

Instituições para o desenvolvimento regional do Mercosul: uma proposta de integração econômica

Daniel Arruda Coronel¹

RESUMO

Nas últimas décadas, foram presenciadas importantes mudanças na esfera mundial, do ponto de vista econômico, social e político, que afetaram todos os países latino-americanos, destacando-se o processo de globalização. Concomitantemente a esse processo, intensifica-se a formação de blocos regionais como forma de os países se protegerem dessa nova ordem mundial. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é apontar uma alternativa de desenvolvimento e de melhora nas condições de negociações internacionais para o Brasil e Mercosul, além de tentar resolver problemas regionais existentes anteriormente em escala nacional. Para que isso ocorra, propõe-se uma política regional comum que, por meio de instituições e regras transparentes, absorva em grande parte, as mazelas da abertura comercial e financeira abrupta e sem planejamento que ocorreu nos países sul-americanos. Nesse sentido, apresentam-se alguns exemplos de planejamento regional, destacando que a política regional comunitária é capaz de diminuir as desigualdades entre os países e entre regiões, possibilitando uma distribuição equitativa dos custos e benefícios do processo de integração regional.

Palavras-chave: Política regional; Instituições; Mercosul.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, começam a serem desenvolvidos mais trabalhos na área de desenvolvimento regional em todo o globo, e uma das principais razões é a intensificação do processo de globalização e suas conseqüências, como a abertura comercial, a desregulamentação, o livre mercado, a intensificação dos movimentos financeiros, entre outros.

Nessa perspectiva, a regionalização dos países tem criado um cenário bastante fértil para as análises regionais e possibilitou um novo dinamismo para os estudos analíticos no campo da economia regional. Para tanto, tem-se como ponto de partida, a concepção de alguns economistas como Blanchard, W. Nordhaus, M.

¹ Doutorando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Membro do Colegiado do Departamento de Economia Rural da UFV, Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Economista pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Bolsista de Doutorado da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Membro dos Grupos de Pesquisa Integração Regional da UFSM, Estudos em Organizações da UFRGS e Comércio Internacional e Cadeias Agroindustriais da UFV. E-mail: daniel.coronel@ufv.br

Baily, E. Phelps e Krugman, que, ao abordarem o tema de desenvolvimento regional, passaram a contribuir para o desenvolvimento de novos estudos na área da integração econômica, principalmente no estudo da formação dos blocos regionais (GALVÃO, 1997).

De acordo com Nasser (2000), as simplificações das teorias clássica e neoclássica reduziam a importância de problemas regionais, com a flexibilidade de preços e salários ou a hipótese de equilíbrio de mercado. Assim, a idéia de espaço não era considerada na alocação dos fatores, e as implicações teóricas do espaço eram consideradas fatores apenas secundários, na maioria dos estudos realizados. Já os avanços teóricos alcançados, pela teoria da organização industrial e pelas novas teorias do comércio internacional, que passaram a incorporar em seus modelos analíticos conceitos como concorrência imperfeita, retornos crescentes e curvas de aprendizagem, são algumas das ferramentas que atuam nesse processo para que a economia regional seja incorporada ao *mainstream* dos estudos econômicos.

Feito esse parêntese sobre a retomada dos estudos de análise regional no que concerne às relações entre países, sobretudo em países envolvidos em processo de integração que não seja apenas comercial, destaca-se a observação de que todo processo integracionista se faz sobre uma base social, material e institucional já existente. Tanto que a integração na Europa, por exemplo, constituiu-se numa conjuntura histórica marcada por grandes incertezas políticas e desequilíbrios geopolíticos, mas que, com o tempo, caracteriza-se por um contexto estratégico bastante diferente, destacando-se a superação das divisões políticas e econômicas. Nesse sentido, a América Latina, mais especificamente o Mercosul, avançou até hoje muito pouco no quesito de estudos de análise regional, sejam eles econômicos, sociais, políticos, ou de qualquer outra especificidade.

A partir da ameaça de uma crescente marginalização da América Latina nas negociações comerciais e nos fluxos financeiros de investimento, a preocupação com a internacionalização dos sistemas produtivos e dos sistemas financeiros, e seus efeitos nos problemas regionais, bem como as conseqüências advindas dessas mudanças globais, começaram a ser pensadas em nível macroeconômico, não só nacional, mas regional. Dentro desse contexto, o objetivo deste trabalho é apontar uma alternativa para o desenvolvimento regional do Mercosul, com base em estudos da União Européia e em descrições de projetos e estudos já executados nos países do bloco, sobretudo ressaltando as idéias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na área do planejamento regional.

No que tange aos procedimentos metodológicos, utilizou-se o método dedutivo com base no arcabouço bibliográfico de políticas e experiências de desenvolvimento regional, visando encontrar elementos para um programa de desenvolvimento regional para o Mercosul. O presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, na seção 2, faz-se uma demonstração de como o desenvolvimento regional é visto no processo de integração; após, são indicadas algumas experiências pontuais que ocorrem nos países do Mercosul, dando ênfase às idéias de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e classificação de subespaços por renda e população. Na seção 3, é abordada a

essência das políticas regionais utilizadas na União Européia, tendo como destaque a utilização do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional como instituição provedora/promotora das ações de desenvolvimento.

Na seção 4, é lançada uma base para a promoção do desenvolvimento regional no Mercosul, utilizando a experiência da União Européia e as propostas que já são desenvolvidas no âmbito dos países do Mercosul. Por fim, apresentam-se as principais conclusões do trabalho.

Como institucionalizar e aplicar instrumentos de política regional no Mercosul

No que diz respeito ao interesse pelas políticas regionais, grande parte da literatura recente tem destacado a insuficiência dos esforços existentes no sentido de enfrentar as desigualdades regionais, além da dificuldade de construir um arcabouço institucional para o tratamento do tema, especialmente nos países subdesenvolvidos, limitando-se as abordagens realizadas pelos programas da União Européia.

Nesse contexto, Boisier (1996), Gomes (1997), Guimarães Neto (1997), Macedo (1997), Pacheco (1998), Zackseski e Rodrigues (1999), Galvão e Vasconcellos (1998) e Bandeira (2000) apontam que a principal característica da fase recente, década de 1990, em termos regionais, é a inexpressiva presença de políticas regionais por parte dos governos, associada a uma automatização de esferas de tratamento regional, o que acaba causando uma superposição de esforços e desconexão de iniciativas, revelando a falta de prioridade. Considerando-se que isso acontece dentro dos países do Mercosul, em especial no Brasil, um país de dimensões continentais, a idéia de uma política regional no Bloco, se for pensada em termos comunitários, tende a criar cenários mais caóticos que os já existentes², por isso, é necessária uma articulação política, além de formas de institucionalizar esse tipo de ação de integração econômica.

O estudo do Ministério da Integração Nacional (2000) menciona que grande parte da literatura sobre o problema regional preocupa-se com a possibilidade de que o avanço da integração regional venha a fragilizar os laços econômicos e políticos existentes entre as regiões. Esse enfraquecimento é temido, pois, com o maior grau de abertura econômica, as regiões menos dinâmicas podem perder importância relativa no fluxo de comércio tanto externo como interno, em razão das novas articulações dos centros mais dinâmicos dentro desse cenário de maior abertura comercial.

