

# **O ESTADO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE DA POLÍTICA DE RECONVERSÃO ECONÔMICA DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL<sup>1</sup>**

**Taize de Andrade Machado<sup>2</sup>  
Adayr da Silva Ilha<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

Em um processo de integração econômica nem todas as regiões beneficiam-se das mesmas condições econômicas e sociais. Por isso, é prioritário desenvolver ações destinadas a promover a competitividade dos Estados-partes e a convergência estrutural. O objetivo deste artigo é analisar de que forma o Estado pode contribuir para o desenvolvimento econômico de regiões menos competitivas no contexto de uma integração econômica. Partindo do estudo dos Fundos Estruturais da U.E e FOCEM, é possível delinear o papel do Estado como propulsor do desenvolvimento regional. Da análise dos resultados da política regional da U.E é possível concluir que a intervenção pública reduz as imperfeições do mercado, sobretudo por elevar consideravelmente o PIB dos países beneficiados.

**Palavras-chave:** Reconversão Econômica, União Européia, Mercosul, FOCEM, Estado.

## **ABSTRACT**

**Abstract:** In a economic integration process not all the regions benefit from the same social and economical conditions. Therefore, it is priority to develop actions which can promote the competitiveness of the State-parts and the structural convergence. The aim of this article is to analyze in which ways the State can contribute to the economic development of less competitive regions in the context of an economic integration. Starting with the study of the Structural Funds from EU and FOCEM it is possible to delineate the role of the State as the propeller of the regional development. From the analyses of the UE regional policies results we can conclude that the public intervention reduce the market imperfections, especially by considerably rising the GIP of the benefited countries.

**Key words:** Economic Reconversion, European Union, Mercosur, FOCEM, State.

## **1. INTRODUÇÃO**

Sabe-se que, dentre os objetivos de uma integração econômica estão o aproveitamento de economias de escala, vantagens de especialização, estímulos aos

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de pesquisa desenvolvida no Grupo de Pesquisa Integração Regional, do Mestrado em Integração Latino-Americana.

<sup>2</sup> Bacharel em Economia/UFSM. Aluna do Mestrado em Integração Latino-Americana/UFSM. E-mail: taize21@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Professor associado do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: adayr@smail.ufsm.br

investimentos etc. Porém é prioritário desenvolver ações destinadas a promover a competitividade dos Estados-partes e a convergência estrutural devido às assimetrias existentes entre os países envolvidos em uma integração econômica.

Neste sentido, políticas comunitárias com o objetivo de redução das desigualdades regionais têm sido implementadas pela União Européia e, mais recentemente, no Mercosul, pois não seria possível um aproveitamento pleno dos efeitos dinâmicos da integração permanecendo disparidades entre as regiões.

O objetivo deste artigo é analisar de que forma o Estado pode contribuir para o desenvolvimento econômico de regiões menos competitivas no contexto de uma integração econômica, através de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Para isto, é analisado o fundo de reestruturação produtiva da União Européia e o Fundo de Reconversão Econômica do Mercado Comum do Sul (FOCEM). Partindo da análise dos Fundos Estruturais da U.E e FOCEM, é possível delinear o papel do Estado como propulsor do desenvolvimento regional. A hipótese básica deste trabalho é que a intervenção pública, no que se refere ao desenvolvimento de regiões economicamente menos competitivas, pode ser um redutor das imperfeições do mercado.

## **2 O ESTADO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A teoria econômica identifica nas falhas de mercado a justificativa para a intervenção do Estado na economia. Monopólios, bens públicos, externalidades negativas, informação imperfeita são tipos de falhas que necessitam da intervenção pública.

As funções do Estado podem ser resumidas em poucas palavras: conseguir o máximo de bem-estar econômico e social à população. O sistema econômico não se auto-ajusta, pois nem sempre a oferta iguala-se a sua demanda efetiva e a intervenção pública traçará o caminho que a economia deve percorrer. Para este fim, o Estado dispõe de muitos instrumentos: política monetária, fiscal, recursos provenientes de empréstimos etc.

Em uma integração econômica, as diferenças de riquezas e de dinamismo entre os Estados-membros têm origem nas deficiências estruturais em certos fatores-chave de competitividade, como os investimentos em infra-estrutura, a inovação e os recursos humanos. Os Estados-membros têm necessidade de apoio das políticas comunitárias para superar as suas deficiências e desenvolver suas vantagens comparativas, pois sabe-se que estas podem ser aprimoradas através da ajuda do Estado.

