

III CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES

**PLACE
-BASED
POLICIES**

TERRITORIAL PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT (P3DT)

Place-Based Policies - III Conference On Public Policies, Territorial Planning and Spatial Development. / José Alberto Rio Fernandes, Inês Rocha, Thiago Monteiro Mendes (Organizadores). - Porto, 2018.

ISBN: 978-989-54104-4-6

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A

Comissão Científica da Conferência:

Artur Rosa Pires
Eduarda Marques da Costa
Flávio Paulo Jorge Nunes
Helder Trigo Gomes Marques
João Ferrão
José Costa
José Reis
Luis Carvalho
Luís Paulo Saldanha Martins
Luis Ramos
Mario Rui Silva
Mário Vale
Rubén Camilo Lois González
Rui Gama
Teresa Pinto Correia
Teresa Sá Marques

Comissão Organizadora da Conferência:

José A. Rio Fernandes (coord.)
Ângela Silva
Hélder Santos
Inês Rocha
Luís Carvalho
Thiago Mendes

III CONFERÊNCIA P3DT

Políticas de base territorial

V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

Dinâmicas de desenvolvimento regional na União Europeia após a crise de 2008 – Alguns resultados preliminares

Paulo Miguel Madeira ^(a), Mário Vale ^(b), Jorge Malheiros ^(c)

^(a) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, paulo.madeira@campus.ul.pt

^(b) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, mario.vale@campus.ul.pt

^(c) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, jmalheiros@campus.ul.pt

Resumo

O estudo das dinâmicas de desenvolvimento e bem-estar nas regiões da UE mostra uma mudança drástica na sequência da crise de 2008. A medição dos níveis de desenvolvimento e bem-estar fez-se com recurso a um indicador sintético calculado a partir de onze variáveis de natureza abrangente. Adicionalmente, recorreu-se à análise fatorial para identificar os conjuntos de variáveis com maior poder explicativo para as variações antes e após 2008. Os resultados mostram que o padrão de dinâmicas vigente nos anos anteriores a 2008 foi subitamente invertido, passando grande parte das periferias mais pobres deixado de apresentar ganhos relativos ao conjunto da média, para passarem a uma situação de perdas ou de estagnação. No caso de Portugal, as perdas relativas deram-se sobretudo antes de 2008. Estes resultados são relevantes para conhecer a geografia económica e social da UE na sequência da crise e interpelam a adequação da sua Política Regional neste período.

Palavras chave: Desenvolvimento Regional, Crise de 2008, União Europeia, Política Regional, Geografia Económica

1. Introdução

A necessidade de políticas de base territorial decorre, entre outros possíveis aspetos, de as dinâmicas de desenvolvimento económico gerarem desigualdades territoriais que frequentemente têm levado os estados a prosseguir políticas corretoras. Na União Europeia (UE), essas políticas territoriais são enformadas em primeiro lugar pelo que se convencionou designar como “Política Regional”, que reúne um conjunto de políticas mais específicas com um forte impacto nas regiões mais prioritárias. Assim, importa verificar os diferentes impactos que a crise financeira e económica internacional iniciada em 2008 teve nas regiões da União Europeia, com o objetivo de, numa perspetiva integrada, perceber as razões das diferentes dinâmicas encontradas e porque é que umas regiões foram mais penalizadas do que outras. São consideradas as NUTS2, pois é para esta escala que a Política Regional está desenhada.

A geografia económica tem enfatizado a crescente importância da economia baseada no conhecimento, o que deu origem à teoria dos “sistemas regionais de inovação” (Vale, M., 2012), em que se assume a escala regional como particularmente adequada para a operacionalização e a

recolha dos benefícios da intensificação da incorporação de conhecimento e inovação nas economias. Estes sistemas têm a particularidade de poder ser “construídos”, falando-se em “vantagem construída”, o que reforça a importância da governação regional, das políticas em que esta assenta e do seu enquadramento institucional geral para a promoção do desenvolvimento dos territórios. Logo, o conhecimento das dinâmicas geradas por um choque económico de grandes dimensões é importante para que as políticas de base territorial dirigidas ao desenvolvimento socioeconómico possam ser corretamente adaptadas.

