



LUIZA SOUZA PINHEIRO

**A POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ESPANHA  
– REGIÕES DA CONVERGÊNCIA (1994 – 2006)**

João Pessoa

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUIZA SOUZA PINHEIRO

**A POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ESPANHA  
– REGIÕES DA CONVERGÊNCIA (1994 – 2006)**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como  
requisito parcial para a conclusão do Curso de  
Graduação em Relações Internacionais da Universidade  
Federal da Paraíba.**

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Aline Contti Castro

João Pessoa

2015

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P654p Pinheiro, Luiza Souza.

A política europeia de desenvolvimento regional na Espanha – regiões da convergência (1994 – 2006) / Luiza Souza Pinheiro. – João Pessoa: UFPB, 2015.

64f. : il.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aline Conti Castro.

Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Política Europeia de Desenvolvimento Regional. 2. Regiões da convergência. 3. Espanha - Desenvolvimento econômico. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327:338.1(460)(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 8,8, o Trabalho de  
Conclusão de Curso

*"A Política Europeia de Desenvolvimento Regional na Espanha – as regiões da  
convergência (1994-2006)"*

Elaborado por

**Luíza Souza Pinheiro**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Aline Contti Castro – UFPB (Orientador)

Prof. Dr. Lilitiana Ramalho Fróio – UFPB

Prof. Ms. Xaman Korai Pinheiro Minillo- UFPB

João Pessoa, 30 de novembro de 2015.

## RESUMO

A União Europeia é uma referência para os processos de integração regional do mundo. Em face das assimetrias estruturais, a Comunidade optou por adotar uma política de assistência às regiões mais atrasadas para que estas pudessem crescer economicamente. Assim, surgiu a Política Europeia de Desenvolvimento Regional, que representa um terço do orçamento da UE, e é instrumentalizada através de fundos estruturais. Ao aderir à Comunidade, em 1986, a Espanha configurou-se como um dos países mais pobres e suas regiões apresentavam diferenças notáveis nos níveis de desenvolvimento. Logo, tornou-se beneficiário dos recursos daquela política. Nesse contexto, este trabalho tem a finalidade de analisar os resultados das aplicações dos fundos nas regiões espanholas do Objetivo 1, entre 1994 e 2006, além de refletir se o objetivo de reduzir as desigualdades econômicas dentro do país e entre as demais regiões da Comunidade foi alcançado. Serão destacadas ainda o contexto econômico espanhol antes da entrada na UE e os elementos de tal política.

Palavras-chave: Política Europeia de Desenvolvimento Regional; regiões da convergência; Espanha - desenvolvimento econômico.

## **ABSTRACT**

The European Union is a reference for the regional integration process in the world. In the face of structural asymmetries, Community decided to adopt an attendance policy to enable them to grow economically. Under this circumstances it was created the Regional Development European Policy, which represents one third of the EU budget and it is manipulated through structural funds. When joining the Community in 1986, Spain was configured as one of the poorest countries and its regions showed remarkable differences in levels of development. Soon, it became the beneficiary of the resources of this policy. In this context, this paper aims to analyze the results of the application of funds in the Spanish regions of Objective 1 between 1994 and 2006, besides reflecting if the goal of reducing economic inequalities within the country and across other regions of the Community has been reached. It also outlines the Spanish economic context before the country's entry into the EU and the elements of such a policy.

**Key Words:** Regional Development European Policy; convergence regions; Spain - economic development.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	11
1.1. Questões sobre desenvolvimento regional .....	11
1.2. A Política de Coesão Europeia.....	13
1.3. Contexto espanhol pré-adesão à UE.....	16
2. ELEMENTOS DA POLÍTICA DE COESÃO .....	21
2.1. Os Fundos Estruturais na Espanha .....	21
2.2. Eixos Prioritários espanhóis .....	28
2.3. As regiões espanholas .....	33
3. REALIZAÇÕES NAS REGIÕES ESPANHOLAS DA CONVERGÊNCIA.....	39
3.1. 1994 – 1999.....	39
3.2. 2000- 2006.....	43
3.3. Resultados Gerais .....	49
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	56

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela força que Ele me deu, sobretudo nos momentos mais difíceis que passei em toda a graduação.

Meus mais sinceros agradecimentos aos meus pais pelo amor e incentivo de sempre. Obrigada por me apoiarem e por caminharem comigo nesse curso. Ao meu irmão, obrigada pelo companheirismo. Quero agradecer também à toda minha família, por sempre acreditarem em mim. Sem o amor de vocês, eu não conseguiria.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Dr<sup>a</sup> Aline Castro pela ajuda e orientações dadas para que meu trabalho ficasse o melhor possível. Muito obrigada também aos professores do curso de Relações Internacionais pelos ensinamentos e por todo suporte que nos foi dado.

Agradeço aos meus colegas de curso, por terem compartilhado comigo momentos de alegrias e de desânimos. Àqueles que se tornaram grandes amigos, meu muito obrigada. A caminhada teria sido muito mais difícil se não fossem vocês.

Aos meus amigos, agradeço por comemorarem comigo minhas vitórias e por me apoiarem quando mais precisei. Sou muito grata por tê-los ao meu lado.

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1: Recursos estruturais recebidos pela Espanha .....	22
TABELA 2: Comparação do total de recursos estruturais recebidos pela Espanha e por todos os Estados-membros da União Europeia .....	23
TABELA 3: Distribuição do Fundo de Coesão nos programas.....	23
QUADRO 1: Distribuição dos fundos estruturais por Estado-membro em 1994 – 1999... 24	
QUADRO 2: Distribuição dos fundos estruturais por Estado-membro em 2000 – 2006... 24	
QUADRO 3: Recursos voltados dos Fundos Estruturais para a Espanha (1994 – 1999)... 27	
QUADRO 4: Recursos voltados dos Fundos Estruturais para a Espanha (2000 – 2006)... 28	
QUADRO 5: Comparação dos eixos prioritários 1994 – 1999 x 2000 – 2006 .....	31
QUADRO 6: Montante gasto em cada eixo prioritário das regiões do Objetivo 1 no programa 1994-1999 .....	31
QUADRO 7: Montante gasto em cada eixo prioritário das regiões do Objetivo 1 no programa 2000-2006 .....	32
QUADRO 8: População em número das Comunidades Autônomas na Espanha em 2000.....	36
QUADRO 9: Recursos recebidos pelos fundos estruturais e de coesão por cada comunidade autônoma 1994 – 1999 (em milhões de euros) .....	41
QUADRO 10: Realizações físicas concluídas no período de 1994 – 1999 .....	43
QUADRO 11: Recursos distribuídos por eixos prioritários às comunidades autônomas do Objetivo 1 .....	44
QUADRO 12: PIB per capita das comunidades autônomas em proporção a média da UE .....	46
QUADRO 13: Avaliação dos resultados nas regiões da convergência em 2000 – 2006 ...	47

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Distribuição dos Fundos Estruturais e de Coesão por Estado-membro divido por períodos de programação.....	26
FIGURA 2: NUTS 2 da Espanha.....	34
FIGURA 3: Regiões espanholas Objetivo 1 .....	35
FIGURA 4: População das Comunidades Autônomas Espanholas em 2000 .....	36
FIGURA 5: Evolução do PIB per capita na Espanha e na União Europeia .....	50

## **LISTA DE SIGLAS**

AUE Ato Único Europeu

CEE Comunidade Económica Europeia

IFOP Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

FEDER Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FC Fundo de Coesão

FMI Fundo Monetário Internacional

FSE Fundo Social Europeu

MCA Marco Comunitário de Apoio

NUTS Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas

OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB Produto Interno Bruto

PIBpc Produto Interno Bruto per capita

PNB Produto Nacional Bruto

QCA Quadro Comunitário de Apoio

UE União Europeia

## INTRODUÇÃO

De acordo com os autores Correa e López (2012), o processo de desenvolvimento econômico deve levar em conta as diferenças fronteiriças e internas aos países. O caminho para alcançar o desenvolvimento pode gerar desequilíbrios que se chocam com outros aspectos do crescimento, como uma distribuição igualitária de renda, ou aspectos sociais, a exemplo da manutenção da taxa de emprego. Dessa forma, o progresso econômico gera disparidades territoriais, seja em nível mundial ou interno aos Estados. Para os mesmos autores, o desenvolvimento econômico não resolve, por si só, os problemas das regiões mais atrasadas.

A União Europeia (UE) é composta por vinte e oito países que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento econômico, além das diferenças estruturais e sociais. A fim de reduzir estas assimetrias estruturais e fomentar um desenvolvimento mais harmonioso entre os Estados, foi criada a Política Europeia de Desenvolvimento Regional ou Política de Coesão, que é instrumentalizada através de fundos estruturais e de coesão: Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) – estes dois últimos foram, posteriormente, transferidos para a Política Agrícola Comum. Esses fundos estimulam o desenvolvimento de diversas áreas, como infraestrutura, capital humano e setor empresarial, através da repartição de seus recursos às regiões mais necessitadas (WALLACE; WALLACE, 2005). A Política de Coesão possui o princípio da programação, que exige que os países-membros elaborem um documento plurianual que sirva como planejamento de suas estratégias - o Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

Neste trabalho serão tratados somente o Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão. O Fundo Social Europeu foi criado para promover o emprego e a capacitação dos cidadãos da União Europeia, para que conseguissem melhores e mais justas oportunidades de trabalho. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional foi instituído em 1972 e entrou em vigor em 1975. O FEDER surgiu para reduzir as assimetrias existentes entre os países que compunham a CEE, a antiga Comunidade Econômica Europeia, a fim de fortalecer a coesão social e econômica do bloco, e tratar de políticas de emprego e de infraestrutura. Isto é, o principal foco desse

fundo era o de corrigir os desequilíbrios regionais e impulsionar o desenvolvimento, sobretudo nos Estados europeus menos avançados, agregando seu auxílio aos demais fundos que também faziam parte da política do bloco. Mais tarde, ele se tornou o principal meio de intervenção da política de coesão. O Fundo de Coesão, criado nos anos 90, veio para reforçar o objetivo da política de coesão. Seu objetivo era o de auxiliar, especificamente, os países com PIB per capita inferior a 90% da média da União Europeia; ele estimula a redução das desigualdades econômicas e sociais, o desenvolvimento sustentável e a ampliação e integração das estradas que ligam os países europeus.

A Espanha aderiu formalmente à União Europeia, até então chamada de Comunidade Econômica Europeia, em 1985. Neste momento, o desemprego espanhol apresentava uma das maiores taxas da Europa. As regiões espanholas, chamadas de comunidades autônomas, possuíam diferenças marcantes entre os níveis de desenvolvimento econômico e o investimento em infraestrutura era escasso. Devido à sua configuração econômica, assim que aderiu à Comunidade, o país recebeu financiamento dos fundos. A Espanha foi o maior beneficiário, em termos reais dos fundos estruturais e de coesão, entre 1994 e 2006.

Este trabalho se concentrará nas doze regiões espanholas mais necessitadas, as chamadas regiões da convergência ou do Objetivo 1, que foram beneficiadas pelos fundos com o propósito de desenvolvê-las, para que seus PIBs per capita convergissem para o da média europeia.

Considerando a literatura existente acerca da Política Regional da União Europeia e seu resultado na Espanha, analisar-se-á como se deu a aplicação dos fundos nas regiões espanholas e os efeitos destes recursos no país. Assim, o objetivo geral do presente trabalho será de analisar as aplicações dos fundos estruturais nas regiões da convergência espanhola, entre 1994 e 2006.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro abordará a conjuntura econômica e política da Espanha antes de sua adesão à União Europeia. Depois, será exposto o contexto histórico da Política de Coesão bem como o dos fundos estruturais. Além disso, serão expostas questões teóricas sobre o desenvolvimento regional.

O segundo capítulo dedicar-se-á aos elementos da Política Europeia de Desenvolvimento Regional, como os objetivos definidos pela Comissão Europeia em ambos períodos estudados e os eixos prioritários espanhóis, além de uma apresentação das regiões da convergência.

O terceiro capítulo analisará a aplicação dos fundos estruturais nas comunidades autônomas estudadas por período. Será refletido se houve avanços naquelas através de indicadores socioeconômicos, em especial, o PIB per capita, visto que este é a principal referência usada por aquela política para medir o crescimento econômico.

Justifica-se essa pesquisa por não existir uma literatura exaustiva sobre a Política de Desenvolvimento Regional da União Europeia e sobretudo a forma de aplicação dos fundos pelos Estados. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu foram escolhidos por serem os fundos de maior porte e por investirem nas áreas temáticas aqui estudadas: social e econômica. Já o Fundo de Coesão tem importância por ser voltado somente aos países mais necessitados, entre eles, a Espanha. É fundamental esclarecer que a Espanha foi escolhida para ser abordada pelo fato de que, desde sua entrada na União Europeia até o período estudado, foi o país que mais recebeu auxílio em termos reais dos fundos estruturais e de coesão.

O estudo analisará dois períodos diferentes de programação, sendo estes de 1994 a 1999 e de 2000 a 2006. Entende-se que estudando esse espaço de tempo, pode-se avaliar melhor o impacto geral dos fundos estruturais e de coesão no país, considerando a conjuntura nacional e internacional de cada período. A análise se inicia em 1994, visto que um dos fundos estudados, o Fundo de Coesão, criado em 1992, só entrou em tal programa naquele ano. O período da crise, que teve início em 2008, não será abordado nesse trabalho, pois o marco temporal do estudo vai até 2006.

O estudo será descritivo, pois este trabalho tem como objetivo explicar um evento, no caso, a aplicação dos recursos dos fundos pela Espanha e seus resultados. Para estudo e produção desse trabalho, serão analisados diversos artigos, livros e documentos do governo da Espanha e Comissão Europeia.

## **1. POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Este capítulo pretende apresentar questões que ajudam na compreensão inicial da Política Europeia de Desenvolvimento Regional. Inicialmente, será mostrado o contexto econômico no qual a Espanha se encontrava antes de aderir à União Europeia. Será apontado o contexto de criação dos fundos estruturais e de coesão e o que cada um buscava atingir nos países beneficiados. Por fim, serão levantadas questões acerca do desenvolvimento regional.

### **1.1. Questões sobre desenvolvimento regional**

As pesquisas acerca do desenvolvimento regional tiveram início no século XX, mas possuem princípios-base que surgiram no século XIX. A ênfase ao espaço no estudo do crescimento econômico tem como primeiros contribuintes os chamados teóricos da localização: Lösch, Weber e Thünen. O principal ponto das análises destes autores é a decisão do local de produção que o faça da forma mais eficiente possível. Essa escolha de onde e como será a produção exerce influência direta na perspectiva de desenvolvimento de uma dada região (COUTO, 2012).

