



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

## **Políticas de desenvolvimento regional na União Européia e no MERCOSUL<sup>1</sup>**

Antonio Eduardo Alves de Oliveira

Faculdade São Salvador - Faculdade Anísio Teixeira

antonioeduardo29@hotmail.com

O papel da questão regional nos processos de integração em contextos específicos diz respeito não ao entendimento da política de desenvolvimento (regional) na atualidade, mas também mostra oposições e paradoxos contínuos nas formas de singularização ou de homogeneização das escalas nacional, regional (infranacional) e macrorregional (transnacional). Nesse sentido, é necessário (re) discutir a região em vários planos: (a) sua sobrevivência em um mundo de fronteiras não-políticas móveis; (b) sua capacidade de aproximar ou distanciar indivíduos, políticas públicas e poderes; e (c) sua situação em um mundo de reagrupamentos macrorregionais (por exemplo, MERCOSUL e União Européia).

O significado das políticas públicas e dos instrumentos estatais com vistas ao desenvolvimento regional torna-se consistente em face dos desafios impostos pela mundialização, tanto na União Européia quanto no MERCOSUL. A constituição de instituições, regionais de caráter supranacional, sobretudo no caso da União Européia, representa um impulso a flexibilização dos controles exercidos pelo Estado nacional.

O estudo das características das políticas regionais que foram adotadas pelas duas experiências concretas de integração regional, permitiu traçar um perfil das políticas, ao mesmo tempo em que se pode avaliar e discutir o seu papel no que concerne aos seus impactos no âmbito regional e transnacional, com ênfase nos problemas do combate às desigualdades (regionais) e no significado desse combate para a integração regional na globalização. (BADIE, 2010)

---

<sup>1</sup> Este texto apresenta resumidamente aspectos abordados na tese de doutorado “A formação de blocos regionais para a integração e o desenvolvimento no contexto da globalização: o caso da União Européia (UE) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)”, defendida em dezembro de 2010, no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais(UFBA) , sob a orientação da profa. Dra Ruthy Nadia Laniado



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

As políticas públicas de desenvolvimento regional – que se expressam na promoção de medidas de combate às disparidades regionais e às assimetrias entre os países-membros de um processo de integração regional – consolidam-se como elemento essencial para fomentar o desenvolvimento e promover maior coesão/integração social, econômica e política a médio e longo prazo.

### 1. A região e o desenvolvimento desigual

Os processos de integração regional são estimulados pelos Estados e fazem parte da sua atuação estratégica; no entanto, existem outros atores que impulsionam a integração, como empresas multinacionais. À medida que evolui a cooperação interregional ou transnacional, gera-se uma cadeia de impactos em diferentes segmentos, influenciando o conjunto da sociedade e, notadamente, as unidades subnacionais, como as prefeituras/poderes locais e os governos estaduais/regionais.

Dessa maneira, o significado da região hoje é uma questão em aberto, podendo estar relacionada com um processo de diferenciação e segmentação ou representar uma nova maneira de agrupar para além das fronteiras nacionais transnacionais, pois na mundialização as escalas não estão rigidamente delimitadas, assim como as fronteiras não estão claramente configuradas; havendo, na verdade, um grande amálgama espacial, social, econômico e cultural.

O desenvolvimento espacial desigual refere-se ao desenvolvimento diferenciado das relações sociais capitalistas e dos setores entre territórios geográficos. Tal noção tem sido utilizada para caracterizar as diferenças entre o urbano e o rural, já que historicamente as relações capitalistas são mais intensas no meio urbano, havendo a tendência ao desenvolvimento mais rápido de certas regiões em relação a outras.

Num quadro mais amplo, a região é importante para perceber como o processo de regionalização de áreas e de formação de identidades culturais específicas ocorre de forma não uniforme, através de mecanismos contraditórios em que a desigualdade relaciona-se com a combinação de aspectos distintos, por vezes contraditórios. A essa dinâmica, Trotsky (1969) chamou de desenvolvimento desigual e combinado, ou seja, quando o processo histórico combina, de maneira híbrida, o passado e o presente, aproximando tendências e perspectivas diferenciadoras e uniformizadoras, ao mesmo



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

tempo isso produz uma combinação *sui generis* dentro de um mesmo espaço social, provocando mudanças de forma desigual.