Nessa perspectiva, a articulação de uma política regional comunitária no Mercosul é importante, pois, conforme menciona Pacheco (1998, p. 268), “[...] os nexos econômicos de solidariedade entre regiões soldam os diversos interesses

² Para Zackseski e Rodrigues (1999), a política regional é considerada apenas como uma política setorial. De fato, as políticas regionais não existem, pois, nos países do Mercosul, existe um *mix* de ações setoriais que agem sobre determinadas áreas quase que isoladamente, ora sobre a agricultura, ora sobre a infra-estrutura, a assistência social, etc., e cada governante que deixa o poder faz com que as políticas regionais nos países tomem novos rumos.

conflitantes entre as nações e a falta de clareza sobre estes desafios ou a opção de não enfrentá-lo por parte das nações só alimenta a possibilidade de ver-se agravado o dilema regional”.

Essas preocupações apontam uma política regional ativa, voltada para o esforço da coesão econômica entre as diferentes regiões do bloco, capaz de contrabalançar as tendências fragmentadoras geradas pela operação da lógica do mercado em um contexto de crescente abertura econômica. Deve-se acrescentar que as políticas regionais tendem a contribuir, de forma significativa, para fortalecer a competitividade sistêmica do bloco, pois a combinação de projetos e fatores em escala comunitária, em um enfoque local ou microrregional, possibilitará uma articulação maior dos países no desenvolvimento regional, tornando as políticas nacionais subordinadas, em alguma instância, às políticas comunitárias, mas sempre em ordem de prioridade nacional.

De acordo com Bandeira (2000, p. 8),

“a política regional deve criar condições para o avanço da integração no Mercosul, tanto removendo entraves políticos, institucionais e administrativos, fazendo com que sejam realizados os investimentos em infra-estrutura econômica, necessários para concretizar a integração. Por outro lado implica também em formular e implementar políticas compensatórias, que viabilizem a reconversão produtiva das regiões e/ou segmentos negativamente afetados pela concorrência de produtos oriundos de países vizinhos. A ausência de políticas deste tipo nos países do Mercosul debilita politicamente o processo de integração, podendo retardar em muito o seu avanço e, eventualmente, levar até mesmo a sua inviabilização”.

Realizada essa revisão sobre a importância da política regional para o Mercosul abordam-se, agora, alguns programas realizados pelos países do bloco, a começar pelo Chile, que, apesar do relativo sucesso alcançado no combate das desigualdades regionais e do bom desempenho na maioria dos indicadores sociais, ainda apresenta elevado grau de concentração da renda.

De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 1997), o Chile figura em 3º lugar, após a Colômbia e o Brasil, no ranking dos países de maior concentração de renda da América Latina.

Deve-se considerar que os programas de desenvolvimento regional no Chile são voltados para os setores produtivos, geralmente na forma de subsídios na gestão empresarial para o setor fabril, florestal, agrícola e turismo. Os programas também se destinam a atender aos setores tradicionais, tais como agropecuária, minas e pesca, visando, sobretudo, a pessoas de baixa renda.

Existem, ainda, políticas regionais específicas para microempresas e áreas rurais pobres, bem como para trabalhadores com pouca instrução formal. Enfim, o governo chileno delimitou áreas pobres para uma intervenção especialmente localizada. Conforme Pytanguy e Heringer (1999), foram mais de 3.000 comunidades atendidas pelos diversos programas regionais, sendo que o principal programa é o Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS), criado para dar sustentação aos setores mais vulneráveis. Dessa forma, os investimentos

concentram-se em 71 comunas, fortalecendo comunidades e grupos onde a destinação dos recursos orienta-se prioritariamente, para obras de infra-estrutura.

Na Argentina, as políticas de desenvolvimento regional enfocam a reestruturação e o desenvolvimento produtivos. Conforme Monza (2000), existem atualmente 15 programas de desenvolvimento regional na Argentina, destinados para às áreas rurais, nas províncias do Noroeste Argentino, bem como aos pequenos municípios em situação de alto risco de desemprego e deterioração socioeconômica. Destacam-se, ainda, programas direcionados à mão-de-obra e a políticas de desemprego e programas específicos, como o Programa de Assistência Solidária (PROAS) e o Programa de *Entrenamiento* Ocupacional (PRENO), os quais asseguram uma renda temporária em troca de atividade de produção ou serviço. Como se pode verificar, são programas, na sua maioria, pontuais, que não demonstram uma atividade de longo prazo atrelada a um planejamento econômico. Conforme apontam Pytanguy e Heringer (1999), Monza (2000), do ponto de vista do planejamento regional, os projetos que se destacam e modificam as regiões são os que têm ligação com o programa *TRABAJAR II* e Programa de Apoio à Reconversão produtiva³.

No que tange ao Paraguai, do ponto de vista do desenvolvimento regional, é um país essencialmente agropastoril, o que reforça a necessidade de políticas de desenvolvimento para outros setores, assim como para dinamizar a economia. O país carece de infra-estrutura básica, pois somente 60% da população têm acesso à eletricidade e só 44% da população tem acesso à água potável. Destaca-se ainda que, no país, 53% das regiões não têm escola pública e somente 2% dos proprietários detêm a quase totalidade das terras no Paraguai (DIREÇÃO GERAL DE ESTATÍSTICA DO PARAGUAI, 2002). O nível do desenvolvimento regional no Paraguai pode ser considerado inexistente, com apenas algumas intervenções por parte do governo, mas sempre no sentido de minimizar uma situação caótica, e não de desenvolver uma região. Nesse contexto, destaca-se que, somente em 2000, o governo do Paraguai criou uma secretaria para tratar das desigualdades no país, a qual é subordinada à presidência da república.

Os outros países membros do bloco, como Uruguai e Bolívia, são dois paradoxos. Por um lado, o Uruguai não apresenta grandes assimetrias de renda e seus setores produtivos são bem estabelecidos em Montevideu e nas regiões agropecuárias e turísticas, existindo apenas políticas compensatórias pontuais. Por outro lado, a Bolívia, embora necessite de políticas intensivas para diminuir as desigualdades regionais, não as tem e assemelha-se muito ao Paraguai, devido às péssimas condições da população em geral. Além disso, a população indígena que representa 65% do povo boliviano, são os habitantes mais atingidos no processo de desigualdades regionais, pois vivem basicamente em regiões agrícolas no

³ O Trabajar II, de acordo com a CEPAL (1997), é um programa de emprego provisório formulado localmente e co-financiado pelo governo federal, que é responsável pelo pagamento dos benefícios. Já o programa de apoio à reconversão produtiva consiste na capacitação dos jovens em estágios em empresas, serve de apoio às microempresas para recolocá-las no mercado, racionalizando a administração. Em outro foco, o projeto qualifica trabalhadores, atendendo a orientações do setor produtivo (abrange desde desempregados até médias empresas).

cultivo da coca, e os que se deslocam para as cidades viram trabalhadores informais ou simplesmente caem na indigência.

De acordo com Olic (2004), os ameríndios bolivianos formam o contingente de miseráveis que confere à Bolívia a colocação mais baixa no Cone Sul, no que diz respeito ao índice de desenvolvimento humano.