Como analisa Porto (1997, p. 377), “é o reconhecimento dos inconvenientes gerais dos desequilíbrios e das vantagens também econômicas do desenvolvimento

regional que explica em grande medida a evolução verificada na União Européia”. Ou seja, se não fossem as políticas de desenvolvimento regional, levadas a cabo pela Comunidade, países da periferia se sentiriam mais afastados do processo de integração em curso. Após quase meio século dos primeiros passos da U.E, este bloco coloca-se como um exemplo mais avançado de integração econômica, muito embora exiba sérios contrastes internos no que se refere ao desenvolvimento econômico regional.

É imprescindível que a redução das desigualdades entre as várias regiões e a perspectiva de alavancar as regiões mais atrasadas implique o planejamento de ações comunitárias. Neste contexto, reconhecer o território que sofrerá intervenções públicas é primordial para que sejam alcançados os objetivos almejados. Assim, como analisa Delgado (2003, p.195), os fortes desequilíbrios e desigualdades inter e intra-regionais são produto de políticas que se formulam desconhecendo-se a diversidade do território.

A característica primordial das políticas de apoio regional da União Européia obedece ao Princípio da Subsidiariedade, ou seja, a aceitação do apoio das regiões mais ricas às regiões mais pobres, através de mecanismos de transferência de renda. Este princípio constitui o pilar da política regional europeia e consiste na aceitação de que a regiões têm de ser solidárias<sup>4</sup>.

Uma política regional para o Mercosul deve criar condições para o avanço da integração. É preciso uma política regional que remova entraves políticos, institucionais e administrativos, mas também é preciso formular políticas compensatórias que viabilizem a reconversão produtiva de setores negativamente afetados pela abertura comercial. A criação do FOCEM deve contribuir para fortalecer a competitividade do bloco, pois a combinação de projetos em escala comunitária, dentro de um enfoque regional, possibilitará uma articulação maior dos países para o desenvolvimento regional. Entretanto, para a efetiva viabilidade de uma política regional, não se pode centrar-se somente em objetivos de cunho compensatórios. A política regional adotada no Brasil que se baseia nos Eixos Nacionais e a política de Desenvolvimento Regional da U.E são ótimos exemplos disso<sup>5</sup>.

É preciso ter consciência de que a finalidade do fundo estrutural é complementar o orçamento dos Estados, dando prioridades ao desenvolvimento sustentável com equidade e não meramente oferecer subsídio ou compensação. A ação do Estado, neste sentido, é

---

<sup>4</sup> Para aprofundamento desta questão, ver Fonseca, M.R. A Política Regional da União Européia: uma utopia viável? E-Topia: Revista Eletrônica de Estudos sobre a Utopia, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.letras.up.pt/upi/utopiasportuguesas/>>.

importante para reduzir as imperfeições do mercado, e não distorcê-lo, como aconteceria ao se aplicarem políticas protecionistas, como quotas, subsídios e tarifas. O Estado corrige estas imperfeições à medida que a “mão invisível” as aumenta<sup>6</sup>.

### **3 OS FUNDOS ESTRUTURAIS DA UNIÃO EUROPÉIA**

#### **3.1 A política regional da União Européia: fundos estruturais**

O Tratado que institui a Comunidade Européia prevê que a missão da Comunidade é promover o desenvolvimento igualitário e sustentável das atividades econômicas, mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas e o reforço da coesão econômica e social entre os Estados-membros<sup>7</sup>.

Neste sentido, as políticas públicas de desenvolvimento regional compatíveis com o mercado comum podem ser caracterizados por a) auxílios para promover o desenvolvimento econômico de regiões em que o nível de vida seja baixo ou que exista drástica situação de subemprego, b) auxílios destinados a fomentar um projeto importante de interesse europeu coletivo, ou ainda, c) políticas com objetivo de sanar perturbações financeiras temporárias de um Estado-parte. A única restrição nestes casos é que estas políticas não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

A necessidade de garantir um desenvolvimento harmonioso, que reduzisse as disparidades regionais na Europa, figurava desde o Tratado de Roma, em 1957. Neste, já se previa a criação do Fundo Social Europeu (FSE), destinado à formação profissional, bem como do Banco Europeu de Investimentos (BEI). Outros instrumentos de ajuda surgiram à medida da evolução da construção européia e da chegada de novos membros. Em 1975, o Conselho aprovou o regulamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), aumentou seu orçamento e os Estados membros o utilizaram como instrumento que apoiava suas políticas de desenvolvimento regionais.