Assim, a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, permite observar que, em países como o Brasil, (MERCOSUL) há, ao mesmo tempo, o mais moderno na economia e na cultura convivendo com o tradicional e até mesmo o arcaico nas relações sociais e em formas econômicas não capitalistas que persistem. (OLIVEIRA, 1977)

As regiões sofrem diferentes processos de acumulação, revelando formas de reprodução do capital e da luta de classes. Do ponto de vista metodológico, Harvey (2004; 1993) evidenciou o caráter “combinado, contraditório e complexo” do desenvolvimento geográfico, como resultado da dialética histórica e geográfica que se expressou nos últimos anos, sobretudo após a crise dos anos 1970, através da compressão espaço-temporal e da compactação dos lugares e territórios.

A partir do conceito de desenvolvimento desigual e combinado, Smith (1988) afirma que o desenvolvimento capitalista é contraditório, pois proporciona tanto um processo de diferenciação quanto de equalização entre localidades, produto de suas inseparáveis contradições e de sua tendência à diferenciação espacial. A lógica do desenvolvimento desigual deriva nomeadamente das tendências contrárias, inseparáveis ao capital, para a diferenciação, mas também a equalização dos níveis e condições de trabalho.

Na sua concepção de espaço, Smith (1988) coloca em relevo os aspectos contraditórios do desenvolvimento espacial capitalista. Existindo concomitantemente um movimento uniformizador e desigual, que busca, por exemplo, a universalização da mercadoria. Segundo Smith (1988), o capital não somente transforma o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência, aperfeiçoando sua aptidão de ser transescalar em seu próprio benefício, isto é, o do rendimento constante e de maneira acelerada e sem acanhamentos para a sua realização. Assim, as escalas espaciais são hierarquizadas e agrupadas, mas embora apresentadas como fixas, de acordo com Smith (1988), elas sofrem mudanças – determinação e diferenciação interna. Como destaca Brandão (2009), as escalas ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo, devido à crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, que tem aumentado as interfaces entre as diferentes escalas.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

A constituição de uma problemática regional é um processo histórico, em que a região é resultante da produção desigual do espaço no qual ocorre a localização de diferentes condições de acumulação. Markusen (1981) sustenta que as regiões são um extraordinário espaço de luta social. Portanto, a significação de uma região encontra-se nas lutas que nela ocorrem, e não em uma identidade previamente estabelecida. De acordo com Markusen (1981), a região pode ser definida como uma sociedade territorial contígua produzida historicamente, um meio físico, um ambiente socioeconômico, político e cultural caracterizado de maneira diferenciada de outras regiões, que estabelece interrelações com outras escalas territoriais.

A partir da década de 1950 surgiram teorias de desenvolvimento que colocaram em relevo os fatores de aglomeração de inspiração marshalliana e keynesiana, que enfatizaram, de alguma forma, o desenvolvimento de espaços subnacionais. É importante destacar autores como Hirschman, Myrdal e Perroux os quais colocaram em evidência o tema do desenvolvimento econômico e procuraram, de alguma maneira, discutir um receituário de desenvolvimento no marco das transformações do mundo do imediato pós-guerra.

Conforme analisa Rodrigues (2009) tendo em vista as especificidades do desenvolvimento dos países “periféricos”, desponta o esforço teórico importante no terreno do estudo e na formulação de políticas do desenvolvimento da análise estruturalista dos pensadores da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A doutrina da CEPAL configurou-se como uma política de desenvolvimento regional para a América Latina, mas com repercussões em outros países do capitalismo periférico. À reflexão e ao programa de pesquisa, inaugurados por Prebisch em 1949<sup>2</sup>, seguiram-se o diagnóstico da profunda transição que foi observada em economias subdesenvolvidas da América Latina, onde se desenvolveu o modelo de crescimento das exportações primárias “para fora”. A CEPAL almejava atingir um padrão específico de integração na economia global, produzindo mercadorias industrializadas e serviços; estimulando o mercado consumidor interno.

É importante destacar que a produção brasileira sobre a realidade regional é influenciada fortemente pelo pensamento da CEPAL, estando centrada nas mudanças

---

<sup>2</sup> A CEPAL foi instaurada em 1948 por decisão tomada pela da Assembleia das Nações Unidas em 1947.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

para a (des)articulação das economias regionais com a preocupação corrente diante da perda de força da desconcentração econômica. A cadeia de dependência do sistema capitalista mundial e as disparidades regionais internas de sua economia constituíram-se em uma das preocupações centrais das formulações de Celso Furtado, autor que apresentou uma interpretação instigante do desenvolvimento nacional e, em particular, da questão regional (nordestina).