No Brasil, até mesmo pela sua condição continental, existem vários programas/propostas de desenvolvimento regional tanto nacionais como estaduais, geralmente financiados por instituições públicas de crédito, como Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BN), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Caixa Econômica Federal (CEF), Ministério da Integração Nacional e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Geralmente, a maioria dos programas, como nos demais países do Mercosul, apresenta caráter pontual e volta-se para grupos menos favorecidos. São políticas que se perdem ao longo do tempo, nas trocas de governo, ou perdem suas finalidades, por não serem integradas a um plano de desenvolvimento.

Um argumento que merece ser formulado diz respeito à hipótese de que, provavelmente, as políticas regionais (explícitas e implícitas) tenderão a ganhar, crescentemente, um caráter de política social, isto é, com componentes claramente distributivos, ao invés de um caráter de política econômica, voltada para o investimento público e privado como se observou no passado (TORRES, 2000). Cabe destacar, no Brasil, o programa de desenvolvimento regional que serve para o planejamento do Plano Plurianual de Atuação, denominado Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, bem como o trabalho que vem sendo desenvolvido no âmbito da Diretoria de Política Regional e Urbana do IPEA (classificação do território em níveis de renda e níveis demográficos). Dessa forma, passam-se a analisar, em um primeiro momento, os Eixos Nacionais de Desenvolvimento e, após, a tipologia desenvolvida pelo IPEA.

Conforme apontam Torres (2000), o Ministério da Integração Nacional (2000), Consórcio Brasiliana (2000a), o Consórcio Brasiliana (2000b), Nasser (2000), Bandeira (2000), Pytanguy e Heringer (1999), os programas Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, coordenado pelo BNDES em conjunto com o Ministério do Planejamento, realizou uma nova redivisão do território brasileiro, porém com um conceito de eixo.

Essa nova concepção de território, desenvolvida no estudo dos Eixos, vem possibilitar uma melhor análise da relação entre as regiões e destacar o novo papel do governo. A esse respeito, Nasser (2000) menciona que o governo surge como indutor da realização de investimentos privados, tendo o planejamento um cunho indicativo, além de buscar reduzir as desigualdades inter-regionais por meio da disseminação de investimentos, e não apenas de subsídios a perder de vista.

Nessa perspectiva, foi possível verificar, no arcabouço bibliográfico a respeito do tema (Eixos), que a visão de integração passa a abordar aspectos antes negligenciados na visão do desenvolvimento regional, dominante não só no Brasil, mas também nos demais países do Mercosul. Isto porque passa a abranger aspectos sociais, meio ambiente, informação, conhecimento, infra-estrutura, integração entre as regiões, integração e desenvolvimento espacial, orientando os

investimentos futuros e, o mais importante, possibilita um planejamento em longo prazo para os efeitos multiplicadores do investimento. Dessa forma, serão elencados os eixos configurados pelo estudo, mas primeiro destaca-se o conceito de eixo utilizado pelo Consórcio Brasiliana (2000a), que define eixo como um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com o objetivo de planejamento, cuja lógica está relacionada com as perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse contexto, deve existir uma rede multimodal de transporte de carga efetiva ou potencial, que permitindo o acesso aos pontos de influência do eixo, e deve haver também possibilidade de reestruturação produtiva interna, potencializando a atividade tanto em termos nacionais como internacionais, para assim maximizar os efeitos multiplicadores dentro da área de influência.

Apresentado esse conceito metodológico do que vêm a ser os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, descreve-se, a seguir, cada um com suas estratégias:

a) Eixos Sudoeste e Sul - objetiva ampliar o centro dinâmico das principais metrópoles, potencializando as atividades mais relevantes e estratégicas para a economia do país. Busca reduzir o desemprego estrutural e possibilitar investimentos em pequenas empresas e em indústrias automotivas, petroquímica, agricultura, ou seja, em pontos que estão estagnando;

b) Eixos Oeste e Araguaia/Tocantins - apresenta um papel complementar aos eixos Sudoeste e Sul, com foco centrado na produção de grãos e produtos agrícolas, sobretudo para exportação, mas apresenta o problema da baixa densidade populacional. O objetivo central, nesse eixo, é melhorar a infraestrutura de acesso às atividades produtivas, sendo de igual relevância intensificar o surgimento de cadeias produtivas; enfim; trata-se do apoio à produção primária;

c) Eixos do Nordeste - também tem caráter complementar ao centro hegemônico. A porção sul do Nordeste e suas adjacências serão potencializadas para o fornecimento de insumos para os Eixos Sul e Sudoeste, enquanto a faixa litorânea apresenta o potencial turístico e será dinamizada a potencialidade da região. O principal objetivo, para esse Eixo é sanar as desigualdades de renda por meio da integração das atividades do litoral e turismo para as regiões do interior; e

d) Eixos da Amazônia - ênfase na conservação ambiental e no desenvolvimento de atividades ligadas às potencialidades do meio ambiente, além de buscar integrar a região aos Eixos Oeste e Araguaia/Tocantins, bem como com o exterior, por meio do transporte hidroviário. O objetivo deste Eixo é assegurar que a região alcance o desenvolvimento sustentável a qualquer custo, para manter a conservação ambiental e a integração com o exterior.

Para Torres (2000) e Nasser (2000), os benefícios de determinado Eixo, dado o caráter de integração, devem gerar benefícios para outros Eixos, ou seja, espera-se que a promoção do desenvolvimento de um Eixo possa proporcionar atividades produtivas relacionadas com esses investimentos em outro Eixo. Embora essa idéia de planejamento seja ainda muito incipiente, percebe-se que esse projeto tenta, pelo menos integrar o Brasil e suas regiões como um todo e, mais importante, tem um objetivo para cada eixo e região a ser abrangida.

Aborda-se, a seguir, o estudo do IPEA (2000), que advoga das várias vertentes do planejamento regional, passando pelas inovações de sistemas, capital social, Institucional *building, networking*, subcontratação, distritos industriais, desenvolvimento de pequenas empresas, até centrar-se no ponto fundamental, que é o desafio de analisar concretamente o território. Nesse contexto, é fornecido um quadro geral que contempla uma tipologia espacial e territorial, que, conforme Galvão e Vasconcellos (1998, p. 89), “pode gerar uma conseqüente adoção de um instrumento de política regional como um fundo de apoio ao desenvolvimento regional, voltado basicamente para o financiamento de programas sub-regionais de desenvolvimento”.

Dessa forma, o IPEA (2000) apresentou um conjunto de regiões, segundo faixas de valores considerados que possibilitam mapear distribuição da renda monetária per capita domiciliar entre as diferentes regiões do país, cruzando esses dados com a dinâmica populacional⁴.

Ainda nessa perspectiva, Galvão e Vasconcellos (1998) chegam ao resultado de quatro conjuntos microregionais, que tipificam a situação regional atual do Brasil.

