



# **A *RATIONALE* DA POLÍTICA EUROPEIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – FOCO REDISTRIBUTIVO, CONTORNOS DIFUSOS E PRESSÕES NEOLIBERAIS**

Aline Contti Castro<sup>1</sup>

## **Resumo**

O objetivo do presente artigo é analisar a *rationale* da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (PCEST) da União Europeia (UE), também conhecida como Política de Desenvolvimento Regional ou Política Estrutural. O trabalho começa apresentando as motivações históricas para o estabelecimento dessa política. Em seguida, concentra-se no objetivo de avaliar as lógicas fundamentais evidenciadas no desenho europeu e suas tensões. Destacou-se a dificuldade em estabelecer objetivos precisos, caracterizando uma política de contornos abrangentes e difusos. Ainda assim, a manutenção do foco redistributivo e da *Europa Social* caracterizou-se como grande linha de continuidade, gradualmente influenciada pelas pressões neoliberais vigentes no contexto europeu. Em termos de metodologia, foram avaliadas fontes primárias, diretrizes e documentos comunitários, e fontes secundárias, dialogando com a importante literatura existente na área. Em alguns pontos, procurou-se complementar a reflexão trazendo exemplos empíricos do caso de Portugal.

---

<sup>1</sup> Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL-UnB) em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL). Professora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), oão Pessoa - PB, Brasil. E-mail: alinec.ufpb@gmail.com

**Palavras-chave:** União Europeia. Política de Coesão. Política Estrutural. Desenvolvimento regional. Portugal.

## **THE RATIONALE OF THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY – REDISTRIBUTIVE FOCUS, DIFFUSED CONTOURS AND NEOLIBERAL PRESSURES**

### **Abstract**

The objective of this article is to analyze the *rationale* of the European Union's Economic, Social and Territorial Cohesion Policy, also known as Regional Development Policy or Structural Policy. First, it presents the historical motivations for the implementation of this policy. Then it focuses on the objective of assessing the central logics highlighted in the European policy design and its tensions. The difficulty in establishing precise objectives was evident, characterizing a policy of broad and diffuse contours. Nevertheless, the maintenance of the redistributive focus and of *Social Europe* was characterized as a great continuity line, gradually influenced by neoliberal pressures. In terms of methodology, primary sources, guidelines and official documents of the European Commission, and secondary sources were analyzed, in dialogue with the important literature in the area. To clarify some points, the reflection was complemented with some empirical examples of the case of Portugal.

**Keywords:** European Union. Cohesion Policy. Structural Policy. Regional development. Portugal.

## Introdução

O processo de integração econômica na Europa trouxe certas vantagens para países ricos e pobres. No entanto, a distribuição destas mostrou-se desigual. Em especial, destacaram-se regiões ganhadoras e perdedoras, estabelecendo-se, paradoxalmente, um jogo de soma zero no seio do referido projeto cooperativo. A busca do estabelecimento de um jogo de soma positiva foi então uma das grandes motivações da política regional europeia, viabilizada pelos Fundos Estruturais - destacadamente o Fundo Social Europeu-FSE e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional-FEDER - e pelo Fundo de Coesão (FC). Por meio desses, implementou-se a maior política de desenvolvimento do mundo contemporâneo, em termos de volume e de longevidade (McCANN, 2012). A compreensão do laboratório europeu de experiências desenvolvimentistas é fundamental no mundo contemporâneo, em que se estabeleceu um sistema econômico excludente.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a *rationale* comunitária da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (PCEST) em termos de conceitos, teorias subjacentes e lógicas evidenciadas em seu desenho. A presente abordagem contempla ideais político-estratégicos e aspectos aplicados. De maneira introdutória, a primeira seção do artigo apresenta as motivações históricas para a entrada da temática redistributiva na agenda europeia e para o estabelecimento dos respectivos Fundos.

## A política de desenvolvimento regional europeia – motivações iniciais

A origem dos mecanismos distributivos no contexto europeu data de antes do primeiro alargamento<sup>2</sup>. Na Europa dos seis<sup>3</sup>, a Itália já apresentava PIB *per capita* (PIBpc) menor do que a média comunitária (81,8%) e, no âmbito da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), beneficiou-se por meio dos instrumentos iniciais do Fundo Social Europeu (BEGG, 2010). Após o primeiro alargamento (1973), a Irlanda e o Reino Unido também apresentavam tal

---

2 A PCEST caracteriza o modelo político europeu distributivo. Tal modo diferencia-se dos outros modelos vigentes na UE: o método comunitário tradicional; o modo regulatório; o de coordenação política (caracterizado pelo *Open Method of Coordination*, OMC) e o transgovernamentalismo intensivo (WALLACE, 2005).

<sup>3</sup> Os seis países membros fundadores do processo europeu de integração: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

desvantagem, 52,9% e 96,3% respectivamente (BARBOSA, 2006). Cabe ressaltar que o Tratado de Roma (que constituiu a Comunidade Econômica Europeia, CEE, em 1957) já havia estabelecido o objetivo de reduzir as disparidades regionais e o atraso das regiões menos favorecidas, mas não estabeleceu mecanismos específicos. Nesse contexto, foi instituído o Fundo Social Europeu (FSE) em 1958 – destinando-se, segundo a Comissão Europeia, a apoiar a inserção profissional dos desempregados e de categorias desfavorecidas da população, financiando sobretudo ações de formação.

A Comissão fez então a primeira proposta de estabelecimento da política regional europeia, mas encontrou pouco apoio dos Estados membros (EM) antes do primeiro alargamento (BOURNE, 2007). A entrada da Irlanda e do Reino Unido ampliou o grupo dos potenciais beneficiários de tal política. O alargamento alterou o equilíbrio de forças comunitário e foi um dos impulsos centrais para a constituição de um fundo redistributivo específico. Desde meados dos anos 1970, os Estados acordaram o estabelecimento de mecanismos europeus de proteção social para grupos *marginalizados* na economia doméstica e *não-competitivos* no mercado global - com maior destaque para o setor agrícola. A maior parte do orçamento comunitário passou assim a ser gasta com a Política Agrícola Comum (PAC). Como o Reino Unido não era um grande beneficiário desta política, foi necessário encontrar um meio de compensar este país por sua grande contribuição orçamentária (ALLEN, 2005).

Além disso, as assimetrias tinham sido acentuadas com a implementação da CEE, o que estimulou o debate sobre os impactos espaciais da integração. Para o aprofundamento da integração econômica, foi fundamental criar um mecanismo compensatório. A política regional europeia foi então estabelecida em 1975, por meio do FEDER, seu principal instrumento operacional. Foi possível assim contemplar os interesses divergentes. Os países mais ricos garantiriam os mercados regionais em expansão (no contexto do significativo aumento do comércio intracomunitário estimulado pela CEE) e os países mais pobres receberiam compensações pelos efeitos setoriais negativos da liberalização econômica. Os Fundos também poderiam favorecer o aumento do apoio político ao projeto europeu nas áreas mais pobres.