Por sua vez, Aníbal Pinto (1970) investigou a heterogeneidade estrutural para explicar as características do desenvolvimento na região. Criou um programa de pesquisa fundado na preocupação com a construção nacional, visando a articulação das economias regionais provocadas pela industrialização brasileira. O autor destacou que os resultados do progresso técnico apresentavam uma tendência à concentração em determinados setores e classes no interior do país. Posteriormente, afirmou que o processo de desenvolvimento na América Latina reiterava a velha heterogeneidade estrutural (Pinto, 1970). Como já assinalado no desenvolvimento desigual e combinado, a concepção da heterogeneidade estrutural também destaca que num mesmo país ou região convivem “pólos modernos” compostos por atividades de exportação (produtos básicos) e industriais, com um bom desempenho de produtividade e setores e segmentos mais refratários a mudanças.

Com a emergência da mundialização nos anos 1990, foi dado ênfase em uma atuação *botton-up*, ou seja, de caráter descentralizado, focado na competitividade das economias regionais e locais. Dessa forma, a política neoliberal critica a atuação por parte do Estado, considerada excessiva, na economia e no planejamento regional. Do ponto de vista ideológico, esse pensamento neoliberal – também chamado de escola neoclássica –, defende que os mecanismos de mercado são capazes de garantir, de forma sustentada, o crescimento e propõe a flexibilização do mercado de trabalho, a redução dos encargos pagos pelas empresas e a busca da estabilidade monetária. A própria noção de competitividade de uma região ou localidade é mensurada pela sua inserção internacional. (DURAND et al, 2009)

As novas questões acerca do desenvolvimento regional têm relação direta com os impasses provocados nos anos 1990 e com as modificações proporcionadas pela mundialização. São aspectos que envolvem desde problemas de ordem econômica (o papel da inovação, dos distritos industriais) a questões políticas, culturais e



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

administrativas (governança, descentralização, políticas de coesão), com a valorização de temas que preconizam a participação de novos atores sociais não estatais.

As políticas de desenvolvimento regional baseadas na inovação devem ter nas empresas e nos sistemas produtivos o ponto de partida e de chegada das ações, mas deve levar em consideração, também, as outras dimensões socioeconômicas que as circundam. A natureza das ações de apoio à inovação está relacionada ao nível de desenvolvimento das regiões.

## 2. As políticas de desenvolvimento regional na União Européia

Um dos desafios mais importantes do processo de unificação do continente europeu é a promoção da coesão econômica e social no espaço comum construído ao longo dos anos. Trata-se, pois, de uma questão candente, sobretudo após a constituição do mercado comum nos anos 1990 e os sucessivos alargamentos, primeiramente ao sul e depois a leste do continente.

O processo de unificação europeia tem seu início ainda no imediato pós Segunda Guerra Mundial e vem se construindo como uma experiência inédita de uma integração regional, que começou com articulações intergovernamentais, mas que evoluiu, ainda que não linearmente, para uma experiência comunitária com instituições e políticas supranacionais. (COURTY et. DEVIN, 2010)

A integração europeia e a política regional desenvolvida no seu interior apresentam-se como um processo complexo de escalas territoriais, implicando no reconhecimento de assimetrias regionais ampliadas ainda mais com os recentes alargamentos e as transformações no cenário mundial. O estudo da política regional da União Européia em um contexto dinâmico de mundialização econômica e de ambivalência de significado do território passa pela problematização das políticas regionais e da importância da escala região em uma experiência transnacional.

A constituição das interações regionais e das diversas ações no plano infra-estatal pela cooperação comunitária tem promovido um processo de recomposição dos quadros territoriais europeus na constituição da reterritorialização das ações econômicas, sociais e políticas a partir das diversidades das formas de ação territorial. Como ressalta Keating (1997), o conceito de região é produto do reencontro de diversas concepções de



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

espaço – o espaço funcional da economia, o espaço cultural, o espaço das características físicas – e também dos enquadramentos institucionais das formações políticas.