Thünen concluiu em suas pesquisas que a distância do centro, o gasto com transporte e a localização do mercado justificam o lugar escolhido para a produção agrícola. Lösch entende que economias provenientes do mesmo espaço ou de locais homogêneos, ausente de qualquer discrepância, podem gerar uma concentração de produção devido aos custos de transporte e as economias de escala. Se alguém produzir mais que o necessário, o processo de concentração e desigualdade surge. Com o lucro da produção em escala, o produtor pode vender seu bem mais barato, superar os gastos com transporte, que pode aumentar conforme a distância, e comercializar no seu entorno. O Estado pode mitigar tais consequências com investimento em infraestrutura, como a construção de estradas. Lösch afirma que a tendência é que ocorra a queda dos lucros com a economia de escala e a anulação destes pelos custos com transporte, o que resultaria num equilíbrio. Weber estudou as variáveis explicativas da tomada de decisão de onde uma empresa pode ser instalada. A fim de que os gastos sejam reduzidos, o empresário leva em conta custos salariais e de transporte e a renda da terra, a exemplo do aluguel de um imóvel (AMORIM, CIMA, 2007; COUTO, 2012).

O desenvolvimento econômico, de acordo com Todaro e Smith (2011), é o estudo da transformação das economias, da estagnação ao crescimento e da baixa renda para a alta, levando em conta a alocação eficiente dos recursos. Este tipo de desenvolvimento leva em conta a análise de questões políticas, institucionais, sociais e econômicas, direcionadas à evolução da qualidade de vida dos indivíduos. Esta, por sua vez, está intimamente ligada ao nível de renda, pois, sem isto, uma economia de mercado fica paralisada, sem consumo e sem desfrute. Há outros tipos de desenvolvimento além do essencialmente econômico, podendo ser socioeconômico, quando envolve aspectos sociais e econômicos conjuntamente, e humano quando destinado para as pessoas (LOPES, 2002).

Segundo Baleiras (2011), há alguns conceitos que devem ser levados em conta para compreender o desenvolvimento regional. Primeiro, a concepção de crescimento econômico, que seria um conjunto de agregados macroeconômicos que pode evoluir de uma forma que beneficie o bem-estar da população. Estes agregados são os fatores que representam a atividade econômica, que é medida a partir de três pontos: produção, despesa e rendimento. O PIB e a taxa de desemprego são as variáveis mais usadas nos estudos e na mídia. Sendo assim, é comum relacionar crescimento econômico ao aumento do PIB ou redução do desemprego, já que uma mudança positiva nestes fatores pode resultar na melhoria da qualidade de vida da população. É interessante ressaltar que o crescimento econômico é almejado, mas o é para atingir o desenvolvimento, e não como um objetivo em si (LOPES, 2002).

A melhoria da qualidade de vida para um habitante pode ser diferente para a de outro, pois isso depende do lugar onde o indivíduo se encontra. Assim, é necessário falar do espaço que será abordado quando se discute desenvolvimento. Pode-se dizer assim, que o desenvolvimento é um processo que leva em conta o território, a região, daí, o termo desenvolvimento regional (BALEIRAS, 2011).

A ideia de sustentabilidade norteia a concepção de desenvolvimento regional em três formas diferentes: a sustentabilidade ambiental, a social e a durabilidade. Esta última consiste em fatores que contribuem para uma melhora de qualidade de vida, e para isso, é imprescindível que os tomadores de decisão avaliem, no presente, as consequências das decisões que serão tomadas para o bem estar das próximas gerações. A sustentabilidade ambiental prevê a preservação dos recursos naturais. Não se pode permitir a exploração excessiva de um dado recurso a um ponto em que ameace a sua extinção e impeça o usufruto desse pelas gerações futuras. Por fim, a sustentabilidade social, que consiste em

promover a coesão social, prevendo um progresso equitativo de bem estar da sociedade e evitando que as desigualdades se elevem (BALEIRAS, 2011).

O desenvolvimento regional sustentável é um fenômeno que necessita da atenção do Estado, da sociedade, dos agentes privados e de atores externos, como países vizinhos, dada a interdependência econômica que existe na atualidade. Dessa maneira, pode-se dizer que este tipo de progresso é influenciado por todos, ao mesmo tempo que os influencia. Além disso, de acordo com Baleiras (2011), o desenvolvimento regional sustentável é um processo lento, pois as mudanças nos indicadores que imprimem a qualidade de vida são vagarosas, dada a complexidade da interação entre estes agregados.

Esse tipo de estudo da economia que levava em conta a questão espacial facilitou a formação de políticas públicas, visto que as pesquisas auxiliaram o entendimento acerca do desenvolvimento regional. A experiência europeia pode ser considerada um avanço da teoria e da prática dos estudos de desenvolvimento regional. A criação de fundos voltados à busca de uma convergência regional e redução de disparidades econômicas, unida ao progresso da política comunitária se tornaram modelo nessa questão (COUTO, 2012).

## **1.2. A Política de Coesão Europeia**

A busca pela convergência social e econômica entre os Estados-membros da União Europeia está prevista desde o Tratado de Roma. Entretanto, a Política de Coesão só consolidou-se na década de 70. E foi na década de 80 que houve um aumento real dos fundos, o que elevou também o orçamento destes. A medida que a integração econômica europeia se desenvolvia, os benefícios para os países que o compunham eram desiguais. Alguns Estados apresentavam índices macroeconômicos e aspectos sociais mais elevados que outros. Então, foi fundamental a criação de uma política que compensasse a desigualdade agravada pela integração. Isto pode ser percebido já na Europa dos Seis, quando o Produto Interno Bruto (PIB) da Itália já se apresentava menor que os outros (BARBOSA, 2006). Segundo Allen (2005), a partir de 1988, a preocupação com as diferenças nacionais em renda per capita fez com que tal política se voltasse mais para essa questão. Mais tarde foi estabelecido como objetivo basilar da Política de Coesão<sup>1</sup> a redução

---

<sup>1</sup> É fundamental ressaltar que os termos Política de Coesão Econômica e Social, Política de Desenvolvimento Regional e Política de Coesão têm o mesmo significado. O surgimento do FEDER influenciou a denominação para tal de política de Desenvolvimento Regional. Com o Ato Único Europeu, ela passou a usar

das assimetrias econômicas, territoriais e sociais, sendo prioritárias as regiões menos desenvolvidas.

Procurando corrigir as desigualdades entre os Estados-membros, foi criado, em 1958, o Fundo Social Europeu, que já tinha sua elaboração prevista no Tratado de Roma, de 1957<sup>2</sup>. O artigo terceiro<sup>3</sup> desse Tratado previa a criação do Fundo, que buscava aumentar as oportunidades de emprego para os europeus, a fim de melhorar seus padrões de vida. O FSE tinha como finalidade fomentar a criação de empregos e facilitar a mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores (CORREA; LÓPEZ, 2002). No ano seguinte, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, o FEOGA, foi instituído. Este se dedicava à manutenção de preços e mercados e às reformas estruturais, que auxiliassem na garantia de produtos agrícolas na Comunidade e num nível de montante mínimo para os agricultores (HARVEY, 2009).

Em 1973, com o alargamento para o norte europeu, e entrada da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca, as assimetrias econômicas entre os países aumentaram. Foi decidida, ainda naquele ano, a criação de um Fundo que objetivasse a redução de tais desigualdades. Assim, em 1975, surgiu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. De acordo com Allen (2005), este fundo foi criado devido a uma necessidade de auxiliar o Reino Unido financeiramente, visto que, até então, o meio agrícola era o âmbito de maior contemplação dos recursos dos fundos, e o Reino Unido pouco se encaixava no perfil para o recebimento desses benefícios financeiros.

O primeiro regulamento do FEDER previa que seus recursos seriam voltados principalmente para as regiões pobres, com a atividade industrial em declínio ou com problemas estruturais de desemprego. Isto fez com o que o Fundo se tornasse o principal meio de intervenção da política de coesão. O auxílio financeiro do FEDER era repartido entre os Estados-membros, por meio de quotas relativas às suas dimensões, seus graus de desenvolvimentos e aos níveis de desigualdade regional, de forma que certificasse uma distribuição benéfica às regiões mais necessitadas da CEE. Neste período, os projetos que seriam financiados pelos fundos estruturais da CEE eram escolhidos pelos países, não havendo assim, interferência da Comunidade nessa escolha. Os governos nacionais foram alertados, neste período, de que não deveriam diminuir os aportes financeiros nacionais

---

o termo Coesão Econômica e Social. O termo territorial foi acrescentado com o Tratado de Lisboa (CASTRO, 2014).

<sup>2</sup> O Tratado de Roma constituiu a Comunidade Econômica Europeia, em 1957 ([http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_pt.htm)).

<sup>3</sup> O Tratado de Roma completo pode ser lido em: <http://www.eurotreaties.com/rometreaty.pdf>

voltados para os seus projetos, que já estavam sendo beneficiados com os recursos do FEDER. Entre 1975 e 1977, o subsídio do Fundo foi repartido em quotas para os membros da Europa dos Nove<sup>4</sup> (BARBOSA, 2006; BARRETO, 2013). Mais tarde, o FEDER se voltou às regiões que apresentavam menos de 75% do PIB per capita (PIBpc) da média europeia.

A Grécia já havia tentado entrar na CEE, mas naquele tempo, o país possuía um regime ditatorial, e isto não era aceito pela Comunidade. Então, sob uma democracia, os gregos solicitaram mais uma vez a associação à CEE, que foi aceita em 1979, e em 1981 entrou em vigor. A França e a Itália ficaram temerosas com a entrada da Grécia, visto que seriam concorrentes diretos, já que esse país apresentava um índice de desenvolvimento menor e também possuía uma lacuna em sua política agrícola. A partir disso, Barbosa (2006) mostra que o FEDER era usado como instrumento de compensação para as consequências econômicas do aprofundamento da integração. Dificilmente outra região, dentre os países da CEE, teriam receio com a entrada da Grécia. Depois da primeira reforma, a de 75 a 79, o FEDER passou por mais cinco até 2006.

O Ato Único Europeu (AUE), assinado em 1986, que concluía a formação de um mercado interno da CEE, impulsionou a política regional da comunidade, consagrando-a como uma política de coesão econômica e social. Com a entrada da Grécia, Portugal e Espanha em 1986 na Comunidade, as assimetrias socioeconômicas entre os países-membros aumentaram, visto que os três países possuíam níveis de desenvolvimento baixos. Assim, tornou-se fundamental reforçar os fundos.

Segundo Correa e López (2002) o ex-presidente espanhol Felipe González vetou o acordo da Comissão Europeia, em 1988, que instituíu o Mercado Comum, a fim de convencer a Comissão a duplicar os recursos dos fundos estruturais como uma compensação a tal acordo. Em 1991, em troca do assentimento do Tratado de Maastricht, González sugeriu a inclusão de um novo fundo no Tratado que possibilitasse a obtenção de recursos adicionais aos países mais necessitados. A partir disso, foi criado o Fundo de Coesão, que entrou em vigor no ano de 1994, para buscar fomentar o desenvolvimento das redes transeuropeias e a preservação do meio ambiente, para os países que apresentassem o Produto Nacional Bruto (o PNB) por habitante inferior a 90% da média comunitária (CORREA; LÓPEZ, 2002). Em 1988, um novo regulamento foi aprovado na CEE.

---

<sup>4</sup> Os países que compunham a Europa dos Nove eram aqueles que já faziam parte da Europa dos Seis, além da Dinamarca, Reino Unido e Irlanda.

Diferente da anterior, nessa nova regulamentação, a estratégia se torna plurianual e os Estados-membros e as autoridades regionais passam a dividir as responsabilidades com a CEE, deixando a Comunidade mais influente na alocação dos fundos nos países. São estabelecidos, ainda, os objetivos da nova estratégia, com o enfoque nas áreas de crescimento econômico menor; a programação plurianual; e o princípio da adicionalidade, que pressupõe que o montante dos fundos fosse repassado às nações como complementar às despesas destas (CORREA, LÓPEZ, 2012; RODRÍGUEZ-POSE, 2000). Segundo Dirk Ahner (2008)<sup>5</sup>, diretor geral da política regional, o ano de 1988 marcou o início efetivo da política de coesão. Foi a partir desse ano que o Conselho considerou os fundos como partes fundamentais do contexto de coesão econômica e social. Desde então, a CEE centrou em estratégias mais intervenientes e eficazes nas regiões.

Há ainda na literatura sobre a Política de Coesão, autores que questionam sua eficácia. Alguns criticam a sua incapacidade em corrigir as disparidades de renda que existem dentro de um país, ainda que a renda média do país se aproxime da média comunitária (ALLEN, 2005).

Para Oktayer (2007), assim como os membros mais novos da União Europeia, que entraram no último alargamento, os membros que viriam a entrar mais tarde (no caso os países do leste europeu) seriam relativamente mais pobres que os outros Estados no momento em que passassem a fazer parte do bloco. Por isso, estes também precisariam receber os aportes orçamentais dos fundos, na busca de tentar reduzir as disparidades econômicas. Ou seja, os fundos estruturais e de coesão continuarão sendo os instrumentos-chaves para a política regional.

### **1.3. Contexto espanhol pré-adesão à UE**

A liberalização econômica de Portugal e Grécia levou a um desenvolvimento econômico acelerado que colaborou para a liberalização política, neste caso, a transição para a democracia (TOVIAS, 2005). Em 1954, a Espanha alcançou um nível de Produto Nacional Bruto (PNB) que não alcançara desde de antes da guerra civil espanhola. A partir daí, com medidas econômicas como capital estrangeiro e renda proveniente do turismo, foi possível um desenvolvimento econômico rápido. Na década de 60, tornou-se um país recém-industrializado.

---

<sup>5</sup> Em INFOREGIO, n°26, 2008.

Segundo Tovas (2005), a abertura econômica espanhola ocorreu antes da transformação política. A liberalização econômica da Espanha teve início, segundo Sequeira (2001), com os acordos bilaterais feitos com os Estados Unidos na década de 40 e intensificou-se com a adoção do Plano de Estabilização e a adesão ao Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1958. O Plano de Estabilização de 1959 buscava fortalecer a integração da Espanha no comércio internacional com a prática de políticas voltadas ao incremento de exportações. Financiado pelo FMI e pela OCDE, esse plano pretendia alcançar seu objetivo através de medidas de liberalização estimuladas por ambas instituições, como abertura gradual do comércio exterior, controle de preços de bens importados e desvalorização da moeda, entre outras. Estas iniciativas ainda não eram suficientes para transformar as economias de Portugal, Grécia e Espanha em economias modernas como as ocidentais, com governos democráticos. A partir daí, foi criada, gradativamente, uma percepção da importância da adesão na UE, uma integração formal no Ocidente; havia um interesse econômico nesse processo. A entrada no bloco motivaria tanto os investidores estrangeiros como os empresários nacionais. Estes lucraram bastante durante a ditadura e não temiam pressões sociais em alto grau dado o regime vigente. Com a democracia, isso mudaria – estariam sujeitos a greves ou às intimidações de sindicatos. Sendo assim, era fundamental uma maneira de beneficiar esses empresários e uma forma de fazê-lo seria a adesão à União Europeia (TOVIAS, 2005).

O general Francisco Franco ascendeu ao poder após a vitória dos militares na guerra civil espanhola (1936 – 1939), que teve início com um golpe de estado, sem sucesso, do exército contra o governo então democrático da Segunda República Espanhola. Franco instituiu uma ditadura fascista. A maioria dos estudos históricos sobre a Espanha compreende que a transição democrática começou com a morte do ditador em 1975 e levou três anos de profundas reformas até alcançar a democracia plena, em 1978, com o estabelecimento da Constituição daquele ano. Segundo Powell (2006), a Espanha se assemelhava a outros países da Europa em várias questões. A industrialização se consolidava, enquanto a agricultura espanhola diminuía sua participação no PIB, que passou de 24% a 9%, entre 1960 e 1975. A taxa de alfabetização e de escolarização primária também apresentou melhorias nesse período (POWELL, 2006).