Segundo informações oficiais, o FEDER apoiou a realização de infraestruturas e investimentos produtivos geradores de emprego, nomeadamente destinados às empresas. Constituiu-se como o fundo de maior orçamento, destacadamente maior do que o FSE, e grande parte

dele destinou-se às regiões onde o PIB *per capita* era menor do que 75 por cento da média europeia (objetivo 1).

A política de desenvolvimento regional passou a ser associada com o termo *coesão* a partir de 1986, por meio do Ato Único Europeu (AUE). Este estabeleceu que a ação comunitária teria como objetivo “promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da comunidade”. Assim como no Tratado de Roma (1957), o AUE destacou: “Em especial, a Comunidade procura *reduzir as diferenças* entre as diversas regiões e o *atraso* das regiões menos favorecidas” (artigo 130, grifo nosso). Isso significava um compromisso com a redução das disparidades econômicas e sociais e para as necessidades de regiões e grupos que manifestavam pobreza relativa. Um novo impulso aos investimentos dos Fundos foi dado no percurso de estabelecimento da União Econômica e Monetária (UEM), tendo em vista que o objetivo central era o alcance dos critérios de Maastricht<sup>4</sup> e que o aprofundamento acarretava uma menor autonomia da política interna. O objetivo do então Presidente da Comissão, Jacques Delors, era exatamente o de “atuar no sentido de minimizar os efeitos do mercado e da moeda única nos países mais pobres” (VIGNON, 2008).

O terceiro mecanismo financeiro da PCEST, o Fundo de Coesão (FC), foi criado em 1994, estimulado pelo Tratado de Maastricht (1992) e o fim da Rodada Uruguai (1994), como auxílio na transição para a UEM. Os países elegíveis para esse Fundo deveriam ter um programa desenhado para alcançar as condições da convergência econômica e, em especial, apresentar PNB (Produto Nacional Bruto) *per capita* menor do que 90 por cento da comunitária. Inicialmente, os países da coesão eram: Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia. Após 2004, a Irlanda, em função da melhora de seus indicadores, passou a não receber mais aportes desse Fundo, e todos os novos membros do leste europeu passaram a ser elegíveis. Cabe destacar que o atrelamento do fundo ao PNB, com a consideração da produção genuinamente nacional, é um dos grandes diferenciais do FC. Este também é menor do que o FEDER. Segundo a Comissão, destinou-se a cofinanciar projetos relativos à rede de infraestrutura de transporte transeuropeia e à área ambiental e acabou direcionando-se a grandes obras de infraestrutura.

---

<sup>4</sup> Os critérios definidos no Tratado de Maastricht para admissão à UEM foram os seguintes: déficit público máximo de 3 por cento do PIB; dívida pública de no máximo 60% do PIB; inflação baixa e controlada; taxa de juro de longo prazo controlada; moeda estável, dentro da banda de flutuação do Mecanismo Europeu de Câmbio.

Até 2006, o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) e o IFOP (Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca) também faziam parte dos Fundos Estruturais, mas tinham dimensão relativa pequena no âmbito da PCEST. O FEOGA destinava-se ao financiamento da política agrícola comum, e IFOP apoiava as evoluções estruturais do setor da pesca. No último período de programação, 2007-13, o FEOGA foi substituído pelo [Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural](#) (FEADER) e o IFOP converteu-se no [Fundo Europeu para as Pescas](#) (FEP). Estes passaram a ter as suas próprias bases jurídicas e deixaram de fazer parte da política de coesão.<sup>5</sup> De qualquer forma, dos anos noventa até o presente, os fundos estruturais e de coesão responderam por cerca de um terço dos gastos europeus; e a PCEST e a PAC representaram os principais gastos comunitários (cerca de 80% do orçamento).

Em termos teóricos, a criação dos Fundos Estruturais e de Coesão poderia ser compreendida por meio da tese neofuncionalista do *spillover* (transbordamento)<sup>6</sup>, tendo em vista que o alargamento e o andamento da integração econômica foram elementos centrais para a criação da política regional. No entanto, as motivações políticas - intergovernamentais - de sua criação enfraqueceram esta tese. A compreensão dos Fundos como *side-payments* (compensações), necessários para a obtenção de acordos em temas conflitantes, ganhou então peso na academia (BOURNE, 2007). O Fundo de Coesão, especificamente, foi reconhecido na literatura como incentivo demandado por Felipe Gonzáles em troca da ratificação espanhola do Tratado de Maastricht (MARKS, 1996).

Contudo, em uma leitura mais abrangente, a criação dos referidos Fundos pode ser compreendida tanto como uma consequência, um transbordamento (*spillover*) inerente a um processo de profunda integração econômica; quanto como um mecanismo compensatório aos Estados economicamente mais frágeis, tendo em vista que uma variável explicativa não exclui a outra. Neste sentido, nos aproximamos da visão contemporânea de Haas (2001)<sup>7</sup>. No caso de

---

<sup>5</sup> Ver: [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/faq/q8/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/faq/q8/index_pt.htm)]. Acesso em: dezembro, 2017.

<sup>6</sup> Segundo Haas (2001), a dinâmica de *spillover* indicava que a integração em uma área temática muito certamente conduziria à integração também em outras áreas.

<sup>7</sup> O autor defende a aproximação das duas abordagens. Haas esclarece: “I find it at least very curious that despite great similarities in both ontological and epistemological assumptions my treatment and Moravcsik’s turn out to be so different. His ontology is described in detail as ‘liberalism’, in Moravcsik 1997. Its core assumptions are identical with those of NF [neofunctionalism] and seem quite compatible with certain kinds of

Portugal, pode-se acrescentar que os Fundos contribuíram para que o país aceitasse a liberalização do setor de têxteis no âmbito da Rodada Uruguai do GATT (RIEGER, 2005).

Ainda em sentido amplo, pode-se afirmar que o valor da *Europa social* mostrou-se resistente no âmbito comunitário por meio da Política de Coesão e coexistiu com as perspectivas neoliberalizantes da integração econômica. O objetivo do crescimento econômico foi um ponto em comum entre essas duas perspectivas, pois aliaria a ampliação do bem-estar ao aumento do potencial de consumo. Ademais, as limitações encontradas pelos mecanismos de mercado em resolver problemas sociais deixaram margem para a continuidade histórica de intervenções *desenvolvimentistas*, influenciadas pela social-democracia europeia. Enquanto a liberalização econômica voltava-se para o mercado, a política de coesão procurava aproximar a UE da sociedade por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível<sup>8</sup>. Bauman (2006) acrescenta ainda que tal política foi um importante elemento no intuito de evitar desequilíbrios migratórios.

Após essa breve introdução sobre as motivações iniciais da PCEST, passaremos à reflexão sobre a sua *rationale*.