O Ato Único introduziu em 1986 um título específico para o conceito de Coesão Econômica e Social e estabeleceu as bases para uma economia regional. Em 1988, na Cúpula de Bruxelas, fixaram-se cinco objetivos prioritários para os fundos estruturais: 1 - desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento; 2 -

---

<sup>5</sup> Estas questões serão tratadas nas seções 3 e 4.

<sup>6</sup> Segundo Smith (1982), a mão invisível que conduz o mercado acabaria por alocar de forma satisfatória os fatores de produção, conduzindo a maiores ganhos para todos.

<sup>7</sup> União Européia. Compilação de Tratados. Tomo I, v. 1. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1995.

reconversão das regiões ou partes gravemente afetadas pelo declínio industrial; 3 - luta contra o desemprego de longa duração; 4 - inserção profissional dos jovens (menores de 25 anos); 5 - aceleração na adaptação das estruturas agrícolas; 5 - desenvolvimento das zonas rurais.

A redução das disparidades entre níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso de regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais, ocorrerá através de Fundos Estruturais. Os respectivos fundos estruturais e seus objetivos são analisados na Tabela 01.

TABELA 01 – Instrumentos de intervenção da U.E destinados à redução das disparidades regionais

<b>Fundo/Objetivo</b>
<b>FEDER</b> Criado em 1975, com o objetivo de intervir em regiões menos favorecidas, basicamente em investimentos na produção, infra-estrutura e formação de recursos humanos.
<b>FSE</b> A ação concentra-se na formação profissional e em aportes para fins de contratação.
<b>Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrária, Seção de Orientação (FEOGA-O)</b> Apóia a adaptação das estruturas agrícolas e ações de desenvolvimento rural.
<b>Instrumento Financeiro de Orientação para a Pesca (IFOP)</b> Criado em 1993, sustenta a reestruturação do setor pesqueiro.

Fonte: Elaboração própria baseada em Alva (2000).

No Quadro 1, é possível analisar a divisão de responsabilidade dos Fundos Estruturais da União Européia segundo os objetivos estabelecidos em 1987.

QUADRO 1 – Responsabilidade dos Fundos Estruturais da U.E segundo objetivos firmados

Objetivo	FEDER	FSE	FEOGA-Orientação	IFOP
Objetivo 1	X	X	X	
Objetivo 2	X	X		
Objetivo 3		X		
Objetivo 4		X		
Objetivo 5 a		X	X	X
Objetivo 5b	X	X	X	

Fonte: Elaboração própria baseada em Gomes, 1997.

Desde 1989, a atuação dos fundos estruturais baseia-se em quatro princípios<sup>8</sup>: concentração, programação, cooperação e adicionalidade.

<sup>8</sup> Extraído de Alva, A . R. S. Guia para entender a política regional da União Européia. Revista de Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, junho, 2000. Brasília: IPEA, 2000.

**a) Concentração** das intervenções em seis objetivos de desenvolvimento prioritários. No que se refere ao objetivo 1, as regiões subvencionáveis são aquelas cujo PIB *per capita* é inferior a 75% da média da Comunidade ou aquelas onde existem motivos importantes para que sejam incluídas. Os atrasos são recuperados principalmente por meio de investimentos diretos na produção; infra-estrutura<sup>9</sup>, serviços diversos as pequenas e médias empresas (PME); formação profissional nas áreas de ensino, pesquisa e administração e medidas de desenvolvimento rural. A população beneficiada com este objetivo chega a 26,6% da população da U.E.

No que se refere ao objetivo 2, as regiões subvencionáveis são as que apresentam a taxa de desemprego superior à média da U.E, emprego industrial superior a média da U.E e declínio no emprego industrial. Esse objetivo provê investimentos em novas atividades produtivas, em infra-estrutura, sobretudo para reabilitação de instalações industriais, proteção do meio ambiente e serviços diversos às pequenas e médias empresas. A população beneficiada por este objetivo é de 16,8% do total da população da U.E.