Essas mudanças influenciaram o surgimento de valores e crenças que concordavam com um regime democrático. Uma pesquisa feita em 1966 mostrou o posicionamento da

sociedade quanto ao governo vigente: somente 11% concordava com “uma pessoa decidindo pelos outros”, ao passo que 35% era favorável a um governo “eleito por um grupo de cidadãos”. Essa proporção aumentou e atingiu 66%, em 1974. A transformação para uma democracia também foi motivada pela percepção social de outros países europeus que já haviam instituído tal regime. Outra pesquisa comprovou que ainda que os espanhóis estivessem descontentes com a ditadura de Franco, uma minoria tinha coragem de correr os riscos de ir de contra o ditador. A duradoura ditadura fazia emergir o desejo da sociedade por valores democráticos, ao mesmo tempo que entravava a população pelo fato de temerem um novo conflito como a guerra civil que vitimou milhares de pessoas (POWELL, 2006; PRIDHAM, 2005).

Além do processo de transição democrática, o país passava por dificuldades econômicas consequentes da crise internacional do petróleo e que levou a manifestações e greves. Quando Franco morreu, quem subiu ao poder foi Juan Carlos I, nomeado Rei da Espanha. Ele já havia assumido quando o ditador ficara gravemente doente. Depois de sua ascensão, a transição para a democracia foi liderada por ele junto a Arias Navarro, presidente escolhido em 1976 pelo monarca. Em 1977, o sufrágio universal foi estabelecido, além da legalização gradativa de partidos e o fim de algumas instituições erguidas por Franco. As primeiras eleições democráticas ocorreram ainda naquele ano, com a vitória de Adolfo Suárez e a Constituição foi promulgada em 1978 (POWELL, 2006).

Antes de entrar na Comunidade Europeia, os países da Europa do Sul foram afetados com a formação da Europa dos Seis (1958)<sup>6</sup>: a emigração do campo para a cidade, na Espanha, Grécia e Portugal, devido ao desvio do comércio de exportações que desfavorecia estes países e beneficiava Itália, França e Holanda; o descontentamento de grupo de políticos nacionais com o fato de estarem fora de um conjunto de Estados democráticos, no caso, a Europa dos Seis e o aumento dos preços ao consumidor europeu, que se reverteu para a Europa do Sul em uma vantagem comparativa baseada em mão-de-obra não qualificada e mercadorias baratas (PRIDHAM, 2005; TOVIAS, 2005).

Para aderir à UE era necessário atender alguns requisitos. Os líderes dos três Estados citados perceberam que a participação no bloco seria mais benéfica à estabilização de suas economias que no plano político, em forma de fortalecimento de uma democracia

---

<sup>6</sup> Nomeadamente Alemanha, França, Luxemburgo, Itália, Bélgica e Países Baixos.

(TOVIAS, 2005). Integrar-se à UE significava atração de investimento estrangeiro e modernização econômica.

As negociações para a adesão espanhola na UE começaram em 1979, mas o tratado que permitiria formalmente essa adesão só foi assinado em 1985. O que devia ser acordado era: de qual forma e em que período o país, junto a Portugal, deveria adequar-se ao acervo comunitário<sup>7</sup>, que nada mais era que um conjunto de obrigações que os países que almejavam entrar na UE deveriam cumprir (SEQUEIRA, 2001; TOVIAS, 2005).

Antes mesmo da oficialização de sua entrada na Comunidade, no início da década de 80, a perspectiva de integração impulsionou o investimento direto estrangeiro na Espanha que aumentou após a integração. De acordo com Tovas (2005), esse investimento era voltado para as exportações de interesse das empresas multinacionais que produziam com o intuito de vender para o resto da Europa, e não destinar os produtos ao consumo nacional. A transição política não conseguia, sozinha, despertar o interesse destas empresas.

A autora Neutel (2007) reuniu o pensamento que alguns autores tinham sobre o alargamento naquele período. Nugent, entre outros, acreditava que a adesão de Espanha e Portugal cooperaria com as transformações que auxiliariam no processo de aprofundamento do bloco. Entretanto, certos estudiosos não esperavam muito da integração europeia. Para Seers, por exemplo, a entrada de economias menos desenvolvidas na União Europeia, como as da Europa do Sul, intensificaria a desigualdade entre centro e periferia europeu, colaborando para o atraso daquelas regiões. Williams temia que a estabilidade do bloco não fosse mantida; acreditava que certos governos poderiam, descontentes, desmotivarem-se com o cenário comunitário e negligenciar o processo na UE. Já King pensava que conflitos e tensões entre os países levaria a uma possível desintegração da comunidade.

A Comissão Europeia, em documento que apresentava e analisava a participação da Espanha e de Portugal na UE mostrava-se favorável a esse processo. A expectativa era de que o crescimento anual espanhol chegasse a 7%, podendo ainda ultrapassar esse valor. Isso favoreceria o aumento do produto interno bruto (PIB) do país, que era de um terço da média comunitária (PRIDHAM, 2005). O alargamento iria, ainda, propiciar o controle do

---

<sup>7</sup> O acervo comunitário se constituía, até então, de: acordos de comércio exterior, união aduaneira, um conjunto de impostos sobre o consumo, política comum de pescas e política agrícola comum (SEQUEIRA, 2001)

Mediterrâneo Norte, aumentar a influência na África e na América Latina e equilibrar as relações entre Norte e Sul.

Perto de aderir oficialmente ao bloco, a Espanha já demonstrava melhorias, como a queda da inflação de 24% para 8% e crescimento anual de 2% em 1986. Entretanto, o desemprego espanhol era um dos maiores na Europa; suas exportações eram majoritariamente de manufaturados de baixo valor agregado; possuía alta discrepância entre suas regiões e o investimento em infraestrutura era precário (NEUTEL, 2007).

A economia espanhola recuperou-se rapidamente com a integração comunitária: um investimento estrangeiro de aproximadamente 80 bilhões de dólares, entre 1986 e 1991; a instalação de uma crescente indústria automobilística, que logo se configurou como uma das maiores da Europa, a frente, por exemplo, do desenvolvido Reino Unido (NEUTEL, 2007). Um em cada dez espanhóis trabalhavam com fabricação de automóveis, naquele momento. O turismo e a agricultura se desenvolveria, esta sobretudo graças a uma modernização no setor. Quanto à infraestrutura, o campo de maior crescimento, Neutel (2007) levanta que a Espanha conseguiu fazer em quatro anos, o que antes não faria em vinte.

## **2. ELEMENTOS DA POLÍTICA DE COESÃO**

Este capítulo abordará os documentos de programação dos períodos aqui estudados, os critérios de elegibilidade, os eixos prioritários espanhóis e os montantes voltados para a Espanha em cada período. Além disso, será tratada a divisão regional europeia utilizada neste estudo, a NUTS 2. Serão apresentadas as regiões da convergência espanholas, o território do país e sua população.

### **2.1. Os Fundos Estruturais na Espanha**

Os Fundos Estruturais e de Coesão possuem objetivos e diretrizes que norteiam o uso dos recursos pelos Estados. É fundamental que os países sigam essas orientações ao utilizar os fundos, para que alcancem os resultados desejados nas temáticas contempladas pelo programa. Estes fatores podem ser encontrados nos Quadros Comunitários de Apoio<sup>8</sup>(QCA) de ambos programas estudados. O Regulamento nº 1260 do Conselho Europeu (1999, p.12) define o QCA<sup>9</sup> como:

Um documento aprovado pela Comissão, uma vez analisado o plano de desenvolvimento apresentado pelo Estado-membro interessado em que se descreve a estratégia e as prioridades de ação, seus objetivos específicos, a participação dos Fundos e os demais recursos financeiros. Este documento está dividido em eixos prioritários e se aplicará mediante um ou mais programas operativos (CONSELHO EUROPEU, 1999, p.12)

Para a implementação dos fundos da Política de Coesão europeia, a Comissão Europeia estabeleceu, em 1988, quatro princípios necessários aos países que receberiam tais recursos: concentração, para que os recursos estivessem direcionados às áreas menos desenvolvidas<sup>10</sup>; adicionalidade, que tornava os fundos complementares ao orçamento nacional, e não um substituto; programação, que seria plurianual, e abrangeria projetos escolhidos tanto pela Comissão, quanto pelos Estados-membros; e por fim, a parceria, um envolvimento mais próximo entre a Comissão e as autoridades regionais, nacionais e locais em todas as etapas do processo, desde a concepção à execução dos recursos (ALLEN, 2005). A intenção destes pontos era a de otimizar a eficiência de tal política.

---

<sup>8</sup> A partir da programação 2007 – 2013, o QCA passou a ser denominado de Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

<sup>9</sup> Em espanhol, Marco Comunitário de Apoio (MCA).

<sup>10</sup> Antes de 1988 era o governo nacional quem determinava as regiões que seriam assistidas (HOOGHE, 1996).

Os Fundos Estruturais contam com parcerias público-privadas e o financiamento de projetos com o co-financiamento da UE, de recursos nacionais e privados. O FEDER é o fundo de maior porte e é repartido por um sistema nacional de quotas e este, junto com o FSE, possuem uma parte de seus recursos administrados regionalmente. O Fundo de Coesão é gerido no âmbito nacional (CASTRO, 2013).

A tabela abaixo ilustra o montante de recursos estruturais recebidos pelos espanhóis nos programas 1994 – 1999 e 2000 – 2006. No primeiro período de programação, a Espanha obteve 45,8 bilhões de euros que, divididos por ano, representa 7,6 bilhões de euros. Já no segundo programa, a Espanha alcançou 56,2 bilhões de euros, com uma média anual de 8 bilhões de euros (COMISSÃO EUROPEIA, 2002).

**Tabela 1: Recursos estruturais recebidos pela Espanha (em milhões de euros)**

	1994 - 1999	2000 – 2006	Aumento (média anual)
Fundos Estruturais	<b>37.183</b>	<b>45.045</b>	<b>3,88%</b>
Fundo de Coesão	<b>8.666</b>	<b>11.160</b>	<b>10,38%</b>
Total de recursos <sup>11</sup>	<b>45.849</b>	<b>56.205</b>	<b>5,07%</b>

Fonte: Comissão Europeia, Representação na Espanha, 2002. Elaboração própria.

Pode-se ver na tabela acima, que o financiamento dos recursos estruturais e de coesão aumentaram para a Espanha. De acordo com um relatório da Comissão Europeia (2002), esse aumento foi de 5,07% em termos reais. Isso ocorreu devido a uma ampliação dos recursos direcionados para o Objetivo 1 e por um reforço nos recursos alocados para o Fundo de Coesão (ver tabela 3). Além disso, pode-se comparar a média anual da Espanha com a dos Estados-membros no total: no período 1994 – 1999, a média anual espanhola foi de 7.642 milhões de euros, enquanto a do total dos integrantes do bloco representou 29.449 milhões de euros. Já em 2000 – 2006, a média anual da Espanha foi de 8.029 milhões de euros e a dos outros países foi de 30.428 milhões de euros. Conclui-se que o aumento da

<sup>11</sup> Incluindo os fundos estruturais, o Fundo de Coesão e os recursos das iniciativas comunitárias, que são projetos da Comissão voltados para temáticas específicas nas diversas regiões da Comunidade. Por exemplo, a iniciativa Urban, dedicada as áreas urbanas com mais de cem mil habitantes. As iniciativas comunitárias também são divididas pelos programas plurianuais.

média anual da Espanha foi maior que a dos outros Estados-membros, visto que a média deste país teve um incremento de 5,07%, enquanto que a média comunitária subiu 3,32%.

**Tabela 2: Comparação do total de recursos estruturais recebidos pela Espanha e por todos os Estados-membros da União Europeia<sup>12</sup>**

	1994 – 1999	2000 - 2006
Espanha	<b>45.849</b>	<b>56.205</b>
Total Estados-membros	<b>175.877</b>	<b>213.000</b>

Fonte: Comissão Europeia, Representação na Espanha, 2002. Elaboração própria.

O orçamento do Fundo de Coesão veio para reforçar o dos demais fundos estruturais. Na tabela 3, observa-se que a Espanha foi o Estado que mais recebeu recursos também deste fundo. Observa-se que o país no período 1994 – 1999 recebeu 55% do total dos investimentos do Fundo de Coesão, enquanto os demais países somaram juntos menos da metade. No período seguinte, a Espanha recebeu mais de 11 bilhões de euros. O aumento foi de quase 3 bilhões de euros comparado ao programa anterior, enquanto Grécia e Portugal tiveram um acréscimo de pouco mais de 200 milhões de euros. A Irlanda foi o único Estado que teve seu orçamento reduzido entre os países da coesão.

**Tabela 3: Distribuição do Fundo de Coesão nos programas  
(em milhões de euros)**

	1994-1999	%	2000-2006	%
<b>Grécia</b>	2.836	18	3.060	17
<b>Espanha</b>	8.666	55	11.160	62
<b>Portugal</b>	2.835	18	3.060	17
<b>Irlanda</b>	1.418	9	720	4

Fonte: Comissão Europeia, Representação na Espanha, 2002. Elaboração própria.

<sup>12</sup> Incluindo os fundos estruturais e de coesão.

**Quadro 1: Distribuição dos fundos estruturais por Estado-membro em 1994 – 1999**

OBJECTIVOS	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	TOTAL
Objectivo 1	761		13.987	14.153	26.517	2.245	5.706	15.220		154	174	14.347			2.451	95.714
Objectivo 2	350	122	1.606		2.475	3.877		1.457	15	666	101		189	165	4.693	15.717
Objectivo 3	410	269	1.730		1.511	2.626		1.348	21	955	341		269	347	3.178	13.006
Objectivo 4	70	39	265		369	653		413	2	162	62		89	173	247	2.545
Objectivo 5a - agric.	186	129	1.135		333	1.799		807	40	68	399		337	103	190	5.526
Objectivo 5a - pesca	25	143	76		124	196		134	1	47	2		23	41	89	901
Objectivo 5b	79	54	1.248		681	2.269		1.275	6	153	411		194	150	832	7.351
Objectivo 6													476	300		776
<b>Total</b>	<b>1.880</b>	<b>757</b>	<b>20.047</b>	<b>14.153</b>	<b>32.009</b>	<b>13.665</b>	<b>5.706</b>	<b>20.654</b>	<b>86</b>	<b>2.205</b>	<b>1.490</b>	<b>14.347</b>	<b>1.578</b>	<b>1.280</b>	<b>11.679</b>	<b>141.535</b>
%	1,3%	0,5%	14,2%	10,0%	22,6%	9,7%	4,0%	14,6%	0,1%	1,6%	1,1%	10,1%	1,1%	0,9%	8,3%	100%
Iniciativas Comunit.	299	106	2.291	1.199	2.899	1.653	543	1.835	20	443	152	1.096	161	133	1.759	14.589
<b>TOTAL FE</b>	<b>2.179</b>	<b>863</b>	<b>22.338</b>	<b>15.352</b>	<b>34.908</b>	<b>15.318</b>	<b>6.249</b>	<b>22.489</b>	<b>106</b>	<b>2.648</b>	<b>1.642</b>	<b>15.443</b>	<b>1.739</b>	<b>1.413</b>	<b>13.438</b>	<b>156.124</b>
%	1,4%	0,6%	14,3%	9,8%	22,4%	9,8%	4,0%	14,4%	0,1%	1,7%	1,1%	9,9%	1,1%	0,9%	8,6%	100%
<b>F. Coesão</b>				2.733	8.352		1.367					2.733				15.185
%				18,0%	55,0%		9,0%					18,0%				100%
<b>TOTAL AE</b>	<b>2.179</b>	<b>863</b>	<b>22.338</b>	<b>18.085</b>	<b>43.260</b>	<b>15.318</b>	<b>7.616</b>	<b>22.489</b>	<b>106</b>	<b>2.648</b>	<b>1.642</b>	<b>18.176</b>	<b>1.739</b>	<b>1.413</b>	<b>13.438</b>	<b>171.309</b>
%	1,3%	0,5%	13,0%	10,6%	25,3%	8,9%	4,4%	13,1%	0,1%	1,5%	1,0%	10,6%	1,0%	0,8%	7,8%	100%

\* (1995-99)

Fonte: MNE (2013).