## A abrangente Rationale Comunitária

Qual a *rationale* da Política de Coesão no âmbito europeu? Que lógicas destacam-se em seu desenho? No intuito de responder a essa questão, serão analisadas as premissas comunitárias. Sabe-se que, na abordagem teórica do processo de formulação de políticas públicas, um preceito fundamental é a definição clara do problema a ser enfrentado. Esta clareza não há na PCEST. Para se refletir sobre as raízes de tal dificuldade, serão avaliadas: a amplitude e imprecisão conceitual dos termos *coesão econômica, social e territorial*; e a influência dos múltiplos embasamentos teóricos relativos ao debate sobre o desenvolvimento regional. Em seguida, serão discutidas as lógicas centrais da referida política e suas tensões e apresentadas algumas críticas à *rationale* comunitária.

O primeiro ponto que chama a atenção ao se pensar na PCEST são os seus diversos nomes. As denominações *política (de desenvolvimento) regional, política estrutural e política de coesão* são

---

*constructivism as well. It is difficult to understand why he makes such extraordinary efforts to distinguish his work from these sources.*" (HAAS, 2001, p. 9).

<sup>8</sup> Ver: Piattoni (2010).

usadas na literatura com o mesmo significado. O estabelecimento do FEDER estimulou as duas primeiras denominações. A partir do Ato Único, tal política passou a ser associada com o termo coesão e foi agrupada sob o título Coesão Econômica e Social. O Tratado de Lisboa (2009) acrescentou o adjetivo *territorial* a este título (BOURNE, 2007).

A coesão *econômica* tem como objetivo a redução de assimetrias entre os países e regiões da UE. Este eixo proporciona o indicador principal para aferir elegibilidade para a maior parte dos Fundos Estruturais. Tal dinâmica confere o foco central da política de coesão no desenvolvimento econômico, na crença de assim viabilizar a melhora da qualidade de vida das pessoas. Em função da importância do crescimento da renda individual, o PIB *per capita* e a taxa de desemprego constituem-se nos indicadores centrais desta política.

Tradicionalmente, o principal instrumento do aspecto *social* da coesão foi o FSE, com primazia do eixo educacional. Segundo a Comissão, a UE busca a coesão e o progresso social por meio de políticas específicas de emprego, educação e formação profissional, bem como por meio da promoção e melhoria das condições de vida e de trabalho, incluindo a proteção e inclusão social<sup>9</sup>. No contexto da política de coesão e sob um olhar crítico, no entanto, as ações sociais da UE são muito limitadas em termos de alcance e de valores<sup>10</sup>. Reconhecidamente, quase nenhuma ênfase é colocada sobre as disparidades entre os grupos sociais e os indivíduos dentro dos Estados, regiões ou áreas locais (HOOGHE, 1998). Os avanços comunitário mais recentes no âmbito das políticas sociais referem-se a uma nova abordagem em termos de estratégia e governança, evidenciada no Método Aberto de Coordenação.

No tocante à coesão *territorial*, embora tenha sido feita a primeira referência no Tratado de Amsterdã (1997, artigo 16), o princípio foi recentemente consagrado por meio da ratificação do Tratado de Lisboa (2009). Foi a primeira vez que a dimensão territorial figurou entre os objetivos da UE. Este Tratado reforçou o papel das regiões, consagrando uma nova definição do princípio de subsidiariedade, que passou a abarcar os níveis local e regional<sup>11</sup>.

---

9 Contemporaneamente, sua agenda de política social (2000) fornece o roteiro para a política social e de emprego, buscando traduzir os objetivos políticos da Estratégia de Lisboa para a renovação social e econômica em medidas concretas.

<sup>10</sup> Neste sentido, ver: Daly (2010).

<sup>11</sup> De acordo com este princípio, a UE só deve intervir se os resultados previstos da ação forem atingidos de forma mais eficaz por meio da atuação europeia do que da ação nacional ou regional/local. Ver:



Segundo o Comitê das Regiões (CoR), este foi o órgão responsável por trazer o conceito adicional de *coesão territorial* para o léxico da Comunidade. O Tratado de Lisboa (artigo 174) refere-se à necessidade de promover um desenvolvimento harmonioso da União através da “[...] redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”. Este preceito é bem parecido com o que já havia sido acordado anteriormente no Tratado de Roma (1957) e no AUE (1986). Segundo a Comissão, entende-se por coesão territorial o “[...] desenvolvimento harmonioso e sustentável de todos os territórios com base nas suas características e recursos naturais.”<sup>12</sup>

Mais especificamente, pode-se definir o *desenvolvimento territorial* como um “[...] processo de criação, retenção e distribuição de riqueza num dado território, com um sentido positivo de crescimento, e numa perspectiva multidimensional” (MEDEIROS, 2012, p. 12), com o objetivo final de atingir a coesão territorial. Ainda segundo Medeiros (2013), este último conceito pode ser entendido como o processo de promoção de um território mais equilibrado por meio: da redução dos desequilíbrios socioeconômicos; da promoção da sustentabilidade ambiental; do reforço e melhoria dos processos de governança e cooperação territorial e do reforço e estabelecimento de um sistema urbano mais policêntrico.

Esse amplo panorama, o da coesão econômica, social e territorial, refletiu-se em uma política pública europeia de contornos difusos. A principal perspectiva utilizada foi a da redução das assimetrias e do atraso, com foco nos níveis de desenvolvimento econômico; mas os referidos caminhos conceituais compreensivos deixaram margem para intervenções diversas ao sabor dos Estados. De certa forma, tal imprecisão refletiu a dificuldade histórica da UE em articular as diferentes dimensões do desenvolvimento e a primazia tradicional do aspecto econômico. Outros fatores que reforçaram a amplitude política-conceitual foram o interesse da Comissão em atender a interesses diversos e aumentar sua aprovação; e a adequação da política regional à pressão neoliberal por meio da ênfase na promoção do crescimento econômico. Ademais, a Comissão, ao primar

---

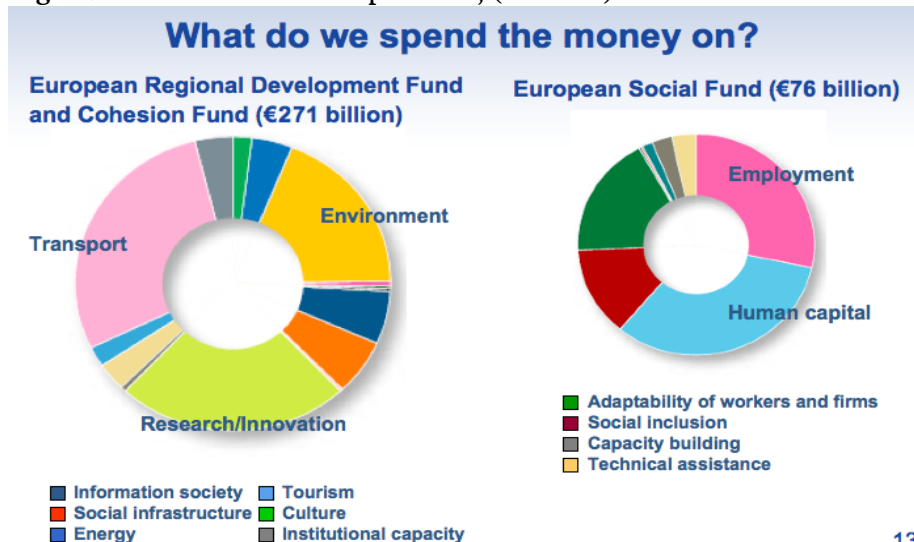
[[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html)]. Acesso em: setembro, 2017.