Em relação ao desenvolvimento das zonas rurais vulneráveis (objetivo 5b), o critério geral para que uma região receba ajuda é baixo nível de desenvolvimento socioeconômico. Além disso, é preciso ter alta percentagem de emprego agrícola, baixo nível de renda agrária e baixa densidade demográfica. As medidas concentram-se em investimentos, sobretudo em infra-estrutura para a criação de emprego extra-agrário e proteção do meio ambiente, além de diversos serviços às PME. População beneficiada: 8,8%. As regiões subvencionáveis do objetivo n°. 6 são Suécia e Finlândia, que possuem densidade demográfica muito baixa. População beneficiada: 0,4%.

Os outros objetivos (n°. 3, 4 e 5a) incluem toda a Comunidade Européia. O objetivo n°. 3 visa combater o desemprego de longa duração, promover a inserção profissional de jovens e melhorar as estruturas de formação e de emprego.

O objetivo n°. 4 visa à adaptação dos trabalhadores às mudanças industriais por meio de medidas preventivas de combate ao desemprego através da formação, reciclagem de profissionais, previsão das tendências do mercado de trabalho e das qualificações necessárias. Já o objetivo n°. 5 prevê a adaptação das estruturas agrícolas e pesqueiras, no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC). Visa à modernização destes setores e sua adaptação econômica.

---

<sup>9</sup> Entre as quais se incluem as redes transeuropéias (transporte, telecomunicação e energia) e a proteção ao meio ambiente.

b) **Programação**, que se define em programas plurianuais de desenvolvimento e segue um processo de decisão em várias etapas, conforme o princípio de cooperação, até a fase em que os promotores de projetos, sejam eles públicos ou privados, assumem a implementação destas medidas.

Quando um Estado-membro da U.E necessita de financiamento de um dos fundos estruturais, isso é feito em três etapas: em primeiro lugar, o Estado-membro apresenta seu plano de desenvolvimento. A seguir, a Comissão Européia elabora um Marco Comunitário de Apoio (MCA), com base no plano de desenvolvimento. Finalmente, as intervenções são objeto de decisões da Comissão Européia.

A percentagem de financiamento dos fundos estruturais varia segundo os objetivos. No que se refere ao objetivo n° 1, os fundos estruturais podem financiar 75% do custo total. Para os outros objetivos, no máximo 50%. Para investimentos em empresas há limites específicos: objetivo n° 1, no máximo 50% do custo total e outros objetivos, no máximo 30% do custo total.

c) **Cooperação**, que requer a máxima articulação possível entre a Comissão Européia e as autoridades competentes de cada Estado no plano regional ou local, desde a fase preparatória até a implementação das medidas.

A cooperação envolve uma articulação entre a Comissão Européia e as autoridades de cada Estado tanto nos níveis local, regional quanto nacional, empregada desde a etapa preparatória até a aplicação das intervenções.

d) **Adicionalidade**, princípio segundo o qual o aporte dos Fundos Estruturais se entende como um complemento ao esforço dos Estados que, portanto, não devem recuar em seu empenho. Exceto em situações especiais, os Estados devem manter os gastos públicos que dedicam a cada objetivo pelo menos no mesmo nível do período anterior.

Alguns programas de desenvolvimento regional podem ser propostos diretamente pela Comissão da Comunidade Européia. São Iniciativas Comunitárias criadas em 1988 e reafirmadas pela reforma de 1993. Os programas de iniciativas comunitárias se centram em sete temas: cooperação transfronteiriça, desenvolvimento local no meio rural, ajuda às regiões ultraperiféricas, emprego e desenvolvimento de recursos humanos, adaptação às mudanças estruturais, política urbana e reestruturação do setor pesqueiro.

Com o Tratado de Maastricht, também foi criado o Fundo de Coesão. A sua principal função é contribuir com fundos financeiros para projetos relacionados com o

meio ambiente e transporte. O alvo do Fundo de Coesão são os países cujo Produto Nacional Bruto (PNB) per capita é inferior a 90% da média comunitária<sup>10</sup>.

Em junho de 1999, foram aprovados pelo Conselho Europeu os novos regulamentos dos fundos estruturais (Agenda 2000). As reformas tinham como objetivo melhorar a eficácia dos instrumentos estruturais, reforçando sua concentração e estendendo sua política aos países da pré-adesão, além de manter o nível orçamentário da coesão econômica e social e uma gestão descentralizada.

