

ParaOnde!?, 5 (Especial): 3-27, ago./dez. 2011

E-ISSN: 1982-0003

Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Porto Alegre, RS, Brasil.

---

## POLÍTICAS TERRITORIAIS CONTEMPORÂNEAS NA EUROPA E NO BRASIL / MERCOSUL

Aldomar A. Rückert<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo apresenta o quadro referencial do “II Seminário Reforma do Estado e Território. Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul”, destacando o cenário geopolítico no Mercosul enquanto apresenta os acúmulos da União Europeia no que diz respeito às análises, metodologias de diagnósticos e avaliação de territórios, políticas, programas e ações com caráter reestruturante já implementadas ou em fase de implantação para o seu território alargado. O artigo comenta os resultados do seminário estruturados em três eixos: a) “A Europa: seu papel relativo no mundo e sua política de alargamento contestada”; b) “Fronteiras europeias e sul-americanas: abertura relativa de fronteiras e as pressões externas” e, c) “Planejamento regional sob os princípios gerais da Coesão e da equidade territorial”.

**Palavras-chave:** Seminário. Política Territorial. América do Sul. União Europeia.

### Abstract

The article presents the framework of the “II Seminário Reforma do Estado e Território. Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil / Mercosul”, emphasizing the geopolitical scenario in Mercosul as it presents the European Unions’s accumulation on analysis, diagnostic methodologies and territories evaluations, policies, programs and actions with restructuring aspects already implemented or in implementation for its broadened territory. The article comments the results of the seminar based on three main axes: a) “Europe: its relative role in the world and its contested enlargement policy”; b) “European and South American frontiers: relative openness of frontiers and the external pressures” and c) “Regional planning under the general principles of Cohesion and territorial equity”.

**Keywords:** Seminaire. Territorial Policy. South America. European Union.

## 1 INTRODUÇÃO

Inegável e contraditoriamente, a Geografia – e a Geografia Política e a Geografia Regional em particular – ao mesmo tempo em que é vista criticamente como pouco presente nas análises e nas grandes decisões de interesse público de Estados e governos por se tratar de uma disciplina aparentemente com pouco pragmaticidade, encontra sua razão de ser na íntima conexão entre o campo do conhecimento e a *raison d'état*. Apesar da disciplina ter algum prestígio junto a alguns grupos de decisão com influência política, o questionamento de categorias centrais como *território e territorialidade, espaço e lugar, estados-nações*,

---

<sup>1</sup>Licenciado em Geografia. Mestre em Geografia – Organização do Espaço pela Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. Doutor em Ciências: Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Atua no Programa de Pós-Graduação em Geografia e no Programa de Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS. Grupo de pesquisa “O estudo do espaço social e suas transformações, implicações sobre a territorialidade e a gestão territorial”. [www.ufrgs.br/labes](http://www.ufrgs.br/labes). Email: [aldomar.ruckert@gmail.com](mailto:aldomar.ruckert@gmail.com)

*nacionalismo, soberania e identidade nacional, poder, hegemonia*, etc. ainda tem recebido pouca atenção, conforme os termos de Agnew (2002, p. 165).

A mesma falta de atenção pode-se afirmar quanto às Políticas Territoriais, entendidas como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios. A relativa ausência de uma significativa produção científica sobre as Políticas Territoriais é um fato reconhecido nos meios acadêmicos e político-administrativos. Este tipo especial de política pública, que tem recebido um aporte mais tradicional do planejamento regional, localiza-se em plena crise do Estado Territorial Moderno em cenários “globais-regionais”, que passam por profundas transformações. A década de 1990 e a crise dos Estados Desenvolvimentistas periféricos representam rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos com significados e alcances tão ou mais profundos do que a própria constituição dos Estados Nacionais sul-americanos, no século 19.

Nesses cenários de mutações do Estado Territorial Moderno, da crise de paradigmas em geral e das Políticas Territoriais em particular, a relativa ausência de pesquisas sistemáticas sobre seus sentidos, significados e tendências aponta para a necessidade de se envidarem esforços nesta frente de investigação e formulações para ações públicas. Trata-se, assim, de não apenas atualizar a agenda dos estudos de geografia política e regional, mas de se proporem avanços de conhecimento para buscar contribuir na elaboração de subsídios às políticas públicas de caráter territorial.

## **2 POLÍTICAS TERRITORIAIS CONTEMPORÂNEAS**

Indagar-se sobre que tipos de Políticas Territoriais estão emergindo destes cenários territoriais multiescalares em rápidas transformações é não apenas instigante, mas também necessário ao estágio atual do conhecimento em Políticas Territoriais. Já afirmou-se em outro lugar (RÜCKERT, ALBUQUERQUE, 2005 [b]; RÜCKERT, 2007, 2010) provavelmente, no Brasil, desde o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976-1980) que não se tem momento tão propício como no presente para conjugar planejamento econômico e Políticas Territoriais. Paradoxalmente, o Plano de Metas de JK (um governo eleito democraticamente) foi um dos principais responsáveis pela concentração geográfica da indústria automobilística – principal vetor do setor de bens de consumo duráveis – e da atividade industrial em geral na Região Sudeste, particularmente no estado de São Paulo. Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) realizou um dos mais

importantes movimentos de desconcentração do processo de industrialização nacional, principalmente através da implantação de polos petroquímicos regionalizados (Nordeste e Extremo-Sul).

O atual desafio posto ao Estado, aos governos e à sociedade civil é a implementação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais. O processo de redemocratização, a descentralização de poder para estados e municípios, as práticas de poder com enfoque territorial ressurgem como práticas em múltiplas escalas de poder e gestão. Tal processo coincide com o início do trasbordamento das discussões sobre a recuperação da categoria “território”, que assim chega, progressivamente, às práticas de Políticas Territoriais em escalas supranacional, nacional, mesorregional e regional local.

As Políticas Territoriais contemporâneas apresentam-se, como anteriormente afirmado, em fase de renovação, considerando-se os cenários da globalização e da recuperação da importância da categoria “território”. O estado atual das Políticas Territoriais, seja no cenário brasileiro/sul-americano, seja no europeu, está referenciado nos princípios gerais do *novo regionalismo*, visando não apenas atribuir importância às regiões e seus atores, mas também de aprofundar processos de descentralização de poder como uma das faces da reforma do Estado.

As ações direcionadas ao desenvolvimento e à transformação das regiões estão voltadas tanto para as macropolíticas como as de infraestrutura quanto para as micropolíticas – ações direcionadas a projetos de desenvolvimento regional/local. Tanto as ações supranacionais – quando existentes – quanto aquelas estritamente nacionais tendem a imprimir novos usos políticos e econômicos do território, induzindo transformações territoriais, ainda que subsumidas às conjunturas das políticas dos diferentes governos, à instabilidade das políticas de desenvolvimento – especialmente no caso brasileiro/sul-americano – e à integração regional ou mesmo à ausência dessas.

A renovação das Políticas Territoriais tende, em um de seus aspectos, a ser direcionada para a abordagem de regiões distantes dos grandes centros e economicamente deprimidas – as regiões periféricas –, em que pesem constatações de aumento das atenções para as concentrações econômicas nas regiões metropolitanas e/ou para as cidades mundiais. Programas e ações de governos nacionais tendem a valorizar regiões periféricas e a buscar aproximar regiões internacionais vizinhas, através de ações conjuntas das escalas dos poderes nacionais, estaduais, provinciais e municipais, além das organizações binacionais e associações civis. Demonstram essas tendências as emergentes *regiões transnacionais* ou *transfronteiriças*

periféricas do interior do continente sul-americano, bem como euroregiões situadas nos países do Leste Europeu em sua experiência atual de Europa alargada, ou ainda nas *regiões ultraperiféricas* da União Europeia. Além disso, as Políticas Territoriais inserem-se em cenários multiescalares, os quais são, progressivamente, mais evidentes não apenas porque o local pode articular-se ao global, mas porque esses cenários tornam-se mais densos, com múltiplos atores localizados em escalas intermediárias que visam implementar estratégias e ações setoriais e territoriais.