**Quadro 2: Distribuição dos fundos estruturais por Estado-membro em 2000 – 2006**

OBJECTIVOS	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	TOTAL
Objectivo 1			19.229	20.961	37.744	3.254	1.215	21.935			261	16.124	913	372	4.685	126.693
Phasing-out	625		729		352	551	1.773	187		123		2.905			1.166	8.411
PEACE							100								400	500
Prog. Suécia														350		350
Objectivo 2	368	156	2.984		2.553	5.437		2.145	34	676	578		459	354	3.989	19.733
Phasing-out	65	27	526		98	613		377	6	119	102		30	52	706	2.721
Objectivo 3	737	365	4.581		2.140	4.540		3.744	38	1.686	528		403	720	4.568	24.050
IFOP fora obj.1	34	197	107		200	225		96		31	4		31	60	121	1.106
<b>Total</b>	<b>1.829</b>	<b>745</b>	<b>28.156</b>	<b>20.961</b>	<b>43.087</b>	<b>14.620</b>	<b>3.088</b>	<b>28.484</b>	<b>78</b>	<b>2.635</b>	<b>1.473</b>	<b>19.029</b>	<b>1.836</b>	<b>1.908</b>	<b>15.635</b>	<b>183.564</b>
%	1,0%	0,4%	15,3%	11,4%	23,5%	8,0%	1,7%	15,5%	0,0%	1,4%	0,8%	10,4%	1,0%	1,0%	8,5%	100%
Iniciativas Comunit.	209	80	1.608	862	1.958	1.046	166	1.172	13	651	358	671	254	278	961	10.287
<b>TOTAL FE</b>	<b>2.038</b>	<b>825</b>	<b>29.764</b>	<b>21.823</b>	<b>45.045</b>	<b>15.666</b>	<b>3.254</b>	<b>29.656</b>	<b>91</b>	<b>3.286</b>	<b>1.831</b>	<b>19.700</b>	<b>2.090</b>	<b>2.186</b>	<b>16.596</b>	<b>193.851</b>
%	1,1%	0,4%	15,4%	11,3%	23,2%	8,1%	1,7%	15,3%	0,0%	1,7%	0,9%	10,2%	1,1%	1,1%	8,6%	100%
<b>F. Coesão</b>				3.060	11.160		720					3.060				18.000
%				17,0%	62,0%		4,0%					17,0%				100,0%
<b>TOTAL AE</b>	<b>2.038</b>	<b>825</b>	<b>29.764</b>	<b>24.883</b>	<b>56.205</b>	<b>15.666</b>	<b>3.974</b>	<b>29.656</b>	<b>91</b>	<b>3.286</b>	<b>1.831</b>	<b>22.760</b>	<b>2.090</b>	<b>2.186</b>	<b>16.596</b>	<b>211.851</b>
%	1,0%	0,4%	14,0%	11,7%	26,5%	7,4%	1,9%	14,0%	0,0%	1,6%	0,9%	10,7%	1,0%	1,0%	7,8%	100%

Fonte: MNE (2013).

Nos quadros acima, pode-se visualizar a distribuição dos recursos por país em ambos programas estudados. No Quadro 1<sup>13</sup>, é possível ver ainda a repartição desses recursos por objetivos. Todos os países que compunham a União Europeia naqueles anos receberam uma certa quantidade de fundos. Dentre todos os Estados-membros, a Espanha

<sup>13</sup> Ambos quadros foram retirados de um documento do Ministério de Negócios Estrangeiros de Portugal, por isso, tal país está destacado.

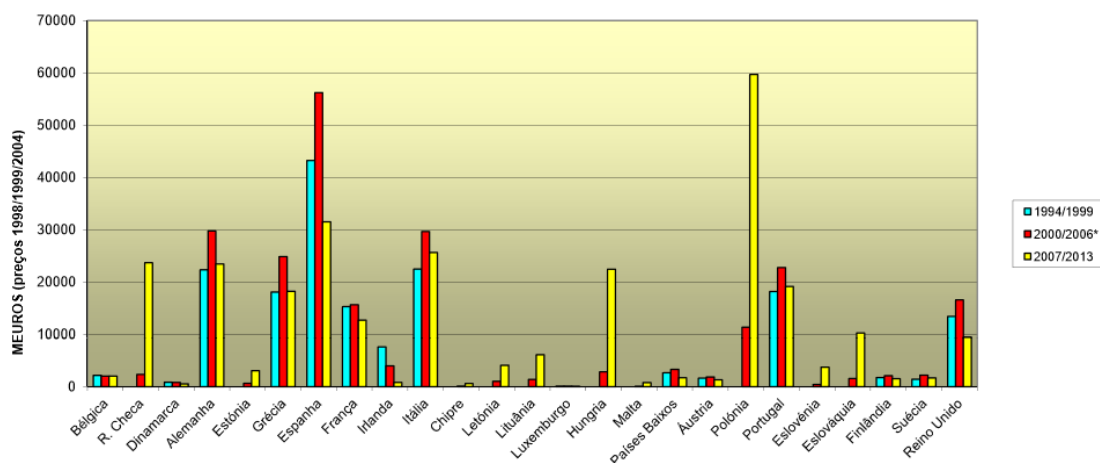
foi aquele que abarcou o maior volume de recursos dos fundos em 1994 – 1999. Isso ocorreu também com o Fundo de Coesão. Nota-se também que a Alemanha recebeu uma considerável quantidade de fundos voltados para o Objetivo 1. Nesse caso, além de ser um país muito populoso e a divisão dos recursos ser feita pelo critério da população, esse era um período no qual a Alemanha passava pela reunificação.

Já o Quadro 2, apresenta a distribuição dos recursos por Estado no período 2000 – 2006. Assim como o quadro anterior, a Espanha conformou-se como o país que mais recebeu dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão. Depois vem a Itália, que tem um caso parecido com o alemão, pois também é um país bastante populoso. Além disso, o sul da Itália é uma região com um nível de desenvolvimento econômico mais baixo que os demais, o que as colocou como selecionadas para os benefícios do Objetivo 1 em ambos períodos. O quadro 2 mostra também os recursos voltados para as áreas em phasing-out<sup>14</sup>, que são áreas em transição, com um desenvolvimento em crescimento.

É perceptível que a Espanha foi o Estado que recebeu o maior financiamento dos fundos estruturais e de coesão (CORREA, LÓPEZ, 2012). A Figura 1 nos mostra, a partir de uma fonte primária, a comprovação disso. Constatamos que no programa 1994 – 1999, a Espanha foi o país que mais se beneficiou financeiramente destes recursos. Essa diferença se ampliou no programa seguinte, 2000 – 2006, quando os espanhóis receberam bem mais em termos absolutos que os outros Estados-membros. Vale salientar que a partir de 2007 – 2013 houve uma mudança relativa devido a entrada de países do leste europeu. A Polônia, por exemplo, aportou o maior montante deste período. Na Espanha, houve uma redução dos investimentos dos fundos neste período.

---

<sup>14</sup> Há ainda as regiões em phasing-in, que são áreas que se desenvolveram e saíram do Objetivo 1 recentemente.



**Figura 1: Distribuição dos Fundos Estruturais e de Coesão por Estado-membro dividido por períodos de programação (em bilhões de euros)**

Fonte: MNE (2013).

De acordo com Allen (2005), os objetivos dos Fundos Estruturais eram basicamente seis, entre 1986 a 1999. O primeiro deles se voltava para as regiões que apresentavam um PIB de menos de 75 por cento da média europeia. Alguns países tentaram ampliar essa regra para outras regiões também necessitadas. A partir disso, o Conselho Europeu optou pelo aspecto de elegibilidade neste ponto. Além do FEDER, o FSE também faz uso deste objetivo, junto ao FEOGA. O objetivo 1 era o que aportava maior orçamento. As áreas em declínio industrial e com nível de desemprego acima da média da UE eram amparadas pelo FEDER e FSE e se encontravam no objetivo 2. Já o objetivo 3 era voltado para o combate ao desemprego estrutural de longa duração. O objetivo 4 visava a harmonização dos trabalhadores às mudanças industriais. Em 1993, foi decidido que o objetivo 3 atuaria junto ao 4. Ambos eram sustentados pelo FEDER e FSE. O objetivo 5 era dividido em duas partes, um voltado para a agricultura e para assistência florestal, fazendo uso de recursos do FEOGA, e outro que visava a promoção das zonas rurais, a partir da diversificação de atividades tradicionais daquele meio. Este último era financiado pelo FEOGA, FEDER e FSE. O objetivo 6 foi criado depois do segundo alargamento, em 1995, e assistia ao desenvolvimento de regiões nórdicas que apresentavam uma baixa densidade populacional. Estes últimos cinco objetivos, juntos, contavam com aproximadamente 33 por cento dos recursos dos Fundos.

No período 2000 - 2006, os objetivos foram reduzidos a três: o 1 permaneceu como antes, mas passou a abrigar as regiões que anteriormente eram contempladas com o sexto

objetivo. Estas seriam as chamadas regiões da convergência, as quais seriam financiadas pelos Fundos com o intuito de desenvolvê-las e fazer convergir seus PIBs com a média europeia. O segundo era designado para as áreas que enfrentavam mudança na atividade industrial, e nos setores de pesca e de serviços, além de se voltar para as regiões rurais e urbanas desfavorecidas. O objetivo 3 era destinado às regiões que não se encaixavam nos objetivos anteriores e tinha como fim, sobretudo, a promoção de modernização na educação, emprego e capacitação. Tanto o 2 como o 3 foram destinados para o aumento da competitividades das regiões beneficiadas (ALLEN, 2007). Este trabalho será dedicado ao estudo das regiões espanholas do Objetivo 1, as chamadas regiões da convergência, como já citado. Abaixo, uma tabela que nos mostra quanto a Espanha recebeu por cada Objetivo, no período de programação 1994 – 1999<sup>15</sup>.

**Quadro 3: Recursos voltados dos Fundos Estruturais para a Espanha (1994 – 1999):**

<b>Objetivos</b>	<b>Montante em milhões de euros</b>
<b>Objetivo 1</b>	26.517
<b>Objetivo 2</b>	2.475
<b>Objetivo 3</b>	1.511
<b>Objetivo 4</b>	369
<b>Objetivo 5a</b>	333
<b>Objetivo 5b</b>	124
<b>Objetivo 6</b>	681
<b>Total</b>	32.010
<b>Em porcentagem do total europeu</b>	22,6%

Fonte: MNE (2013). Elaboração própria.

<sup>15</sup> A diferença de valores entre as tabelas deste estudo, deve-se ao fato de serem dados recolhidos em diferentes fontes disponíveis, que tem como unidade o valor do euro de anos diferentes.

**Quadro 4: Recursos voltados dos Fundos Estruturais para a Espanha (2000 – 2006):**

<b>Objetivos</b>	<b>Montante em milhões de euros</b>
<b>Objetivo 1</b>	37.744
<b>Objetivo 2</b>	2.553
<b>Objetivo 3</b>	2.140
<b>Total</b>	42.437
<b>Em porcentagem do total europeu</b>	23,5%

Fonte: MNE (2013). Elaboração própria

É possível notar que em ambos programas, o objetivo 1 foi favorecido com boa parte do orçamento, corroborando com a ideia da Comissão Europeia de voltar os esforços da Política de Desenvolvimento Regional às regiões mais necessitadas, a fim de tentar convergi-las com as restantes europeias.

## **2.2. Eixos Prioritários espanhóis**

Como dito anteriormente, os países que recebem recursos financeiros dos fundos da Política de Coesão possuem objetivos específicos que condizem com os objetivos comunitários. Assim, a estratégia para o seu desenvolvimento se configura a partir de eixos prioritários, que podem ser diferentes para cada Estado. Estes eixos foram definidos pelos espanhóis com o objetivo de exercer influência sobre a capacidade competitiva das regiões. Essa escolha foi feita baseada nos resultados dos programas anteriores, além de serem levados em consideração componentes que facilitassem uma estratégia para o desenvolvimento baseado em um avanço econômico (MCA, 2000).

No caso espanhol, as prioridades temáticas eram semelhantes nos programas de 1994 – 1999 e 2000 – 2006. Entretanto, havia algumas diferenças: alguns objetivos prioritários do primeiro programa citado foram agrupados de forma diferente dos do outro documento de programação.

Em relação ao programa 1994 – 1999, os eixos prioritários foram, nomeadamente (MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FAZENDA, 2000):

- 1- **Integração e articulação territorial**, incentivos financeiros ao desenvolvimento de infraestrutura nas regiões
- 2- **Desenvolvimento do tecido econômico;**
- 3- **Turismo**, que além de financiar medidas de estímulo ao turismo das regiões, buscava a valorização de recursos culturais;
- 4- **Agricultura e desenvolvimento rural;**
- 5- **Pesca;**
- 6- **Infraestrutura de apoio à atividade econômica**, incluía medidas relacionadas a água, energia, equipamentos sanitários, proteção do meio ambiente, investigação e desenvolvimento e projetos de apoio à criação de tecnologias que facilitassem a disseminação de informação fundamentais à sociedade;
- 7- **Valorização de recursos humanos**, que estaria de acordo com o que foi proposto no objetivo 4 no programa sucessor;
  - 8- **Assistência técnica, acompanhamento e informação**, que promovia as condições necessárias para a realização de projetos de desenvolvimento econômico das regiões.

A seguir, são mostrados como foram divididos os eixos prioritários do Quadro Comunitário de Apoio 2000 – 2006 (MCA, 2000).

- 1- **Melhoria da competitividade e desenvolvimento produtivo<sup>16</sup>**: tem como finalidade impulsionar a competitividade e a produtividade das comunidades autônomas espanholas do Objetivo 1, modernizando o tecido produtivo. Isso compreende o incentivo às pequenas e médias empresas e à criação de novas empresas que atuavam nos setores que garantissem a longo prazo o desenvolvimento das regiões, principalmente num cenário de rápido avanço tecnológico e de globalização;
- 2- **Inovação**: através de medidas relacionadas à ciência, tecnologia, inovação, conteúdos multimídia, equipamentos científicos e promoção do uso da internet nas residências e empresas como criação de redes de desenvolvimento;

---

<sup>16</sup> Em relação às empresas agroalimentares, o FEOGA-O ficou responsável.