A nova política regional da U.E preserva os princípios da concentração, programação, cooperação e adicionalidade, mas reduz de 7 para 3 o número de objetivos prioritários dos fundos estruturais. Foi reforçado que os Estados-membros devem garantir a correta aplicação dos fundos da Comunidade. No Quadro 2 é possível analisar a responsabilidade dos fundos estruturais de acordo com os objetivos propostos na Agenda 2000.

QUADRO 2 – Responsabilidade dos Fundos Estruturais segundo os objetivos almejados (Agenda 2000)

Objetivo	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP
Objetivo 1 - desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas*.	X	X	X	X
Objetivo 2 – Reorientação econômica e social das regiões com dificuldades estruturais**	X	X		
Objetivo 3 – Adaptação e modernização das políticas e dos sistemas de educação, formação e emprego***.		X		

Notas: \* Regiões subvencionáveis: regiões em que o PIB médio per capita é inferior a 75% da média da U.E. Também engloba regiões ultraperiféricas e Finlândia, Suécia e Irlanda do Norte.

\*\* Reúne os objetivos nº. 2 e 5b. Inclui zonas que enfrentam mudanças econômicas, zonas rurais em declínio e áreas urbanas em dificuldades.

\*\*\* Visa à promoção das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a combater o desemprego, reforço da empregabilidade mediante sistemas de educação e formação, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Fonte: Elaboração própria baseada em Alva (2000).

Uma das alterações mais profundas na aplicação dos Fundos foi o aumento da descentralização administrativa, resultante da necessidade de racionalizar a sua aplicação e assegurar um maior envolvimento das regiões através do acesso à informação de forma mais eficiente. De acordo com Fonseca (2004), por causa da administração centralizada

<sup>10</sup> Fazem parte: Grécia, Espanha e Portugal. Para receber estes fundos, os países não podem apresentar déficits públicos excessivos.



dos fundos, muitas vezes, a informação não chegava às empresas, instituições ou populações das regiões mais necessitadas, que nem sabiam dos incentivos proporcionados pela Comunidade.

A dotação orçamentária para os Fundos Estruturais situa-se em 213 bilhões de euros (0,46% do PIB previsto para 2000/2006). A distribuição se dá na seguinte forma: 36,7% da dotação é direcionada ao objetivo 1 (1,3% reservado para subvenção transitória), 11,50% é reservada ao objetivo 2 (1,4% subvenção transitória) e 12,3% para objetivo 3.

A identificação das “áreas-problemas” na U.E baseia-se numa divisão regional que contempla três níveis de abrangência espacial, denominada de Nomenclatura de Unidades Estatísticas Territoriais (NUTS)<sup>11</sup>: a) NUTS nível 1: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Gales e Escócia e outras 78 grandes regiões de países-membros do U.E. b) NUTS nível 2: 210 regiões menores (regiões autônomas da Espanha, França, Itália, Áustria). c) NUTS nível 3: aumenta-se o detalhamento levando em consideração mais de 1.000 unidades territoriais.

Com base no terceiro relatório sobre a coesão econômica e social (2004)<sup>12</sup> é possível analisar a situação econômica da União Européia e o impacto das políticas regionais nos últimos anos. De acordo com o Relatório, as disparidades de rendimento dos Estados-membros diminuem desde 1994. O Produto Interno Bruto (PIB) e a produtividade aumentam mais rapidamente nos quatro países (Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal) elegíveis para o Fundo de Coesão do que no resto da U.E. Entretanto, subsistem grandes diferenças no nível dos Estados. Na Grécia e em Portugal, o PIB *per capita* situa-se em redor de 70% da média da Comunidade.

Os Fundos Estruturais têm alimentado o crescimento de quatro países da coesão: 1,5% na Espanha, 2% na Grécia, quase 3% na Irlanda e mais de 4,5% em Portugal. Conseqüentemente, nas últimas décadas, as trocas comerciais entre estes países e o resto da Comunidade aumentaram consideravelmente. Desta forma, perto de um quarto das despesas estruturais volta para a União Européia sob a forma de importações. Nas regiões mais pobres, em que habitam 10% da população da União, o PIB *per capita* passou de 54,2% da média comunitária em 1987 para 61,1% em 1997.