2. Metodologia

Para identificar as dinâmicas de desenvolvimento económico-social nas regiões NUTS2 da União Europeia após 2008, recorreu-se a um indicador compósito, construído a partir de 11 variáveis, estruturadas do acordo com o Quadro 1. A informação foi obtida na base de dados regionais do Eurostat.

Quadro 1 – O Índice de Desempenho Regional (IDR) da UE 2002-2014

Índices	Variáveis-índice incorporadas	Peso da variável
Sub-índice económico	– PIB/ habitante a preços correntes de mercado PPC	25%
	– Emprego (%) em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento (indústria de alta-tecnologia e serviços de alta-tecnologia e intensivos em conhecimento)	25%
	– Taxa de emprego (% de população empregada face à população total)	25%
	– Produtividade (PIB a preços correntes de mercado/ n° de trabalhadores)	25%
Sub-índice social	– Esperança de vida à nascença	25%
	– Pop. com grau de ensino superior (% da pop. total)	25%
	– Pop. 18-24 anos sem emprego e que não está no sistema de ensino nem em formação (NEET) (% da pop. total)	25%
	– Pop. em privação material severa (% da pop. total)	25%
Sub-índice demográfico	– Taxa de variação da população (%) no triénio anterior	40%
	– População em idade ativa (15-64 anos) (%)	40%
	– Densidade populacional (hab./km ²)	20%
Índice de desempenho Regional da UE (IDR UE)	Sub-índice económico	50%
	Sub-índice social	25%
	Sub-índice demográfico	25%

O período considerado para análise desde o início da crise de 2008 termina em 2014; e, para se

poder aferir da eventual alteração nas dinâmicas face ao período precedente, o indicador foi calculado, ano a ano, para o período de 2002 a 2014. Para o cálculo do indicador, designado como “Índice de Desempenho Regional” (IDR), procedeu-se à normalização de variáveis segundo o método do PNUD (2014). O indicador foi também calculado para os Estados-membros da UE, para o mesmo período.

Além do IDR, foi também calculada a sua variação entre os anos de referência: de 2002 a 2008 e de 2008 a 2014. Depois, procedeu-se à análise fatorial da variação das variáveis-índice integrantes do IDR por NUTS2 para os mesmos períodos de referência, com o objetivo de perceber quais os conjuntos de variáveis (fatores) que mais explicam as variações para cada grupo de regiões que a eles mais se associam.

3. Queda abrupta do ritmo de desenvolvimento na UE e alteração dos seus fatores estruturais

Os dados relativos à evolução do IDR entre 2002 e 2008 e entre 2008 e 2014 mostram uma queda abrupta da sua variação, o que não é surpreendente devido ao contexto de forte recessão que se seguiu à crise financeira de 2008, que ficou conhecido justamente como “Grande Recessão”. Após um incremento de 0,039 pontos em 2008 face a 2002 (+8,6%), seguiu-se um pequeno recuo, de 0,005 pontos (-1,1%), entre 2008 e 2014, deste índice que mede o bem-estar socioeconómico na UE e seus países e regiões.

Quadro 2 – Variação do IDR da UE e seus sub-índices					
Período/ Índice	2002	2008	2014	Δ 2002-2008	Δ 2008-2014
IDR	0,452	0,491	0,486	0,039	-0,005
Sub-índice económico	0,417	0,449	0,448	0,032	-0,001
Sub-índice social	0,572	0,654	0,686	0,082	0,033
Sub-índice demográfico	0,403	0,412	0,363	0,009	-0,049