As regiões eram vistas como um obstáculo à construção de uma identidade nacional e à formação do Estado nacional. Entretanto, como relata Keating (1997), após a Segunda Guerra Mundial verifica-se uma revalorização das regiões nas políticas de desenvolvimento regional do Estado nacional modernizador. Nesse sentido, a regionalização aparece como uma exigência funcional da gestão territorial, sendo que o desequilíbrio regional e territorial era visto como um problema (marginal ou não) para as políticas macroeconômicas de matriz keynesiana, e a região vista como um espaço de intervenção adequado para garantir a correção dos problemas do desenvolvimento. De qualquer forma, é interessante notar que, a partir de meados da década de 1970, a retórica das intervenções, visando a estimular a solidariedade comunitária e transnacional, foi cada vez mais se consolidando na política regional européia.

Como destaca Lesquesne (1997), a Europa passa por um movimento de regionalização que tem evidenciado um reforço do nível intermediário. Ao mesmo tempo em que a região tem um papel importante na articulação econômica e social na experiência multinacional ou transnacional européia. A implementação de políticas setoriais em escala local e regional insere-se na preocupação com a governança do espaço público europeu.

Um dos aspectos desse movimento de regionalização de conjunto (com um reforço do nível intermediário) e a interdependência crescente entre os diferentes níveis ou escalas de desenvolvimento é a existência de diferenças notáveis entre os países membros da União Européia. Apesar de ser uma das zonas mais ricas do mundo, encontram-se desigualdades internas significativas, em termos de rendimentos e de desenvolvimento. No entanto, a política regional da União Européia foi concebida como forma de garantir transferência de recursos das sub-regiões mais ricas para as mais pobres.

A política transnacional no processo de construção européia tem passado por modificações e reestruturações importantes ao longo do tempo, destacando-se a atuação de fundos estruturais de coesão e inovação. As formas de regionalização institucional e o processo de europeização das políticas implicam a multiplicação de redes e relações intergovernamentais que vão além da mera distribuição espacial dos recursos



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

comunitários dos países-membros, existindo uma constante reinvenção das regiões, internamente e no âmbito da comunidade europeia.

A política regional é concebida pela UE como um instrumento de solidariedade financeira e um importante motor de coesão e de integração econômica. Por trás da noção de solidariedade está a noção de que as regiões e os cidadãos mais desfavorecidos deveriam obter benefícios tangíveis. Por sua vez, a idéia de coesão, sublinha o princípio de que todos se beneficiem com a diminuição das disparidades de rendimento e de riqueza entre as várias regiões. Segundo Smith (1995), uma possível explicação para justificar-se os fundos estruturais estaria no fato de estes serem propostos como um mecanismo comunitário que favorece a solidariedade europeia, entendida como um altruísmo dos governos em benefício dos países mais desfavorecidos. Os fundos estão presentes na trajetória de integração na qual todos os participantes tendem a ganhar.

Os instrumentos de atuação da política regional europeia, em especial os fundos estruturais, implicam a articulação de multiníveis em que são criadas complementaridades ou onde surgem conflitos de competências. Os princípios gerais da política comunitária, sobretudo o princípio da subsidiariedade, procuram evitar a sobreposição e a disputa entre os diferentes níveis. Para tanto, a esfera sub-nacional tem um papel fundamental, na medida em que funciona como um elo que articula os interesses locais e a ação comunitária, visando a resultados comuns.

Nos anos que se seguiram, a preocupação com essa questão foi ditada pela atuação da Comissão Europeia. Assim, a fomentação de uma política regional de entrosamento e a ajuda às regiões mais desfavorecidas, como um contraponto à política de concorrência, funcionou mais como condições de adaptação ao processo de cooperação do que como uma efetiva política de integração regional. Porém, a partir de 1975, quando se estabelece uma política regional europeia apoiada na criação dos Fundos Europeus de Desenvolvimento Regional (FEDER), cujo objetivo era reduzir os desequilíbrios entre as regiões da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a integração regional adquiriu um rumo mais efetivo.

O estabelecimento de uma política regional no processo de integração europeia revelou-se como um fator decisivo para reforçar a construção de instrumentos de coordenação entre os países membros da União, evoluindo de mecanismos inter-



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

governamentais para a adoção de práticas cada vez mais comunitárias, expressas nos mecanismos de compartilhamento de competências e na busca de objetivos comuns.