- 3- **Meio ambiente e recursos hídricos:** medidas direcionadas ao abastecimento de água, fornecimento de água potável, saneamento básico, drenagem e tratamento da água e gestão integrada dos recursos hídricos das bacias do Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- 4- **Desenvolvimento de recursos humanos, empregabilidade e igualdade de oportunidades:** inclusão de pessoas com dificuldades especiais no mercado de trabalho, inserção de desempregados, estímulo à participação de mulheres no mercado de trabalho, construção de escolas e abastecimento de equipamentos e fortalecimento do ensino técnico-profissional;
- 5- **Desenvolvimento local e urbano:** voltado para a conservação do ambiente da zona urbana e coesão entre esta última e a área rural. Além disso, este eixo busca promover a integração social e o emprego nos limites urbanos;
- 6- **Transporte e redes de energia:** melhorias nos setores rodoviários, ferroviários, marítimos e aéreos. Quanto à esfera aeroportuária, como uma resposta ao rápido crescimento do tráfego aéreo, essa prioridade temática busca a criação de novos aeroportos e modernização dos já existentes. No âmbito energético, os objetivos se voltam ao investimento em fontes de energias renováveis, completar as interconexões e estimular a população das regiões do Objetivo 1 a poupar energia;
- 7- **Agricultura e desenvolvimento rural**<sup>17</sup>: este eixo é financiado especificamente pelo FEOGA-O, que não será estudado nesse presente artigo. Criação de empregos na área rural, otimização do uso da terra e da água, diversificação econômica, conservação de patrimônios históricos e culturais, entre outros;
- 8- **Pesca e aquicultura:** estímulo a uma aquicultura sustentável, incentivo às pequenas e médias empresas de pesca, diversificar as economias que possuem sua renda dependente da atividade pesqueira, prevenir a pesca espanhola em áreas de terceiros países, dentre outras medidas, com a finalidade de desenvolver essa atividade econômica;
- 9- **Assistência técnica:** eixo que auxilia numa estratégia de desenvolvimento definida, facilitando as condições fundamentais a tal concretização.

---

<sup>17</sup> Em 2007 – 2013, este eixo foi incluído na Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC) voltada para o desenvolvimento equilibrado das áreas rurais da UE e na garantia de uma gestão consciente dos recursos naturais (COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Disponível em <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pt.htm)>. Acesso em agosto de 2015.

**Quadro 5: Comparação dos eixos prioritários 1994 – 1999 x 2000 - 2006**

<b>1994 – 1999</b>	<b>2000 – 2006</b>
Inovação e articulação territorial (1)	Transporte e redes de energia (6)
Desenvolvimento do tecido econômico (2)	Melhoria da competitividade e desenvolvimento produtivo (1)
Turismo (3)	
Agricultura (4)	Agricultura e desenvolvimento rural (7)
Pesca (5)	Pesca e aquicultura (8)
Infraestrutura de apoio à atividade econômica (6)	
Valorização de recursos humanos (7)	Desenvolvimento de recursos humanos (4)
Assistência técnica (8)	Assistência técnica (9)
	Inovação (2)
	Desenvolvimento local e urbano (5)

Fonte: Quadro Comunitário de Apoio para Regiões do Objetivo 1. 2000 – 2006. Elaboração própria

Os quadros a seguir mostram quanto foram gastos por eixo prioritário em cada período de programação.

**Quadro 6: Montante gasto em cada eixo prioritário das regiões do Objetivo 1 no programa 1994- 1999 (em milhões de euros):**

<b>Eixo prioritário</b>	<b>Gasto público total (94 - 99)</b>	<b>Total comunitário<sup>18</sup> (94 – 99)</b>
<b>Integração e articulação territorial</b>	10.632,71	6.517,58
<b>Desenvolvimento do tecido econômico</b>	6.001,32	4.239,40
<b>Turismo</b>	894,02	549,35

<sup>18</sup> Total comunitário quer dizer o total de recursos provenientes dos fundos estruturais. O gasto público total menos o total comunitário é a parcela do orçamento do governo nacional para a Política de Coesão.

<b>Recursos humanos</b>	8.833,40	6.597,06
<b>Infraestrutura de apoio as atividades econômicas</b>	7.954,71	4.974,36
<b>Agricultura</b>	3.233,76	2.201,66
<b>Pesca</b>	2.214,49	1.032,32
<b>Assistência técnica</b>	248,68	188,26
Total	39.051,33	26.300,00

Fonte: DE LA HOZ, SOLÍS, 2000. Elaboração própria.

Pode-se inferir que o eixo prioritário que mais recebeu financiamento dos fundos comunitários neste período foi aquele que diz respeito ao desenvolvimento de recursos humanos, capacitação dos trabalhadores e medidas voltadas ao emprego, no geral. Entretanto, o eixo que promovia a integração territorial e avanços em infraestrutura aportou o maior orçamento público – além dos recursos comunitários, os financiamentos públicos nacionais.

**Quadro 7: Montante gasto em cada eixo prioritário das regiões do Objetivo 1 no programa 2000-2006 (valores em milhões de euros):**

<b>Eixo prioritário</b>	<b>Gasto público total (00- 06)</b>	<b>Total comunitário (00 – 06)</b>
<b>Desenvolvimento produtivo</b>	7.034,2	4.944,8
<b>Inovação</b>	4.395,4	3.099,7
<b>Meio ambiente e recurso hídricos</b>	8.949,9	6.323,8
<b>Recursos humanos</b>	10.796,4	7.310,7
<b>Desenvolvimento local e urbano</b>	5.636,4	3.939,5
<b>Redes de transporte e energia</b>	14.720,4	9.033,4
<b>Agricultura</b>	4.765,2	3.102,9
<b>Pesca</b>	1.574,7	1.238,9

<b>Assistência técnica</b>	249,8	192,3
<b>Total</b>	58.122,4	39.186,0

Fonte: Quadro Comunitário de Apoio para Regiões do Objetivo 1. 2000 – 2006. Elaboração própria.

Houve um aumento de aproximadamente 13 bilhões de euros de recursos estruturais comparado ao período anterior. No que concerne ao gasto público total, o aumento foi maior, de quase 19 bilhões de euros. Uma parte majoritária dos fundos estruturais foi direcionado ao transporte e energia. No programa anterior, quando este eixo recebia outro nome, o de integração territorial, foi o segundo maior contemplado. Nota-se aqui, um interesse significativo da Espanha em desenvolver essa área. Em ambos períodos, um montante baixo foi direcionado à assistência técnica. No próximo capítulo, essa distribuição dos recursos por eixo será detalhada entre as comunidades autônomas do país.

### **2.3. As regiões espanholas**

O Gabinete de Estatística da União Europeia, o Eurostat, elaborou uma nomenclatura que organiza o estudo das regiões comunitárias europeias, bem como a comparação estatística entre estas. A Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), devido ao seu nome em francês<sup>19</sup>, articula uma divisão entre as regiões dos países da UE. Com o intuito de simplificar a análise de dados e a aplicação de medidas e projetos regionais, a divisão das NUTS se assenta na maior parte dos países nos setores institucionais já existentes em cada nação, de fronteiras anteriormente definidas por critérios sociais, culturais, históricos e econômicos. Ou seja, as NUTS respeitam os níveis regionais básicos, como as comunidades autônomas e províncias espanholas ou regiões e departamentos franceses, como acontece no caso espanhol e francês. Em certos países, as denominações podem ser apenas classificatórias para as NUTS, usadas sobretudo para facilitar o estudo das regiões, isso quer dizer que elas não são propriamente políticas ou administrativas. No caso de certos Estados, como Portugal, foi necessária a adição de um nível regional, que pode ser considerado de estrutura menos importante, visto que foi criado sobretudo para a classificação das NUTS (PUNTOYCOMA, 2002).

<sup>19</sup> Em francês: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – NUTS (PUNTOYCOMA, 2002).



**Figura 2: NUTS 2 da Espanha**

Fonte: VMapas.

A NUTS 1 é a classificação mais abrangente, mais geral<sup>20</sup>. A NUTS 2, referência para a Política de Coesão, corresponde às comunidades autônomas – Andaluzía, Aragón, Astúrias, Baleares, País Basco, Ilhas Canárias, Cantábria, Catalunha, Castela-La Mancha, Castela e Leão, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galícia, La Rioja, Comunidade de Madri, Múrcia e Navarra<sup>21</sup>, mais Ceuta e Melilla<sup>22, 23</sup>. Acima, um mapa que ilustra tal divisão.

A Espanha é composta por 17 comunidades autônomas e as cidades Ceuta e Melilla. No Objetivo 1, 12 regiões foram contempladas nos programas aqui estudados. São elas: Astúrias, Andaluzia, Ilhas Canárias, Cantábria, Castela-La Mancha, Castela e Leão,

<sup>20</sup> Na Espanha, a NUTS 1 se divide em: Canárias, Centro, Comunidade de Madri, Leste, Noroeste, Nordeste e Sul (PUNTOYCOMA, 2002).

<sup>21</sup> Nomes traduzidos para o português.

<sup>22</sup> Ceuta e Melilla são consideradas cidades autônomas e não fazem parte de nenhuma comunidade.

<sup>23</sup> As NUTS 3 espanholas correspondem à todas províncias mais Ceuta e Melilla (PUNTOYCOMA, 2002).

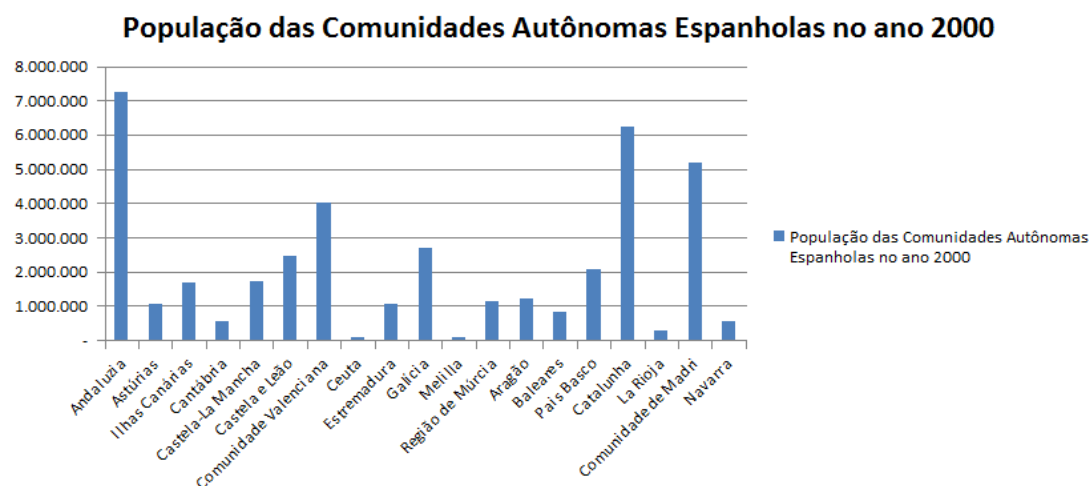
Comunidade Valenciana, Ceuta, Estremadura, Galícia, Melilla e Região de Múrcia. As regiões mais ricas, que não faziam parte do Objetivo 1 são: Catalunha, Comunidade de Madri, País Basco, Ilhas Baleares, Aragão, La Rioja e Navarra. Abaixo, uma figura que ilustra as regiões da convergência espanholas.



**Figura 3: Regiões espanholas Objetivo 1**

Fonte: Ministério da Fazenda e Administrações Públicas, Governo da Espanha.

Os recursos são repartidos proporcionalmente à população de cada comunidade autônoma. Assim, a região que apresentar um número maior de população consequentemente recebe um aporte orçamentário superior às demais. Na Espanha, a região mais povoada e também à qual se destinou mais recursos em 2000 foi Andaluzia, como pode ser visualizado na figura abaixo. Ceuta e Melilla, que são cidades autônomas, são as menos povoadas e que consequentemente recebe menos dos fundos estruturais. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (2010), não houve um aumento populacional marcante entre os anos de 2000 e 2010.



**Figura 4: População das Comunidades Autônomas Espanholas em 2000**

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2010). Elaboração própria. As 12 primeiras regiões mostradas são as que compõem o Objetivo 1. De Andaluzia a Múrcia.

A seguir, um quadro com a população em números de cada região espanhola no ano de 2000.

**Quadro 8: População em número das Comunidades Autônomas na Espanha em 2000**

<b>Comunidade Autónoma</b>	<b>População residente Janeiro/2000</b>
<b>Andaluzia</b>	7.241.668
<b>Aragão</b>	1.196.027
<b>Astúrias</b>	1.063.156
<b>Baleares</b>	822.337
<b>Ilhas Canárias</b>	1.678.799
<b>Cantábria</b>	531.072
<b>Castela e Leão</b>	2.464.303

<b>Castela-La Mancha</b>	1.728.782
<b>Catalunha</b>	6.216.683
<b>Comunidade Valenciana</b>	4.009.994
<b>Estremadura</b>	1.057.277
<b>Galícia</b>	2.684.551
<b>Comunidade de Madri</b>	5.185.931
<b>Região de Múrcia</b>	1.148.150
<b>Navarra</b>	546.692
<b>País Basco</b>	2.070.279
<b>La Rioja</b>	267.911
<b>Ceuta</b>	71.110
<b>Melilla</b>	64.986
<b>Total</b>	40.049.708

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2010). Elaboração própria.

As comunidades autônomas espanholas possuem autonomia financeira e política e possuem o Estatuto de Autonomia, que prevê a existência de instituições próprias como governo e a justiça. Hooghe (1998) afirma que há um certo desconforto na relação governo central e regional espanhol, pelo fato daqueles defenderem que os governos das comunidades autônomas não possuiriam capacidade administrativa de dirigir elementos fundamentais da Política de Coesão, como a criação do QCA.

Os governos centrais tem frequentemente empregado o argumento da eficiência política para minimizar o *input* regional. O governo central espanhol, por exemplo, argumentou que a maioria das regiões não tinha o *know-how* técnico e administrativo para serem parceiros úteis. A parceria na política de coesão da UE é uma dentre várias questões no cabo de guerra em curso entre o centro e as regiões na Espanha (HOOGHE, 1998).

No entanto, na Espanha, ocorre o que Marks (1996) chama de desconcentração do processo decisório sob controle do Estado. Isto é, o governo nacional delega às autoridades

das comunidades autônomas a responsabilidade de gerir uma parcela dos fundos que é voltada para os Programas Operacionais Regionais.<sup>24</sup> Além disso, as regiões espanholas exercem uma significativa influência no processo decisório da definição dos envelopes, que decide o montante que será disponibilizado para cada uma. Isso varia de país para país, por exemplo, em Portugal, os governos subnacionais desempenham um papel menor (MARKS, 1996).

Será detalhado no próximo capítulo o montante que cada comunidade recebeu, além de avaliações de resultados.

---

<sup>24</sup> Os Programas Operacionais Regionais (POR) recebem o nome das respectivas comunidades autônomas, por exemplo: Programa Operacional de Astúrias. Além destes, há os Programas Operativos Regionais Integrados que ficam sob gestão da Direção Geral dos Fundos Comunitários e Financiamento Territorial (QCA, 2000).