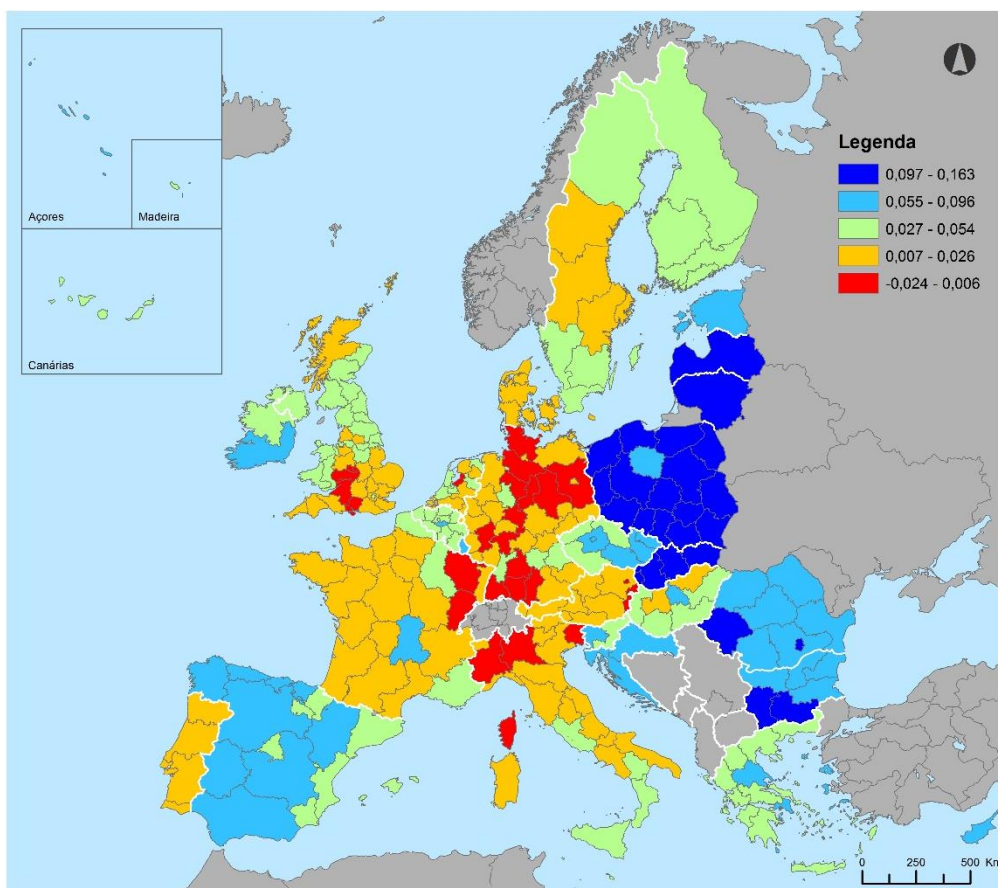
Esta queda da variação do IDR para um nível residual resulta de uma subida significativa da sua componente ligada a indicadores sociais (Sub-índice social), de 0,033 pontos (5,04%) e de uma queda forte na sua componente demográfica, de 0,049 pontos (-11,9%); na sua dimensão ligada a indicadores especificamente económicos, houve uma queda residual.

O IDR por países revela que, de 2002 a 2008, todos os Estados-membros da UE tiveram uma variação positiva do IDR, entre um mínimo de 0,0068 (no caso da Alemanha) e um máximo de 0,1247 (Letónia). Neste período, foi nos países com menor IDR do Leste da UE que este mais cresceu, seguindo-se países do Grupo de Coesão – Espanha, Irlanda e Grécia. Os países onde o IDR menos subiu foram em geral os mais ricos do Centro e Norte europeu e também Portugal, que foi uma exceção entre o grupo da Coesão.

Entre 2008 e 2014, o IDR recuou em 15 dos 28 países que nesse período compunham a UE. O número de países em divergência passou de sete para 12 e muitos dos Estados mais ricos e desenvolvidos do Centro e Norte da Europa divergiram em alta; isto é, estão entre aqueles onde o IDR evoluiu acima da variação do IDR do conjunto da UE, juntamente com muitos países do Leste.