No nível infra-estatal, as regiões com atrasos de desenvolvimento elegíveis para o objetivo n°. 1 tiveram crescimento anual de 3%, contra um pouco mais de 2% na

---

<sup>11</sup> Extraído de Alves, F. D. Análise das desigualdades regionais do Mercosul e a perspectiva de uma política regional comunitária. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Maria: PPGILA, 2004.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.ec.europa.eu/regional>>

Comunidade. Logicamente, o processo de recuperação varia de uma região para outra. Já as disparidades regionais em termos de emprego mantêm-se grandes. Nos países da Coesão, o emprego progrediu em dez anos, consideravelmente na Espanha e Irlanda, em menor escala em Portugal e na Grécia. Estima-se que cerca de 2,2 milhões de empregos teriam sido mantidos ou criados com a ajuda dos fundos estruturais durante o período de 1989-1999, nos países que se beneficiaram das políticas regionais.

Entretanto, apesar das melhorias recentes, a situação em matéria de desemprego continua a ser preocupante. Nas regiões menos competitivas, a taxa de desemprego passou de 20% para 24% entre 1987 e 1997, enquanto nas vinte e cinco regiões mais competitivas estabilizou-se em torno dos 4%. Nas vinte e cinco regiões mais duramente atingidas, 60% dos desempregados são desempregados de longa duração.

No que se refere aos transportes, as ligações melhoraram nos países da Coesão. A densidade da rede de auto-estradas nesses países era 20% inferior à média comunitária. Com a ajuda dos Fundos Estruturais, desde 2001 essa densidade cai para 10%. A Espanha e Portugal são os principais beneficiários. Entretanto, no setor ferroviário, as disparidades continuam significativas.

A Política Regional da U.E tem sido implantada com maior veemência a partir do Ato Único, em 1986. Isto leva a crer que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional trarão melhores resultados a longo prazo. O aumento do PIB já mostra significativa redução das disparidades, principalmente na Grécia, na Espanha e em Portugal.

#### **4. O FUNDO DE RECONVERSÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL**

##### **4.1 As disparidades regionais no Mercosul**

Em um cenário de maior abertura comercial, as regiões menos dinâmicas podem perder competitividade no comércio, tanto externo, como internamente, em função das novas articulações dos centros mais dinâmicos. As desigualdades do potencial econômico entre os Estados-membros do Mercosul aparecem nas diferenças entre área, população e geração de riquezas. Desta forma, a articulação de uma política regional de desenvolvimento econômico no Mercosul é primordial.

Na Tabela 02, é analisada a trajetória de crescimento do Mercosul. Observa-se que o diferencial no ritmo do crescimento do PIB, nos países membros, fez com que os sócios menores em pouco contribuíssem para o peso relativo no Mercosul.

TABELA 02 – Crescimento médio anual (%) do PIB *per capita* dos países do Mercosul

País	1980-1990	1991-1995	1996-2005	1991-2005
Argentina	-2,1	4,4	1,4	2,4
Brasil	-0,4	1,5	0,7	0,9
Paraguai	0	0	1,3	-1
Uruguai	-0,6	3,4	1	1,6

Fonte: Baumann & Mussi, 2006.

Na Argentina, as políticas de desenvolvimento regional englobam a reestruturação produtiva. Existem 15 programas de desenvolvimento regional na Argentina<sup>13</sup>, sendo que estes programas direcionam-se para as áreas rurais e municípios com alto índice de desemprego e baixo índice de desenvolvimento econômico.

Já o Paraguai, que é essencialmente agropastoril, possui somente algumas intervenções do governo no quesito desenvolvimento regional. Somente em 2000, o governo paraguaio criou uma secretaria para tratar das disparidades regionais do país. O Paraguai necessita de infra-estrutura básica, pois somente 60% da população têm acesso à eletricidade, 44% têm acesso à água potável, 7% tem acesso ao saneamento básico, por exemplo. Além disso, a concentração de renda é tão importante, que somente 2% dos proprietários detêm quase a totalidade das terras agricultáveis do país<sup>14</sup>. Já a Venezuela, pautada em uma economia de exportação do petróleo, é essencialmente pobre.

O Uruguai não apresenta desigualdades gritantes como no Paraguai, persistindo as políticas compensatórias de ajuda setorial. Ostenta uma das maiores rendas *per capita* e uma das menores taxas de pobreza da América Latina. Já no caso do Brasil, até mesmo pela sua condição geográfica (continental), há vários programas de desenvolvimento regional, tanto em nível nacional ou estadual, financiados por instituições públicas, como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Entre os principais programas de desenvolvimento regional estão os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento coordenados pelo BNDES, em conjunto com o Ministério do Planejamento. A partir da idéia de eixo, foi proposta uma nova redivisão do território brasileiro no contexto das disparidades regionais.