A intervenção da política regional europeia, freqüentemente chamada de “política de coesão” ou de “política estrutural” ou de ações estruturais, tem como estruturação fundamental a ação de fundos. Estes últimos visam o financiamento de ações específicas em áreas como infra-estrutura e transportes, mas tem também incorporado diversas áreas como incentivo a inovação tecnológica, proteção ambiental, organização do território e políticas no terreno social, a exemplo de ações de combate ao desemprego, etc. .

Entretanto, a política regional europeia consolidou-se e diversificou-se com a atuação dos fundos estruturais como o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão, além disso, houve a criação de programas variados e específicos voltados para a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional (INTERREG) e programas pró-adesão para países candidatos a membros da UE. Dessa forma, a política regional europeia ultrapassou o patamar nacional e passou a ter um papel estratégico para o processo de integração comunitária, instrumento efetivo para garantir o sucesso das sucessivas e graduais ampliações da UE, bem como para integrar não somente os países membros como unidades nacionais, mas construir uma unificação europeia a partir da integração das regiões( infra-nacionais).

As regiões transformaram-se em uma escala essencial de governo, mas ainda não evoluíram para um nível governamental na Europa. A integração europeia busca legitimar as regiões, reforçando seus recursos e seu papel nas decisões, para com isso também se legitimar. Na agenda supranacional da UE, a territorialização das políticas, através da “governança territorial” das intervenções estruturais, tem um aspecto central.

### 3. As assimetrias no desenvolvimento regional no MERCOSUL

Na América do Sul, as principais iniciativas de integração têm um desenvolvimento errático, de tal modo que, mesmo a mais bem-sucedida delas, o MERCOSUL, passou ao longo de quase 20 anos por momentos de expectativas altamente favoráveis quanto ao



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

seu futuro, porém de notável pessimismo em outros momentos. (Baumann; Mussi, 2006).

O processo de abertura das fronteiras nacionais, expresso na propagação de integrações regionais, tem sido interpretado como uma escala intermediária entre a escala nacional e a escala global, que nasce de uma evolução ao mesmo tempo complementar e concorrente com a escala multilateral para abertura internacional.

Conforme Fanelli (2008), não é mais factível em um cenário marcado pela globalização uma economia autárquica e separada do mundo, dependente exclusivamente de seu próprio esforço para aumentar seu nível de vida. Nas relações internacionais entre as nações, os intercâmbios comerciais fomentam um vínculo cada vez intenso entre os diferentes espaços territoriais, ultrapassando muitas vezes até mesmo as fronteiras nacionais.

Outro aspecto da caracterização da evolução dos processos de integração é a percepção da posição da América Latina na divisão internacional do trabalho, que reproduz seu caráter periférico, ainda mais no chamado capitalismo cognitivo ou informacional. Essa dimensão supranacional conduz a um reagrupamento ou a uma reorganização das relações internacionais, que configura os blocos do poder central em direção à periferia e dela emergem estratégias que influem na nova configuração do sistema-mundo.

No contexto latino-americano, as experiências regionais, como já assinalado, não é algo recente, remetendo ao início do século XX. A integração continental, ou pelo menos subcontinental, não logrou êxito, devido a uma variedade de fatores como a não complementaridade entre as diferentes economias nacionais e o papel hegemônico dos Estados Unidos na região, que submeteu as iniciativas regionais aos seus interesses. Por sua vez, mais recentemente, as várias experiências desses organismos – UNASUL, CAN, MERCOSUL e Alba – têm-se prosseguido de maneira pausada, com recuos e avanços. Por um lado, apesar das oscilações tem se conseguido êxito com a liberalização do comércio recíproco entre os países da região. Por outro lado, existem sérios problemas no setor de infra-estrutura de comunicação e de interligação, bem como nas acentuadas assimetrias sociais, regionais e de desenvolvimento econômico entre os países da região.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

Para além da convivência com os EUA, os países do continente americano, recorrentemente vivem o dilema de constituir blocos com ou contra os norte-americanos. A formação de blocos regionais no continente americano difere em vários aspectos da mais importante experiência de integração regional, a europeia. Em primeiro lugar, porque não existe continuidade histórica das experiências de integração regional; em segundo lugar, predomina a pulverização de experiências de integração; e por fim, não se deu a imbricação entre a interdependência econômica e a formação de uma integração política, com instituições supranacionais.

