um quadro político de referência do seminário, na abordagem das questões de emprego e dimensão social da coesão.

---

<sup>19</sup> Ver Conclusões Gerais do Seminário.

O seminário identificou um papel para o investimento na formação de capital humano como método para melhorar a intensidade de crescimento do emprego e contribuir para a redução do desemprego. O envolvimento da União foi considerado importante enquanto contribuição visível para o processo de integração. Ao mesmo tempo, o valor acrescentado das acções poderia ser incrementado mediante uma concentração mais selectiva de questões essenciais, como a formação contínua. Como foi sugerido que todos os países e regiões estão confrontados com desafios estruturais, seria indispensável um acordo global quanto a um quadro de resposta.

#### 2.1.5.1. Mais e melhores empregos

Sobre esta questão, algumas delegações apontaram o facto de os quatro pilares da Estratégia de Emprego e as áreas políticas do Fundo Social Europeu não coincidirem e de ser conveniente o aumento de convergência entre esses domínios no futuro.

Vários participantes afirmaram que o investimento em capital humano desempenhará um papel essencial na promoção da coesão económica e social e na adaptação positiva às mutações económicas e sociais. A acção deve associar-se não só ao aumento de produtividade e competitividade, mas também à inserção social.

Foi igualmente apoiada a manutenção de uma abordagem integrada combinando investimento em capital humano e investimento em capital físico, tanto nas regiões mais atrasadas como nas outras regiões.

Nas regiões mais prósperas, afirmou-se, são ainda necessárias mutações económicas e do mercado de trabalho; as disparidades intra-regionais acusam a existência de graves deficiências de capital humano em resultado de insuficiências institucionais e falhas de mercado e de um subinvestimento em competências. A política deve procurar eliminar a desadaptação resultante da penúria e da inaptidão de competências. As competências gerais foram também identificadas como importantes, assim como a identificação local/regional das necessidades apropriadas de competências.

Em termos de metodologia, salientou-se que a política de coesão só será eficaz se envolver todos os actores numa parceria activa que identifique os desafios e defina as estratégias. Assim acontece sobretudo a nível local e regional, onde os problemas e os desafios são melhor compreendidos e as estratégias adequadas são desenvolvidas.

#### 2.1.5.2. Inserção Social

Os delegados realçaram o facto de apenas uma parte das acções definidas pela estratégia para combater a exclusão social ser actualmente elegível para apoio dos Fundos estruturais, quando afinal se trata de uma questão a que os Fundos estruturais deveriam dar cada vez mais apoio.

Uma abordagem associando as medidas ao mercado de trabalho pode não ser suficiente; muitos desafios da exclusão social não estão directamente associados ao mercado de trabalho, mas a questões sociais mais latas. Além disso, nem todos os excluídos ou ameaçados de exclusão podem ter acesso ao mercado de trabalho, o que evidencia a necessidade de uma nova definição alargada da empregabilidade.

A União, através do Fundo Social Europeu, poderia desempenhar um papel importante e até preponderante na promoção de parcerias, em especial pelo facto de o êxito da estratégia de inserção social depender fundamentalmente da cooperação e da mobilização de todos os

intervenientes. Foi sugerida uma revisão dos actuais instrumentos para que alterações são necessárias, incluindo a simplificação e a introdução de uma maior flexibilidade.

### 2.1.5.3. Igualdade de oportunidades

Na secção sobre a igualdade de oportunidades, afirmou-se que o investimento em capital humano tinha um importante papel a desempenhar na promoção da igualdade entre homens e mulheres. Foi frisado que o princípio da igualdade é aplicável a todos os tipos de discriminação tais como as baseadas na raça ou na existência de deficiências. A discriminação com base no sexo é um caso particular, dada a extensão do problema.