Assim, sem surpresa, a cartografia das variações do IDR entre 2002 e 2008 e entre 2008 e 2014 nas NUTS2 mostra uma alteração muito nítida das regiões que, em termos relativos no contexto da UE, mais ganharam e mais perderam em cada um destes períodos. No primeiro, os ganhadores encontram-se sobretudo entre as NUTS2 dos países do Leste e também do Sul, a que se junta a Irlanda (ver Mapa 1). No Leste, são as regiões NUTS2 dos estados bálticos, Polónia, Eslováquia, Roménia, Bulgária, Croácia que mais se destacam, e também algumas da República Checa e da Hungria. No Sul, são sobretudo as de Espanha e também algumas na Grécia, e ainda Chipre. Nos países mais centrais e ricos da UE, tal como nos do Norte, as dinâmicas foram sobretudo de recuo relativo ou de estagnação, com algumas exceções.

Mapa 1 – Variação do IDR 2002-2008

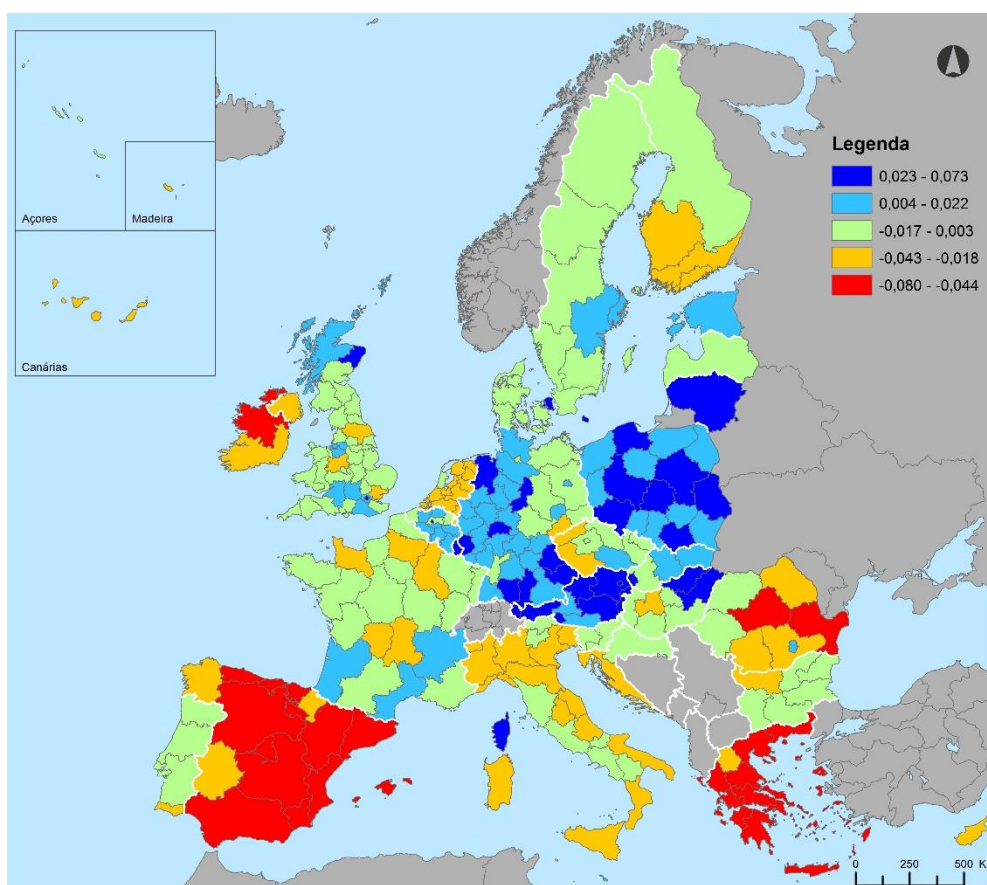


No período de 2008 a 2014, este padrão foi em grande medida invertido (ver Mapa 2). A

generalidade das regiões do Sul passaram a ser perdedoras relativas, sendo esta inversão face ao período precedente mais forte na Grécia e em Espanha. Em Itália, a situação no geral manteve-se, havendo regiões que são perdedoras relativas e outras que ficam na classe central, em que não há ganhos nem perdas significativos. No Leste, a Polónia, a Lituânia e a Estónia mantiveram desempenhos relativos positivos (o IDR variou acima da média da UE), bem como algumas regiões checas e húngaras. Mas na Roménia houve um recuo generalizado, na Bulgária uma estagnação generalizada, bem como na Letónia e muitas outras regiões do Leste, incluindo a antiga RDA. Na Irlanda, a tendência também se inverteu, passando a ser de perda, relativa e absoluta.