A análise de tendências de Políticas Territoriais baseadas no novo regionalismo, em um sentido mais estrito, aponta para um exemplo atual de aprofundamento das políticas de coesão territorial e apoio ao desenvolvimento regional, como é o caso mais notório da União Europeia, como visto até aqui. Entretanto, cabem indagações sobre em que medida poder-se-ia assumir uma concepção de estudos comparados das Políticas Territoriais entre União Europeia e Mercosul. Entende-se que a análise de metodologias, referenciais e técnicas empregadas na formulação de análises territoriais se dá em contextos muito diferenciados. Devido às especificidades macrorregionais e das diferentes estratégias dos atores nacionais e/ou supranacionais na União Europeia e Brasil/Mercosul, opta-se não por um estudo comparado, mas por uma busca de identificação de padrões de análise territorial que vertem do Novo Regionalismo, bem como pela possível identificação de métodos e técnicas de análise territorial aplicados por diferentes grupos e laboratórios de pesquisa nesses cenários diferenciados.

### **3 O CENÁRIO GEOPOLÍTICO NO MERCOSUL E NA AMÉRICA DO SUL**

A abordagem das Políticas Territoriais para uma escala nacional e/ou em região transfronteiriça sul-americana requer que se reconheça que está em curso uma nova geopolítica na América do Sul. Essa geopolítica está inscrita no cenário das políticas espaciais de caráter internacional e de regionalização aberta ou simplesmente “integração regional”.

A escala supranacional na América do Sul, entretanto, não corresponde a uma escala de poder e gestão, mas a ações intergovernamentais lideradas, em alguma medida, pela diplomacia brasileira (COSTA, 2007, p. 101-128; ARBIX et alii, 2002), mas também pelos organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL. Há diversos esforços de investigação

que trazem o enfoque territorial para a escala sul-americana em diversas frentes de grupos e redes de pesquisa brasileiras e sul-americanas. O grande tema do território e das Políticas Territoriais na escala sul-americana emerge conjuntamente aos esforços integracionistas que toma forma mais nítida com a criação do Mercosul e, mais recentemente, da Unasul. Essa é uma futura zona de livre comércio da América do Sul, com 12 países, que unirá o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. A principal ação direcionada à integração física do continente – ou coesão territorial, caso queira-se adotar-se o conceito – é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.

O tradicional isolamento entre o Brasil e os países vizinhos vem sendo rompido paulatinamente em um processo que se pode denominar de *macrorreestruturação territorial* da América do Sul. Os movimentos de aproximação sinalizam, pela primeira vez, “um quadro de interações razoavelmente complexo, caracterizado por múltiplos vetores de direção e intensidades variadas e que correspondem, na escala continental, à construção de uma estratégia comum (sul-americana) de inserção ativa no acelerado processo de reestruturação global” (COSTA, 1999, p. 26).

Costa (2007) propõe uma macrorregionalização da América do Sul, considerando-se os grandes fluxos que ocorrem internamente no continente no cenário contemporâneo, marcadamente os eixos de integração física da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA. Essa proposição não apenas busca neutralizar a clássica “regionalização herdada do período colonial”, como também trata de atualizar as abordagens para a análise de *uma grande região geopolítica*, onde ocorrem o aumento dos fluxos internos e a relativa porosidade das fronteiras notadamente no Cone Sul.

A Bacia do Prata constitui-se em uma provável primeira macrorregião transfronteiriça ainda a ser melhor compreendida e possivelmente delimitada em suas especificidades. Caberia mesmo indagarmos se *uma macrorregião transfronteiriça da Bacia do Prata estaria, efetivamente, em construção no Mercosul*. Ainda que o Mercosul não tenha uma política das regiões como na União Europeia – inexistente aqui um “Mercosul das regiões” –, a região da Bacia do Prata tem se destacado por suas nascentes conformações macrorregionais em um espaço considerado como sendo constituído por fronteiras porosas, com sinapses e capilaridades (interações) intensas (BRASIL, 2005; GUIBERT, 2005; GUIBERT *et alii*, 2009; SCHWEITZER, 2001, 2009).

A criação recente do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM –, em 2004, traz um novo elemento ao tema do desenvolvimento regional na Macrorregião da

Bacia do Prata. As assimetrias entre os países-membros e associados do Mercosul são um fato reconhecido como impeditivo a um processo de integração com coesão social e territorial. A criação dos Fundos Estruturais decorre da constatação de que uma postura de inércia diante do atual quadro de desigualdades e de crises a elas associadas no seu inteiror seria fatal, pois são elas que estão hoje comprometendo seriamente o seu futuro (COSTA, 2007, p. 114).

Os cenários contemporâneos da integração sul-americana têm rompido com a concepção clássica dos estudos regionais restritos ao interior do Estado-Nação, como se procurou assinalar nos subsídios para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (RÜCKERT, 2005[a], 2005 [b], 2007; MORAES, 2005). Segundo Matias (2007, p. 2), pode-se definir *regiões transfronteiriças* como “formações regionais que se estendem por uma ou mais fronteiras nacionais”, isto é, “uma forma de regionalização que neutraliza o efeito das fronteiras nacionais e faz desaparecer os limites dos Estados nacionais”. Ou ainda seria possível tratar-se do processo de “*transfronteirização*” como um conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e/ou socioculturais (GUIBERT; LIGRONE, 2006). Ainda para Jessop (2004), a construção das regiões transfronteiriças, como um exemplo de microrregionalismo, se relaciona com os processos do que denomina “reescalonamento”, isto é, a relativização da escala nacional e a emergência de várias escalas regionais.

O processo da reestruturação territorial no Brasil de Sudeste e Meridional e no Cone Sul centra-se nas mudanças ocorridas nas funções de fronteira e ações de cooperação/integração, com a implantação de infraestruturas estratégicas, atendendo a interesses de diversos atores multiescalares, na fronteira entre os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, o leste do Paraguai, as províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios e o Uruguai. A região de fronteira Brasil-Argentina-Paraguai – o Arco Sul onde localiza-se a Mesorregião Grande Fronteira Mercosul – situa-se em uma área entendida como *transfronteiriça*, ou pelo menos como uma *região transfronteiriça em processo embrionário*.

As comissões criadas no final dos anos 1990 para definir a rede básica de infraestrutura viária do Mercosul seriam, para Schweitzer (2001), uma comprovação do “esquecimento” das políticas regionais, os grandes ausentes da estrutura institucional do Mercosul (CICCOLELLA *et alii*, 1994; PANAIÁ, 2006; LAURELLI *et alii*, 2007). As cidades-gêmeas, para citar uma das experiências de cooperação binacional por atores fronteiriços, estabelecem estratégias comuns como diretrizes de desenvolvimento e ocupação

e uso do solo (planos diretores), planificação territorial e gestão transfronteiriça. Além disso, uma ação conjunta entre três pares de cidades-gêmeas (Porto Xavier-San Xavier; Porto Mauá-Alba Posse e Itaqui-Alvear) no movimento pela construção da terceira ponte internacional Brasil-Argentina entre o noroeste do Rio Grande do Sul e o nordeste argentino é caso emblemático na cooperação de atores locais-regionais em escala transfronteiriça binacional (DIETZ, 2008).