Os subespaços classificam-se em subespaços de maior renda – são as microrregiões que se enquadram na faixa de renda *per capita* mais elevada, independente do grau de dinâmica demográfica, observado no período recente. As microrregiões que se destacam nessa faixa de renda mais alta e apresentam, no mesmo momento, pressões demográficas são:

- a) parte da serra gaúcha e do litoral norte do RS;
- b) eixo Curitiba - Paranaguá e Joinville – Florianópolis;
- c) de Foz do Iguaçu à capital de São Paulo, em direção ao centro do Estado e ao Sul de Minas e da região de São José dos Campos;
- d) Uberlândia e Uberaba, Região Metropolitana de Belo Horizonte e Itajubá;
- e) Macaé, no RJ, algumas regiões no Sul de Goiás (que une a capital a São Paulo), quadrilátero do Distrito Federal; e
- f) a maioria das microrregiões das capitais dos estados da federação e poucas áreas no Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Ainda nesse subespaço identificam-se microrregiões de alta renda e crescimento demográfico próximo ao normal. Incluem-se nesta situação: microrregiões de Salvador e Recife, vasto território do Centro-Sul, com destaque para SP e RS; as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre, as microrregiões de Volta Redonda e Resende e as da Serra do Mar, no RJ; áreas mais

⁴ Para realizar este estudo, o IPEA utilizou a renda de 1991 e dados populacionais de 1996. Dessa forma, as faixas foram definidas a partir de uma classificação dos valores dos indicadores microrregionais em *sextilis*, que foram tomados dois a dois. A classificação em *sextilis* foi dada pelo software de estatística espacial utilizado. No conjunto das três faixas superiores, encontram-se 50% das microrregiões geográficas e vice-versa. No entanto, a partir daí, a organização dos eventos nessas faixas é tal que não se observa o mesmo número de microrregiões em cada uma delas, pois dependem da característica da distribuição (GALVÃO e VASCONCELLOS, 1998).

ao sudoeste de Minas Gerais, a microrregião de Juiz de Fora e, por fim, alguns espaços em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima e Goiás.

Considerando-se, regiões de alta renda *per capita*, com variação demográfica negativa, tem-se como resultado apenas três microrregiões, as de Concórdia (SC), Dracena e Adamantina (SP).

Subespaços dinâmicos de menor nível de renda são áreas que atraem forte contingente populacional, apesar de não se encontrarem nos patamares superiores da renda nacional. Dessa forma, podem-se identificar as variações nesse subespaço da seguinte forma: microrregiões de média renda e alta pressão demográfica⁵ e microrregiões de baixa renda e alta pressão demográfica⁶. Nesse subespaço é apresentado um extrato de microrregiões que indicam que algo está atraindo as populações, ou seja, alguma transformação está ocorrendo nessas áreas; no entanto, o segundo extrato é muito insignificante em termos relativos, isto porque, de certa forma, já é esperado que, na economia regional, regiões de baixa renda sejam excludentes do ponto de vista demográfico. Galvão e Vanconcellos (1998) mencionam que nessa situação existem poucas regiões no Brasil.

O IPEA (2000) ainda coloca mais dois subespaços, o subespaço estagnado de média renda - constituído por regiões que já lograram certo desenvolvimento no passado, mas que não exerceram, nos últimos anos, uma atração significativa ou não apresentaram um incremento demográfico, geralmente regiões que enfrentam problemas recentes ou se apresentam com certa estabilidade. Esse conjunto comporta dois indicadores, o de médio nível de renda e crescimento demográfico igual ou ligeiramente inferior ao normal, e o de média renda e perda populacional.

Nesse contexto, existem várias regiões no Brasil, destacando-se, no primeiro caso, a microrregião de Jaguarão, Camaquã, São Jerônimo, Santiago, Santa Rosa Ijuí, Carazinho, Erechim e Vacaria (RS), São Miguel do Oeste, Tubarão (SC), grande área no interior do Paraná, do Sudeste ao Nordeste do Estado de São Paulo, vasta faixa no interior de Minas Gerais, todo o Norte do Rio de Janeiro, extensas regiões do Nordeste, várias áreas no Centro-Oeste, desde o início de Goiás até o Alto Araguaia no Mato Grosso, e grande parte do Norte do Brasil.

No segundo caso, o grande destaque fica para as regiões do Nordeste, vastas áreas nas regiões Norte e Centro-Oeste, na divisa do Mato Grosso do Sul com o Paraná, e algumas regiões do Noroeste do Rio Grande do Sul e, por fim, algumas microrregiões de São Paulo.

Por último, têm-se os Subespaços Deprimidos Tradicionais que restringem ao Norte e Nordeste e à parte setentrional de Minas Gerais, sem exceções. Além da baixa renda, apresentam baixa densidade demográfica; assim, têm-se as

⁵ As microrregiões principais que se enquadram nessa categoria são baía da Ilha Grande, região dos Lagos (RJ), litoral norte Capixaba, Guarapari e Itapemirim no Litoral Sul, algumas microrregiões mineiras, entorno do DF, Vale dos Bois próxima à Goiânia, Porto Seguro, Vitória da Conquista, Brumado e Itapetinga e Barreiras (BA), pólo Petrolina-Juazeiro e algumas áreas pontuais do litoral nordestino, com exceção do Maranhão e do Piauí.

⁶ Nesta situação, têm-se algumas microrregiões no Norte e Nordeste, Gurupiri (MA), Caririçu e Itapipoca no (CE), Baixa verde no RN, áreas na Bahia, Bico do Papagaio no TO, Alvorada do oeste em RO, Tarauacá (AC), Juruá (AM).

microrregiões de baixa renda e crescimento demográfico normal e tipificam uma parte do quarto conjunto. Incluem-se nessa situação apenas microrregiões de todos os Estados do Nordeste, do Pará e do Tocantins. O outro grupo é conjugado, de baixa renda e crescimento populacional negativo e restringe-se quase que apenas ao Nordeste e a poucas áreas da Amazônia e do Norte e Noroeste de Minas Gerais.

Para Galvão e Vasconcellos (1998), as regiões mais pobres e de dinâmica populacional normal ou negativa encontram-se em quase todo o Estado do Maranhão, Piauí, Ceará, além de frações significativas do Nordeste.

Com base nessa tipologia espacial, foi possível formar um cenário do quadro regional brasileiro, constituindo um ponto de partida para a política regional. Essa tipologia serve de base para formular discussões gerais da política e dos instrumentos regionais, e, conforme Galvão e Vasconcellos (1998), essa metodologia fornece uma base para a estruturação do fundo nacional de apoio ao desenvolvimento regional, voltado para o financiamento de programas sub-regionais de desenvolvimento.

Com vistas nessa gama de programas existentes no Mercosul e, sobremaneira, os estudos que apresentam um caráter do planejamento regional no Brasil, foram destacadas nessa seção as fortes influências da Política Regional da União Européia nesses estudos, sobretudo na tipificação de regiões, onde se podem apontar algumas sugestões para o Mercosul. Acrescenta-se a essas referências a próxima seção, que traz à baila a experiência da União Européia, agregada aos programas que são realizados pelos países mercosulinos, sobre os quais se pretende indicar os pontos fortes bem como práticas de planejamento ultrapassadas, principalmente para países que realizam uma abertura econômica abrupta e necessitam integrar, o quanto antes suas políticas de desenvolvimento e inserção internacional.

OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL NA UNIÃO EUROPÉIA

Para lidar com as disparidades regionais tanto sociais como econômicas, a União Européia tem à disposição os instrumentos de política regional, que são instrumentos são aplicados em colaboração com os governos nacionais, os quais devem prover fundos adicionais próprios e conceber estratégias nacionais e regionais antes dos fundos serem liberados.