Depois de fazer essa importante observação sobre as significações do regionalismo, Hurrell (1995) destaca que na formação dos blocos econômicos nas Américas, um fato relevante na atualidade é o processo de aproximação entre Brasil e Argentina, países que, a partir dos acordos econômicos (1986), constituíram o MERCOSUL.

O MERCOSUL é uma construção recente. O Tratado de Assunção é de 1991, quando, a partir da cooperação Brasil-Argentina, associaram-se Uruguai e Paraguai. O MERCOSUL tem uma dimensão de 12 milhões km<sup>2</sup> com um mercado potencial de 200 milhões de habitantes, além de um PIB conjunto na ordem de mais de 1 trilhão de dólares, o que torna fácil concluir sua potencialidade para pólo de atração de investimentos do mundo (ALMEIDA, 1998). Com base nesses pressupostos, é válido reconhecer o MERCOSUL como provavelmente o modo de inserção mais significativo para o Brasil no cenário internacional, contribuindo para o seu desenvolvimento e posicionamento em face dos desafios impostos pela mundialização.

Apesar dos aspectos positivos já vistos, um dos problemas enfrentados pelo MERCOSUL são as assimetrias existentes entre os participantes, com importantes diferenças entre tamanho e desenvolvimento econômico e social, bem como possibilidades de inserção no mercado mundial. Os países do MERCOSUL, sobretudo Uruguai e Paraguai, têm demandado a criação de instâncias intermédias para a promoção e gestão do desenvolvimento territorial.

Os territórios dos países da América do Sul não dispõem de infra-estruturas adequadas para um fluxo maior de mercadorias, pois há carência de portos, estradas, hidrovias, ferrovias e ductos para transporte de combustíveis, o que se coloca uma verdadeira barreira física aos fluxos entre os países do subcontinente.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

A constituição de investimento em infra-estrutura que possibilite a articulação e a integração física do subcontinente sul-americano é, sem dúvida, uma temática marcante neste início do século XXI. O surgimento do Projeto da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), no ano 2000, representou um importante marco no processo de integração da América do Sul. A infra-estrutura do Plano IIRSA visa construir na América do Sul, através da liberalização do comércio recíproco dos bens e serviços, uma infra-estrutura energética, de telecomunicações e uma malha viária e portuária comuns.

A partir do início dos anos 2000, em razão inclusive da crise dos governos neoliberais na América do Sul, a integração regional passou por uma importante inflexão. Assim, as temáticas de fortalecimento de novas modalidades de cooperação e a busca por uma articulação produtiva entre os países pautaram a aproximação entre as nações do subcontinente.

A importância da integração física como elemento central para o desenvolvimento da unidade sul-americana, bem como a importância de medidas para enfrentar as assimetrias de desenvolvimento dos países da região são temas que serão discutidos neste capítulo. O presente estudo aborda essas temáticas a partir da análise de duas experiências concretas na América do Sul: o Plano para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no âmbito da Unasul, e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). O estudo discutirá as concepções expressas nos documentos oficiais, bem como os principais projetos estabelecidos, dentre os quais vários estão em andamento. Além disso, como um elemento importante para a compreensão do surgimento do IIRSA e, em certa medida, também do FOCEM, o capítulo abordará a importância cada vez mais marcante da política externa brasileira na integração regional sul-americana.

Em relação ao significado da adoção dessas iniciativas e à problemática geral do desenvolvimento da integração regional, pretende-se estudar o que significa tanto o IIRSA quanto o FOCEM, enquanto tentativas para estruturar uma política de integração voltada para uma nova visão de desenvolvimento transnacional e a redução das assimetrias entre os países sul-americanos, no âmbito da Unasul e do MERCOSUL.

Como consequência direta das assimetrias estruturais entre os sócios, observamos um fenômeno que tem colocado em xeque o processo de aprofundamento



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

da integração: a persistência do comércio intra-bloco desequilibrado a favor do Brasil. Dos membros participantes, o Brasil é o único que registra superávits no comércio com o bloco, cuja constatação tem suscitado nos demais sócios a percepção de que a integração somente beneficia o Brasil e, conseqüentemente os incentivos foram reduzidos, de modo que somente em 2005 o intercâmbio voltou a crescer.

O maior tamanho e diversificação da economia brasileira em relação aos demais membros (sobretudo Uruguai e Paraguai) fazem com que a Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco reflita a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil, dificultando a criação de uma União Aduaneira plena, minando, portanto, as possibilidades de criação de instituições supranacionais ou menos vulneráveis às mudanças de governos nacionais.