Por outro lado, não se pode esquecer que o processo de construção de territórios transfronteiriços e de uma *região geopolítica* na América do Sul ainda requer a resolução de inúmeros problemas de ordem prática (GUIBERT, 2005). Um deles é a ausência de harmonização de estatísticas entre os membros-parte do Mercosul, o que tem dificultado a geração de cartografias em escala sul-americana para a organização de estudos diagnósticos ou mesmo ensaios de tendências de reestruturação territorial nas escalas nacional/supranacional.

#### 4 POLÍTICAS TERRITORIAIS NA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia apresenta acúmulos de análise, metodologia de diagnósticos e avaliação de territórios, políticas, programas e ações com caráter reestruturante já implementadas ou em fase de implantação para o seu território alargado. Porém, é conhecido que a Comissão Europeia não tem prerrogativas formais em matéria de ordenamento do território, sendo isso da competência de cada Estado-Nação (FERRÃO, 2004; THÉBAULT ; ELISSALDE, 2009).

O EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário –, aprovado em 1994, estabeleceu os três princípios básicos para a análise e formulação de Políticas Territoriais da UE: coesão econômica e social, desenvolvimento sustentável e competitividade. Ainda para Ferrão, no pós-EDEC (após 2001), o programa ESPON representa o prolongamento mais direto das orientações contidas no EDEC. “Na verdade, o ordenamento real do território há muito deixou de ser exclusivamente dos agentes nacionais” (FERRÃO, 2004, p. 58).

O objetivo do Programa ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) – um segundo Programa para o *Amenagement du Territoire*, adotado em 7 de novembro de 2007 – é o de apoiar o “reforço da política regional com estudos, dados e observação das tendências de desenvolvimento” entendidos como uma necessidade como parte dos Fundos

Estruturais 2007-2013 (DUBOIS, 2007). Aprofundam-se as Políticas de Coesão Territorial, o apoio ao desenvolvimento regional e o novo regionalismo.

Doucet (2006. p. 1473) aponta que Coesão Territorial é um conceito celebrado por investidores e planejadores europeus. No entanto, apesar de constar na proposta de Constituição europeia, o conceito não recebeu definição oficial, mas é claramente referido a algum tipo de “justiça espacial” enquanto promotor de integração entre as políticas setoriais da União Europeia que têm um impacto territorial. A coesão territorial aparece como o complemento da política de coesão econômica e social da União Europeia. Com efeito, ela corresponde a uma ideia de solidariedade que se exprime entre os territórios da União através da implementação da política regional. Desse ponto de vista, esta expressão pode ser referida a um dos objetivos históricos da Europa: a diminuição das disparidades, distâncias e dos desequilíbrios entre os Estados e entre as regiões europeias, a fim de permitir a realização do mercado interior e a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos europeus (SANTAMARIA; ELISSALDE, 2009).

O Novo Regionalismo (FERNANDEZ, 2007) tem sido a abordagem que tem inspirado a perspectiva territorial e a política regional da UE. Para enfrentar o desafio de construir um cenário de competitividade e coesão – social e territorial – sob os paradigmas do conhecimento e da inovação, as políticas da UE capitalizaram a nova onda de regionalismo fortalecida na Europa desde os anos 1980. Essa onda é resultado das forças descendentes da reestruturação capitalista que pressionam por uma redução do centralismo do Estado nacional e o surgimento de relações locais-globais e as limitações aplicadas ao Estado nacional pelas instituições neoliberais desenvolvidas desde o nível supranacional da União Europeia (AMIN, 2007; FERNANDEZ, 2007; FERNANDEZ, AMIN, VIGIL [orgs.], 2008).

Em um sentido convergente com as diretrizes apontadas pelo diagnóstico das disparidades regionais e coesão, Beckouche e Grasland (2007) propõem uma análise do regionalismo Norte-Sul, incluindo a emergência de “regiões Norte-Sul”. A proposta demonstra uma visão desejável da Europa baseada na ideia que ela e sua vizinhança representam uma grande região, no formato do regionalismo Norte-Sul que ocorre entre os Estados Unidos e o México, ou entre o Japão e suas emergentes periferias. “Aqui, a *European Neighbourhood Policy* torna-se a política-chave para complementar a Estratégia de Lisboa e para engrandecer todas as Políticas Territoriais europeias” (BECKOUCHE, GRASLAND, 2007, p. 2). A proposta de ampliação da *European Regional Policy* visa assim criar uma

*Euromed Spatial Development Perspective* em uma estratégia para desenvolver “*territórios eficientes*”, procurando cuidar das várias questões sociais no Sul do Mediterrâneo.

Do ângulo do método e das técnicas empregadas na análise das transformações do espaço comunitário europeu, o projeto ESPON – ORATE – *Observatoire en Réseau sur l'Aménagement du Territoire Européen* ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)) “é constituído por um conjunto de equipes de pesquisa nacionais, cuja vocação é a de fornecer aos tomadores de decisão europeus informações e sugestões a partir da observação e da análise das tendências de evolução da Europa, do ponto de vista da gestão de seu território”<sup>2</sup>. Uma secretaria-geral que coordena a rede funciona em Luxemburgo.

Diversos diagnósticos territoriais europeus (BÖHME *et alii*, 2006; CAMAGNI *et alii*, 2006; DUBOIS *et alii*, 2007; DIDELON, GRASLAND, RICHARD, 2008) apontam para dois conceitos centrais na formulação de diagnósticos territoriais: coesão territorial, como apontado anteriormente, e policentrismo. Surgido na Alemanha no início dos anos 1990, o termo policentrismo tem obtido tamanho sucesso que não pode mais ser ignorado, como indica o lugar que lhe é dado nos documentos oficiais tão importantes como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC) ou o *Aménager la France de 2020* da DATAR. O policentrismo, como desenvolvimento territorial equilibrado graças à distribuição dos centros de atividades, está, de fato, tão propício ao consenso que ele aparece conforme as exigências fundamentais de equidade e de desenvolvimento sustentável. O projeto policêntrico parece, pois, mobilizar os atores em vista de uma melhor coesão econômica e social (ALLAIN, 2003).

A abordagem da competitividade territorial está fortemente presente na documentação produzida para a União Europeia no âmbito do projeto ESPON, *European Spatial Planning Observation Network*. Às regiões destina-se o papel de tornar-se competitivas no mercado global, repousando sobre elas grande responsabilidade para implementar a Estratégia de Lisboa. A partir do conceito central de coesão territorial, as análises do ESPON centram-se, dentre outras frentes, no reconhecimento do aumento das desigualdades regionais, na expansão do centro econômico europeu através de corredores que interligam o núcleo tradicional (Londres, Hamburgo, Munique, Milão e Paris) a vários núcleos urbanos importantes em outras regiões da Europa, como o Sul e o Leste.

---

<sup>2</sup>A rede ESPON é constituída por laboratórios de pesquisa na Áustria, Bélgica, Chipre, República Tcheca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Letônia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Eslovênia, Espanha, Suécia, Noruega e Suíça. Seu sítio na internet é [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

O foco do aumento da competitividade a partir da Estratégia de Lisboa tem seu foco na pesquisa & inovação; na busca pelo resgate do papel geopolítico da Europa no mundo através das redes globais de comércio e informação; na ênfase do policentrismo, valorizando diversas regiões metropolitanas e cidades médias e pequenas; o reconhecimento das diversas potencialidades das áreas rurais; o tratamento específico para áreas com características geográficas especiais, como regiões costeiras, ilhas e montanhas e regiões afastadas, bem como para desafios de governança em regiões transfronteiriças e de cooperação transnacional, etc. (BÖHME *et alii*, 2006). Além disso, a União Europeia constitui atualmente, junto com a Rússia e o Japão, a parte do mundo que deverá conhecer o crescimento demográfico mais fraco no futuro próximo (GRASLAND, 2008).