### **3. REALIZAÇÕES NAS REGIÕES ESPANHOLAS DA CONVERGÊNCIA**

Neste capítulo será feita uma análise das aplicações dos fundos estruturais e de coesão e reflexão se estas trouxeram avanços econômicos. Para comprovar o argumento, este será embasado em indicadores econômicos, além de documentos do governo nacional da Espanha e estudos críticos, tanto favoráveis à eficiência dos fundos como análises que não atribuem os logros somente à Política de Coesão. Serão mostradas ainda as realizações físicas e os impactos na sociedade. Desde 1988, a Espanha tem sido o país que recebeu o maior orçamento comunitário em termos absolutos, como já citado. É importante analisar as áreas de intervenção onde os fundos estruturais atuam, para concluir se houve uma evolução convergente das regiões do Objetivo 1 para a média europeia.

#### **3.1. 1994 – 1999**

O resultado geral da aplicação dos recursos comunitários nas regiões espanholas do Objetivo 1, entre 1994 e 1999, foi favorável. Os documentos apontam ainda a eficiência no uso dos financiamentos pelas autoridades locais, o respeito às políticas e aos princípios do bloco e o grau de coordenação institucional (DE LA FUENTE, 2002).

A participação majoritária nessas ações foram do governo central e das administrações regionais. As empresas públicas e privadas locais e outras agências do governo tiveram uma menor atuação. A prática desta política no plano interno permitiu que as intervenções co-financiadas fossem disseminadas, de uma forma que as necessidades das regiões favorecidas conseguissem mais recursos disponíveis. Tais regiões, a partir do princípio de adicionalidade, passaram a contar com não apenas recursos nacionais, mas também comunitários (DE LA FUENTE, 2002).

As intervenções melhoraram a competitividade das regiões favorecidas, que por sua vez proporcionaram uma inserção mais eficaz em seus contextos socioeconômicos (De la Fuente, 2002). Nas áreas de renda e emprego, os prazos para execução das ações eram maiores, a fim de que existisse essa melhor inserção.

Os mais de 45 bilhões de euros dedicados para os anos de 1994 a 1999, sendo aproximadamente 37 bilhões para o Objetivo 1, possibilitaram várias realizações físicas, econômicas e empregatícias. Esses feitos contribuíram muito para o aumento do nível de convergência das regiões beneficiadas com o restante do país, sobretudo por afetarem a

competitividade dos territórios, como já mencionado. Embora seja fundamental ressaltar tais realizações, o documento atenta que a característica mais relevante dos resultados foi a qualidade microeconômica das intervenções, cujos impactos apareceram em todo o território das regiões do Objetivo 1, coerente com a capilaridade que caracteriza as intervenções estruturais (Quadro Comunitário de Apoio Espanhol, 2000).

Os indicadores de evolução socioeconômica espanhol, apresentados em um documento primário espanhol, refletem um resultado positivo para as regiões do Objetivo 1, na maior parte das áreas nas quais os fundos atuaram. A aproximação dos níveis de convergência foi visível em termos de PIB per capita, no entanto, esses avanços não trouxeram uma redução significativa das diferenças territoriais em questões de emprego, renda e produção. O processo de convergência da renda per capita entre as regiões do Objetivo e o resto da Espanha sofreu uma estagnação. Os indicadores utilizados para medir a evolução do contexto socioeconômico das regiões favorecidas mostraram uma dinâmica positiva na maior parte das áreas nas quais os fundos atuaram. Entretanto, tais avanços não ocorreram no que diz respeito à redução das disparidades territoriais em termos de produção. Segundo o Ministério da Economia e Fazenda da Espanha (2000) os fatores que explicam isso são: o limitado período transcorrido, a resistência ao câmbio, característica aos processos de desenvolvimento regional, e a situação em que as regiões se encontravam no início da década de 90. Contudo, não se pode afirmar que a tendência nas áreas citadas é de divergência e isso já constitui um resultado notável.

De acordo com o QCA 2000-2006, as intervenções do período de programação anterior tiveram um começo lento. Só em 1997 é que houve uma aceleração. Nesse período, houve uma aproximação do PIB per capita por habitante, das regiões da convergência, aos níveis comunitários. Em 1994, o PIB per capita era de 66% da média da União Europeia. No ano de 1997, o PIB per capita registrou um avanço e atingiu 68% da média comunitária. Entretanto, os resultados não foram iguais em toda a região do Objetivo 1. Enquanto Cantábria, Astúrias, Castela e Leão, Comunidade Valenciana e Canárias atingiram, em 1997, mais de 75% do PIB per capita da média europeia, as outras comunidades autônomas exibiram resultados menos marcantes neste quesito.

As regiões do Objetivo 1 apresentaram um crescimento mais intenso frente às demais regiões espanholas, nas temáticas de articulação e equilíbrio territorial, na situação do meio ambiente e na dinâmica empresarial. Nos eixos de inovação e desenvolvimento tecnológico, grau de internacionalização das atividades e empresas, criação de igualdade

de oportunidades entre gêneros no mercado de trabalho e a intermodalidade no sistema de transporte houve convergência, porém não suficiente para igualar ao ritmo das regiões restantes. Há áreas como estradas de ferro e criação de empresas que apresentaram relativa estagnação.

**Quadro 9: Recursos recebidos pelos fundos estruturais e de coesão por cada comunidade autônoma 1994 – 1999 (em milhões de euros)**

Comunidades Autônomas	Ações Estruturais				Total
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Fundo de Coesão	
<b>Andaluzia</b>	3.459,35	346,44	773,54	426,54	5.005,87
<b>Aragão</b>	195,02	51,13	316,53	513,83	1.076,51
<b>Astúrias</b>	712,41	39,55	184,11	115,63	1.051,70
<b>Baleares</b>	38,14	23,82	34,79	103,24	199,99
<b>Ilhas Canárias</b>	1.078,69	196,02	210,61	115,44	1.600,76
<b>Cantábria</b>	402,95	7,28	120,21	20,81	551,25
<b>Castela e Leão</b>	1.653,67	137,95	640,49	328,52	2.760,63
<b>Castela-La Mancha</b>	1.089,44	42,00	440,95	285,50	1.857,89
<b>Catalunha</b>	789,22	297,33	245,54	653,35	1.985,44
<b>Comunidade Valenciana</b>	1.358,55	300,44	262,76	352,89	2.274,64
<b>Estremadura</b>	931,50	168,50	248,50	28,96	1.377,46
<b>Galícia</b>	1.906,30	191,65	878,54	471,91	3.448,40
<b>Comunidade de Madri</b>	243,73	117,77	61,61	380,23	803,34
<b>Região de Múrcia</b>	555,06	86,88	110,12	71,85	823,91
<b>Navarra</b>	65,26	49,58	88,09	49,32	252,25
<b>País Basco</b>	560,53	190,04	160,52	114,26	1.025,35

<b>La Rioja</b>	32,77	19,90	39,50	20,24	112,41
<b>Ceuta</b>	69,57	0,00	0,41	16,28	86,26
<b>Melilla</b>	69,81	0,00	0,37	7,21	77,39
<b>Total</b>	15.211,97	2.266,28	4.817,19	4.076,01	26.371,45

Fonte: Ministério da Fazenda, 1999. Elaboração própria.

No que diz respeito à geração de emprego, aproximadamente 50 mil pessoas trabalharam durante todo o período de programação, na execução dos projetos co-financiados pelo FEDER. A subárea que mais concentrou essa geração de empregos foi a de autopistas, autovias e carreteras. Os projetos voltados aos desempregados que estavam nessa situação há um período considerável foram de integração, seguida de orientação e acompanhamento. As ações voltadas para a capacitação profissional priorizaram as práticas que promoviam a integração entre formação e emprego no local, bem como o aperfeiçoamento dos processos de seleção nos cursos que ofereciam formação profissional, com o intuito de conectar a oferta educativa com as necessidades dos setores. Entretanto, houve alguns problemas nesta área, como a elevada porcentagem de rotação dos empregados, que ainda que conseguissem a ocupação rapidamente, em seis meses após a ação, obtiveram uma experiência pequena dada a rotatividade. Para os cidadãos de cidades mais distantes dos grandes centros de mercado de trabalho, o estímulo à criação de empresas se mostrou como um instrumento eficaz para integrar as categorias com maiores dificuldades. As regiões que apresentaram o melhor resultado desse período, em termos de taxas de crescimento de ocupação, foram Canárias, Comunidade Valenciana e Múrcia (DE LA FUENTE, 2002).

Segundo o Ministério de Economia e Fazenda da Espanha (2000) entre as realizações físicas estão, por área temática: (população, território e meio ambiente) aproximadamente 2 mil quilômetros de caminhos rurais, 98% das obras de saneamento e depuração de águas desperdiçadas concluídas; (equipamentos sociais) criação de 6 novos hospitais; (turismo) 29 museus remodelados ou com nova sede; (assistência técnica): realização de 26 congressos e seminários e 32 livros editados, construção e reabilitação de

40 faculdades e universidades. Abaixo, uma lista com algumas realizações físicas deste período.

#### **Quadro 10: Realizações físicas concluídas no período de 1994 – 1999**

2.351 km de tubulações de água
255 centros de saúde
83 hospitais reformados
13 mil pequenas e médias empresas beneficiadas por incentivo
567 km novos de rodovia
434 estabelecimentos hoteleiros beneficiados
121 monumentos históricos recuperados
20.049 km de estradas rurais
3.251 projetos de aperfeiçoamento na comercialização de produtos agrícolas

Fonte: Quadro Comunitário de Apoio para Regiões do Objetivo 1. 2000 – 2006. Elaboração própria.

### **3.2. 2000- 2006**

No período de programação 2000 – 2006, 84,6% dos recursos dos fundos estruturais foram alocados às 12 regiões contempladas no Objetivo 1. Foram alocados mais de 56 bilhões de euros para o período de programação 2000 – 2006, sendo 45 bilhões provenientes dos fundos estruturais e aproximadamente 11 bilhões do fundo de coesão – um aumento anual de 6% comparado ao período anterior. Para o Objetivo 1, foram dedicados 39 bilhões e 500 milhões euros dos recursos comunitários. Além desse montante, as regiões privilegiadas por este objetivo puderam contar ainda com os mais de 19 bilhões de euros financiados pela participação nacional, o que resultou num gasto público de 58 bilhões e 700 milhões euros. O Fundo de Coesão, especificamente, contribuiu com mais de 6 bilhões de euros (MINISTÉRIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, 2009). O montante estabelecido às cidades autônomas é proporcional à

amplitude demográfica das mesmas. Abaixo, um quadro do montante de recursos repartidos por eixos prioritários entre as regiões da convergência<sup>25</sup>.

**Quadro 11: Recursos distribuídos por eixos prioritários às comunidades autônomas do Objetivo 1**

<b>Eixos prioritários (em milhares de euros)<sup>26</sup></b>										
<b>Comunidades Autônomas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>Total</b>
<b>Andaluzia</b>	1.515,30	925,90	2.199,70	2.351,30	1.111,00	2.800,90	648,20	324,90	73,80	<b>11.951,00</b>
<b>Astúrias</b>	199,70	124,50	259,20	284,60	202,50	569,30	158,00	37,40	6,60	<b>1.841,80</b>
<b>Canárias</b>	282,90	204,80	365,00	423,01	276,40	786,90	129,80	258,90	15,10	<b>2.742,81</b>
<b>Cantabria</b>	38,20	18,00	54,70	84,60	73,00	45,80	40,40	6,50	0,80	<b>362,00</b>
<b>Castela-La Mancha</b>	513,30	209,20	511,10	599,10	251,20	690,00	343,10	2,30	15,60	<b>3.134,90</b>
<b>Castela e Leão</b>	453,00	348,30	547,30	838,10	526,30	1.216,50	741,90	4,40	26,40	<b>4.702,20</b>
<b>Comunidade Valenciana</b>	679,00	507,50	880,20	932,50	447,70	631,40	220,20	75,90	14,30	<b>4.388,70</b>
<b>Ceuta e Melilla</b>	21,20	3,90	18,80	67,40	88,60	16,00	0,00	17,60	1,70	<b>235,20</b>
<b>Estremadura</b>	353,50	262,90	503,60	665,70	359,10	649,60	286,60	5,20	9,40	<b>3.095,60</b>
<b>Galícia</b>	696,60	372,60	598,60	856,30	470,10	1.414,80	484,40	493,30	21,10	<b>5.407,80</b>
<b>Múrcia</b>	230,10	140,20	440,50	292,60	206,00	258,00	90,60	18,90	8,10	<b>1.685,00</b>
<b>Total Ob. 1</b>	<b>4.982,80</b>	<b>3.117,80</b>	<b>6.378,70</b>	<b>7.395,21</b>	<b>4.011,90</b>	<b>9.079,20</b>	<b>3.143,20</b>	<b>1.245,30</b>	<b>192,90</b>	<b>39.547,01</b>

Fonte: Elaboração própria. GONZÁLEZ-MORALEJO, ROMERO (2008).

A região que mais recebeu recursos dos fundos estruturais foi Andaluzia, com um valor próximo a 12 bilhões de euros – 30,2% do total. Galícia e Castela e Leão obtiveram

<sup>25</sup> Não foram encontradas tais informações correspondentes ao período anterior (1994 – 1999).

<sup>26</sup> Vale lembrar: 1-Melhoria da competitividade e desenvolvimento produtivo; 2-Inovação; 3-Meio ambiente e recursos hídricos; 4-Desenvolvimento de recursos humanos, empregabilidade e igualdade de oportunidades; 5-Desenvolvimento local e urbano; 6-Transporte e redes de energia; 7-Agricultura e desenvolvimento rural; 8-Pesca e aquicultura; 9-Assistência técnica.

respectivamente 13,7% e 12% do total desses recursos. Essas três comunidades autônomas também são as que foram mais beneficiadas pelos recursos do FEDER no período em questão: Andaluzia foi favorecida com 23,6%, Castela e Leão 9,2% e Galícia 7,7%, segundo um documento do governo espanhol. Já o Fundo Social Europeu aplicou mais de 2 bilhões de euros às regiões do Objetivo 1 (Ministério do Trabalho, Emprego, 2009). Pode-se constatar que, de acordo com a tabela, os eixos prioritários os quais receberam mais recursos dos fundos estruturais e de coesão foram: o eixo 6, redes de transporte e energia; o eixo 4, desenvolvimento de recursos humanos, empregabilidade e igualdade de oportunidades; o eixo 3, meio ambiente, entorno natural e recursos hídricos; no eixo 1, melhora de competitividade e desenvolvimento do tecido produtivo. Essas áreas destacadas compreendem mais de dois terços do total, ou seja, a maior parte do orçamento das regiões do objetivo 1 foram aplicadas para o aperfeiçoamento das infraestruturas desses territórios, em seguida, desenvolver o tecido empresarial, melhorar o bem estar e qualidade de vida da população e preservar o meio ambiente. As autoras Gonzalez-Moralejo e Romero (2008) defendem que a posição periférica da Espanha limita sua capacidade de crescimento devido à distância dos maiores polos nacionais e continentais. Acrescentam ainda que a divisão dos recursos entre os eixos prioritários é mais equilibrada que entre as comunidade autônomas. É possível verificar esta diferença significativa de aporte financeiro entre os eixos do 1 ao 6 e do 7 ao 9.