12 Para mais detalhes, ver: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52009DC0295>]. Acesso em: setembro, 2017. Cf. também Medeiros (2012, p. 12) para uma síntese das diversas definições propostas de coesão territorial.

por tal abordagem, buscou evitar uma conhecida falha das organizações econômicas internacionais em primar por um modelo único e restrito de desenvolvimento econômico para todos os países.

Os gastos do último período de programação, 2007-2013, ilustram a referida amplitude da política estrutural. Nesse período, a maior parte das ações da PCEST esteve direcionada destacadamente para as áreas de: transporte, inovação e meio ambiente. Além dessas, os investimentos do FEDER e do Fundo de Coesão (271 bilhões de euros) também contemplaram as áreas de: sociedade da informação, infraestrutura social, energia, turismo, cultura e capacidade institucional. Nesse mesmo período, o FSE representou cerca de um quarto desse montante (76 bilhões de euros), destinando-se principalmente às ações destinadas ao emprego e capital humano. Parte menor deste fundo destinou-se à adaptação de trabalhadores e firmas; inclusão social; construção de capacidades e assistência técnica (figura 1). A Comissão procurou enfatizar que a política de coesão seria um instrumento para fornecer *ajuda* (*aid*) regional e funcionaria por meio do investimento em infraestrutura, capacitação, inovação e investigação, e não da livre distribuição (DGRegio, 2014a).

**Figura 1:** Gastos da PCEST por área, (2007-13).



13

Fonte: DG Regio (2014b).

Tendo em vista tal panorama, pergunta-se então: o que é afinal a política de coesão europeia? Política redistributiva com caráter assistencialista, de *ajuda* aos mais pobres? Política de redução de

assimetrias e de promoção do crescimento econômico? Política de inclusão social? Política de geração de empregos? Política de promoção do desenvolvimento sustentável; da competitividade; da inovação; do desenvolvimento dos territórios? Definitivamente, seu escopo é *over ambitious*<sup>13</sup>.

Conforme leitura mais pragmática, tão amplo ponto de partida inicial acabou por acarretar um baixo controle europeu dos resultados. A UE ofereceu diversas opções que foram, na prática, escolhidas pelos Estados membros por meio dos planejamentos estratégicos nacionais, construindo uma dinâmica da descentralização relativa em termos de opções estratégicas e de gestão.

Além dessa referida amplitude conceitual, a dificuldade na definição de um objetivo mais específico para a política de coesão foi também reforçada pelos múltiplos embasamentos teóricos subjacentes à questão do *desenvolvimento regional*.

Em meados do século XX, a teoria econômica começou a discutir a questão espacial. Uma das Escolas em evidência foi a dos polos de crescimento, com destaque para a obra de François Perroux. A análise do processo de polarização gerou como consequência a necessidade de fortalecer tais centros por meio da indústria motriz, com impacto positivo nos seus arredores; e a importância do estabelecimento de canais de comunicação entre estes polos para evitar a concentração econômica - daí a ênfase na infraestrutura (COUTO, 2012). Nesse sentido, destacou-se a importância da abordagem *top-down* e da intervenção estatal na promoção ativa do desenvolvimento de determinados espaços. Ainda assim, cabe lembrar que, de acordo com esta Escola, o crescimento do produto no polo provoca efeitos contraditórios sobre o crescimento da periferia: efeitos de difusão (propulsão, *spread*) e efeitos de sucção (regressão, *backwash*). Em termos de convergência, os efeitos de difusão a favorecem ou, pelo menos, não atrapalham; enquanto os efeitos de sucção a prejudicam. “Na prática, não se sabe qual deles domina, sendo as proposições da escola dos polos dificilmente testáveis empiricamente.” (BALEIRAS, 2011, p. 39).

Posteriormente, outras Escolas surgiram e procuraram refinar a discussão dos polos – notadamente, a Nova Geografia Econômica (NGE, com destaque para os escritos de Paul Krugman). Ao combinar conceitos já conhecidos, esta Escola avançou na reflexão sobre as dinâmicas de crescimento econômico. Segundo esta, as economias de escala e aglomeração favorecem a concentração geográfica da

---

13 Nesse sentido, também argumentam Begg (2010) e Eiselt (2009).

produção e, por conseguinte, do emprego e do rendimento; e os custos de transporte atuam, ao contrário, de modo centrífugo, favorecem a descentralização da atividade econômica na medida em que as empresas procuram diminuir seus custos como resposta ao aumento da procura (consumo). Na prática, destaca-se uma tensão entre forças contrárias, pelo que o equilíbrio na distribuição geográfica das empresas e dos consumidores é precário, gerando diferentes padrões de distribuição geográfica das atividades econômicas, como “[...] ausência de equilíbrio (padrão indefinido), situações extremas de centro-periferia (uma região a perder continuamente os fatores móveis e a produção transacionável, e outra a ganhá-los indefinidamente) e inversões de posição (centro passando à periferia e vice-versa).” (BALEIRAS, 2011, p. 44). Segundo Piattoni (2010), essa Escola nos ensinou que a rendibilidade depende das condições sociais e políticas obtidas localmente (dependendo, portanto, de fatores não econômicos), e que *lugar*, e não apenas *escala*, é fator altamente relevante para formas específicas de organização econômica.

Em termos de implementação, a segunda geração das políticas de desenvolvimento regional passou a enfatizar a competitividade, inovação e o localismo (enfoque *bottom-up*) – no contexto de valorização de novos paradigmas de crescimento e desenvolvimento endógeno. Tal geração foi influenciada, a partir dos anos 1970/80, pela ascensão neoliberal. Esta abordagem prevaleceu até o final dos anos 1990, mas sua eficiência foi questionada. Mais recentemente, as políticas regionais de terceira geração procuraram equilibrar os dois enfoques anteriores, *top-down e bottom-up* (COUTO, 2012).

Sob a ótica da Ciência Regional, pode-se afirmar que, de meados dos anos 1980 até 2010, seus estudos foram marcados por uma fase de menor importância relativa, quando tais estudos enveredaram para o aprofundamento teórico, no sentido de aperfeiçoamento de modelos abstratos e de menor avanço empírico. Segundo Ribeiro e Remoaldo (2015), essa fase foi recentemente revertida com a ampliação do discurso sobre a sustentabilidade dos territórios e com maior relevância pública da matéria.