O FOCEM e o IIRSA, enquanto políticas de articulação e de ordenamento territorial, têm o mérito de colocar em pauta a possibilidade de criação de uma ampla rede de ligação e desenvolvimento no espaço regional da América do Sul, envolvendo e gerando cooperação entre países, como também entre processos de integração regional sul-americanos, a exemplo do MERCOSUL e da CAN. Entretanto, conforme apontam Guimarães Neto (1997), Galvão(1997) e Bandeira (2000), para a constituição de uma política regional fundamentada no ordenamento territorial, é necessário a constituição de um processo aberto com ampla participação, de modo a permitir a formulação de políticas de desenvolvimento regional democrático.

Esses dados permitem concluir que é necessário a elaboração de uma política regional comunitária no MERCOSUL, já que tal proposta tem um alcance maior do que os objetivos do FOCEM. Nesse sentido, os nexos econômicos de solidariedade entre regiões precisam ser construídos, pois do contrário poderá ocorrer o agravamento das desigualdades regionais no MERCOSUL.

#### 4. Conclusão

Analisando as políticas regionais da União Européia e do MERCOSUL é possível perceber que enquanto na experiência européia predomina uma política comunitária transnacional, no MERCOSUL, em decorrência do seu processo de evolução incompleto e essencialmente intergovernamental, as iniciativas para o combate das



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

assimetrias entre os países-membros tem um caráter incipiente do ponto de vista de uma política transnacional.

Essa situação repercute na possibilidade de participação cidadã na elaboração, execução e controle das políticas regionais. Na União Européia, ainda que a política comunitária conte com déficits de legitimação, existe a constituição de mecanismos de participação popular das regiões, num esforço de descentralização administrativa e estímulos à participação através de uma estrutura horizontal para a implementação das políticas públicas transnacionais.

A construção de uma economia integrada teve um forte impacto nos espaços territoriais e sociais, com alteração nos movimentos de capitais, nas regras de prestação de serviços, na formação de mão de obra, bem como na quebra das barreiras alfandegárias e de outros tipos de controles. Do ponto de vista jurídico, a formação de um mercado único relaciona-se com alterações nas regras vigentes nas legislações nacionais e suas esferas administrativas locais e regionais. Além disso, a mobilidade dos produtos, das pessoas e dos capitais provoca uma expansão das interconexões com o aumento do investimento nas redes de transporte, na infra-estrutura local, e nas comunicações em geral.

#### Referências bibliográficas

- ADAYR, Silva Ilha; ALVES, Fabiano; CORONEL, Daniel. Assimetrias regionais no MERCOSUL: uma análise dos coeficientes de renda e a perspectiva de uma maior integração econômica. *Economia e Desenvolvimento*, n° 16, 2004.
- AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, n° 72, Julho. 2005.
- ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de. O MERCOSUL e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições. *Contexto Internacional*, São Paulo, vol. 18, n. 1, 1996.
- BADIE, B. Estado-nação: um agente entre outros? *Label France*, n38. jan.2000.[www.ambafrance.org.br/abr/label/label38/derriere/05etat.html](http://www.ambafrance.org.br/abr/label/label38/derriere/05etat.html). Acesso em: 10 jul. 2010.
- BALME, Richard. *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris: Economica, 1996.
- BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*. São Paulo: Revan, 2003.
- BANDEIRA, Pedro S. *Reflexões sobre a redefinição das políticas territoriais e regionais*. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Departamento de Políticas Regionais, 2000.
- BAUMAM, Z. *Europa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. *Mercosul: Então e Agora*. LC/BRS/R.159. CEPAL Escritório no Brasil. Maio de 2006.
- BEZZI, M. L. *Região: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas*. Santa Maria-RS: Ed. da UFSM, 2004.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