Sugeriu-se que as prioridades políticas deviam incidir na implementação efectiva do princípio da igualdade entre homens e mulheres, pois permite a prossecução de dois objectivos: acções específicas sobre a igualdade e inclusão da perspectiva do sexo em todas as outras políticas e acções. Devem ser prioritárias as acções que promovam a mudança de atitudes, comportamentos e estereótipos de mulheres e homens. As acções deviam ser dirigidas a homens, entidades patronais e parceiros sociais a fim de se obter uma melhor repartição das responsabilidades familiares. Foi emitida uma recomendação para o investimento totalmente integrado em infra-estruturas de cuidados infantis nas políticas e estratégias de desenvolvimento regional e local, e não apenas como complemento de medidas que promovam o emprego feminino.

### 2.1.6. *Seminário sobre as zonas urbanas (8 e 9 de Julho de 2002)*

Mais de 600 actores dos programas URBAN, entre os quais numerosos presidentes e vice-presidentes de Câmara, debateram em Londres os ensinamentos a tirar da experiência dos programas URBAN e o futuro da dimensão urbana na política de coesão. Os presidentes de Câmaras e os representantes das cidades sublinharam a importante contribuição da iniciativa comunitária URBAN para o desenvolvimento das cidades e o importante efeito de alavanca sobre as intervenções nacionais, públicas e privadas. As intervenções no seminário identificaram um valor acrescentado comunitário em vários domínios:

- uma intervenção mais próxima das pessoas e dos seus problemas, tratando das questões económicas, sociais e ambientais numa abordagem integrada;
- eficácia das operações e tratamento das questões de interesse comunitário e uma grande visibilidade;
- um elevado grau de parceria implicando não só as autoridades locais responsáveis pela gestão dos programas, mas ainda outros actores públicos e privados, incluindo os primeiros interessados, ou seja, os habitantes;
- um processo permanente de aprendizagem, permitindo nomeadamente testar acções inovadoras e o estabelecimento de redes para intercâmbio das experiências.

Vários intervenientes frisaram a necessidade de prosseguir e intensificar as intervenções comunitárias em prol das cidades. Entre os objectivos a prosseguir, destacam-se, no quadro de uma abordagem integrada, o reforço do papel das cidades como motor do desenvolvimento regional, a preservação ou a recuperação da coesão social nas cidades e a melhoria do ambiente urbano. Para preparar uma nova política urbana, as intervenções solicitaram da União iniciativas no sentido de:

- estudar a possibilidade, no quadro da regeneração urbana, de uma intervenção dos Fundos estruturais na área da habitação, sob determinadas condições;
- colocar as cidades como interlocutores principais da Comissão para os programas e acções em que estão implicadas, em termos de programação e gestão;
- estabelecer a coerência entre as intervenções da responsabilidade das cidades e as outras acções que são programadas a uma escala territorial mais vasta;
- desenvolver a cooperação e as trocas de experiências entre as cidades e o conjunto dos actores das políticas urbanas.

#### 2.1.7. *Seminário sobre as zonas de montanha (17 e 18 de Outubro de 2002)*

O seminário «Políticas comunitárias e montanha» realizado a 17 e 18 de Outubro de 2002 reuniu mais de 500 participantes dos Estados-Membros, dos países candidatos e dos países terceiros. Este acontecimento, que marcou o Ano Internacional da Montanha 2002, foi um momento forte do diálogo entre as instituições comunitárias e os actores e associações do terreno. Foi solicitado o seguinte:

- Devem ser apoiados projectos específicos que respondam mais adequadamente às contingências da montanha e valorizem melhor os seus trunfos. Tratar-se-ia, por exemplo, de manter serviços de interesse geral nas zonas dificilmente acessíveis, dar maior destaque à qualidade das produções, nomeadamente agrícolas, pela criação de instrumentos de promoção específica (rótulos, etc.) e dinamizadores da pluriactividade, no intuito de travar o êxodo rural.
- A cooperação inter-regional e transfronteiriça, do género da iniciativa comunitária *Interreg*, regista uma grande visibilidade em territórios como as zonas de montanha e um valor acrescentado comunitário evidente. É um veio de transmissão necessário em matéria de intercâmbio de experiências e de disseminação do saber-fazer.
- A coerência das políticas comunitárias com implicações nas zonas de montanha deveria ser melhorada: agricultura, desenvolvimento rural, política regional, ambiente ou transportes.