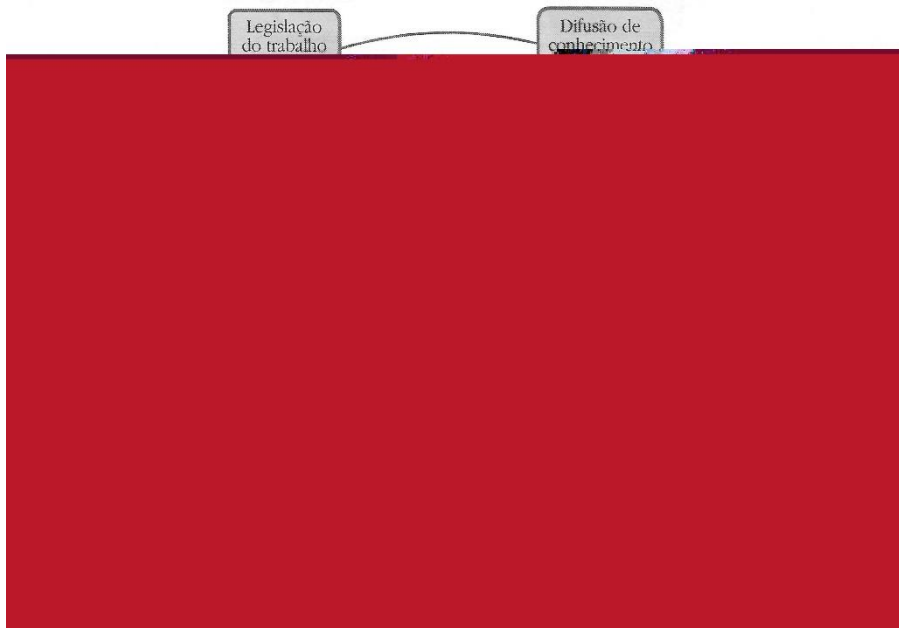
Nesse contexto, o debate sobre o desenvolvimento territorial tornou-se mais complexo. Algumas Escolas colocaram grande ênfase na influência de fatores intangíveis como instituições; liderança; empreendedorismo e inovação. Ainda assim, tendo em vista o amplo debate atual e os diversos exemplos diferenciados no âmbito internacional, conclui-se que os fatores que contribuem para o desenvolvimento dos territórios são diversos. Piattoni (2010, p. 34) questiona a existência de padrões universais. Ressalta que os modelos

e as práticas sociais, culturais e políticas correlatas adquirem respeitabilidade quando sustentam altas taxas de crescimento econômico. “A ilusão de replicabilidade é assim reproduzida e a consistente noção do território como lugar é substituída pela rasa noção do território como escala.” Quando o desempenho econômico passa a não ser mais destacado, essas configurações passam a ser apontadas como ineficientes e atrasadas (ou vice-versa).<sup>14</sup>

Baleiras (2011) tentou sintetizar os aspectos centrais de tal fenômeno por meio de um modelo completo de desenvolvimento regional sustentável (DRS) em que procurou mostrar o estado da arte, com base na evolução doutrinária, apontando os fatores exógenos e endógenos que impactam sobre o DRS (figura 2). Na parte externa do círculo, estão colocados os fatores exógenos mais destacados: difusão do conhecimento e inovação; políticas monetária e orçamental; justiça, educação e saúde; infraestruturas de transporte; projetos de investimento direto externo; mobilidade dos fatores de produção; e legislação trabalhista. Os fatores endógenos, por sua vez, estão na parte interna: capital produtivo (CP); capital humano (CH); capital social (CS); capital criativo (CCr); capital ecológico (CE); capital cultural (CC); capital institucional (CI). Tal imagem é ilustrativa de quão complexo é tal fenômeno, dificultando a objetividade da política estrutural.

---

14 “As ricas tradições culturais do sul italiano, do norte da Noruega e da franja céltica foram consideradas como essencialmente atrasadas e corruptas quando foram associadas com baixas taxas de crescimento. O surto de crescimento espetacular da República da Irlanda nos anos de 1980 e 1990 foi acompanhado por uma mudança precipitada e envergonhada desses estereótipos e pelo surgimento de um discurso completamente diferente (“Celtic tiger”).” (PIATTONI, 2010. p. 33, tradução livre da autora).

**Figura 2:** Modelo completo de desenvolvimento regional sustentável

Fonte: Baleiras, 2011.

Passando das análises teóricas para as centradas no caráter empírico, a não abordagem do tema da *integração produtiva* chama a atenção no desenho comunitário, tendo em vista que este é um conhecido mecanismo econômico que favorece a convergência. Essa dinâmica ocorreu principalmente no centro geográfico da Europa, mais precisamente entre Alemanha, Áustria e os novos Estados membros vizinhos; com pouca participação da UE, assim como do governo alemão. Neste sentido, os atores chaves foram grandes e médias empresas alemãs que contaram com o apoio e a promoção ativa dos governos de alguns novos Estados membros (DULLIEN, 2010).

No contexto da importância do debate contemporâneo sobre a construção de cadeias globais/regionais de valor, destaca-se o fato de ser um requisito fundamental da PCEST a construção de um *puzzle* estratégico no nível nacional, mas, no nível comunitário, não haver uma estratégia pragmática de interação entre as partes do todo. Cada país constrói a sua lógica particular dentro de amplas diretrizes pré-estabelecidas, mas não há uma abordagem comunitária em termos de integração econômico-produtiva, uma visão de complementaridade econômica, um planejamento europeu integrado que facilite o alcance

desses objetivos. Percebe-se que a integração econômica revestiu-se pois da esfera do mercado e da crença de que suas falhas seriam remediadas regionalmente, pelas intervenções dos Fundos. Não houve pois um planejamento integracionista em nível europeu, o que foi reforçado pelo menor grau relativo de integração política.

Assim, ao que parece, a lógica central de constituição da política de coesão foi mesmo redistributiva, assistencialista, e por isso tantos objetivos, para que cada Estado pudesse escolher as suas opções. Como reforçou Allen (2005) ao referir-se ao Fundo de Coesão, seu foco principal não foi uma *rationale* de desenvolvimento regional e sim um incentivo aos países pobres, relacionado à consecução da UEM. Isso não invalidou a importância da política de coesão como instrumento que evitou o aumento da divergência<sup>15</sup>, mas contribuiu para dificultar a objetividade e a otimização dos resultados em termos de convergência. As evidências mostram que a integração produtiva foi deixada a cargo do setor privado - em função do pressuposto de que o mercado bastaria ou de que seria difícil conduzir mais diretamente as forças do mercado - e isso acabou por beneficiar alguns países em detrimento de outros, nomeadamente do sul da Europa.

Após o destaque dessa lacuna, pode-se ressaltar três lógicas centrais no funcionamento da política europeia de desenvolvimento regional: (i) a crença na eficiência da intervenção pública em parceria com o setor privado; (ii) o princípio da concentração, já que parcela importante dos recursos foi para as regiões do objetivo 1; e (iii) a lógica política da descentralização-democratização.

A parceria público-privada foi estimulada num contexto de tensão entre Estado e mercado, de crítica neoliberal aos mecanismos de intervenção estatal. Hooghe (1998), em artigo seminal, apresenta dois dominantes e conflituosos modelos de organização da sociedade europeia: a perspectiva do capitalismo europeu regulado e os defensores da visão neoliberal<sup>16</sup>. Tal divergência refletiu-se na tensão histórica entre coesão (caráter redistributivo) e competitividade. Nesse âmbito, a PCEST representou o elemento europeu mais importante da ideia de capitalismo regulado.