Seis regiões alocaram a maior parte dos financiamentos ao setor de Redes de energia e transportes – Andaluzia, Galícia, Castela e Leão, Canárias, Castela-La Mancha e Astúrias. Quanto à Comunidade Valenciana, Estremadura e Cantábria, preponderou o eixo que se preocupa em melhorar a empregabilidade e a igualdade de oportunidades entre os sexos. A partir disso, infere-se que tais comunidades autônomas escolheram privilegiar e desenvolver um campo a sua escolha. Essas tem autonomia quanto à distribuição de parcela de recursos oriundos da Política de Coesão. Assistência técnica, pesca e desenvolvimento rural representam os eixos temáticos que menor ajuda receberam. Ou seja, pode-se concluir que estes setores não foram prioritários para a zona do objetivo 1. Entretanto, existe outro fundo estrutural, o FEOGA-O, que é voltado especificamente para o aprimoramento de técnicas de pesca e agricultura, bem como o desenvolvimento tecnológico desse ramo.

Gonzalez-Moralejo e Romero (2008) separam as comunidades autônomas espanholas em dois grupos: as economias avançadas e as de retaguarda. Este é composto

pelas regiões que foram contempladas com maiores auxílios financeiros dos fundos e por apresentarem os melhores resultados nos indicadores. Todas as comunidades autônomas que se conformam como economias de retaguarda fazem parte do objetivo 1. Aquele indica as economias que se beneficiaram com ajudas menores e que retrataram os resultados mais fracos nos indicadores. É fato que as economias avançadas são as mais desenvolvidas e que menos precisam dos recursos provenientes dos fundos estruturais e de coesão, sendo assim, nenhuma delas integra o objetivo 1. À exceção da Comunidade Valenciana, cuja ajuda financeira foi de grande porte, entretanto os resultados nos indicadores não foram expressivos e Ceuta e Melilla, que tiveram impactos consideráveis nos indicadores, ainda com uma ajuda de baixo valor.

As comunidades que configuram as economias de retaguarda são aquelas mencionadas acima como as que receberam o maior aporte financeiro dos fundos. Isso quer dizer que estas são regiões que possuem suas atividades econômicas menos dinâmicas e de menor renda per capita. Além disso, o tecido empresarial dessas economias é majoritariamente composto por pequenas e médias empresas, um número maior de negócios desse tipo que o resto do país. Isso as torna menos competitivas em nível internacional, visto que apresentam características como esta que as colocam numa posição abaixo daquelas economias que contêm grandes empresas (GONZALEZ-MORALEJO, ROMERO, 2008).

**Quadro 12: PIB per capita das comunidades autônomas do Objetivo 1 em proporção a média da UE (UE=100)**

<b>Comunidades autônomas</b>	<b>PIBpc 1995</b>	<b>PIBpc 1999</b>	<b>PIBpc 2005</b>
<b>Andaluzia</b>	64,6	67,8	67,2
<b>Astúrias</b>	77,0	77,7	84,5
<b>Canárias</b>	84,0	89,9	87,2
<b>Cantábria</b>	81,4	86,9	88,9
<b>Castela e Leão</b>	83,8	85,8	86,8
<b>Castela-La Mancha</b>	71,6	74,2	77,6

<b>Ceuta e Melilla</b>	-	66,1	75,4
<b>Estremadura</b>	55,8	60,2	59,0
<b>Galícia</b>	71,3	74,9	75,0
<b>Múrcia</b>	71,7	75,8	77,3
<b>Comunidade Valenciana</b>	83,3	88,8	88,8

Fonte: Eurostat (2006). Elaboração própria.

Observa-se no quadro acima a evolução do PIB per capita nas regiões. Houve um aumento em todas as regiões, entre o primeiro e o segundo ano mencionados, assim, no programa 1994 – 1999 todas as comunidades autônomas espanholas do Objetivo 1 apresentaram melhorias quanto ao PIBpc. Algumas comunidades autônomas tiveram um avanço mais expressivo como Canárias, Astúrias, Múrcia, Cantábria, Estremadura e Comunidade Valenciana. Em outras o crescimento foi menor, a exemplo de Galícia, Castela e Leão, Castela-La Mancha e Andaluzia. Dessa forma, pode-se avaliar como um resultado positivo a aplicação dos fundos nas regiões do Objetivo 1. Os anos 90 foram um momento de desenvolvimento econômico não só na Espanha, mas na Europa em geral, como na Irlanda, que saiu da coesão.

No período seguinte, o progresso econômico foi mais discreto. Astúrias, Ceuta e Melilla, Cantábria, Castela-La Mancha e Múrcia foram as únicas que apresentaram um ligeiro acréscimo. Nas demais, Andaluzia, Canárias, Castela e Leão, Estremadura, Galícia e Comunidade Valenciana conformou-se um momento de estagnação ou de pequeno decréscimo no PIB per capita. Diferente da década de 90, o início dos anos 2000 foi marcado por crescimentos pequenos ou por economias estagnadas.

Vázquez et al (2011) reuniram análises de vários autores baseadas em modelos de avaliação de impacto e condensaram suas conclusões sobre a eficácia dos fundos estruturais em cada região do Objetivo 1.

### **Quadro 13: Avaliação dos resultados nas regiões da convergência em 2000 - 2006**

Comunidade Autônoma	Autor	Resultados			
		Positivos			Negativos
		PIB, renda per capita e emprego	Convergência ao nível comunitário	Eficiência, produtividade e competitividade	

Andaluzia	(SOSVILLA, 2008) e (LIMA, CARDENETE e USABIAGA, 2010)	Aumento generalizado	Aumento em alta velocidade	Eficiência em infraestrutura	Menor eficácia na formação do capital humano
Astúrias	(LORENCES e CANAL, 2010)	Aumento	Aproximação	Aumento na eficiência e na competitividade devido a melhorias em todos os setores econômicos	Produtividade baixa no setor de serviços
Canárias	(SOSVILLA, COVAS, GONZÁLEZ, 2010)	Aumento	Sim	Aumento nos investimentos em infraestrutura com melhorias na capacidade produtiva	
Castela-La Mancha	(VIAÑA e RAMIREZ, 2010)	Aumento generalizado	Sim	Melhorias em infraestrutura	Investimento baixo em capital humano e crescimento excessivo de construções
Castela e Leão	(MARIN e PARDO, 2010)	Aumento generalizado		Resultados favoráveis a formação de capital fixo	Aumento de importações e construções e concentração destas
Comunidade Valenciana	(GIL e SOLER, 2010)	Aumento	Aumento	Desenvolvimento de infraestruturas sociais, produtivas e de recursos humanos	Concentração das construções e não atingido um crescimento significativo em produtividade agregada
Estremadura	(MÁRQUEZ, RAMAJO e DE MIGUEL, 2010)	Aumento	Aumento	Investimento no setor de construção com melhoria de infraestruturas	Sem impactos consideráveis no mercado de trabalho
Galícia	(ARRESTO e LAGO, 2010)	Aumento	Convergência passiva devido à redução da população		Desenvolvimento do PIBpc e renda per capita <sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ainda que os indicadores econômicos PIB e renda per capita tenham se desenvolvido, a análise sugere que isto não pode ser considerado um impacto empírico da atuação dos fundos estruturais, visto que, essa melhoria se deu, sobretudo, pela queda populacional (GALVÁN, LORENTE, VAZQUÉZ, 2011).

Região de Múrcia	(GARCIA e MARIA, 2010)	Aumento		Resultado positivo no Valor Acrescentado Bruto (VAB)	Não houve evolução do VAB por habitante da região comparado à média nacional
---------------------	---------------------------	---------	--	---	--

Fonte: VAZQUEZ et al, 2011. Elaboração própria.

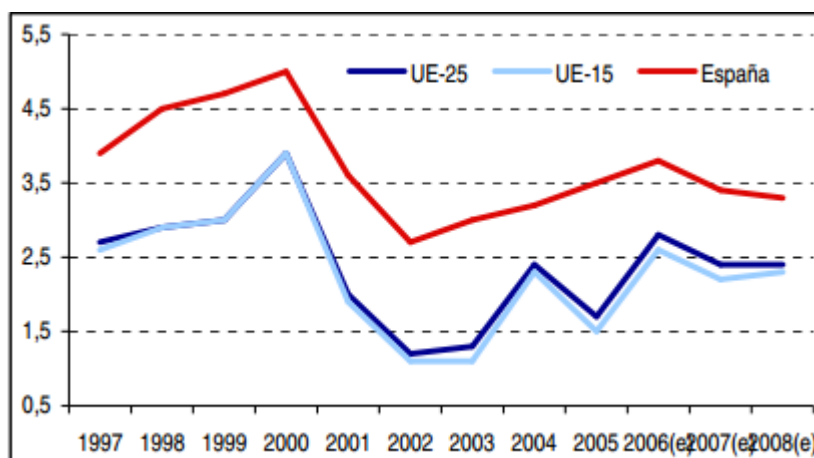
Com base nisso, entende-se que os indicadores econômicos PIB e renda per capita e emprego avançaram nas regiões do Objetivo 1, sendo um resultado na alocação dos recursos dos fundos estruturais e de coesão nestas áreas. Entretanto, Vázquez et al (2011) alertam para o fato de que não se pode atribuir esses ganhos somente aos fundos. É certo que, além destes, há os financiamentos do governo nacional, o privado, entre outros recursos. É difícil avaliar a quem são atribuídos os avanços. Sobre a convergência aos níveis comunitários, a maioria das regiões apresentaram uma evolução.

É importante destacar a situação do mercado de trabalho, que, sobretudo em comunidades do sul como Andaluzia, Castela la Mancha e Estremadura, permaneceu com debilidade, mesmo com a ajuda dos fundos. De acordo com os autores, isso se deve à concentração de setores com baixa qualificação, bem como o investimento reduzido nesta esfera. Outro setor destacado foi o de construções. O alto investimento no campo da infraestrutura em todas as regiões contribuiu para o crescimento do setor. Todavia, isto não gerou somente impactos positivos. Devido a isso, a criação de empregos aumentou significativamente nesse eixo prioritário frente aos outros, e houve uma forte concentração de construções em algumas áreas do território espanhol, o que pode ser considerado uma das principais causas da crise que se iniciou em 2007, segundo Vázquez et al (2011). Vale lembrar que dois terços dos fundos estruturais foram alocados para este âmbito.

### **3.3. Resultados Gerais**

Desde sua entrada no bloco, em 1986, a Espanha convergiu em termos de renda média comunitária, no valor de um ponto por ano. Avançou quanto à produtividade, e quanto às trocas comerciais com os demais países europeus, que duplicaram. Assim, pode-se dizer que as disparidades entre o país e o restante do membros da União Europeia diminuiriam. Além disso, o PIB espanhol evoluiu mais que a média comunitária. Na figura abaixo, pode-se comprovar o argumento de que os anos 90 foram de grande crescimento

econômico europeu no que concerne ao PIB per capita, enquanto os anos 2000 foram de estagnação ou de relativa queda.



**Figura 5: Evolução do PIB per capita na Espanha e na União Europeia**

Fonte: Ministério de Política Territorial, 2009.

O Marco Estratégico Nacional de Referência, 2007, o “novo” MCA, mostra que houve uma avanço vantajoso na criação de empregos. Em 2001, 15 milhões de pessoas estavam empregadas. Em 2006, esse número aumentou para mais de 19 milhões. A taxa de desemprego apresentou uma redução relevante: no início do programa 2000 – 2006, a taxa chegava aos 13,5%. No final deste, o índice de desemprego caiu para 8%. Junto a isso, houve um forte aumento da população espanhola, resultante das migrações que tiveram início no fim dos anos 90 (MREN, 2007).

A convergência interna, entre as regiões, também ocorreu. Entretanto, é fato que ainda existem assimetrias dentro do território nacional. Gonzalez-Moralejo e Romero (2008) afirmam que as nove regiões de economias mais dinâmicas possuem um PIB que é quase o dobro do restante das regiões menos desenvolvidas. Para estas autoras, as comunidades autônomas espanholas não possuem as mesmas situações econômicas, sociais ou condições geográficas que permitam que estas sejam favorecidas igualmente. Outra crítica persistente das autoras é o fato de que grande parte dos recursos em ambos os programas tenham sido alocados para a infraestrutura. Assim, o que se realizou ao final do período de programação 2000 – 2006 foi um grande número de construções (estradas, escolas, postos de saúde, entre outros) e um número reduzido de pessoas aptas e capacitadas para atuar em tais setores.

## CONCLUSÃO

A Política de Coesão europeia, alicerçada pelos Fundos Estruturais e de Coesão, tem sido um instrumento fundamental para estimular o desenvolvimento das áreas favorecidas, com o intuito de promover a convergência do PIB per capita entre as regiões do bloco e mitigar as disparidades econômicas e sociais destas. Essa política, especificamente na Espanha, foi executada com êxito, e pode-se ver melhorias em todos os eixos prioritários para os quais os recursos foram voltados.

Depois da guerra civil, que findou em 1939, a Espanha necessitava reestabelecer sua economia. Na década de 60 iniciou sua industrialização e, a partir daí, o crescimento econômico foi acelerado, unido aos auxílios financeiros de instituições internacionais. No entanto, isso não fora suficiente para alterar a situação do país, bem como a dos outros países da Europa do Sul, e torná-las economias modernas, como algumas do Ocidente. Na iminência da adesão, a Comissão Europeia, favorável à entrada daqueles países, esperava um avanço e crescimento do PIB per capita espanhol, quando a Espanha entrasse no bloco.

Com a integração, logo se notou certas melhorias no país, como a instalação de indústrias automobilísticas, que gerou grande quantidade de empregos, investimentos e modernização na área rural. Entretanto, a discrepância econômica e social entre os países recém-chegados ao bloco e os outros permanecia significativa. Além disso, os ganhos com a integração não eram semelhantes; isso fez com que uns fossem mais beneficiados com o alargamento que outros, aumentando a diferença já existente. Dessa forma, foi impulsionada a Política de Coesão, que pretendia reduzir as desigualdades estruturais entre os Estados-membros, objetivo previsto desde o Tratado de Roma.

A Política de Coesão seria instrumentalizada por meio dos fundos. Assim, em 1961, criou-se o Fundo Social Europeu, com a intenção de impulsionar a geração de emprego e melhorar o bem-estar da sociedade. Na década seguinte, surgiu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional que viria a ser o fundo com maior aporte orçamentário. Este era voltado para as regiões pobres, com menos de 75% da média do PIB europeu e com deficiências no setor industrial e no emprego. O Fundo de Coesão veio adicionar mais recursos às nações menos desenvolvidas. Sugerido pelo então presidente espanhol Felipe González, que recusou a consolidação do Mercado Comum europeu para negociá-la pela criação deste, o Fundo procurava auxiliar na preservação do meio ambiente e na concretização das redes transeuropeias.

Para orientar os países a fim de que estes fizessem bom uso dos recursos recebidos pelos Fundos, a Comissão Europeia estabeleceu o princípio da programação, que exigia um documento de planejamento, o chamado Quadro Comunitário de Apoio. Neste quadro, pode-se encontrar desde objetivos que devem ser alcançados a expectativas de ganhos e melhorias nas regiões beneficiadas. O Quadro é plurianual e é aplicado por período de programação, isto é, um Quadro vai nortear o uso dos fundos durante um espaço de tempo que, geralmente, equivale a cinco ou seis anos.