A seguir, tem-se uma breve noção dos tipos de fundos e seus principais objetivos.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tem o objetivo principal de redução dos desequilíbrios regionais na União Européia, que visa também assistir às regiões menos privilegiadas e também regiões decadentes, tanto rurais como urbanas, que estejam enfrentando declínio industrial e apresentem necessidade de reestruturação. Sua forma de atuação é o co-financiamento de programas junto com os estados-membros. O FEDER apresenta

cinco vetores no seu raio de ação, os quais podem ser definidos como programas comunitários, programas nacionais de interesse comunitário, programas de investimento de caráter produtivo, estudos de viabilidade e análise de potencial de zonas e ações de valorização do potencial endógeno da região.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) está voltado para a garantia dos preços agrícolas; é o instrumento básico da Política Agrícola Comum (PAC) e apresenta o objetivo de co-financiar um conjunto de ações destinadas a melhorar a estrutura de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas.

Cabe salientar que o FEOGA apresenta caráter regional e atua, de forma complementar, nas ações dos estados-membros (COMISSÃO EUROPÉIA, 2001).

O Fundo Social Europeu (FSE) é o único fundo estrutural previsto na versão original do Tratado de Roma. Seu objetivo é a melhoria das possibilidades de emprego dos trabalhadores, ou seja, treinamento da força de trabalho, com ênfase no combate ao desemprego dos jovens e ao desemprego por longo período, além da integração da força de trabalho ao novo mercado globalizado.

No âmbito da aplicação pessoal, destina-se a jovens com menos de 25 anos e aos desempregados com mais de 25 anos e visa à formação de técnicos de orientação profissional. Na aplicação geográfica estão incluídas as regiões mais desfavorecidas.

Na Comunidade Européia de Carvão e Aço (CECA), os apoios destinam-se à modernização da indústria de carvão e aço ou à criação de novas indústrias geradoras de emprego (nas regiões de indústrias em declínio). Esse órgão assume várias formas, como ajudas não-reembolsáveis, garantias e empréstimos, subsídios para despesas de reinstalação e financiamento à formação profissional.

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é o mais antigo instrumento de desenvolvimento e visa financiar projetos com vistas na modernização ou reconversão de empresas ou criação de novas indústrias. Destaca-se por procurar revitalizar as regiões menos favorecidas por meio de projetos que vão dar sustentação à modernização ou reconversão de empresas, bem como à criação de novas indústrias.

O Novo Instrumento Comunitário (NIC) objetiva uma ação mais eficaz contra o desemprego e o reforço na convergência das políticas econômicas dos estados-membros. Esse fundo propicia o desenvolvimento em infra-estrutura de recursos energéticos e das pequenas e médias empresas, atuando por meio de empréstimos da comissão, e o repasse desses fundos como financiamento a projetos de investimento através do BEI. Esse instrumento obtém seus fundos fora do orçamento comunitário e direto do mercado financeiro.

O Programa Integrado Mediterrâneo (PIM) objetiva facilitar o caminho da comunidade para o alargamento desta com Portugal e Espanha. Esse fundo ficou incumbido de propiciar a modernização da economia da parte Sul da Europa e foi uma compensação dada pela União Européia aos efeitos negativos que a adesão destes dois países traria à Grécia e ao Sul da Itália e Sul da França.

O Instrumento Financeiro de Orientação à Pesca (IFOP) promove o desenvolvimento rural e acelera a adaptação das estruturas agrícolas no quadro de reformas da PAC.

Os recursos dos fundos estruturais são desembolsados como doação, e não como empréstimos. As doações são canalizadas para projetos locais específicos por meio de programas de desenvolvimento, nos quais são fixadas as prioridades que devem se estender por vários anos e são negociadas entre a União Européia e os governos nacionais (LIMA *et al.*, 1999).

Nessa perspectiva, é apresentado o Quadro 1, com os principais instrumentos de política regional do bloco e os seus respectivos objetivos de política regional.

Quadro 1- Instrumentos de política regional segundo os objetivos da União Européia

Objetivo	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP
Objetivo nº1: Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões em atraso de desenvolvimento	X	X	X	
Objetivo nº2: Reconverter as regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial	X	X		
Objetivo nº3: Combater o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional de jovens e de excluídos do mercado de trabalho		X		
Objetivo nº4: Facilitar a adaptação dos trabalhadores as mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção		X		
Objetivo nº5a: Promover o desenvolvimento rural, acelerando a adaptação das estruturas agrícolas no quadro da PAC.			X	X
Objetivo nº5b: Promover o desenvolvimento rural, facilitando o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais.	X	X	X	

Fonte: Adaptado de Gomes, (1997), Comissão Européia (2001).

Dos objetivos específicos acima, os números 3, 4 e 5a aplicam-se a todo território da União Européia e são propriamente regionais; já os objetivos 1, 2 e 5b beneficiam ações mais específicas para certas regiões com problemas regionais.

O ordenamento territorial da tipologia utilizada na identificação das áreas-problema na União Européia é dado por uma proposta de sintonia geográfica, das políticas territoriais e de desenvolvimento territorial. Baseia-se numa divisão regional que contempla três níveis de abrangência espacial, denominadas de Nomenclatura de Unidades Estatísticas Territoriais (NUTS), que se dividem em três níveis:

a) NUTS nível 1, constituído por regiões da Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Irlanda, Gales e Escócia, entre outras 78 grandes regiões;

b) NUTS no nível 2, divide-se o território europeu em 210 regiões menores, correspondendo a regiões autônomas da Espanha, França, Itália, Áustria e algumas subdivisões na Alemanha; e

c) NUTS nível 3, nessas regiões, aumenta-se o detalhamento, levando em consideração mais de 1.000 unidades territoriais espalhadas por todo bloco.

De acordo com Bandeira (2000), os NUTS foram estabelecidos para padronizar a produção e divulgação das estatísticas regionais da União Européia, e ao mesmo nível de NUTS, cada nível contém ainda regiões que diferem no que diz respeito ao poder econômico e populacional, bem como poder administrativo.

Características do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)

Criado em 18 de março de 1975, esse fundo foi uma estratégia da União Européia, como um instrumento comunitário capaz de realizar intervenções a favor das políticas de reajuste na comunidade. Dessa forma, com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, poder-se-ia dar satisfação aos estados partes que necessitavam de auxílio na esfera das estruturas produtivas, caso da Inglaterra, bem como aos países que tinham excedentes de produtos agrícolas. Contudo, entre as décadas de 1970 e 1980, os problemas regionais passaram a agravar-se e intensificar-se por razões diversas (abertura econômica, intensificação comercial e financeira, etc) e a comissão, então, determinou que a política comunitária fosse reformulada. Dada a tendência de resolver novas prioridades, aliada à persistência da crise econômica, à escassez de recursos e à política regional do bloco, tem-se a necessidade de revitalizar o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Com essa finalidade, a Comissão Européia considerava três objetivos como prioritários:

- a) prioridade absoluta ao emprego;
- b) melhoria e aumento da produtividade; e
- c) aproveitamento de todas as potencialidades de desenvolvimento e uso do potencial endógeno das empresas.

Portanto, dentro desse *lócus*, o FEDER objetivou contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais da comunidade, por meio da participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento e na reconversão das regiões industriais em declínio. Assim, esse instrumento de política regional estava revitalizado para atuar no período de maiores mudanças estruturais da União Européia, que foi de 1994 a 1999. Os gastos do FEDER, no período em questão, são direcionados para os objetivos específicos regionais, sendo que o objetivo 1, que visa ao desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões atrasadas, é o que mais tem recursos disponibilizados, ou seja, dispõe de mais de 59 milhões de Ecus. O objetivo 6, que visa à adaptação das regiões com população reduzida, teve disponibilizado exatamente 355,45 mil euros (COMISSÃO EUROPÉIA, 2002).