## 2.2. **Temas mais debatidos**

Realizaram-se nos Estados-Membros e nas regiões várias iniciativas sobre o futuro da política de coesão. Em muitos Estados-Membros e alguns países candidatos organizaram-se seminários, com ou sem a participação da Comissão.

Os temas mais debatidos versaram essencialmente os objectivos da política de coesão (regiões com atrasos de desenvolvimento, as outras regiões e a cooperação) e a contribuição das outras políticas comunitárias para a coesão.

### 2.2.1. *Prioridade para as regiões menos desenvolvidas*

Praticamente todas as tomadas de posição comunicadas à Comissão se pronunciam a favor da manutenção da prioridade da política de coesão atribuída às regiões com atrasos de

desenvolvimento. Sublinham o peso dominante que os países candidatos terão no contexto deste objectivo<sup>20</sup>.

Relativamente aos critérios de elegibilidade a utilizar para as regiões com atrasos de desenvolvimento, a maioria das posições são a favor do critério actual, utilizado desde 1989: 75% da média do PIB por habitante em paridades de poder de compra.

No entanto, foi aventada a sugestão de que os critérios do PIB deveriam ser completados por outros critérios, como a taxa de emprego ou a taxa de desemprego, a produtividade, a perifericidade, a diminuição da população ou o nível de execução financeira<sup>21</sup>. Além disso, os representantes das regiões ultraperiféricas<sup>22</sup> e insulares<sup>23</sup> esperam que as mesmas sejam incluídas entre as regiões com atrasos de desenvolvimento, mesmo que os seus rendimentos ultrapassem o limiar de elegibilidade.

### **CAIXA: CONTRIBUTO DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS (R.U.P.)**

As RUP (Canárias, Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião, Açores, Madeira) são habitadas por 3,8 milhões de pessoas, 40% das quais vivem nas Canárias. Esses territórios caracterizam-se por um grande isolamento e por condições naturais desfavoráveis devido ao relevo e à intensidade dos riscos naturais. A sua população é essencialmente jovem. Contudo, a pressão demográfica, aliada a uma falta de perspectiva profissional, conduz a uma forte emigração (Açores, Madeira) e/ou a um aumento dos riscos sociais relativos ao desemprego (Guadalupe, Reunião) e aos problemas de integração (Guiana).

Um grande número de projectos de infra-estruturas rodoviárias, portuárias e aeroportuárias contribuindo para o desenvolvimento das RUP é largamente apoiado pelas ajudas comunitárias. Todas as RUP são actualmente elegíveis para o Objectivo nº 1 e beneficiam além disso das derrogações previstas no nº 3, alíneas a) e c), do artigo 87º do Tratado, relativo aos auxílios públicos de nível relativamente elevado (50% nas Canárias, 62% nos Açores e Madeira, 65% nos TUM franceses).

A política europeia de coesão, conjugada com uma política de transferências orçamentais dos Estados<sup>24</sup> a que estão ligadas, permitiu-lhes nestes últimos anos registar uma certa recuperação em relação à média comunitária. Em 2000, o respectivo PIB atingiu 66% da média da União; a título de comparação, o PIB das dez regiões mais pobres da actual União totaliza 47%. No entanto, devem continuar os esforços, mais particularmente no domínio do emprego e da formação, a fim de

---

<sup>20</sup> Para corresponder melhor às especificidades das regiões dos países candidatos, a Comissão propôs atribuir maior importância relativa ao Fundo de Coesão no total dos Fundos. Nos domínios elegíveis dos Fundos estruturais para essas regiões (infra-estruturas, recursos humanos e apoio ao investimento produtivo), a Comissão propôs adicionar o reforço da capacidade institucional.