Nos primeiros programas, o QCA dividia os objetivos em seis. Em 2000 – 2006, esse número foi reduzido a três. Este trabalho analisou somente as regiões espanholas favorecidas pelo Objetivo 1, que são aquelas que possuem menos de 75% do PIB da média comunitária. Essas áreas podem ainda ser denominadas regiões de convergência, visto que o Objetivo 1 busca desenvolver seus índices macroeconômicos e convergir o PIB destes para a média europeia. Este, durante os períodos aqui estudados, nomeadamente 1994-1999 e 2000 – 2006, foi privilegiado com o maior orçamento entre os objetivos, que evidencia uma prioridade da União Europeia – convergir o PIB per capita das regiões europeias e com isso reduzir as desigualdades existentes. Em 1994 – 1999, o Objetivo 1 representou 80% do orçamento espanhol dos Fundos Estruturais para aquele programa – mais de 20 bilhões de euros para um total de 35 bilhões. No programa seguinte, a porcentagem foi semelhante, 85%. Porém, os recursos chegaram a mais de 43 bilhões de euros voltados para a Espanha, sendo 37 bilhões destinados às áreas do Objetivo 1. Esse orçamento fica ainda maior quando unido ao Fundo de Coesão, que no primeiro período estudado alcançou mais de 8 bilhões, enquanto no segundo, mais de 11 bilhões. O aumento de financiamentos de um programa ao outro foi graças a uma ampliação dos recursos estruturais e de coesão voltados a este Objetivo. Comparando-se aos outros países beneficiados pelos Fundos nestes programas, a Espanha aparece como aquele que recebe, em termos absolutos, a maior dotação de recursos financeiros.

Além do princípio da programação, foram estabelecidos quatro princípios que conduziram a Política de Desenvolvimento Regional: parceria, que se baseava num relacionamento estreito entre as autoridades dos níveis local, nacional e regional com a Comissão, em todas as etapas de criação e realização da política; adicionalidade, que considerava os fundos complementares e não substitutos aos recursos nacionais, sendo assim, estes deveriam ser mantidos e somados àqueles; por fim, concentração, que apontava que o orçamento deveria voltar-se principalmente para as áreas com maiores

disparidades socioeconômicas. Seguindo estes princípios, os Estados poderiam otimizar o êxito da política.

Além dos QCA, são determinados os eixos prioritários, que seriam os objetivos específicos de cada Estado. Estes deveriam ser harmonizados com diretrizes estratégicas gerais da Comissão Europeia a fim de que a estratégia de crescimento do país fosse coerente com a do bloco. Cada membro escolhe as áreas temáticas que deseja impulsionar. Assim, estas podem variar por país. Os países devem levar em conta os fatores que podem influenciar a competitividade de suas regiões, ou seja, a capacidade de lograr com o objetivo específico.

Na Espanha, os eixos prioritários mudaram entre os programas 1994 – 1999 e 2000 – 2006. A mudança ocorreu somente na forma com que agruparam as questões, assim, estas permaneceram semelhantes entre ambos os períodos. As prioridades temáticas eram, basicamente: integração e articulação territorial de transportes e redes de energia; recursos humanos e empregabilidade; inovação; meio ambiente e recursos hídricos; desenvolvimento local e urbano; assistência técnica; pesca; agricultura e melhoria da competitividade.

As regiões espanholas favorecidas pelo Objetivo 1 eram onze, mais duas cidades autônomas. Baseado na divisão NUTS 2 da Eurostat, órgão de estatísticas da UE, estas eram Astúrias, Andaluzia, Ilhas Canárias, Cantábria, Castela-La Mancha, Castela e Leão, Comunidade Valenciana, Estremadura, Galícia e Região de Múrcia, e as cidades autônomas de Ceuta e Melilla. Os recursos eram distribuídos conforme a população de cada área (GALVÁN, LORENTE, VÁZQUEZ, 2011). Isto é, quanto maior a população, maior seria a dotação financeira recebida. Sendo assim, em ambos os períodos, Andaluzia, no sul da Espanha, contou com mais recursos que Múrcia e Cantábria, que são menos povoadas. Ceuta e Melilla, cidades pequenas com menos de um milhão de habitantes, contaram com o menor aporte orçamentário espanhol. Andaluzia recebeu, juntando os dois períodos, mais de 26 bilhões de euros dos fundos estruturais. Já a segunda região de maior população do Objetivo 1, Comunidade Valenciana, contou com aproximadamente 7 bilhões e 500 milhões euros.

Em 1994 – 1999, se pode constatar um grande número de realizações físicas e avanços econômicos, bem como melhorias na questão empregatícia. Além disso, os documentos primários europeus apontam para a qualidade microeconômica das intervenções, que apareceram em todas as regiões beneficiadas pelo Objetivo 1. Este

programa começou com progressos pequenos e lentos. No meio deste, os avanços aceleraram, aumentando o PIB de 66% no início do programa, para 68% da média europeia no fim deste. No entanto, os logros não ocorreram da mesma forma para todos. Cantábria, Asturias, Comunidade Valenciana, Canárias e Castela e Leão conseguiram alcançar mais de 75% da média comunitária, enquanto as outras não apresentaram essa mesma evolução. 50 mil pessoas trabalharam durante esse programa. Entre as realizações físicas estavam 98% das obras de saneamento e depuração de águas desperdiçadas concluídas e construção de seis hospitais. Os anos 90 foram um período que pode ser considerado um momento muito positivo para as economias e o projeto europeu. Assim, nota-se que esses dados espanhóis corroboram com essa ideia.

Na programação 2000 – 2006, os eixos prioritários mais beneficiados foram aqueles voltados à infraestrutura de transportes e energia e desenvolvimento de recursos humanos. Constatou-se avanços no PIB e renda per capita em todas as regiões do Objetivo 1. Entretanto, foram apontadas algumas debilidades. Sobre o mercado de trabalho, Estremadura, Andaluzia e Castela-La Mancha não exibiu avanços. Isso pode ser justificado pelo investimento insuficiente no setor de recursos humanos. Uma das críticas manifestadas na literatura e na política foi a de que as regiões optaram por concentrar boa parte dos recursos em infraestrutura e construção de prédios. Isso levou a uma desigualdade no mercado trabalho entre os setores; o da construção civil possuía um grande número de empregados frente aos outros.

A crítica sobre como o orçamento é alocado pelas comunidades autônomas é presente até o programa mais recente - 2007 – 2013. Autores questionam o motivo das regiões concentrarem esforços para a infraestrutura e não para o desenvolvimento do capital humano, que são necessários para o funcionamento de tais construções. Ademais, há autores que afirmam que a posição periférica espanhola, distante dos grandes polos europeus limitaria a capacidade de desenvolvimento. É fato que, ao fim dos programas 1994 – 1999 e 2000-2006, ainda existiam assimetrias entre as comunidades autônomas e entre estas e as demais europeias. As regiões espanholas não possuem cenários socioeconômicos e condições geográficas homogêneas, o que dificulta que estas apresentem ganhos semelhantes. Assim, alguns autores que questionam a real eficácia da Política de Coesão indicam que esta não obtém êxito no que diz respeito à atenuação das diferenças de renda regionais entre as áreas dentro do país, ainda que, a média do país como um todo se aproxime da europeia.

Por fim, os anos 90 caracterizaram-se como um momento de otimismo e crescimento para a Europa. Em 2000 – 2006, observou-se um crescimento lento e viu-se o início de uma relativa estagnação econômica. Tendo em conta tudo o que foi considerado é importante questionar como estaria a situação espanhola sem a presença desses Fundos. É fato que houve avanços no PIB per capita espanhol e no das comunidades autônomas, desenvolvimento de infraestrutura, estradas e transportes, criação de escolas e hospitais, ainda que estes progressos não tenham sido como esperados. A partir disso, pode-se dizer que os fundos atuaram mais como recursos a fundo perdido para suprir o orçamento nacional espanhol e menos para construir uma integração eficiente entre as comunidades e o bloco em geral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, D. Cohesion and the Structural Funds. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. **Policy-making in the European Union**. 5th ed. New York: Oxford University Press, 2005.

AMORIM, Luci Suzana Bedin; CIMA, Elizabeth Giron. **Desenvolvimento regional e organização do espaço**: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. Rev. FAE, Curitiba, v.10, n.2, p.73-87, jul./dez. 2007

BALEIRAS, Rui Nuno (coord). **Casos de Desenvolvimento Regional**. Cascais: Ed. Principia, 2011.

BARBOSA, Thiago Varanda. **A Economia Política da Coesão Econômica e Social na União Europeia**: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002. Universidade de Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado).

BARRETO, Zélia Liduina Caires. **A Política de Coesão da União Europeia para o período de 2014 – 2020 e as regiões ultraperiféricas**. Dissertação de mestrado em Ciências Políticas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa, 2013.

CASTRO, Aline Contti. **A Política de Coesão Europeia em Portugal**: Governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013). Universidade de Brasília, 2014. Tese (Doutorado).

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (2007 –2013)**. Disponível em:

<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24234\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24234_pt.htm) >.

**2010. Acessado em março de 2015.**

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Social Europeu: o que é o FSE?** Disponível em:

<<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>>. Acesso em março de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **Política Agrícola Comum e a agricultura na Europa**.

Disponível em <[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-631\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pt.htm)>. Acesso em agosto de 2015.

CONSELHO EUROPEU **Reglamento (CE) nº1164/94 do Fundo de Coesão**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l60018>>. Acesso em agosto de 2015.

CORREA, Maria Dolores; LÓPEZ, Juan Manzanedo. **Política Regional Española y Europea: período 1983 – 1999**. Working Paper, SGFCC, 2002.

COUTO, Leandro Freitas. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: Caminhos e Descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Universidade de Brasília, 2012. Tese (Doutorado).

DIÁRIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo** - por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. 1999.

DE LA FUENTE, Ángel. **El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna**. Revista de Economía Pública, p. 129 – 148. Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

DE LA FUENTE, Ángel. **The effect of Structural Fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF**. Instituto de Análisis Económico. 2002.

FARREL, Mary. **Regional integration and cohesion - lessons from Spain and Ireland in the EU**. Journal of Asian Economics, nº14. 2004.

GONZÁLEZ-MORALEJO, Silvia A; ROMERO, Maria Teresa. **La incidencia regional de los Fondos Estructurales (2000-2006) y el impacto financiero de la ampliación**. X Reunión de Estudios Regionales. 2008.

GONZÁLEZ-MORALEJO, Silvia A; ROMERO, Maria Teresa. **La Distribución Regional de los Fondos Estructurales (2000- 2006) y el impacto financiero en España de la UE ampliada**. Revista de Economía Mundial, pp. 27 – 55. 2009.

HARVEY, Brian. **Manual dos Fundos Estruturais**. Lisboa: Ed. REAPN, 2009.

HERCE, José A; SOSVILLA-RIVERO, Simón. **European cohesion policy and the Spanish economy: a policy discussion case.** Journal of Policy Modeling, p. 559 – 570. Elsevier, 2007.

HOOGHE, Liesbet. **Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel governance.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

INFOREGIO. **Um olhar retrospectivo para 1988.** A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: investir no futuro da Europa. Revista Panorama, nº 26, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Proyección de la Población de España a Corto Plazo 2010–2020.** Notas de Prensa. 2010.

LOPES, António Simões. **Globalização e Desenvolvimento Regional.** Gestão e Desenvolvimento, nº11, pp. 9 – 25. 2002.

MARKS, Gary. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: HOOGHE, Liesbet (ed). **Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance.** Oxford: Oxford University Press, p. 388-422, 1996a.

MCA. **Marco Comunitário de Apoio (2000 – 2006) para las regiones españolas de Objetivo 1.** Espanha, Madri, 2000.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FAZENDA. **Balance de la aplicación del FEDER en el Marco Comunitario De Apoyo, 1994-1999, para las regiones españolas del Objetivo nº1.** Informe final. Madri, 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas y ciudades autónomas.** Ejercicio 1999. Madri, 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA E ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS. Governo da Espanha. **Mapa regiões do Objetivo 1.** Disponível em [http://www.catastro.minhap.gob.es/images\\_2011/mapaobjetivo1.gif](http://www.catastro.minhap.gob.es/images_2011/mapaobjetivo1.gif). Acesso em setembro de 2015.

MINISTÉRIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. **Los fondos comunitários em España. Periodo 2000 – 2006.** Agenda 2000, Julho, 2009.

MNE, Ministério dos Negócios Estrangeiros. **Informação Estatística – União Europeia, Estados-membros**. DGAE, MNE, dez. 2013.

MREN. **Marco Estratégico Nacional de Referência de España 2007 – 2013**. Espanha, Madri, 2007.

NEUTEL, Fernanda. **Portugal e Espanha: Percursos de Integração**. Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais, pp. 59 – 64. 2007.

OKTAYER, Nagihan. **Regional Policy and Structural Funds in the European Union: the problem of effectiveness**. Ankara Review of European Studies, nº1. 2007.

POWELL, Charles. **El camino a la democracia en España. Cuadernos de la España Contemporánea**. CEU Ediciones, nº1, 2006.

PRIDHAM, Geoffrey. **A integração europeia e a consolidação democrática na Europa do Sul**. In: PINTO; TEIXEIRA. A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945 – 2000). ICS, 2005.

PUNTOYCOMA, 2002. **Región NUTS de la Unión Europea**. Boletín de las Unidades Españolas de traducción de la Comisión Europea. 2002.

RODRIGUEZ-POSE, Andrés. **Economic convergence and regional development strategies in Spain: the case of Galicia and Navarre**. EIB Papers, ISSN 0257-7755, Vol. 5, Iss. 1, pp. 88-115. 2000.

SEQUEIRA, Tiago Neves. **Crescimento econômico no pós-guerra: os casos da Espanha, Portugal e Irlanda**. Universidade da Beira Interior. Junho, 2001.

SOLÍS, José Antonio Nieto; DE LA HOZ, Alfonso Utrilla. **Las ayudas de la Unión Europea a las regiones españolas en el período 1994-1999**. Fichas descriptivas y apoyos financeiros. (2003)

TODARO, Michael; SMITH, Stephen Smith. **Economic Development**. 11th Edition, Prentice Hall, 2011.

TOVIAS, Alfred. **As economias da Europa do Sul e a integração europeia**. In: PINTO; TEIXEIRA. A Europa do Sul e a construção da União Europeia (1945 – 2000). ICS, 2005.

VÁZQUEZ, Rocío Peña et al. **La Evaluación de os Fondos Estructurales en las Regiones Objetivo 1 para el período 2000-2006: Metodologías y Resultados.** 2011.

VMAPAS. **Mapa das Comunidades Autónomas de Espanha.** Disponível em <<http://www.vmapas.com/Europa/Espanha/Mapa-Comunidades-Autonomas-Espanha.jpg/maps-pt.html>>. Acesso em setembro de 2015.

WALLACE, Helen, WALLACE, John Peterson. **Policy-Making in the European Union.** Oxford University Press Inc., Nova York, 2005.