- BIELSCHOWISKY, R. BIELSCHOWSKY, R. (org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BITSCH, Marie-therése.(dir) Le fait régional et construction européenne. Bruxelles: Bruylant, 2003.
- BOURRINET, Jacques. Le comité des Régions de L'Union Européenne. Paris: Centre d'Études et Recherches, 1997.
- BRANDAO, C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
- CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula, MOTTO, Carlos. Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.
- CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. O Brasil e a integração sul americana. Cadernos do Desenvolvimento. – Ano. 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
- CEPAL (1949). Estudo econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CEPAL. Visiones del Desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.). História do Cone Sul. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: UnB, 1998.
- COMISSAO EUROPEIA. DG REGIO. A Política de Coesão 2007-2013. Comentários e textos oficiais <http://ec.europa.eu/info/regio.2007>. Acessado 15 de janeiro 2009.
- COMISSÃO EUROPEIA. Governança Europeia: Um Livro Branco (2001), Bruxelas: Acessado em: 25 set. 2009.
- CORONEL, Daniel Arruda. Instituições para o desenvolvimento regional do MERCOSUL: uma proposta de integração econômica REDES, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 68 - 88, jan./abr. 2008.
- COURTY et. DEVIN. La Construction européenne. Paris: La Découverte, 2010.
- DABENE, Olivier. L'Amérique à l'époque contemporaine. Paris: Armand Colin, 2007.
- DEVIN Guillaume. Sociologie des relations internationales. Paris: La Découverte, coll. «Repères», 2002.
- DINIZ, C. C. e CROCCO, M. Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes. Belo horizonte: Editora UFMG, 2006.
- DREVET, Jean-François. Histoire de la politique régionale de l'Union Européenne. Paris: Armand Colin, 2008.
- DUPRAT, Jean-Pierre; SIMMONY, Marc; TUBUL, Maurice. Les fonds structurels européens en Région. Paris: Dexie, 2003.
- DURAND M-F , COPINSCHI, Philippe; MARTIN, Benoît; PLACIDI, Delphine .Atlas de la mondialisation. Paris: Presses de Sciences-Po, 2009.
- FAWCETT Regionalism in Historical Perspective. In: L. FAWCETT & A. HURRELL(Ed.). Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Oxford, Oxford University Press, 1995. p. 9-36.
- FANELLI, J. M. MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros. In: FANELLI, J. M. (Coord.). **MERCOSUR**: integración y profundización de los mercados financieros. Montevideo: Zonalibro. pp. 11-38. 2008.
- FURTADO C. A economia latino-americana. São Paulo: Companhia Nacional, 1986.
- GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência europeia. Tese de Doutorado apresentada ao instituto de economia da UNICAMP. Campinas: agosto de 2003.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52 (2): 63-80; 2009.
- GRAZ, Jean-Christophe. *La gouvernance de la mondialisation*. Paris: La Découverte, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. *Região, diversidade territorial e globalização*. Niterói: DEGEO/UFF, 1999.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HURREL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. In: *Contexto Internacional*. Volume 17, número 1. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1995.
- KEATING, Michael. Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe? In: LE GALÉS. *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte, 1997. p. 11-36.
- KRAYCHETE, Elsa S. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. In: *Caderno CRH (UFBA, Salvador)*, número 48, volume 19, setembro/dezembro de 2006, pp. 415-430.
- LEQUESNE, Christian et SMITH, Andy. *Interpréter l'Europe: éléments pour une relance théorique*. Cultures & Conflits. Paris, 28, hiver 1997.
- LÊS GÁLES; Patrick. LEQUESNE, Christian. *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte, 1997.
- MARKUSEN, A. R. Região e regionalismo: um enfoque marxista. **Espaço e Sociedade**. São Paulo, a. 1, n. 2, p. 61-99, 1981.
- MILANI, C. R. S. e LANIADO, R. N. Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. In: *Caderno CRH (UFBA, Salvador)*, Nº 48, vol. 19, set/dez. de 2006.
- OLIVEIRA, A. E. A.; LANIADO, R. N. Representação do Político, Território e Nação: o sentido da dimensão regional em relação ao Nordeste na era da Globalização. In: XIII Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste, 2007. Maceió. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2007. V. 01. p. 01-15.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- PINTO, Anibal. Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de La América Latina, *el Trimestre Económico*, vol. 37 (1), No. 145, México D.F.: FCE, 1970.
- POZO, José del. *Histoire de L'Amérique Latine et des Caribes: de 1825 a nos jours*. Paris: Nouveau Monde, 2006.
- PREBISCH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- RODRIGUES, Octavio. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*. Trad.: Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- TROSTKY, Leon. Peculiaridades do desenvolvimento da Rússia. In: *A História da Revolução Russa*. Rio de Janeiro: Saga, 1969. p.23-63. v.1.