Um dos focos centrais das atenções das Políticas Territoriais da União Europeia está dirigido para o Leste Europeu após as ampliações de 2004 e 2007. O acesso de 12 novos membros não apenas acarreta a integração de países com baixo Produto Interno Bruto e altos níveis de desemprego, mas também causa um aumento na diversidade da União Europeia em termos de estrutura social, perfis institucionais, relações urbano-rurais e desafios ambientais (DUBOIS, 2007).

## **5 O SEMINÁRIO “REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: POLÍTICAS TERRITORIAIS CONTEMPORÂNEAS NA EUROPA E NO BRASIL / MERCOSUL”**

Considerando-se o que foi até aqui exposto sobre o estado da arte das Políticas Territoriais contemporâneas, o cenário geopolítico no Mercosul e na América do Sul bem como as principais abordagens das mesmas na União Europeia, o Seminário “Reforma do Estado e Território: Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul”, realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) nos dias 11 e 12 de novembro, teve-se aos seguintes objetivos e eixos temáticos:

- a) debater o estado atual das Políticas Territoriais, seja no cenário europeu, seja no brasileiro /sul-americano, referenciado nos princípios gerais do novo regionalismo, visando não apenas atribuir importância às regiões e seus atores, mas também de reconhecer processos de descentralização de poder como uma das faces da reforma do Estado;
- b) analisar as ações direcionadas ao desenvolvimento e à transformação das regiões voltadas tanto para as macropolíticas como as de infraestrutura quanto para as

micropolíticas – ações direcionadas a projetos de desenvolvimento regional/local que imprimem, tendencialmente, transformações territoriais, ainda que subsumidas às conjunturas das políticas dos diferentes governos e à instabilidade das políticas de desenvolvimento (especialmente no caso brasileiro/sul-americano) e integração regional ou mesmo a ausência destas e,

c) avaliar a renovação das Políticas Territoriais que tendem, em um de seus aspectos, a serem direcionadas para a abordagem de regiões fronteiriças distantes dos grandes centros e economicamente deprimidas.

Os eixos do Seminário, por sua vez, foram três: o Eixo 1 desenvolveu o tema “A Europa: seu papel relativo no mundo e sua política de alargamento contestada”; o Eixo 2 tratou das “Fronteiras europeias e sul-americanas: abertura relativa de fronteiras e as pressões externas” e, por fim, o Eixo 3 desenvolveu questões relativas ao “Planejamento regional sob os princípios gerais da Coesão e da equidade territorial”. A seguir, estão as principais contribuições dos autores presentes ao Seminário, bem como aqueles que compõem equipes de pesquisa que atuaram na escrita final dos artigos.

## 5.1 A EUROPA: SEU PAPEL RELATIVO NO MUNDO E SUA POLÍTICA DE ALARGAMENTO CONTESTADA

Didelon & Richard (2010), apoiando-se em uma excelente cartografia temática construída em seus grupos de trabalho nos laboratórios UMS – RIATE<sup>3</sup> (Universidade Paris VII Denis Diderot) e UMS – Géographie-Cités (Universidade Paris I), afirmam que a União Europeia parece ser um ator que não pode ser ignorado no processo de mundialização. Ao lado de economistas que estimam que a integração em escala macrorregional pode constituir um tipo de etapa transitória do processo de mundialização, alguns geógrafos, dentre os quais os autores, têm procurado descrever a regionalização do espaço europeu utilizando diversos indicadores, buscando mostrar que as macrorregiões formam um território em escala intermediária entre a global e a estatal, enfatizando notadamente a importância das distâncias na interação entre os territórios. Enfatizando que a abordagem da “Europa” refere-se à “União Europeia”, os autores analisam se há um peso decrescente da União na economia mundial e

---

<sup>3</sup>Os laboratórios UMS RIATE (Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen, [www.ums-riate.fr](http://www.ums-riate.fr)) e Géographie Cités (<http://www.parisgeo.cnrs.fr>) têm liderado pesquisas na Rede europeia ESPON, European Spatial Planning Observation Network ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)).

seu lugar na estrutura triangular de comércio internacional (1996-2000), constituída pelos EUA (com 20% do comércio mundial), pela própria União Europeia com 17% e pelos países do Ásia Oriental (Japão, China, Coreia do Sul e Taiwan).

No que diz respeito às visões europeias que direcionam sua política interna e externa, os autores apontam quatro concepções em voga: a) a primeira, a do Continente Europa, mais tradicional, está associada ao fechamento e à securitização das fronteiras, responsável por inúmeras mortes às portas da União Europeia; b) a segunda, a da Europa em um mundo de centro e periferia que ressalta as assimetrias das relações entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, concepção essa que reforça as relações assimétricas da economia europeia com os seus vizinhos do Leste e do Sul; c) a terceira, a da Europa no arquipélago econômico e metropolitano mundial, é fundada sobre o postulado de que as relações em rede têm se tornado mais importantes do que a proximidade geográfica na mundialização. Essa abordagem, no que se refere à organização do território europeu, enfatiza a importância das grandes cidades europeias, o que poderia desestabilizar os países vizinhos; e, por fim, d) uma quarta concepção é a da visão regionalista que busca promover a construção de uma região mundial integrada, englobando a Europa e seus países vizinhos em uma região Euromediterrânea.

A quarta proposta enfrenta resistências e contestações dos Estados Unidos e da Rússia, além de alguns próprios países vizinhos do Leste Europeu. Entretanto, enfatizam os autores, tal regionalismo permitiria, certamente, à União Europeia e aos países vizinhos encontrar respostas aos problemas transnacionais comuns, como poluição e gestão do meio ambiente, migrações internacionais, agricultura, investimentos, desenvolvimento local e regional, etc.

Faria (2010), por sua vez, analisa os dois processos de integração, o da União Europeia e do Mercosul, através de quatro aspectos: a) possíveis comparações e convergências; b) a participação das forças sociais nos blocos; c) a relação entre o processo de integração e o regime de acumulação de capital e d) os modelos institucionais distintos.

Chamando a atenção para o fato que a literatura traz o processo de formação do bloco europeu como paradigma para outras experiências de integração no restante do mundo, o autor frisa que, dentre as possíveis comparações e convergências, estão três aspectos: a) no plano político, a forte motivação europeia foi a busca do processo de paz no continente, enquanto que, no Mercosul, não foi essa a questão principal, mas, sim, a busca da democracia após o fim das ditaduras militares; b) a construção dos dois blocos deu-se pela forte hegemonia das relações econômicas entre os países, onde o empresariado tem sido o grande

ganhador desses processos integracionistas, embora haja discursos anti-integração e c) os dois blocos nasceram sob a liderança de dois grandes países, Alemanha e França na Europa e Brasil e Argentina na América do Sul.

Por fim, o autor aponta onde realmente a experiência dos dois blocos é mais diferente, isto é, no modelo institucional. Enquanto a União Europeia estabeleceu, desde o início, um modelo baseado na *supranacionalidade*, com a criação de instituições supranacionais, política comercial unificada, além de campos comuns nos temas sociais, justiça, Parlamento, etc., o Mercosul é, basicamente, um modelo interestatal, com alguns poucos organismos supraestatais sem normas de aplicação imediata em suas instâncias. Ressalta ainda o autor que, embora tratando-se de experiências diferentes, a velocidade do processo de integração do Mercosul tem sido maior do que o da União Europeia. Frente ao fracasso das políticas neoliberais tanto na Europa quanto no Mercosul, o horizonte aponta na América do Sul para um cenário de superação do modelo baseado na hegemonia de acumulação com base nas finanças e em escolhas políticas majoritárias distintas da União Europeia.