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, ver Fattore (2007).

<sup>16</sup> A autora lista outros rótulos semelhantes. "Others typify the tension as one between a neo-American model and social democracy (WILKS, 1996), unfettered and institutional capitalism (CROUCH and STREECK, 1997), unco-ordinated or co-ordinated regimes (SOSKICE, 1992, 1998), Anglo-Saxon versus the Rhine social market economy (RHODES and VAN APELDOORN, 1997)." (HOOGHE, 1998, p. 2).

A força da perspectiva neoliberal no arcabouço integracionista pôde ser evidenciada por alguns fatores como: a liberalização do mercado; as privatizações; a tributação ideal para os negócios; a flexibilidade do mercado de trabalho (HOOGHE,1998); a assimetria nas instituições europeias a favor de políticas liberais e a propagação da ideologia neoliberal - que aumentaram a concorrência entre os Estados no sentido de proporcionar circunstâncias favoráveis para a mobilidade de capital (SCHARPF, 1999). O espaço para tal mobilidade alargou-se consideravelmente, e os objetivos de política social foram cada vez mais considerados inviáveis (HOOGHE, 1998).

A perspectiva do capitalismo regulado (social-democrata ou social de mercado) representou um contraponto a tal abordagem. Seu mais influente defensor foi Jacques Delors, Presidente da Comissão Europeia entre 1985 e 1994. Importantes grupos apoiaram essa vertente: a maioria dos partidos de centro-esquerda e democratas cristãos da Europa; sindicalistas; ambientalistas; atores governamentais e associações de interesse locais regionais; maiorias na Comissão e no Parlamento Europeu (particularmente o Comitê Regional); especialistas em desenvolvimento regional; e até certos representantes de empresas em nível nacional e europeu. Nesse contexto, as ações da política estrutural justificaram-se pelo aumento da produtividade econômica. Pretendia-se criar uma democracia liberal europeia capaz de regular os mercados, definir a parceria entre os atores públicos e privados e redistribuir recursos. Alegava-se que o mercado único funcionava de forma mais eficiente se os atores políticos fornecessem bens coletivos como infraestrutura de transportes e comunicações em nível europeu, redes de informação, instrução da força de trabalho e pesquisa e desenvolvimento. Nessa perspectiva, o objetivo da política de coesão não era substituir as forças de mercado imperfeitas ou compensar os perdedores, mas aumentar o potencial de crescimento econômico nas regiões mais atrasadas, induzindo os agentes públicos e privados a criar e compartilhar bens coletivos (HOOGHE, 1998).

Havia também uma tensão relativa ao orçamento. Hooghe (1998) destaca a pressão para diminuição do orçamento europeu redistributivo, da coesão. Ao que podemos acrescentar as pressões pelo aumento dos gastos externos, em especial com a PESC - Política Externa e de Segurança Comum (WALLACE, 2005). De qualquer forma, o corte dos gastos da coesão não aconteceu. A política regional, de fato, representou uma transferência de recursos para as áreas mais pobres e sua dimensão orçamentária foi mantida, inclusive no atual período de programação (2014-2020). Para isso, contribuíram duas



dinâmicas fundamentais: o alargamento para o leste e as crescentes dificuldades econômicas da Europa do Sul.

A crise recente da zona do euro e o novo aumento das assimetrias parecem ter contribuído, ainda que temporariamente, para a manutenção do orçamento da coesão. Ademais, a integração econômico-comercial e financeira estava produzindo resultados positivos para as economias europeias centrais no início do século XXI, satisfazendo os anseios neoliberais e deixando margem para a continuidade das políticas redistributivas. A propósito, muitos dos projetos realizados nos países europeus periféricos, como a realização das infraestruturas, tiveram também a participação de grandes empresas multinacionais europeias. Outro aspecto da influência neoliberal na política de coesão diz respeito ao maior foco na competitividade em detrimento dos aspectos sociais. Foi o que aconteceu com a lisbonização da agenda e a questão da relativa restrição da parceria a atores economicamente produtivos<sup>17</sup>.

A segunda *rationale* central da política de coesão diz respeito ao princípio da concentração. O debate versa sobre a necessidade de focalização total dos recursos nas áreas mais pobres da UE. De acordo com uma visão crítica, a concentração plena dos Fundos, seu uso de forma mais estrita e um eventual aumento orçamentário poderiam gerar um impacto estrutural mais significativo. Do outro lado, estão os que advogam uma compreensão mais abrangente da coesão, como um meio para uma Europa social e participativa, sendo preferível a distribuição ampla dos recursos. Esse é um grupo político diminuto que consiste principalmente de atores do norte, ricos em recursos e generalistas. Ainda assim, estas tensões contribuíram para dividir a coalizão da coesão (HOOGHE, 1998).

A terceira lógica fundamental da PCEST é a relação entre descentralização e avanço democrático. Ainda que o princípio da parceria<sup>18</sup> venha sendo questionado no tocante à sua eficiência econômica, os que defendem a maior democratização europeia são os

---

<sup>17</sup> Para uma análise das mudanças no período atual de programação, 2014-20, ver: Carballo-Cruz (2015).

<sup>18</sup> O Princípio da Parceria refere-se à participação de atores regionais e locais no âmbito da política de coesão – em termos de regras e procedimentos que previam que a Comissão Europeia, as autoridades nacionais e as autoridades subnacionais colaborassem estreitamente e continuamente na concepção e implementação de programas financiados pela UE. O objetivo era proporcionar às autoridades subnacionais de qualquer Estado-Membro uma participação substancial na política de coesão (HOOGHE, 1996). Os outros Princípios fundamentais da Política de Coesão são: Concentração; Programação e Adicionalidade.

seus grandes defensores e mostram-se satisfeitos com o aumento da atividade entre uma variedade de atores subnacionais (HOOGHE, 1998). No entanto, a relação direta entre democratização e descentralização, muitas vezes, passou a ser considerada como uma premissa. Tal perspectiva deve ser analisada com mais profundidade no nível micro, pois ainda há unidades regionais cujo exercício político é ainda pouco participativo e democrático. Assim, a dinâmica de promoção mais ativa do processo de democratização demandaria mais trabalho da UE. Mas uma atuação europeia mais assertiva nesta área poderia reforçar a legitimidade democrática das instituições comunitárias.