Dentro desse contexto da política regional, destaca-se o programa STAR, cujo objetivo era melhorar o acesso a serviços de telecomunicações avançados das regiões menos desenvolvidas. Havia também o programa VALOREM, que promoveu a exploração de fontes energéticas locais. Conforme afirmam Melhore e Copperth Waite *apud* Gomes (1997, p. 75), "subseqüentemente foram instituídos programas para lidar com a reestruturação da indústria siderúrgica e com o declínio da indústria naval".

Pode-se notar que, do ponto de vista das ações comunitárias, principalmente do enfoque pormenorizado do FEDER, houve nesse momento no continente Europeu, mais precisamente na Comunidade Econômica Européia, uma intenção de agregar a comunidade, principalmente após o Ato Único Europeu, de alcance limitado, dentro de uma visão institucionalista, mas de grande vulto para reformar os tratados existentes no âmbito das políticas regionais.

A esse respeito, Camargo (1999, p. 91) diz que “o novo instrumento apoiou-se em uma racionalidade fundamentalmente econômica, em que normas e instituições se voltaram, prioritariamente, para assegurar a realização do mercado único – que, previsto para 1968, ainda não se concretizara”. Assim, os programas comunitários e os programas nacionais, de interesse do bloco, passam a ter papel determinante no processo de ajuda às regiões com desequilíbrios socioeconômicos (principalmente Espanha e Portugal). No que tange às atribuições do FEDER, os critérios utilizados para avaliar esses programas regionais incluem:

- a) grau de severidade do desequilíbrio regional específico;
- b) efeito potencial do programa sobre a criação de empregos;
- c) potencial do programa para fortalecer a base econômica local; e
- d) retorno sobre o investimento.

Nesse sentido, o FEDER passa a apoiar os programas nacionais de interesse comunitário, dentro de um leque de medidas que incluíam a oferta das áreas para implantação de indústrias, oferta de serviços de comunicação, desenvolvimento de negócios, ampliação da oferta de serviços de comunicação, melhorias do setor de turismo e melhorias ambientais. Conforme Alva (2000, p. 60), “a Comissão distribuí os créditos de acordo com os seguintes critérios: população subvencionável, prosperidade nacional, prosperidade regional, gravidade relativa dos programas estruturais e necessidade de desenvolvimento das zonas rurais”.

Dentro desse contexto, cabe mencionar que o FEDER apresenta cinco vetores no seu raio de ação que podem ser definidos como programas comunitários, programas nacionais de interesse comunitário, programas de investimento de caráter produtivo, estudos de viabilidade e análise de potencial de zonas e ações de valorização do potencial endógeno da região, todos para o período que compreende 1994 a 1999.

Do ponto de vista financeiro, percebe-se que a evolução das despesas do FEDER precisava ser mais eficiente para acompanhar o ritmo da integração na União Européia. Nessa perspectiva, verifica-se uma alteração nos objetivos da Comunidade Européia para a nova política regional comunitária. Dessa maneira, no período de 2000 a 2006, os objetivos comunitários diminuíram para 3, conforme segue:

O objetivo 1 passou a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (PIB médio per capita inferior a 75% da média da União Européia); o 2 imbuí-se da reconversão econômica e social das zonas em mutação econômica, zonas rurais em crise, zonas de pesca e zonas urbanas em dificuldade, (18% da população da União, no máximo, deve ser

abrangida pelo objetivo); e o 3 reuniu as ações direcionadas ao desenvolvimento dos recursos humanos. (emprego).

Como o FEDER tem seus recursos alocados nos objetivos 1 e 2, faz-se, a seguir, uma descrição desses dois objetivos. O objetivo 1 participa do financiamento dos investimentos produtivos que permitem a criação ou a manutenção de empregos duradouros, bem como investimentos em infraestrutura que contribuam para o ajustamento estrutural, revitalização e renovação de novas zonas de implantação econômica e de espaços industriais em declínio. Para viabilizar a aplicação desses investimentos, podem ser utilizadas redes transeuropeias nos setores de transportes, das telecomunicações e da energia, englobados naturalmente nas regiões em que o objetivo 1 se faz atuante. Já o objetivo 2 trabalha, basicamente, com subvenções para zonas industriais, zonas rurais de baixa densidade demográfica e elevada proporção de emprego agrícola. Atua, também, em zonas urbanas que apresentem pelo menos um desses critérios: a) elevada taxa de desemprego de longa duração; b) elevado nível de pobreza; c) meio ambiente deteriorado; d) criminalidade e delinquência; e) baixo nível de escolaridade. Ademais, o objetivo 2 também utiliza recursos do FEDER em zonas pesqueiras onde o emprego desse setor está diminuindo (COMISSÃO EUROPEIA, 2002).

Conforme demonstra Alva (2000), os recursos do FEDER para o período de 2000-2006 são da ordem de mais de 19 milhões de Euros. Além do FEDER participar do co-financiamento dos objetivos 1 e 2, destaca-se, neste contexto, a iniciativa comunitária INTERRG III e URBAN II⁷.

Do ponto de vista dos investimentos do FEDER, as reconversões são realizados essencialmente no setor industrial, no artesanato e nos serviços não-mercantis, bem como na criação e manutenção de empregos na União Europeia. Para realizar esses investimentos, como mencionado anteriormente, o fundo auxilia na forma de co-financiamento, enquadrado em um regimento de auxílio público com finalidade regional, instituído pelas autoridades nacionais, regionais ou locais e por elas geridos. Nesse contexto, essas autoridades constituem os interlocutores dos operadores interessados, e não o FEDER.

Assim, nota-se que os projetos de coesão econômica e social partem das regiões interessadas, e o Fundo estrutural entra em ação depois de aprovada a necessidade da região em obter o plano de desenvolvimento regional.

⁷ A iniciativa INTERRG III, com base nas duas fases precedentes, atua hoje em três vertentes, onde especifica os objetivos as zonas selecionáveis e os domínios prioritários a serem abrangidos. Esta iniciativa conta com 4.875 milhões de Euros, sendo que o FEDER ainda pode financiar, no âmbito desta iniciativa, medidas selecionáveis a título do FEOGA, do FSE e do IFOP (COMISSÃO EUROPEIA, 2002). A iniciativa URBAN II tem no seu cerne de desenvolvimento a promoção de estratégias inovadoras de regeneração econômica e social em cidades ou bairros em crise, facilitando o intercâmbio de experiências da União Europeia. Assim, esses programas de desenvolvimento buscam promover a igualdade de acesso, nas questões econômicas, sociais, de transportes, meio ambiente, segurança etc, ou seja, igualdade de oportunidades basicamente vinculadas a um planejamento de longo prazo.