## 5.2 FRONTEIRAS EUROPEIAS E SUL-AMERICANAS: ABERTURA RELATIVA DE FRONTEIRAS E AS PRESSÕES EXTERNAS

Schweitzer trata de tendências de transformações recentes em espaços fronteiriços analisando as fronteiras e expansões geográficas; o lugar dos recursos naturais como fatores estratégicos no contexto da crise e no século 21; a disputa por ouro, prata, petróleo e água e as repercussões dos processos de acumulação, despossessão e expropriação dos recursos naturais nas fronteiras como espaços de acumulação e resistência. As fronteiras a que se refere o autor são, em quase todos os casos, espaços periféricos em relação aos seus respectivos centros nacionais, onde seguem sendo predominante o modelo primário-exportador e extrativista.

Centrando suas observações, principalmente na *Bacia do Prata*, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e na *região transfronteiriça da Patagônia Austral*, entre Argentina e Chile, o autor opta pela abordagem das formas nas quais se diferenciam os processos de geração e valor e sua apropriação em forma de excedente por parte dos atores participantes em processos produtivos que sucedem, chegam ou atravessam fronteiras. Os recursos naturais em disputa nas grandes regiões analisadas são o ouro, a prata, o petróleo e a água. Atualmente, por exemplo, ao lado da Cordilheira dos Andes, localizam-se jazidas de minerais metálicos, particularmente o ouro e a prata, em um *território mineiro binacional*

*argentino-chileno*. Já a exploração petrolífera na *plataforma das Ilhas Malvinas*, próxima à *Zona de Exclusão* estabelecida pela Inglaterra, recoloca em evidência a confluência de espaços fronteiriços em disputa por recursos naturais. Quanto à água, o epicentro do *Aquífero Guarani* localiza-se em regiões de soja na Argentina, no Paraguai e no Brasil. Por fim, ressalta Schweitzer, a inexistência de resistência em escala macrorregional transfronteiriça para fazer frente aos efeitos negativos da exploração de recursos naturais.

Dorfman, comentando o artigo “Fronteras internacionales, recursos naturales e integración regional en el Cono Sur de América del Sur”, de Schweitzer, aponta para a necessidade de se utilizarem as escalas de análise ao se escolherem alguns elementos e deixando-se outros em segundo plano. O artigo de Schweitzer é valioso ao trabalhar de forma híbrida ao mesmo tempo com uma questão que é local e global e também é natural e social. Para Dorfman, a natureza, por sua vez, volta à fronteira de duas maneiras: a) ela volta, primeiro, na forma dos parques e das bacias hidrográficas, da preservação e da valorização do que seria interfaces territoriais. Nesse caso, a natureza se sobrepõe à política, de certa forma, quando deixa de ser a legitimadora dos limites nacionais passando a ser um objeto de gestão; b) na forma das mineradoras, como no caso dos Andes, especialmente apontado por Schweitzer. Evidencia-se que quem *apaga*, de certa forma, a fronteira nacional não é a natureza e sim o capital, que constrói então toda uma extraterritorialidade que tem a ver, por sua vez, com uma série de dinâmicas locais.

A ideia de *subsistemas de acumulação*, apontada por Schweitzer, poderia ser associada à proposta de *renda fronteiriça em cidades de fronteira*, da geógrafa camaronesa Carine Benaflá. Pergunta a autora se a própria ideia de expansão geográfica expressa por Schweitzer, por sua vez, não seria um eco do conceito de frente pioneira, da fronteira de recursos. Talvez a fronteira atual de Schweitzer seja *um pouco vazia* e talvez por isso seja possível descrevê-la como um *movimento de expansão*. Porém, ressalta a autora a importância dos movimentos de resistência das assembleias contra a exploração dos recursos minerais e da resistência aos desmontes dos sistemas locais destacados pelo autor analisado.

Steimam (2010) contribui igualmente de forma inovadora na análise de áreas protegidas transfronteiriças, propondo uma tipologia de análise de tais áreas, ressaltando-se alguns casos sul-americanos, dentre demais casos em outros continentes. O processo mais frequente ocorre quando uma área protegida proposta é adjacente a uma ou mais áreas protegidas em outro país. Esse é o caso, por exemplo, da área protegida transfronteiriça

formada pelo *Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque*, no estado do Amapá, Brasil, e pelo *Parc Amazonien*, na vizinha Guiana Francesa.

Outros processos consideram a convergência de interesses (científicos, políticos, institucionais) que recaem sobre áreas protegidas transfronteiriças na atualidade. Uma análise mais aprofundada sobre as áreas fronteiriças da Amazônia sul-americana revelou a criação concomitante do *Parque Estadual Chandless* (Brasil) e do *Parque Nacional Alto Purus* (Peru) na fronteira entre o Acre e país vizinho, criados em 2004<sup>4</sup>. Um exemplo ainda mais emblemático desse processo poderia ser a *Cordillera del Condor*, uma área protegida transfronteiriça implementada em 1998 como parte das negociações de paz entre Peru e Equador. Outro processo ainda representa um estágio mais avançado, no qual é estabelecida uma área protegida transfronteiriça, em sobreposição às áreas nacionais já existentes, por meio de acordos bilaterais e multilaterais entre os respectivos governos. A categoria de Sítio do Patrimônio Natural Mundial, designada para a área transfronteiriça como as *Missões Jesuítas dos Guarani*, na fronteira entre Brasil e Argentina, é um exemplo de denominação atribuída pela Unesco para áreas protegidas consideradas de valor universal.

Porto (2010) trata da *condição periférico-estratégica* do estado do Amapá e sua inserção no *Planalto das Guianas*. Relembrando as etapas do processo de integração nacional da Amazônia na década de 1970, sob os discursos de “integrar para não entregar”, frisa que a exploração da Reserva de Carajás, por exemplo, demonstrou que o Estado, de *periférico*, havia passado para *estratégico* para o capital internacional e pelo Governo Federal. Nas décadas subseqüentes, vários fatores, dentre outros, começaram a mudar a condição de periferia do Estado: a instalação do *Complexo Industrial do Jari*, no sul do Amapá; a construção da rodovia BR-156 (de 1970 a 1980), ligando Oiapoque até o Laranjal do Jari; a mudança de comportamento entre vizinhos internacionais, principalmente representado pelo Acordo-Quadro entre Brasil e França (1995) e a previsão da entrega da *Ponte Fronteiriça* construída entre a Guiana e o Brasil. Entende, entretanto, que a conectividade entre o estado do Amapá e o Platô das Guianas será iniciada somente no segundo decênio do século 21. Apesar disso, já são indicativos que apontam para o aumento da conectividade: o aumento do comércio atacadista; a instalação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (1990) –

---

<sup>4</sup> Os dois parques são vizinhos, formando um *continuum* entre o Brasil e o Peru. O Parque Estadual Chandless é o segundo maior parque da região norte do Brasil e a segunda maior Unidade de Conservação do Estado do Acre, possuindo 695.303 hectares. Já o Parque Nacional Alto Purus localiza-se na região centro-oriental do Peru, vizinha da fronteira brasileira do Acre, sendo uma das zonas mais inacessíveis daquele país.

uma das sete Áreas de Livre Comércio instaladas na Região Amazônica – e a criação da Zona Franca Verde 2008, localizada no município de Santana.