<sup>21</sup> Ver nomeadamente o relatório do Coreper sobre o Primeiro Relatório Intercalar (documento 8026/02 do Conselho)

<sup>22</sup> Primeira contribuição das RUP para o futuro da coesão económica e social (3 de Fevereiro de 2002) e Posição Comum das RUP sobre o estudo das regiões insulares da União Europeia (Outubro de 2002)

<sup>23</sup> Comissão das Ilhas da CRPM

<sup>24</sup> A totalidade da contribuição anual dos Fundos estruturais varia entre 15% (Reunião, Canárias) e 44% (Açores) das receitas fiscais dessas regiões.

prevenir o êxodo da população activa<sup>25</sup>. Assim, poderia ser melhorado o nível de equipamento em matéria de educação e formação profissional. Mas, sobretudo, qualquer iniciativa promissora de emprego e criadora de riqueza devia ser apoiada por forma a contrariar as contingências ligadas à pressão demográfica.

Em relação ao efeito estatístico (descida da média comunitária do PIB por habitante de 13%, originada pelo alargamento a 10 novos Estados-Membros), a Comissão tinha verificado no Primeiro Relatório Intercalar que apenas duas das quatro opções mencionadas no Segundo Relatório sobre a Coesão tinham recebido um forte apoio:

- a manutenção de um limiar de elegibilidade fixado em 75% da média comunitária, acompanhado de um regime transitório diferenciado: um, para as regiões que, devido à sua convergência, deixariam de ser consideradas com atrasos de desenvolvimento na UE15; outro, mais generoso, para as regiões vítimas do efeito estatístico;
- a fixação de um limiar de elegibilidade superior a 75%, por forma a reduzir ou eliminar as consequências desse efeito estatístico.

No debates em 2002, a maioria dos intervenientes apoiou a primeira opção.

### 2.2.2. *Acções fora das regiões com atrasos de desenvolvimento*

Praticamente todas as contribuições salientam a necessidade da manutenção de uma política de coesão económica e social fora das regiões com atrasos de desenvolvimento, mas de aplicação mais simplificada e descentralizada.

Neste contexto, a Comissão constatou que a promoção da competitividade das regiões, em linha com os objectivos políticos da União definidos no Conselho Europeu de Lisboa e completados pela dimensão do desenvolvimento sustentável por ocasião do Conselho de Göteborg, foi muitas vezes citada como o objectivo a apoiar. Esse objectivo poderia traduzir-se nos factores de competitividade: acessibilidade, diversificação da estrutura produtiva, sociedade do conhecimento, inovação, investigação e desenvolvimento, ambiente, emprego, inserção social e educação e formação ao longo da vida, sobretudo num contexto de reestruturações económicas e sociais resultantes da mundialização da economia.

Foi reconhecida a importância das prioridades económicas, sociais ou territoriais para a futura política de coesão, mencionadas no Segundo Relatório da Coesão. Todavia surgiram dúvidas sobre a possibilidade de a União dar resposta aos problemas existentes no conjunto das zonas identificadas como prioritárias. Por outro lado, foi realçado que as desvantagens geográficas não deveriam ser abordadas isoladamente, mas analisadas a par das dificuldades socioeconómicas. Neste contexto, surgiu um amplo acordo a favor da concentração das contribuições comunitárias financeiras.

---

<sup>25</sup> Para melhor definir os critérios de competitividade das empresas das RUP, será elaborado um estudo complementar ao estudo sobre as ilhas, em que serão tidos em conta os comentários e as críticas dos representantes das RUP. A Comissão poderá assim dispor de elementos objectivos a fim de apresentar propostas equitativas, adaptadas à situação de cada RUP.

A dimensão setentrional (desvantagem geográfica, despovoamento, envelhecimento da população, perifericidade), o carácter periférico ou o despovoamento foram citados como novos critérios de elegibilidade<sup>26</sup>.

Várias contribuições sublinharam o interesse especial que as cidades deveriam merecer enquanto motores do crescimento regional e força de impulsão económica. Outras solicitaram um reforço do apoio afectado aos bairros urbanos com dificuldades e à dimensão social da coesão. Algumas contribuições frisaram a importância dos factores da competitividade: distribuição sectorial do emprego, capacidade de inovação e relações entre as empresas, investigação e universidades, níveis de educação, acessibilidade, impacto da mundialização na economia, perifericidade e despovoamento. Outros contributos realçaram a importância da intervenção comunitária continuada nas áreas rurais, preferivelmente dirigida para a economia e a área rural mais vasta e não apenas para o sector agrícola.