Em função de uma trajetória histórica de reforço das identidades subnacionais (PIATTONI, 2010) dificilmente se pode questionar a importância da descentralização. Naturalmente, para o cidadão comum não interessa que as decisões importantes sejam tomadas em uma esfera central distante de sua realidade cotidiana, sem sua participação. O processo de descentralização é então pressuposto importante do avanço democrático. Este facilita a responsabilização (*accountability*) e confere mais autonomia e liberdade às localidades. Ainda assim, relegar o avanço democrático ao princípio da parceria é pouco para a UE. No caso de Portugal, por exemplo, em relação às décadas de não alternância de poder na Região Autónoma da Madeira e das denúncias recorrentes na imprensa portuguesa de concentração de poder e atitudes discricionárias do governo de Alberto João Jardim, a Comissão apresentou uma resposta pragmática sob a justificativa de que este tema não é da alçada comunitária e compete ao Estado Membro (ROZSA, 2014). De qualquer forma, se um dos objetivos centrais é a promoção democrática, é fundamental que a UE tenha uma postura política mais relevante neste aspecto – e que encontre o delicado equilíbrio entre a não-ingerência e a promoção mais ativa da democracia, da transparência, de novos mecanismos de *checks and balances*. Com o alargamento para o leste, os primórdios de um mecanismo de maior vigilância democrática no âmbito da UE começaram a ser discutidos em 2014<sup>19</sup>.

---

19 Ver: “Comissão Europeia apresenta estratégia para vigiar e punir ameaças ao Estado de direito na União”, Público, Lisboa, 13/03/2014. Disponível em: [<https://www.publico.pt/2014/03/12/mundo/noticia/comissao-europeia-apresenta-estrategia-para-vigiar-e-punir-ameacas-ao-estado-de-direito-na-uniao-1628023>]. Acesso em: setembro, 2017.

Além desses pontos críticos, pode-se ainda questionar a dinâmica resultante de anos de investimento da política estrutural. De fato, ocorreu o fortalecimento das regiões centrais, em detrimento das periféricas, e a manutenção relativa das desigualdades – com baixo nível de *catching-up* das regiões mais pobres (CE, 2008). Daí a importância de se refletir sobre a dinâmica de concentração econômica nas cidades centrais europeias.

No tocante à ênfase nos investimentos em infraestrutura, o paradoxo se estabeleceu. Inicialmente, grandes investimentos nesta área justificavam-se no sentido de evitar a concentração econômica desigual. No entanto, em muitos casos, ao facilitar a ligação da periferia com o centro, estes investimentos acabaram por reforçar a dinâmica da dependência. No caso de Portugal, por exemplo, há evidências de que os investimentos em auto-estradas contribuíram para o fortalecimento de Lisboa em detrimento de outras áreas periféricas (ANDRAZ; PEREIRA, 2010), e assim destacaram-se críticas ao que no país ficou conhecido como a dinâmica do *spillover*<sup>20</sup>. Essa premissa foi uma das principais justificativas políticas para os grandes investimentos estruturais em Lisboa. Em tese, os impactos positivos dos investimentos na capital seriam sentidos em outras regiões do país.

Nesse contexto crítico, uma pesquisa apoiada pela Comissão (2008) sugeriu algumas recomendações normativas de mudanças na política de coesão europeia. O foco desta política deveria estar voltado para: acelerar a *convergência das estruturas industriais*; reorientar os recursos para os *setores mais avançados* (em função do baixo desempenho econômico das regiões focadas no primeiro setor) e para políticas de incentivo às *indústrias sustentáveis* (em função do fraco desempenho das regiões especializadas em indústrias tradicionais, intensivas em recursos naturais); criar estímulos específicos para o *mercado de trabalho*; e realizar a *integração produtiva* partindo do foco das empresas nacionais. Tais medidas também fortaleceriam a atração de investimento direto externo (IDE). Essas recomendações são plenamente compreendidas em termos teóricos e chegaram a influenciar algumas mudanças estratégicas pontuais. No entanto, o jogo de forças e interesses estabelecidos no contexto europeu, nos

---

20 Ver: “Presidente da CCDR do Norte reclama ‘verdade’ nos fundos comunitários. Disponível em: [<https://www.publico.pt/2014/01/31/economia/noticia/presidente-da-ccdr-do-norte-reclama-verdade-nos-fundos-comunitarios-1621779/amp>]. Acesso em: setembro, 2017.

países ricos e pobres, tem dificultado a implementação destas ousadas mudanças na política europeia de desenvolvimento regional.

Em suma, as críticas à PCEST são muitas: alguns reclamam que os recursos são muito limitados ou muito dispersos; outros contestam a *rationale* desta política. Um grupo questiona a lógica *trickle-down*, segundo a qual os benefícios atribuídos às forças produtivas de uma região pobre, ao final, irão aumentar o padrão de vida de todos da região (MCALEAVEY; DE RYNCK, 1997). Outros são céticos sobre a capacidade de micro-gerenciar o potencial de crescimento através da política regional (GRAHL, 1996). Por fim, outra crítica recorrente diz respeito ao uso do PIB *per capita* como critério inadequado para medir a disparidade.

O uso do PIB *per capita* adviria de uma influência neoclássica – pois relaciona o desenvolvimento com o crescimento do produto potencial. Além disso, este indicador não conseguiria retratar os problemas de uma região com PIB maior, por exemplo, as notórias dificuldades dos grupos excluídos e marginais das grandes cidades (Lisboa e Paris, por exemplo). Assim, há outras diversas propostas de construção de indicadores mais abrangentes relativos à temática do desenvolvimento. Uma outra possibilidade seria reforçar a utilização do PNB, mas esta é uma proposta um tanto quanto ousada e distante do debate e da agenda atual.

A posição da Comissão entretanto foi firme pela não mudança, com a justificativa de que o PIB *per capita* é um indicador pragmático, simples e confiável (SCHRÖDER, 2008). O PIB *per capita* regional, ainda que não meça as desigualdades internas, foi um indicador razoável como medida de riqueza das regiões europeias. Mudar esse aspecto para tentar abarcar outras regiões ricas, mas com problemas internos de exclusão, seria tirar o foco das regiões mais pobres. Em sintonia com o princípio da subsidiariedade, as regiões mais abastadas poderiam desenvolver mecanismos próprios de redução da pobreza, e como ainda continuam recebendo financiamentos via objetivo 2 (competitividade), poderiam também remanejar esses recursos para projetos sociais, em especial os que conseguissem aliar inclusão e competitividade. Ademais, os Estados dispõem da possibilidade de reorganizar as suas regiões - no sentido de manter o critério de elegibilidade, como aconteceu no caso da região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), cujo alcance territorial diminuiu sensivelmente. Tal flexibilidade conferiu aos Estados membros uma margem de manobra razoável para a continuidade da recepção dos investimentos.

## Conclusão

Desde o Tratado de Roma (1957), afirmou-se a importância de reforçar a unidade das economias europeias “e assegurar seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”. A partir do Ato Único Europeu (1986), a Política Europeia de Desenvolvimento Regional tornou-se, junto com a PAC (Política Agrícola Comum), o foco principal dos gastos comunitários. Bilhões de euros foram alocados de forma predominantemente redistributiva, assegurando a continuidade da Europa Social, com benefícios também destinados a regiões específicas dos países centrais. Historicamente, refletiu o *spillover* neofuncionalista, assim como atendeu aos esquemas compensatórios intergovernamentais.