Ainda segundo o autor, o *Amapá é estratégico*, porque: a) ele é produtor e fornecedor de matéria-prima, pois o capital encontra-se ali para explorá-lo; b) encontra-se na Região Amazônica; c) localiza-se na foz do Rio Amazonas, onde há alimentos, minérios; d) está próximo dos países industrializados; e) possui capacidade para receber navios com onze metros de calado (semelhante aos principais portos sul-americanos), enquanto que na Guiana Francesa atinge no máximo cinco metros. Finalmente, entende Porto que a condição fronteiriça nesse contexto é decorrente de três fatores: a) da participação do Governo Federal criando condições para a mobilidade e reprodução do capital; b) da articulação das redes criadas/construídas em um espaço poroso e; c) na atuação do capital internacional na exploração de *commodities*, com o estímulo do Estado, e no atual uso do território fronteiriço com a Guiana Francesa, um departamento ultramarino da União Europeia.

Didelon & Blanchard, com a utilização de cartografia temática, abordam a questão das fronteiras no interior da União Europeia reconhecendo que se trata de uma questão ao mesmo tempo sensível e problemática: sensível porque ela está ligada a escolhas políticas importantes relacionadas à sociedade (livre comércio, livre circulação ou fechamento das fronteiras à migração); problemática porque duas tendências principais e contraditórias perpassam a política fronteiriça europeia – a abertura das fronteiras internas e o fechamento das fronteiras externas.

Após indagarem quais são os impactos desta dupla política fronteiriça sobre o território europeu, essas autoras tratam dos limites da Europa; a questão da identidade e da percepção dos limites e das discontinuidades fronteiriças; a questão do alargamento da União Europeia e a política regional com ênfase para as regiões transfronteiriças; a construção do território europeu, a contradição entre a abertura de fronteiras internas (Espaço Schengen, 1991) e o fechamento das fronteiras externas e as consequências desta política, como o número crescente de mortes de migrantes que batem às suas portas.

### 5.3 O PLANEJAMENTO REGIONAL SOB OS PRINCÍPIOS GERAIS DA COESÃO E EQUIDADE TERRITORIAL

Didelon & Yann (2010), novamente apoiados em excelente cartografia temática conforme anteriormente citada, tratam da política regional europeia face à mundialização

apontando que o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC) na década de 1990 pôs em evidência a necessidade de ter-se em conta a dimensão territorial nas políticas europeias. Na idade de ouro desta política, entre 2000 e 2006, o valor dos investimentos da política regional correspondeu ao segundo lugar entre as despesas do orçamento da União (37%), depois da Política Agrícola Comum (PAC) (43%). Seus grandes princípios estiveram ancorados sobre os conceitos de *coesão territorial*, *equidade territorial* e *convergência*.

Em seguida, informam os autores que, atualmente, pairam incertezas sobre os fundamentos teóricos e a eficácia da política regional, apresentando a nova face da política regional europeia que se caracteriza, após a Estratégia de Lisboa<sup>5</sup>, pela introdução da concepção da *competitividade inter-regional*, cuja concepção econômica considera as regiões como entidades em concorrência umas com as outras, o que ajuda a criar novas disparidades, ao passo em que o *princípio da convergência* deve servir para atenuá-las. A Europa, através de sua política regional, concluem os autores, assume, portanto, o verdadeiro desafio de continuar sendo uma grande potência mundial, assegurando simultaneamente a conservação do ideal da *solidariedade* dos *países* fundadores da UE entre os Estados e as regiões que a compõem.

Lahorgue (2010) aponta que, para tratar do tema da competitividade, regionalização e globalização, deve-se lembrar que depois dos “30 anos gloriosos”, do pós-guerra aos choques do petróleo (1973 e 1979), já se transcorreram mais outros 30 anos. Trata-se, portanto, de um período de 60 anos a serem considerados. Com os choques do petróleo, ficou claro que não haveria a ampliação e a convergência dos grandes indicadores macroeconômicos em todos os países. Com isso, dentre os “descontentes”, estão aqueles que passaram a contrastar a ideia de um desenvolvimento funcional ou “*por cima*”, onde os países ou multinacionais tinham todo o poder com um desenvolvimento “*por baixo*” ou territorial.

A abordagem territorial baseia-se na ideia de que o território é a combinação de um espaço cultural, espaço político e espaço econômico. Alguns dos princípios da economia territorial, por sua vez, como, por exemplo, a expansão dos mercados regionais e inter-regionais, com a mudança de paradigmas, o fim do protecionismo, a globalização da produção, a importância do capitalismo financeiro e a desmaterialização da produção da riqueza passam a sofrer mudanças, tendo em vista a concentração de realocações nos países

---

<sup>5</sup> A Estratégia de Lisboa, também conhecida como Agenda de Lisboa ou Processo de Lisboa, é o plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia. Foi aprovado pelo Conselho Europeu em Lisboa em março de 2000.

que têm as melhores condições de proporcionar, principalmente, mercado e economias externas (logística, formação de pessoal, condições de inovação, etc.).

Em seguida, a autora traz duas discussões importantes: a) o processo democrático de Amartya Sen, que aposta na capacitação das pessoas para participar e poder intervir nas políticas, o que não seria novo em si, pois François Perroux, nos anos 1960, já apontava para isso e b) o movimento *Slow Cities Movement*, uma rede que nasceu na Itália em 1999 e que tem hoje 140 cidades com no máximo 50 mil habitantes, em vários países. A proposta deste movimento, segundo a autora, recoloca o que Friedman e Weaver apontaram em 1979, como desenvolvimento endógeno.

Por fim, Henrique Ferreira, secretário de Políticas Regionais no governo Lula, trata dos avanços da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) vislumbrando as possibilidades para o futuro, bem como das possibilidades de cooperação com a União Europeia, mais especificamente com o Departamento-Geral de Política Regional da UE. Informa o autor que uma pesquisa realizada recentemente, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República, demonstrou que setenta e cinco por cento (75%) dos entrevistados apontaram as desigualdades regionais como o principal problema brasileiro.

Informa Ferreira (2010) que o período pós-2010 nos coloca alguns desafios importantes para a política regional brasileira como: a) tornar a PNDR uma política de Estado – pois ela hoje é ainda uma política de governo; b) implementar o processo de descentralização da Política, visando modificar o processo de gestão da PNDR, criando-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (que faz parte da PEC da Reforma Tributária), estando prevista a criação de Fundos Estaduais de Desenvolvimento Regional; c) alterar o modelo de gestão, uma proposta que envolve múltiplos atores e novas instâncias participativas. Por fim, dentre outros aspectos relativos à cooperação com o Departamento-Geral de Política Regional da União Europeia em curso, Ferreira destaca que cabe ao Brasil um papel de líder da cooperação no continente, pois crê que a América do Sul se fragiliza sem ações concretas de integração regional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre as políticas territoriais e suas diversas faces tanto no cenário europeu, brasileiro e sul-americano, seja por sua presença ou por sua notória ausência e mesmo insucessos em alguns cenários, revelou-se significativo ao longo deste Seminário. Revelaram-se importantes concepções das visões europeias que direcionam sua política territorial interna e externa, destacadamente a proposta regionalista da construção de uma região euromediterrânea, como uma diretriz para a busca de soluções transnacionais comuns. À luz desse debate europeu, poderia ser oportuno indagar se há políticas setoriais ou territoriais transfronteiriças na escala sul-americana.