Os actuais instrumentos de política de coesão fora das regiões menos desenvolvidas deveriam ser profundamente modificados. Muitas pessoas são da opinião de que, embora a região continue a ser o nível adequado para a concepção e gestão da ajuda, a designação de zonas elegíveis ao nível sub-regional pode restringir artificialmente o âmbito de intervenção da intervenção comunitária, sendo difícil reconciliar esta circunstância com uma abordagem que realce os novos factores de competitividade. Alguns participantes solicitaram a introdução de uma rede de segurança e um apoio transitório<sup>27</sup>, bem como uma maior flexibilidade dos instrumentos da política estrutural de forma a permitir antecipar e responder aos choques económicos derivados da mundialização<sup>28</sup>. No caso de se manter a zonagem, os critérios de elegibilidade deveriam ser essencialmente estabelecidos pelos Estados-Membros e as regiões.

### 2.2.3. *Cooperação*

O forte valor acrescentado europeu sobre as acções de cooperação, intercâmbio de experiências e boas práticas e o papel desempenhado pelos programas de iniciativa comunitária são largamente reconhecidos. O reforço dos instrumentos de cooperação transnacional, transfronteiriça e inter-regional, a importância das acções transfronteiriças e a intervenção nas fronteiras externas da União são os aspectos mais citados<sup>29</sup>.

O papel estratégico da cooperação transnacional poderia ser reforçado. A esse propósito, alguns participantes no Seminário de 27/28 de Maio e de 30 de Setembro indicaram a necessidade de ir mais longe nesse contexto, criando uma verdadeira abordagem estratégica acompanhada de um aumento dos recursos financeiros disponíveis. Porém, a gestão dessa política deveria ser simplificada.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Praticamente todas as regiões e Associações de regiões da Finlândia e da Suécia. Escócia: Comité Europeu do Parlamento da Escócia (4 de Julho de 2002). CRPM: Nota técnica do Secretariado-Geral «Para uma competitividade equilibrada do território europeu» (Fevereiro de 2002)

<sup>27</sup> Províncias neerlandesas: Linhas gerais da posição sobre a política de coesão da UE após o alargamento (Novembro de 2002)

<sup>28</sup> CES, parecer Christie. EURADA: Actualização das convenções de EURADA (6 de Junho de 2002)

<sup>29</sup> PE: Relatório da Sr<sup>a</sup> Schroedter. ARE: «Para um projecto regional comum relativo a uma nova Política de Coesão: partir da experiência das regiões para definir novas estratégias de desenvolvimento sustentável numa Europa alargada» (Pecs, Baranya, 14-15 de Novembro de 2002). Associação das Comunas da Suécia. Províncias da Finlândia do Sul: posição da aliança das províncias da Finlândia do Sul sobre o próximo período de programação dos Fundos estruturais da UE (6.2.2002)

<sup>30</sup> CdR: Parecer de M. d'Ambrosio. Associação das Comunas e Federação dos Conselhos Regionais da Suécia: Relatório sobre a coesão na UE – Pontos de partida (11 de Maio de 2001) Finlândia: Contribuição da Finlândia para o Seminário da Coesão da UE, 27-28 de Maio de 2002

#### 2.2.4. *Articulação e coerência com as outras políticas comunitárias*

A necessidade de uma maior contribuição das outras políticas comunitárias para a coesão económica e social foi intensamente evocada em 2002. Numerosos foram os intervenientes que exprimiram a necessidade de articular melhor o segundo pilar da política agrícola comum com a política de coesão<sup>31</sup>. Foram formulados pedidos semelhantes a respeito da política comum das pescas. Muitos consideram que a Comissão deve garantir uma melhor coerência com a política de concorrência e, nomeadamente, com os auxílios de Estado de finalidade regional<sup>32</sup>.