Alves (2004) define eixo “como um corte espacial, composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com o objetivo de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos

<sup>13</sup> Monza (2000, *apud* Alves, 2004), op. cit.

<sup>14</sup> Extraído de Alves, op. cit.

espaciais” (p. 122). Neste contexto deve haver uma rede multimodal de transporte permitindo acesso aos vários pontos do eixo e possibilidade de reestruturação produtiva.

Foram definidos quatro eixos para o Brasil: a) Eixo Sudoeste e Sul: tem o objetivo de ampliar o centro dinâmico das principais metrópoles, reduzir o desemprego estrutural e incentivar investimentos em pequenas empresas e indústrias. b) Eixo Oeste e Araguaia/Tocantins: o foco é centrado na produção agrícola, sobretudo para exportação. Tem por finalidade melhorar a infra-estrutura de acesso e surgimento de cadeias produtivas. c) Eixo Nordeste: o principal objetivo deste eixo é sanar as desigualdades de renda através da integração das atividades do litoral e turismo com as regiões do interior. d) Eixo da Amazônia: visa ao desenvolvimento sustentável, sobretudo a conservação ambiental.

Tendo em vista as disparidades regionais dos Estados-membros do Mercosul, em 2005, foi estabelecido o Fundo para Convergência Estrutural, pois os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelos pequenos países, como Paraguai e Uruguai, enquanto subsistirem condições de assimetrias importantes.

#### **4.2 Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM**

Serão desenvolvidos, no âmbito do FOCEM os seguintes programas: I) Programa de Convergência Estrutural; II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade; III) Programa de Coesão Social e IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. No Quadro 3, é possível analisar a programação do FOCEM e seus objetivos.

O FOCEM se conformará com contribuições anuais dos Estados-partes a fundo perdido. O montante anual de contribuição será de cem milhões de dólares e será integrado da seguinte forma: 27% da constituição do Fundo será feita pela Argentina, 70% pelo Brasil, 1% pelo Paraguai e 2% pelo Uruguai.

Os recursos do FOCEM serão distribuídos principalmente ao Paraguai e Uruguai, países mais pobres do bloco. Paraguai terá direito sobre 48% do valor do Fundo, Uruguai, 32%, Argentina, 10% e Brasil, 10%. Os Estados-partes deverão participar do financiamento de seus projetos aprovados pelo Conselho Mercado Comum com fundos próprios equivalentes a 15% no mínimo, no valor total do projeto<sup>15</sup>. Uma instância técnica

---

<sup>15</sup> ESPINOSA, A . Profundización del proceso de integración em el Mercosur: evolución de la agenda “no comercial” em los últimos 15 años. Seminário “15 años de Mercosur: evaluación e perspectivas”. Montevideú, 2006.

no âmbito do Mercosul se encarregará da avaliação e do acompanhamento da execução dos projetos.

### QUADRO 3 – Programa e objetivos do FOCEM

Programa	Objetivos
I) Programa de Convergência Estrutural	Desenvolver e ajustar a estrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral;
II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade	Contribuir à competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-Mercosul e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção, assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos;
III) Programa de Coesão Social	Contribuir ao desenvolvimento social, nas zonas de fronteiras podendo incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde, de redução da pobreza e do desemprego.
IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração	Visar à melhoria da estrutura institucional do Mercosul e a seu eventual desenvolvimento.

Fonte: Secretaria do Mercosul, disponível em <<http://www.mercosur.uy>>.

Ainda não é possível analisar os resultados do FOCEM, porque o plano foi posto em prática recentemente. Os efeitos de uma política estrutural só podem ser reconhecidos alguns anos mais tarde, podendo então ser medidos os efeitos econômicos e sociais resultantes da melhoria da capacidade produtiva de um país ou de uma região.

O FOCEM possui objetivos claros e concretos, beneficiando, principalmente, o Paraguai. A partir do momento em que for sentida a redução das disparidades regionais no Mercosul, a percepção de ganhos por parte de todos os membros favorecerá a evolução do bloco.