Para ensaiar-se possíveis respostas à indagação anterior, deve-se ressaltar, antes de tudo, que a União Europeia está baseada no princípio da *supranacionalidade* com instituições atuantes nesta escala, enquanto que o Mercosul está baseado no modelo *interestatal* com poucos organismos supranacionais. É mister reconhecer que os países-membros do Mercosul e da Unasul têm *questões e problemas transfronteiriços comuns*, o que nem sempre significa afirmar que haja políticas direcionadas para resolvê-los na escala supranacional. São exemplos importantes as *iniciativas* – que já vêm da década de 1990 – da melhoria e implantação da infraestrutura viária, principalmente dos corredores bioceânicos pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); da criação de dupla identidade (“doble-chapas”) Brasil-Uruguai; da recente proposta do Ministério da Educação do Brasil das escolas binacionais de fronteira Brasil-Uruguai; das escolas bilíngues Brasil-Argentina; da implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu; do Fórum Binacional de Prefeitos Brasil-Paraguai, que visa integrar as duas margens do Lago Itaipu... “em prol do desenvolvimento conjunto entre Brasil e Paraguai” (conforme os termos do site do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu – <http://www.lindeiros.org.br/historico.asp>).

Poder-se-ia ainda lembrar, no âmbito das *questões fronteiriças*, de casos de cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Uruguai, onde a Secretaria de Saúde do município de Aceguá, por exemplo, vinha atendendo pelo Sistema Único de Saúde (SUS) a população do lado de Aceguá-Uruguai que não tem atendimento universal de saúde. Do ângulo *dos problemas* ainda, seria desnecessário mesmo citar os problemas de segurança pública nas cidades-gêmeas afetadas pelas redes de narcotráfico, para se ficar apenas com referências a um dos principais alguns problemas comuns.

Do ângulo das políticas regionais direcionadas para as desigualdades regionais, salvo o FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul –, cujos resultados ainda não são suficientemente conhecidos, pode-se afirmar que são embrionárias as ações nitidamente territoriais conduzidas em escala supranacional na América do Sul. Deve-se ressaltar a importante iniciativa do governo do Brasil em apoiar o estudo pioneiro diagnóstico da faixa de fronteira do lado brasileiro dirigido por Lia Osório Machado (Grupo Retis) na Universidade Federal do Rio de Janeiro, a “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (2005) e o “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” do Ministério da Integração Nacional. Porém, inexistente na América do Sul uma gestão supranacional de desenvolvimento de regiões transfronteiriças, assim como tem a União Europeia com o programa INTERREG IV, destinado a apoiar a cooperação inter-regional supranacional e o desenvolvimento regional.

As ações previstas nos anos 1990 na escala do Mercosul – como, por exemplo, a ponte Colônia-Buenos Aires, que dinamizaria a circulação rodoviária entre o Sudeste do Brasil, o Uruguai e a região de Buenos Aires – em boa parte devido à crise argentina, não saíram do plano das intenções. Isso, porém, não significa que não existam questões supranacionais transfronteiriças relevantes no Mercosul/América do Sul, como dito anteriormente. São alguns dos exemplos tratados neste evento o território mineiro binacional argentino-chileno na Cordilheira dos Andes; as áreas protegidas transfronteiriças na Amazônia brasileira entre o Brasil, a Guiana Francesa e o Peru, o espaço geohistórico transnacional das Missões Jesuíticas dos Guaranis na Bacia do Prata. Há também esforços analíticos para rever a chamada “condição periférica” da Região Amazônica considerando sua centralidade no continente sul-americano e o seu papel não apenas na biodiversidade de vários países, mas também como importante centro de difusão de circulação para os países da Amazônia sul-americana.

Para o caso do Amapá na Amazônia, mais especificamente, há a tendência de denominá-lo de “território periférico-estratégico”, tendo em vista sua situação locacional no Planalto das Guianas, sua proximidade com o Mar do Caribe e com a própria Europa. É mesmo lembrado que Santana (Amapá) é o porto brasileiro mais próximo da Europa. Além disso, o Brasil é vizinho da zona de circulação do Euro da União Europeia através da Guiana Francesa. Porém, como foi apontado neste Seminário, a UE tem uma dupla política territorial dirigida às suas fronteiras: a abertura interna no Espaço Schengen e o fechamento externo para imigrantes *legais* ou *ilegais*. Assim como existem os *camps d'enfermement* (campos de agrupamento e aprisionamento) por toda a União Europeia e fora dela, o aumento do número

de mortes às suas portas é um fato que não pode ser desconhecido. Pode-se mesmo afirmar que os *hotspots* dos estreitos de Gibraltar, da Sicília, das Ilhas Canárias e do Canal d'Otrante no Mar Mediterrâneo entre a Albânia e a Itália encontram um de seus homônimos na região do Rio Oiapoque, na fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa, onde a expulsão de garimpeiros brasileiros ilegais no território franco-europeu é muito frequente.

A política regional da União Europeia, um dos pilares da gestão territorial nacional e supranacional, encontra atualmente nos países mais pobres do Leste Europeu uma realidade vastamente conhecida dos sul-americanos, isto é, as desigualdades inter-regionais, um problema clássico da região Nordeste do Brasil. Apesar da UE ter como um dos pilares os princípios da coesão, da equidade e da convergência territorial, escolhas recentes têm direcionado sua política regional para princípios do livre mercado, optando pela “livre concorrência entre as regiões”. No Brasil, as regiões têm voltado desde meados dos anos 1990 ao cenário das políticas territoriais, porém têm adquirido maior vulto e importância nos últimos oito anos, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR.

É desejável que a PNDR seja transformada em uma política de Estado baseada nos princípios federativos, como apontado neste Seminário. Entretanto, talvez seja oportuno lembrar que uma possível “guerra fiscal das regiões”, na qual, a título de desenvolvimento de “baixo para cima”, a concorrência entre regiões por investimentos e ações pró-desenvolvimento regional sem a presença do Estado Nacional poderia levar ao exacerbamento dos regionalismos e particularismos. Ou como já citado em outros lugares e momentos, a uma crise federativa. Cabe, sem dúvida, ao Estado Federal republicano coordenar políticas em múltiplas escalas, nas quais os locais e as regiões não sejam considerados como espaços inertes que não têm história nem inteligências fortemente vinculadas ao território. Felizmente, a PNDR parece já haver adotado esses desejáveis princípios e mais desejável ainda é que eles continuem sendo aprofundados na pauta desta política em fase de remodelação.

Por fim, caberia apontar que o aprofundamento da cooperação com a União Europeia para uma retomada mais sistemática das políticas territoriais é desejável. O acúmulo de experiências da UE é importante para o Brasil, porém não no sentido da adoção de modelos prontos, mas no da construção de diálogos entre experiências que guardam, cada uma, diversas características próprias de suas identidade territoriais, construídas ao longo de linhas de tempo diferentes e de acúmulos políticos igualmente distintos.