O fim eventual da designação das zonas do Objectivo nº 2 e as implicações possíveis sobre os auxílios estatais preocupam alguns representantes das regiões em reconversão. Inversamente, outros consideram que a política de auxílios de Estado com finalidade regional deveria ser modernizada, a fim de ter em conta novos desafios, por exemplo, promoção das novas tecnologias, manutenção dos serviços de interesse geral e recuperação nas cidades das instalações industriais desactivadas. Foram igualmente manifestadas apreensões em relação às regiões com atrasos de desenvolvimento dos 15 Estados-Membros que poderão deixar de ser apoiadas como agora pela política regional, devido ao efeito estatístico (risco de dupla perda).

A política dos transportes foi repetidamente citada a propósito das ilhas, das regiões periféricas e ultraperiféricas. A criação de um espaço europeu de investigação e desenvolvimento foi também objecto de tomadas de posição. A prevenção dos riscos e a promoção de boas práticas no desenvolvimento regional sustentável foram igualmente citados em diversas tomadas de posição.<sup>33</sup>

### 3. PREPARAÇÃO PARA O ALARGAMENTO – PERÍODO ATÉ FINAL DE 2006

As negociações de adesão com a Estónia, Letónia, Lituânia, República Eslovaca, Eslovénia, Hungria, República Checa, Chipre, Malta e Polónia foram concluídas no Conselho Europeu de Copenhaga. Assim, o trabalho prioritário consiste na finalização dos programas desses países e nas preparações para a execução dos Fundos estruturais e de coesão a partir do dia da adesão.

Os relatórios periódicos de Outubro de 2002 assinalaram a persistência de um certo número de problemas para a execução das acções estruturais após a adesão:

- insuficiência da coordenação interministerial indispensável para a preparação de programas integrados de desenvolvimento regional a título do Objectivo nº 1; atrasos na definição e repartição das tarefas entre organismos responsáveis pela futura gestão dos programas nos diferentes níveis de administração;
- deficiência dos procedimentos administrativos e orçamentais necessários à mobilização dos co-financiamentos e à gestão dos programas;
- disparidades na capacidade real dos serviços de controlo.

---

<sup>31</sup> Regiões da Finlândia, Posição da CRPM sobre a articulação entre a política regional e a política de desenvolvimento rural (Agosto de 2002) e sobre a revisão intercalar da PAC (Julho de 2002), Posição do Movimento Europeu da Ruralidade sobre «A coesão territorial da UE: que reconhecimento e que instrumentos para os espaços rurais?» (Abril de 2002)

<sup>32</sup> CRPM, CNADT (França) e Conselho Consultivo alemão para o ordenamento do território, Escócia

<sup>33</sup> Assembleia das Regiões Europeias, ver nota de pé de página nº 29.

Atendendo à pouca experiência dos países candidatos na utilização dos fundos comunitários (comprovada pela lentidão da utilização dos créditos de PHARE e em menor medida dos outros instrumentos de pré-adesão, SAPARD e ISPA, desde 2000), a Comissão e os Estados-Membros consideraram necessário exigir dos países candidatos compromissos firmes em matéria de execução e reforço das estruturas administrativas e dos procedimentos de acompanhamento e de controlo indispensáveis a uma gestão sólida e eficaz dos fundos. Todos os países candidatos apresentaram essas garantias e se comprometeram a efectuar as adaptações necessárias antes do final de 2003. No caso do SAPARD, que funciona com uma gestão descentralizada, a experiência demonstra que uma vez concluído o processo de acreditação das agências de execução, a utilização dos fundos se desenrola a um ritmo cada vez mais rápido ao longo do tempo.

No seu documento estratégico aprovado em 9 de Outubro de 2002, a Comissão baseou-se numa análise sobre os progressos realizados por cada um dos países candidatos no sentido da adesão. A Comissão expôs, além disso, a sua intenção de apresentar seis meses antes da data da adesão uma nova avaliação de conjunto sobre o estado de preparação de cada país candidato. Além disso, em Julho de 2003, será apresentado um relatório específico sobre a concretização dos compromissos assumidos pelos países candidatos no âmbito da negociação do capítulo Política Regional e coordenação dos Fundos estruturais. A execução desses compromissos é necessária para que a Comissão possa conceder o financiamento comunitário nas condições previstas nos regulamentos.