Quanto aos países mais centrais e mais ricos e desenvolvidos, nota-se que os ganhos são generalizados nas regiões da Áustria e da Alemanha correspondente à antiga RFA. As regiões francesas e do Reino Unido também apresentam melhores desempenhos do que no período precedente, bem como as suecas e dinamarquesas.

Mapa 2 – Variação do IDR 2008-2014



Fonte dos dados: Eurostat; cálculos do autor.

Finalmente, o caso de Portugal é particularmente surpreendente, sobretudo no contexto do Sul da UE. No período de 2002 a 2008, todas as regiões do Continente apresentam perdas relativas face à

média da variação na UE. Mas entre 2008 e 2014 a situação passou a ser menos má, em termos relativos – de uma perda relativa em todas as regiões do Continente, passou-se para uma situação estagnação relativa de todas elas, exceto o Algarve, que continuou a recuar. Nas ilhas, a situação foi de melhoria nos Açores e estagnação na Madeira entre 2002 e 2008; e de estagnação nos Açores e recuo na Madeira entre 2008 e 2014. Assim, a subida de 0,016 pontos (3,76%) do IDR de Portugal em 2002-2008 ficou mais distante da subida média da UE (0,038 pontos, ou 8,41%) no mesmo período do que o recuo de 0,013 pontos (-2,94%) no período subsequente ficou distante do recuo de 1,1 por cento no conjunto da UE.

Adicionalmente, as análises fatoriais de componentes principais (ACP) executadas mostram que os fatores que mais explicam a variação do índice em cada um destes dois períodos são semelhantes, mas com alterações significativas a considerar entre os dois períodos. Há menor ênfase na evolução das variáveis ligadas à qualificação e menor homogeneidade temática dos fatores que explicam a variação no período 2008-2014, face a 2002-2008.

Quadro 3 – Componentes das ACP da variação das variáveis do IDR da UE

Período 2002-2008		Período 2008-2014	
Componentes	Correlação das variáveis mais associadas	Componentes	Correlação das variáveis mais associadas
<i>1. Qualificação e melhorias sociais</i>	0,840 – PIB PPC/hab. 0,798 – Emprego KIS 0,763 – Taxa NEET 0,528 – Privação material severa	<i>1. Produção e melhorias sociais</i>	0,924 – PIB PPC/hab. 0,866 – Privação material severa 0,584 – Pop. empregada 0,362 – Taxa NEET
<i>2. Trabalho sem qualificação</i>	-0,829 – Esperança de vida 0,609 – Privação material severa 0,524 – Pop. empregada 0,349 – Pop. em idade ativa	<i>2. Trabalho sem qualificação</i>	0,733 – Taxa NEET -0,673 – Esperança de vida 0,642 – Produtividade 0,389 – Pop. empregada
<i>3. Qualificação</i>	0,816 – Pop. com grau de ensino superior 0,784 – Produtividade	<i>3. Dinâmica demográfica sem qualificação</i>	0,764 – Pop. em idade ativa 0,668 – Taxa de variação da população 0,507 – Pop. empregada -0,441 – Emprego KIS
<i>4. Dinâmica demográfica</i>	0,675 – Taxa de variação da população 0,629 – Pop. em idade ativa 0,609 – Densidade pop.	<i>4. Qualificação e aglomeração</i>	0,737 – Pop. com grau de ensino superior 0,683 – Densidade pop. 0,527 – Emprego KIS 0,420 – Produtividade