## REFERÊNCIAS

- AGNEW, John. **Making political geography**. London: Arnold, 2002.
- ALLAIN, Rémy et al. **Le polycentrisme**. Um projet pour l'Europe. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003.
- ARBIX, Glauco et. AL. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**. Diálogos entre os que chegaram depois. São Paulo: EDUSP; Editora da UNESP, 2002.
- BECKOUICHE, Pierre; GRASLAND, Claude. **North-South Regionalism: a challenge for Europe in a changing world**. ESPON Project 3.4.1 "Europe in the World", 2007.
- BÖHME, Kai et alii. **Territory matters for competitiveness**. Facets of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III. Nordregio: Denmark, 2006.
- BRASIL. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- CAMAGNI, Roberto et alii. **Applied territorial research**. Building a scientific platform for competitiveness and cohesion. ESPON Scientific Report, autumn 2006.
- CICCOLELLA, Pablo et alii (orgs.) **Integracion latinoamericana e território**. Transformaciones sócio-económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste. Buenos Aires: Instituto de Geografía-UBA – Ediciones CEUR, 1994.
- CORNELSEN, Traudie. **Gestão da atenção básica de saúde em zonas de fronteira internacional: o caso de Aceguá-Brasil e Aceguá-Uruguai**. Monografia do Curso de Especialização em Nível de Pós-Graduação em Equipes Gestoras de Sistemas e Serviços de Saúde. Porto Alegre: UFRGS, Departamento de Ciências Administrativas. 2004. (Aldomar A. Rückert, Orientador).
- COSTA, Wanderley M. da. Políticas Territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, p. 25-41, jul./dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, Eliezer R. de. (org.). **Segurança e defesa nacional**. Da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p. 101-128.
- DIETZ, Circe I. **Cenários Contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: as infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça**. Porto Alegre: UFRGS – POSGEA, 2008. (Dissertação de Mestrado). (Aldomar A. Rückert, Orientador).
- DIDELON, Clarisse; RICHARD, Yann. A Europa: uma potência mundial? In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/ Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

- \_\_\_; BLANCHARD, Delphine. A Europa e suas fronteiras: uma questão problemática. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- \_\_\_; YANN, Richard. A política regional européia face à mundialização. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/ Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- DORFMAN, Adriana. Comentários ao artigo “Fronteras internacionales, recursos naturales y integración regional en el Cono Sur de América del Sur”. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- DOUCET, Philippe. Territorial cohesion of tomorrow: a path to cooperation or competition? **European Planning Studies**. Vol. 14, No. 10, November 2006.
- DUBOIS, Alexandre et alii. **Regional disparities and cohesion: what strategies for the future?** Regional Development. Directorate-General for Internal Policies of the Union. Policy Department Structural and Cohesion Policies. Bruxelas: European Parliament, 2007. (Nordregio, Lead partner; UMS RIATE; RGG Spatial Planning and Geoinformation; Eurofutures Finland; LIG).
- DIDELON Clarisse., GRASLAND, Claude., RICHARD Yann. (dir.), 2008. **Atlas de l'Europe dans le Monde**, Paris Réclus, La documentation française. 2008
- FERRÃO, João. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Européia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? **Revista Eure** (Vol XXIX, Nº 89), PP. 43-61, Santiago do Chile, mayo 2004.
- FERNANDEZ, Victor R. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: una perspectiva latinoamericana. **Revista Eure**. (vol. XXXIII, Nº 98), pp. 97-118, Santiago del Chile, mayo de 2007.
- \_\_\_; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (orgs.). **Repensando el desarrollo regional**. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. 1ªed., Buenos Aires: Miño y Ávila Editores, 2008.
- \_\_\_ . Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. In: FERNANDEZ, Victor R.; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (orgs.). **Repensando el desarrollo regional**. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana 1ªed., Buenos Aires: Miño y Ávila Editores, 2008. p. 19-61.
- FERREIRA, Henrique V. Os avanços e desafios da política de desenvolvimento regional e novas possibilidades de intercâmbio com União Européia. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

GRASLAND, Claude ; DIDELON, Clarisse et alii. Project 3.4.1. **Europe in the world**. V. 1. www.espon.eu. 2007.

GRASLAND, Claude et alii. **Régions en déclin**: un nouveau paradigme démographique et territorial. Parlement Européen. Direction générale des politiques internes de l'Union. Bruxelles. UMS RIATE Université Paris Denis Diderot) ; Géographie-cités (CNRS Paris-A) , LIG (Université Joseph Fourier), IGEAT (Université Libre de Bruxelles). 2008.

GUIBERT, Martine. La Cuenca del Plata: un espacio regional transfronterizo en el Mercosur? Reflexiones preliminares sobre los resultados del Programa CDP – Cuenca del Plata. **Revista Pampa**. Santa Fé / Montevideo, UNL/UDELAR, 2005. p. 251-255.

\_\_\_ et alii. **Le bassin du Rio de la Plata**. Développement local et intégration régionale. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 2009.

\_\_\_ ; LIGRONE, Pablo. Transfronteirização. In: BIAGINI, Hugo y ROIG, Andrés A. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires, 2006.

FARIA, Luiz Estrella. Lições de dois processos de integração: União Européia e MERCOSUL. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

JESSOP, B. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. **Revista Eure**. Santiago de Chile: v. XXIX, n 89, pp. 25-41, 2004.

LAHORGUE, Maria Alice. Competitividade territorial, regionalização e globalização. **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

LAURELLI, Elsa et alii. El puente Buenos Aires-Colonia. Un proyecto para la integración de la región? In: PANAIÁ, Marta (coord.) **Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral**. Buenos Aires: Impresiones, 2007. p. 53-88.

MATIAS, S. **Resund.: dois países, uma região?** O nascimento de uma região transfronteiriça. 2003. Disponível em: [http://dpp.pt/gestao/ficheiros/infor\\_inter\\_2002\\_VI.pdf](http://dpp.pt/gestao/ficheiros/infor_inter_2002_VI.pdf)

MORAES, Antonio C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. Para **pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 43-47.

PANAIÁ, Marta. Uma puente a ninguna parte: Colônia-Buenos Aires. In: PANAIÁ, Marta (coord.) **Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral**. Buenos Aires: Impresiones, 2007. p. 19-52.

PORTO, Jadson. Reflexões sobre a condição periférico/estratégica da fronteira amapaense. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010

RÜCKERT, Aldomar A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Para **pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005(a). P. 31-39.

\_\_\_\_.;ALBUQUERQUE, Edu S. Uma contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. **Mercator**. Revista de Geografia da UFC, ano 04, número 08, 2005 (b).

\_\_\_\_. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova**. Revista electrónica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol IX, num. 245 (66), 1 de agosto de 2007.

\_\_\_\_. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. In: **Transformações territoriais: experiências e desafios** / Olga Lucia D. de Freitas Firkowsli, org. Rio de Janeiro: Letra Capital 2010. P. 17-37.

SANTAMARIA, Frédéric; ELISSALDE, Bernard. **Lexique de l'Aménagement du Territoire Européen**. Disponível em <http://www.ums-riate.fr/lexique>. Acessado em 29 de Julho de 2009.

SCHWEITZER, Alejandro F. **Intégration regionale et aménagement du territoire dans le Mercosur**: Frontieres, Reseaux et Dynamiques Transfrontalieres. Thèse de Docteur de L'Universite de Paris III. 2001.

\_\_\_\_. Dinámicas espaciales y territorios de la integración en las fronteras del Iguazú. In: GUIBERT, Martine et alii (orgs.) **Le bassin du Rio de la Plata**. Développement local et intégration régionale. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 2009. P. 313-330.

SCHWEITZER, Alejandro. Fronteras internacionales, recursos naturales y integración regional en el Cono Sur de América del Sur. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

STEIMAN, Rebeca. Áreas protegidas em zona de fronteira. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território**. Políticas Territoriais na Europa e no Brasil. (2.: 2010 : Porto Alegre, RS). [Anais]. / Coord. Aldomar A. Rückert. [et al.]. – Porto Alegre, RS: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2010.

THÉBAULT, Vincent; ELISSALDE, Bernard (coords.). **Géopolitique de l'Europe**. 2eÉdition, Paris: Nathan, 2009. 361 p.