Após um período de negociação, o método de repartição dos créditos proposto pela Comissão e baseado numa estrita aplicação do acervo comunitário foi aceite pelo Conselho. O Conselho de Copenhaga optou finalmente por uma dotação de quase 21,7 mil milhões de Euros para os Fundos estruturais e de coesão no período 2004-2006.

Esta dotação permite esperar em 2006 um auxílio total de 117 € por habitante, comparado com um auxílio de 143 € por habitante no período 1989-93, concedido para o objectivo nº 1 no primeiro período de programação, 1989-93, que atingiu 217 € por habitante para as regiões do objectivo nº 1 nos 15 Estados-Membros em 2000-2006.

Um terço da dotação será afectada ao Fundo de Coesão. Esta concentração de recursos justifica-se pela experiência adquirida pelos países candidatos na elaboração e execução dos projectos ambientais e de infra-estruturas financiados por ISPA e pelo interesse de satisfazer importantes necessidades de investimento nesses dois sectores.

No que respeita aos Fundos estruturais, o auxílio será essencialmente concentrado no Objectivo nº 1 (Mapa 10 Zonas elegíveis nos os países candidatos, Fundos estruturais 2004-2006). As regiões elegíveis para os Objectivos nºs 2 e 3 (Praga, Bratislava e Chipre, na ausência de acordo político) beneficiarão de uma intensidade de auxílio por habitante idêntica à dos Quinze. As iniciativas comunitárias serão reduzidas a duas (*Interreg* e *Equal*), as medidas elegíveis para as outras iniciativas *Leader* e *Urban* poderão ser integradas a título dos Objectivos nºs 1 e 2. (Quadro 11: Copenhaga: Repartição das dotações de autorização do Fundo de Coesão e dos Fundos estruturais para os 10 novos Estados-Membros).

A execução dos Fundos estruturais nos novos Estados-Membros representa um desafio importante, tanto para a União Europeia como para os beneficiários:

- do ponto de vista da UE, é necessário encontrar os meios necessários para que as políticas de coesão sejam eficazes nas regiões dos novos Estados-Membros.

- do ponto de vista dos países candidatos, o desafio consiste na integração em pouco tempo (três anos em vez de sete) num sistema não concebido para esses países mas que lhes oferece perspectivas consideráveis de aceleração do seu desenvolvimento.

(p.m. Quadro 12 – Principais indicadores regionais)

## ÍNDICE

Síntese e conclusões .....	3
I. Introdução .....	3
II. Análise da situação e das tendências: o desafio do alargamento.....	3
III. Principais temas de debate sobre a futura política de coesão.....	3
(i) <u>Prioridades da futura política</u> .....	4
(ii) <u>Execução: simplificação da gestão</u> .....	6
(iii) <u>Outros aspectos</u> .....	7
IV. Calendários futuros .....	8
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social.....	9
1. Situação e tendências .....	9
1.1. Abrandamento do crescimento económico .....	10
1.2. Aumento das disparidades regionais após o alargamento.....	11
1.3. Emprego e coesão social.....	11
1.3.1. Abrandamento do crescimento do emprego na UE.....	12
1.3.2. Convergência regional das taxas de emprego .....	12
1.3.3. Coesão social: progressos lentos.....	13
1.3.4. Agravamento da situação do emprego nos países candidatos.....	13
1.3.5. As disparidades em termos de emprego e coesão social aumentarão na UE alargada.....	13
1.4. Novos dados sobre os factores que determinam uma real convergência.....	14
1.5. Estudos sobre a componente territorial da coesão .....	17
2. Estado dos debates sobre o futuro da política de coesão .....	18
2.1. Debates nas Instituições e nos seminários organizados pela Comissão.....	18
2.1.1. Conselho.....	18
2.1.2. Parlamento Europeu .....	20
2.1.3. Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões.....	20
2.1.4. Seminário de 27/28 de Maio de 2002 sobre as prioridades da União para as regiões.....	21
2.1.5. Seminário sobre prioridades em termos de emprego e coesão social (30 de Setembro de 2002).....	22