Uma base para um Programa de Desenvolvimento Regional no Mercosul

Para a efetiva viabilidade de uma política regional no Mercosul, não se pode centrar somente em objetivos de cunho reparatórios, como é a maioria dos programas nos países do Mercosul, que visam sanar deficiências no setor produtivo e seus reflexos no bem-estar da sociedade, tanto na questão do emprego como na alocação desse emprego e reestruturação produtiva, bem como a existência de muitos programas para atender as demandas crescentes da população excluída do processo de desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, as alternativas aqui apontadas concatenam duas vertentes atuantes e já em andamento que, de certo modo, convergem, pois a segunda se inspira nos ditames da primeira. Desse modo, a política regional adotada no Brasil, a partir de estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, e a classificação das regiões com base em características de renda per capita e dinamismo populacional são propostas de planos de desenvolvimento regional, com forte inspiração na política de desenvolvimento regional da União Européia. Por isso, é importante verificar, detalhadamente como o bloco europeu consegue compatibilizar o desenvolvimento em regiões, com os mais variados tipos de problemas regionais, para dar suporte a qualquer tipologia de política regional.

Para que isso seja verificado na prática, as regiões classificadas em NUTS são importantes, pois determinam um alto grau de confiabilidade nas mais diversas características e especificidades de cada região, além do funcionamento do FEDER, que confere uma ferramenta institucional ao bloco para atuar no planejamento regional, de maneira ativa.

Assim, um arcabouço para uma política de desenvolvimento regional no Mercosul tem de passar pelas práticas já consagradas da União Européia, sejam adaptadas à realidade do bloco, ou sejam utilizadas na sua essência original. O ponto negativo fica por conta da atual política regional existente nos países do Mercosul, que é direcionada em curtíssimo prazo e limita-se a atuações pontuais e fragmentadas. Além disso, se for levada a cabo a atuação do bloco em termos regionais, a situação não é digna nem de nota, pois, até o momento, não existe nem um planejamento do ponto de vista regional e muito menos estudos que abordem a necessidade de caracterização de regiões dentro do bloco para futuros investimentos. O mais próximo que existe é algum tipo de investimento do BNDES, na Venezuela, o qual busca somente uma contrapartida de benefícios com o setor petrolífero.

Nessa perspectiva, o principal aspecto para o desenvolvimento regional no Mercosul, além da conscientização dos países para que isso ocorra, é criar instituições catalisadoras, tanto no nível microrregional como no macrorregional, que seriam as instituições supranacionais/inter-regionais, ou, por que não dizer, proporcionar uma superestrutura para o BNDES, por exemplo, para fomentar todo o bloco, com recursos alocados nos moldes europeus, em cima de porcentagens do comércio do bloco e parte do Valor Adicionado Fiscal (VAF) dos países, de acordo

com o potencial econômico destes ou de algum setor que os países possam liberar recursos em cima de incentivos fiscais ou situações similares. De acordo com Bandeira (2000, p. 33), “[...] a participação e a articulação de atores sociais em escala regional, são uma das dificuldades a serem enfrentadas [...] constata-se também que atividades deste tipo promovidas somente pelo governo raramente alcançam resultados duradouros”.

A este respeito, Boisier (1996, p. 47-48) menciona que:

O planejamento do desenvolvimento regional é antes de qualquer coisa, uma atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado evidentemente por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região, como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas – como mostra a experiência histórica – em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões.

Outro ponto fundamental é caracterizar uma identidade das regiões no Mercosul, pois, assim, as regiões dentro do bloco podem ser consideradas como um verdadeiro ente social e político. Caso se trabalhe com áreas que não possam ser encaradas como entes sociais e políticos, perde-se grande parte da eficácia das ações do desenvolvimento regional. A experiência européia remete à necessidade de consolidar instituições e organizações locais para que possam se articular⁸, de forma eficiente, com os órgãos superiores do desenvolvimento regional, tanto nacionais como comunitários. Nesse contexto, Bandeira (2000) ainda encaixa a necessidade de elaborar um conjunto bem definido de regras e de procedimentos, aceitos por todas as partes envolvidas, que resguardem o processo contra eventuais tentativas de manipulação de qualquer origem.

Dessa maneira, para viabilizar uma política regional no Mercosul, tem que se buscar maior participação dos países bem como viabilizar efetiva política comunitária. Para tanto, deve-se incorporar práticas participativas e ações comunitárias, o que exige um esforço metodológico para construir espaços e ações que proporcionem ao bloco atender os gargalos do desenvolvimento regional. A concentração dessas políticas requer instrumentos que permitam criar políticas regionais de integração, os quais deverão ser capazes de cobrir ações realizadas nas microrregiões, tornando-se um pressuposto implementar, um instrumento de desenvolvimento regional comunitário, para assim articular a política regional.

De acordo com Brito e Bonelli (1997), são as instituições vinculadas ao desenvolvimento do potencial endógeno da zona geográfica de referência que irão caracterizar a utilização de um conceito amplo de desenvolvimento, englobando,

⁸ No Brasil, tem surgido com alternativa para uma maior interação entre as regiões e os demais órgãos nacionais os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado em (SC) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDES o (RS e MS). Eles possibilitam uma associação de municípios e integram as diversas regiões dos estados e articulam-se com os vários órgãos da sociedade civil, administrações municipais, estaduais e com o governo federal (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

sobretudo, os aspectos sociais. Autores mais pontuais como Guimarães Neto (1997), Galvão (1997) Nasser (2000), Bandeira (2000) e Alva (2000) propõem uma Política Regional fundamentada no ordenamento territorial e na criação de um fundo de desenvolvimento regional muito semelhante ao *European Spatial Development Perspective*, que é um processo aberto e participativo para promover ampla discussão sobre as políticas públicas da União Européia.

Nesse contexto, é possível apresentar uma visão considerada por muitos autores "surrealista", mas por que não dizer possível, pois assim começou a União Européia, com uma visão de integração dita impossível. Portanto, pretende-se apontar horizontes tanto verticais com horizontais, para que o Mercosul caminhe para realizar um projeto de desenvolvimento regional com base em ações coordenadas entre diversas agências públicas envolvendo-as comunidades locais e passando uma imagem de organização, lisura, além de evitar a dispersão de recursos e apropriação por parte de áreas ou grupos menos necessitados. Essa seria uma forma de o Brasil e dos componentes do bloco encontrarem, no cenário mundial, as políticas dominantes e os capitais especulativos que hoje norteiam todo o processo de planejamento dos países sul-americanos.

CONCLUSÕES

Ao alinhar as várias propostas, descritas e identificadas no presente trabalho, é possível estabelecer alguns elementos para uma política regional no Mercosul, bem como a possibilidade de se implementar um fundo e demais instrumentos adjacentes para o funcionamento de uma real política de desenvolvimento regional para o Mercosul. O primeiro item a ser considerado é orientar um planejamento, em escala espacial local que envolva todos os países-membros, servindo de elemento referencial básico para uma implementação e reestruturação de políticas de âmbito regional. Isso indica que não se pode pensar em uma política regional apenas no nível macro do Mercosul e achar que os incentivos e investimentos irão se estabelecer de acordo com o *laissez faire*, pois as políticas seriam generalizadas e de difícil articulação para o bloco.

O segundo item, de orientação para uma política regional no Mercosul, passa por uma política apropriada para a região, respeitando as características de cada país, o que faz com que todos os participantes se sintam envolvidos e capazes de participar e colher frutos desse processo. O ponto crucial é elencar regiões por categorias, para que se possam distinguir os problemas observados, assim como os tipos de investimentos (modalidades) que serão plausíveis para a região.

O terceiro item centra-se na adoção de objetivos claros e concretos, adequando-os às características dos problemas regionais do bloco. Além desses objetivos claros, a transparência nas regras e na fonte dos recursos é um elemento primordial para agilizar e dinamizar qualquer política a ser adotada.