Em cada um destes períodos, foram identificados quatro fatores com poder explicativo. O primeiro (o que tem maior poder explicativo), pode ser designado como “Qualificação e melhorias sociais” no período 2002-2008, e como “Produção e melhorias sociais” em 2008-14. A principal diferença

entre ambos é que, no primeiro, há uma forte correlação (0,798) com variação do emprego em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento, variável esta que está ausente do fator correspondente no segundo período, sendo substituída pela taxa inversa de privação material severa (com uma correlação de 0,866). As restantes três variáveis que permitem definir estes fatores – PIB PPC/habitante, taxa NEET e privação material severa mantêm-se em ambos os períodos, com variações dos valores das respetivas correlações.

O segundo fator explicativo em ambos os períodos pode ser designado como “Trabalho sem qualificação”, sendo definido por correlações fortemente negativas com a variação da esperança de vida e positiva significativa com a percentagem de população empregada. Para o período 2002-2008, o terceiro e quarto fatores apresentam grupos homogêneos de variáveis em torno respetivamente da “Qualificação” e da “Dinâmica demográfica”, enquanto no período subsequente passam a ser respetivamente “Dinâmica demográfica sem qualificação” e “Qualificação e aglomeração”.

4. Conclusão

Os dados analisados mostram que após 2008 houve uma rutura com a dinâmica generalizada de convergência regional na UE, a qual deu inclusive lugar a fortes dinâmicas de divergência. Esta divergência aconteceu não por melhorias nos indicadores mais rápidas no centro do que na periferia, mas inclusive por recuos em muitas das periferias contra melhorias em muitas das regiões centrais mais desenvolvidas.

Este movimento aconteceu com alterações nas principais variáveis que comandaram as mudanças. Entre 2008 e 2014, os fatores explicativos das variações socioeconómicas à escala das regiões NUTS2 da UE passaram a ser menos coerentes tematicamente e passaram a ter menos peso das variáveis ligadas à qualificação, particularmente de uma variável muito relevante: o emprego em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento.

Neste contexto, a adequação da Política Regional vigente na UE pode ser fortemente questionada, pois ela não conseguiu evitar uma forte divergência de muitas das regiões mais pobres – a que prioritariamente se dirige – face às mais ricas. O fato de estarmos a analisar um período de seis anos, e não o pico de uma crise, dá relevância a esta conclusão.

Nota: A pesquisa aqui apresentada insere-se na pesquisa de doutoramento que o primeiro autor tem em curso no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, orientada pelos outros dois coautores. Esta pesquisa beneficia de financiamento através de Bolsa de Doutoramento da FCT desde o final de 2015, a qual tem a contribuição de verbas do Fundo Social Europeu.

5. Bibliografia

- Bristow, G. (2009), "Limits to regional competitiveness", in Tomaney, John (ed.), *The Future of Regional Policy*, The Smith Institute, Reino Unido, pp. 25-32.
- Hudson, R. (2007), "Regions and Regional Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice", *Regional Studies*, Vol. 41.9, pp. 1149-1160.
- O'Brien, K.L., & Leichenko, R. M., (2003), "Winners and Losers in the Context of Global Change", *Annals of the Association of American Geographers*, 93:1, 89-103.
- PNUD (2014), Human Development Report Technical Notes 2014 [disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf, consultado em 23 de setembro de 2014].
- Madeira, P.M. (2014), "Dinâmicas Regionais Ganadoras e Perdedoras na União Europeia Durante a Globalização Econômica", in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n° 37, 3° Quadrimestre, APDR, Lisboa, pp. 43-56.
- Madeira, P. M., & Vale, M. (2015), "Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?", *GEOUSP-Espaço e Tempo*, São Paulo.
DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2015.102771>
- Vale, M. (2014), "Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies", in Salom, Julia, e Farinós, Joaquín (eds.), *Identity and Territorial Character — Re-Interpreting Local Spatial Development*, Colección Desarrollo Territorial 13, Universitat de València.
- Vale, M. (2012), *Conhecimento, Inovação e Território*, Edições Colibri, Lisboa.