2.1.5.1. Mais e melhores empregos.....	23
2.1.5.2. Inserção Social .....	23
2.1.5.3. Igualdade de oportunidades.....	24
2.1.6. Seminário sobre as zonas urbanas (8 e 9 de Julho de 2002).....	24
2.1.7. Seminário sobre as zonas de montanha (17 e 18 de Outubro de 2002) .....	25
2.2. Temas mais debatidos .....	25
2.2.1. Prioridade para as regiões menos desenvolvidas .....	25
CAIXA: CONTRIBUTO DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS .....	26
2.2.2. Acções fora das regiões com atrasos de desenvolvimento.....	27
2.2.3. Cooperação.....	28
2.2.4. Articulação e coerência com as outras políticas comunitárias.....	29
3. Preparação para o alargamento – período até final de 2006 .....	29
LISTA DOS MAPAS .....	34
LISTA DOS GRÁFICOS .....	34
LISTA DOS QUADROS .....	35

## **LISTA DOS MAPAS**

- Mapa 1 PIB por habitante por região (em PPC), 2000
- Mapa 2 Variação do PIB por habitante (em PPC), 1995-2000
- Mapa 3 Taxa de emprego, 2001
- Mapa 4a Total da taxa de desemprego, 2001
- Mapa 4b Taxa de desemprego das mulheres, 2001
- Mapa 4c Taxa de desemprego dos jovens, 2001
- Mapa 5a Níveis de instrução baixos, 2001
- Mapa 5b Níveis de instrução médios, 2001
- Mapa 5c Níveis de instrução superiores, 2001
- Mapa 6a Emprego no sector da agricultura, 2001
- Mapa 6b Emprego no sector da indústria, 2001
- Mapa 6c Emprego no sector dos serviços, 2001
- Mapa 7 PIB por pessoa empregada (EUR), 1999
- Mapa 8a Taxa de emprego no sector da alta tecnologia, 2001
- Mapa 8b Pedidos de patentes no Instituto Europeu de Patentes, 1998 a 2000
- Mapa 8c Patentes no sector da alta tecnologia, 1998 a 2000
- Mapa 9 Despesas em Investigação e Desenvolvimento, 1999
- Mapa 10 Zonas elegíveis nos os países candidatos, Fundos estruturais 2004-2006

## **LISTA DOS GRÁFICOS**

- Gráfico 1 PIB por habitante (em PPC), 2001
- Gráfico 2 PIB per capita (PPC) por país e extremos regionais, 2000
- Gráfico 3 Taxa de desemprego por país e extremos regionais, 2001
- Gráfico 4 População em risco/continuamente em risco de pobreza, 1999

## LISTA DOS QUADROS

- Quadro 1 Crescimento do PIB e da população nos países da coesão, 1988-2003
- Quadro 2 Disparidades do PIB por habitante em PPC nos Estados-Membros, segundo as regiões, 1990-2000
- Quadro 3 PIB por habitante (em PPC) nas regiões do objectivo nº1 (1994-99),1995-2000
- Quadro 4 Regiões mais prósperas e menos prósperas na União, 1999-2000
- Quadro 5a PIB por habitante (em PPC) nas regiões mais prósperas, UE-25, 2000
- Quadro 5b PIB por habitante (em PPC) nas regiões menos prósperas, UE-25, 2000
- Quadro 6 Síntese estatística das regiões com PIB por habitante inferior a 75% do PIB da UE, 2000
- Quadro 7a Regiões com as taxas de emprego mais baixas (15-64 anos), UE-15, 2001
- Quadro 7b Regiões com as taxas de emprego mais elevadas (15-64 anos), UE-15, 2001
- Quadro 8a Regiões mais afectadas pelo desemprego, UE-27, 2001
- Quadro 8b Regiões menos afectadas pelo desemprego, UE-27, 2001
- Quadro 9 Pedidos de patentes por milhão de pessoas, 1998-2000
- Quadro 10 Investigação e desenvolvimento: despesas em percentagem de PNB e composição, 1999
- Quadro 11 Copenhaga: Repartição das dotações de autorização do Fundo de Coesão e dos Fundos estruturais para os 10 novos Estados-Membros
- Quadro 12 Principais indicadores regionais