## 5 CONCLUSÃO

As disparidades regionais são causadas por movimentos desiguais nas taxas de crescimento da produtividade industrial. Regiões com atraso na sua taxa de produtividade tendem a terem níveis inferiores de renda *per capita* e, conseqüentemente menores taxas de crescimento de sua economia. As forças de mercado tendem a aumentar e não a diminuir estas disparidades. Por mais satisfatória que possa ser uma política integracionista, os

efeitos dinâmicos dela decorrentes podem aumentar as disparidades regionais, ao não beneficiar todos os países de forma equitativa.

A política estratégica deve ser de apoio industrial e não de apoio comercial. Problemas de escala ou de externalidade podem justificar uma intervenção comunitária. Ou seja, é imprescindível não se seguir à via protecionista. Nesse contexto, justifica-se a intervenção comunitária desde que a intervenção por parte do Estado-membro seja suficiente.

A União Européia, praticamente desde sua fundação, preocupa-se com a questão do desenvolvimento regional, uma vez que os benefícios da integração econômica não seriam colhidos de forma plena, persistindo disparidades entre regiões. Os resultados obtidos têm mostrado que a redução destas disparidades é lenta e terá efeito satisfatório somente a longo prazo. Entretanto, já se nota aumento considerável do PIB de regiões pobres de Portugal, Grécia e Espanha. Ora, o aumento do PIB, que leva ao crescimento do país, é a alavanca principal para a queda do desemprego, aumentando o bem-estar da população beneficiada. Espera-se que o FOCEM reduza não somente as disparidades entre os países-membros do Mercosul, mas que ajude a desenvolver regiões pobres dentro destes países, como é o caso do Brasil.

Como se vê, para que uma política integracionista possa alcançar o seu fim, que é o desenvolvimento sócio-econômico das nações integradas, é preciso haver políticas comunitárias de redução das disparidades regionais. Os Estados-partes não podem esperar que a “mão invisível” reduza as imperfeições do mercado. É preciso políticas públicas de cunho regional que atuem com objetivos claros e concretos. Neste contexto, não se deve rejeitar a hipótese inicial deste trabalho, ou seja, a intervenção pública pode ser um redutor das imperfeições do mercado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVA, A . R. S. **Guia para entender a política regional da União Européia.** Revista de Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, junho, 2000. Brasília: IPEA, 2000.

ALVES, F. D. **Análise das desigualdades regionais do Mercosul e a perspectiva de uma política regional comunitária.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Maria: PPGILA, 2004.

BAUMANN, R. & MUSSI, C. **Mercosul: Então e agora?** In: CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Maio, 2006. Brasília. Disponível em: <http://www.eclac.cl/>>. Acesso em: junho, 2006.

- FONSECA, M. P. **A Política Regional da União Européia: uma utopia viável?** E-Topia: Revista Eletrônica de Estudos sobre a Utopia, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.letras.up.pt/upi/utopiasportuguesas/>>. Acesso em: junho, 2006.
- DELGADO, D. G. **Estado-nación y la crisis del modelo**. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003.
- DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social**. São Paulo: E. Paz e Terra, 3º. ed., 2001.
- ESPINOSA, A. . **Profundización del proceso de integración em el Mercosur: evolución de la agenda “no comercial” em los últimos 15 años**. Seminário “15 años de Mercosur: evaluación e perspectivas”. Montevideú, 2006.
- GOMES, G. M. **Desenvolvimento Regional e Política Regional na União Européia**. (Texto para Discussão, n. 483). Brasília: IPEA, 1997.
- MERCADO COMUM DO MERCOSUL (MERCOSUL). Vários. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/>>.
- PORTO, M. C. L. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**. 2º. ed. Coimbra: Ed. Livraria Almedina, 1997.
- SMITH, A. . **A Riqueza das Nações**. São Paulo: E. Abril, 1982.
- THÉRET, B. & BRAGA, J. C. S. (org) **Regulação Econômica e Globalização**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- THÉRET, B. Política Econômica e Regulação: uma abordagem topológica e autopoietica. In: **Regulação Econômica e Globalização**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- UNIÃO EUROPÉIA. **Compilação de Tratados**. Tomo I, v. 1. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1995.
- UNIÃO EUROPÉIA. Vários. Disponível em: <<http://www.ec.europa.eu/regional/>> Acesso: agosto, 2006.