Um quarto item, que surge com esse tipo de integração econômica, é a orientação da política regional no sentido de dividir em regiões dentro do bloco.

Um exemplo é o obtido pela divisão da União Européia por NUTS e no Brasil as regiões divididas por nível de renda e crescimento demográfico. Isso vem facilitar a identificação da região e do problema, classificando, posteriormente, as regiões por características e possibilitando direcionar o planejamento regional.

O quinto item, que talvez seja o cerne da questão, é a criação de instituições como, por exemplo, um fundo de desenvolvimento regional, seja no estilo do BNDES, ou até mesmo a ampliação deste para níveis do Mercosul, juntamente com instituições de desenvolvimento já consagradas nos outros países do bloco. A questão fundamental é reequacionar o esquema de incentivos e benefícios fiscais concedidos a título de política regional dentro dos países. Dessa forma, devem-se estabelecer critérios claros e institucionais para a origem dos incentivos no âmbito do Mercosul, seja com porcentagem do valor das exportações, porcentagem do PIB dos países, do valor adicionado fiscal (de acordo com o porte de cada membro do bloco), ou até mesmo investimentos de origem do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial ou outra instituição multilateral.

No tocante ao destino desses investimentos, o arcabouço bibliográfico indicou que os países do Mercosul são carentes em investimentos em infraestrutura econômica de pequena e média escala; em ações diretas e indiretas vinculadas a inovações produtivas e tecnológicas; em apoio à comercialização dos bens e à capacitação de recursos humanos; e em atividade de formação profissional, reciclagem de mão-de-obra e apoio a regiões desérticas (no caso de Argentina, Brasil e Paraguai).

Caberia, portanto, um fundo do Mercosul para avaliar os projetos de acordo com as regiões, proceder a avaliações e estabelecer ordem de hierarquia e objetivos ao realizar a seleção, haja vista que os projetos de ordem comunitária devem resultar em transformações econômicas, sociais e políticas substantivas. Desse modo, o ponto fundamental é definir instituições, espaços de atuação e cooperação entre os países; definir, sobretudo, as funções do poder público no planejamento regional, para, assim, estabelecer um leque de prioridades regionais, atrelando o setor privado aos empreendimentos de política regional demandados pelo Mercosul. Por fim, espera-se que políticas desse porte sejam uma alternativa para fomentar investimentos, fortificar o bloco tanto em termos político-institucionais como em termos comerciais entre as mais variadas regiões, e, sobretudo, que as regiões e setores que ficam marginalizadas com o processo de abertura econômica possam, de forma efetiva ser integradas ou reintegradas ao processo de crescimento e desenvolvimento econômico, tornando de fato a política regional comunitária como uma forma de planejamento de longo prazo para atingir objetivos de nação e de bloco econômico, como, por exemplo, coesão econômica e estabilidade.

Dentro desse cenário, chega-se à conclusão que os países do Mercosul, enquanto não tiverem um nivelamento do ponto de vista econômico e social, vão encontrar dificuldades em avançar no processo de integração econômica.

Institutions for the regional development of the Mercosur: a proposal of economical integration

ABSTRACT

In the last decades important changes have been presented in the worldwide sphere of the economical, social and political point of view, which affected all the Latin-American countries, outstandingly the process of globalization. At the same time the formation of regional blocks as a protection of the countries in this new worldwide order is intensified. In this context, the objective of this paper is to point to an alternative of development and of improvement in the conditions of international negotiations for Brazil and Mercosur, besides trying to solve previous regional problems in national scale. For this, is proposed a regional common polity which, through institutions and transparent rules, absorb in a large extent the problems of the abrupt commercial, financial and unplanned will opening that took place in the South American countries. In this sense, some examples of regional projection are presented; pointing out that the regional communitarian polity is able to reduce the inequalities between countries and between regions, making possible an equitable distribution of costs and benefits in the process of regional integration.

Keywords: Regional Politics; Institutions; Mercosur

REFERÊNCIAS

ALVA, A. R. S. Guia para entender a política regional da União européia. In Anais do I Seminário Internacional sobre instrumentos e avaliação de política regional: Rio de Janeiro, 2000.

BANDEIRA, P. S. Reflexões sobre a redefinição das políticas territoriais e regionais. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Departamento de Políticas Regionais, 2000.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. Planejamento e políticas públicas. n. 13, Brasília: IPEA, 1996.

BRITO, A. F. D ; BONELLI, R. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão n. 492).

CAMARGO, S. D. União Européia - uma referência indispensável para o Mercosul. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, n. 01, v.21, p.83-122, jan./jun., 1999.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina y Caribe. Santiago: CEPAL/ Nações Unidas, 1997.

COMISSÃO EUROPÉIA. As ações inovadoras a favor do desenvolvimento regional. 2001. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int> >. Acesso em: 10 mai., 2008.

_____. As ações Inovadoras do FEDER em 2000-2006. 2002. Disponível em: <<http://www.ccr-c.pt/prai/ficheiros> >. Acesso em: 19 mai., 2008

REDES, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 68 - 88, jan./abr. 2008

- CONSÓRCIO BRASILIANA. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e desenvolvimento. Brasília: Relatório síntese, Tomo I, 2000a. mimeo.
- CONSÓRCIO BRASILIANA. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e desenvolvimento. Brasília: Relatório síntese, Tomo II, 2000b. mimeo.
- DIREÇÃO GERAL DE ESTATÍSTICA DO PARAGUAI. Dados estatísticos do mercosul. 2002. Disponível em: <<http://www.mercosul.com>>. Acesso em 09. set., 2007.
- GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. R. Elementos para repensar o planejamento regional. Brasília: IPEA, 1998
- GALVÃO, O. D. A. A Região Nordeste e o novo cenário mundial: Globalização, abertura comercial e Mercosul. In: Anais do XXV Encontro Nacional de Economia, 1997 Recife: v. 3, ANPEC, 1997.
- GOMES, G. M. Desenvolvimento e Política Regional na UE. Brasília: BNDES/IPEA, 1997. (Texto para discussão)
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA. 1997.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Política Regional. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 18 out., 2000.
- LIMA, M. *et al.* Planejamento Regional em Tempos de Globalização. Recife: Editora da UFPE, 1999.
- MACEDO, M. D. M. Agência de desenvolvimento: uma alternativa institucional. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 1997.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa de desenvolvimento integrado e sustentável. 2000. Disponível em: <<http://www.integração.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2005.
- MONZA, A. *La crisis del empleo en la Argentina de los noventa*, 2000. Argentina (mimeo).
- NASSER, B.. Economia Regional, desigualdade regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2000.
- OLIC, M. Mercosul e Política. São Paulo: LT, 2004.
- PACHECO, C. A. Novos padrões de localização: tendências recentes. Brasília, IPEA 1998. texto para discussão n. 663.
- PYTANGUY, J.; HERINGER, R. Políticas compensatórias no Mercosul. Cadernos Fórum Civil. Rio de Janeiro, ano 1, v.1. 1999.
- TORRES, H. D. C. Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. Ministério da integração nacional. Brasília: Departamento de Políticas Regionais, 2000.
- ZACKSEKI, N. F.; RODRIGUES, M.L. O. F. Uma aproximação à atual política regional do Brasil. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 483).