Nesse contexto, e procurando contemplar as perspectivas conceituais de uma política de coesão econômica, social e territorial, ganhou contornos demasiadamente amplos e difusos e foi implementada por meio de planejamentos nacionais/regionais que, ainda se estivessem obrigados a seguir os parâmetros europeus (minimamente restritivos), evidenciaram a falta de um amplo planejamento comunitário, assim como a ausência de uma lógica de integração econômica-produtiva europeia e de criação de cadeias regionais de valor.

Os marcos fundamentais de sua *rationale*, discutidos no presente artigo, foram: o estímulo às parcerias público-privadas (com aportes europeus, estatais e privados); o princípio da concentração; e o incentivo à descentralização, por meio do princípio da parceria. As pressões neoliberais também influenciaram seu desenho, em especial após a Estratégia de Lisboa, com o reforço contemporâneo das ações relativas à competitividade, em detrimento de outros tipos de ações de caráter social.

Com a atual crise na zona do Euro, os desafios para que a política de coesão alcance os objetivos de redução de assimetrias entre as regiões europeias centrais e periféricas, assim como os objetivos definidos na estratégia europeia para 2020, se mostram ainda maiores. Em suma, pode-se afirmar que as críticas à *rationale* da política regional representam a crise do atual modelo desenvolvimentista europeu, em fase de transformação.

## Agradecimentos

Este artigo é parte de tese de Doutorado defendida pela autora. Agradecimentos à CAPES, que concedeu a bolsa de Doutorado

Sanduíche necessária à realização da pesquisa, assim como ao IREL-UnB (Universidade de Brasília) e ao ISCSP-Universidade de Lisboa.

## Referências

ALLEN, D. (2005), “Cohesion and the Structural Funds”, in Helen Wallace & William Wallace (org.), *Policy-making in the European Union*. 5th ed, New York, Oxford University Press,

ANDRAZ, Jorge M.; PEREIRA, Alfredo M. (2010), “Investimento em estradas e desenvolvimento regional em Portugal: o processo das auto-estradas Scut”, in Tomaz Ponce Dentinho & José Manuel Viegas (coords.), *Desafios emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais: Ed. Principia.

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

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

BAUMAN, Zygmunt. (2006), *Europa: uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BEGG, Iain. (2010), “Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives”. *Journal of European Integration*, 32, (1): 77-96.

BOURNE, Angela. (2007), “Regional Europe”, in M. Cini & N. P. S. Borrigan (org.), *European Union Politics*. 2nd edition, Oxford, Oxford University Press.

CARBALLO-CRUZ, F (2015). “Cohesion Policy in the European Union: a brief critical review”. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 11, n. 4, p. 101-121.

CE (2008), Comissão Europeia. “The Impact of European Integration and Enlargement on Regional Structural Change and Cohesion”. *Policy Brief*, 1-June, 2008.

COUTO, L. (2012), *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Tese de Doutorado, Brasília, Instituto de Relações Internacionais (IREl), Universidade de Brasília, UnB.

DALY, Mary (2010). “Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade”, in *Travail and Société - Work and Society*, Volume 69. Europe 2020: Towards a More Social EU?, Peter Lang.

DG Regio (2014a). “EU Regional Policy: an overview”. Disponível em: [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/presentations/2010/eu-regional-policy-an-overview](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2010/eu-regional-policy-an-overview)]. Acesso em: setembro, 2017.

\_\_\_\_\_ (2014b). “History and evolution of EU Regional and Cohesion Policy”. Disponível em: [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/presentations/2010/history-and-evolution-of-eu-regional-and-cohesion-policy](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2010/history-and-evolution-of-eu-regional-and-cohesion-policy)]. Acesso em: setembro, 2017.

DULLIEN, S. “Integração produtiva na União Europeia: uma perspectiva alem ”, in Ag ncia Brasileira de Desenvolvimento Industrial, *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*, Brasília.

EISELT, I. (2009), “What is wrong with EU cohesion policy? Observations of an over-ambitious policy design”. Wien, Institute for European Integration Research, Working Paper n. 29.

FATTORE, Christina. (2007), *Do Levels Of Governance Make A Difference? Investigating the Effects of the Structural Funds on Convergence within the European Union*. Tese de Doutorado, The Florida State University, College Of Social Sciences.

GRAHL, J. (1996), “Regional Citizenship and Macroeconomic Constraints in the European Union”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20, (3): 480-95.

HAAS, Ernst B. (2001), “Does Constructivism subsume neo-functionalism?”, in Thomas Christiansen, *Social Construction of Europe*, UK, Sage Publications.

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

\_\_\_\_\_ (1998), “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”. *Journal of Common Market Studies*, 36, (4): 457-77.

MARKS, Gary. (1996), “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, in Liesbet Hooghe (ed). *Cohesion Policy and*

*European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford, Oxford University Press.

McALEAVEY, P; De RYNCK, S. (1997), “Regional or local? The EU's future partners in cohesion policy”. *EUI Working Paper RSC n. 97/55*, Florence, European University Institute.

McCANN, Philip (2012), “Redesigning the World’s Largest Development Programme: EU cohesion policy”. London School of Economics, 12/01/2012. Disponível em: [[http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20120112\\_1830\\_redesigningTheWorldsLargestDevelopmentProgramme\\_sl.pdf](http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20120112_1830_redesigningTheWorldsLargestDevelopmentProgramme_sl.pdf)]. Acesso em: setembro, 2017.

MEDEIROS, Eduardo. (2012), *A Coesão Territorial: o conceito e o seu significado na Política de Coesão da UE*. Universidade de Lisboa: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT).

MEDEIROS, Eduardo. (2013), *A Política de Coesão da União Europeia em Portugal (1989-2013): contribuições para o desenvolvimento territorial*. Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), Lisboa.

PIATTONI, Simona. (2010), *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford, Oxford University Press.

RIBEIRO, José C.; REMOALDO, Paula (2015). “Portuguese publication in the aim of Regional Science: a study of articles published in RPER from 2003 to 2015”. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 11, n. 4, p. 3-26.

RIEGER, E. (2005), “Agricultural Policy”, in Helen Wallace & William Wallace (org.), *Policy-making in the European Union*. 5th ed, New York, Oxford University Press.

ROZSA, Judit Torokne. (2014), Representante da Comissão Europeia, DG-Regio. Entrevista concedida à autora em Lisboa.

SCHARPF, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Democratic and Effective?* Oxford: Oxford University Press.

SCHRÖDER, Sonja. (2008), *The 2007-2013 European Cohesion Policy. A New Strategic Approach by the Commission?* University of Bonn, Center for European Integration Studies (ZEI). ZEI Discussion Paper, n. 190.



---

VIGNON, Jérôme (2008), *A Debate Between Officials of the European Commission, Looking Back to 1988, in Inforegio Panorama - Cohesion Policy: 1988-2008: Investing in Europe's Future*. Disponível em: [[ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/.../mag26\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/.../mag26_en.pdf)]. Acesso em: setembro, 2017.

WALLACE, Helen & WALLACE, William. (2005), *Policy-making in the European Union*. 5th ed, New York, Oxford University Press.