

**POLÍTICAS TERRITORIAIS, CRISE EUROPEIA E FRONTEIRAS. PERSPECTIVAS
COMPARADAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL**

Aldomar Arnaldo Rückert*

Resumo: O artigo aborda políticas territoriais comparadas entre a União Europeia e o Brasil. A Política de Coesão Territorial da UE, baseada no Novo Regionalismo, enfrenta o cenário da crise econômica europeia na revisão orçamentária para 2014-2020 durante a elaboração de sua Estratégia Europa 2020. A visão preponderante de mercado da OCDE para políticas de desenvolvimento endógeno ou *place-based* da Diretoria Geral para a Política Regional e Urbana (DG Regio) da União Europeia tem influenciado países como o Brasil. Ao mesmo tempo em que o Parlamento Europeu renova seu apoio às regiões em transição e às transfronteiriças, a realidade das fronteiras europeias aponta para um cenário relativamente pessimista, em que pesem importantes experiências de gestão territorial como na região do Alto Reno entre França, Alemanha e Suíça. O Brasil encontra-se em fase de revisão de sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), mantendo enfoques da OCDE, enquanto que adapta suas políticas para fronteiras e a defesa territorial.

Palavras-chave: política de coesão territorial, União Europeia, Brasil, desenvolvimento regional, fronteiras.

**TERRITORIAL COHESION POLICIES, AND EUROPEAN BORDER CRISIS. PERSPECTIVE
COMPARED BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND BRAZIL**

Abstract: The article discusses compared territorial policies between European Union and Brazil. The EU's Territorial Cohesion Policy, based on the New Regionalism, faces the scenario of the European economic crisis during the budget review for 2014-2020 during the making of the Europe 2020 strategy. The OECD's market predominant approach for endogenous or *place-based* development policies of the European Union's Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG Regio) has influenced countries like Brazil. At the same time when the European Parliament renews its support to regions in transition and to the cross-border ones, the reality of European borders shows a relatively pessimistic scenario, despite important experiences of territorial management like in the Upper Rhine region between France, Germany and Switzerland. Brazil is undergoing a revision of its National Regional Development Policy Regional (PNDR), keeping OECD's approaches, while adapts its policies for borders and territorial defense.

Keywords: Territorial Cohesion Policy, European Union, Brazil, regional development, borders.

Introdução

Este artigo aborda políticas territoriais numa perspectiva comparada entre a União Europeia e o Brasil. A Política de Coesão Territorial da UE, mais conhecida por sua política regional, enfrenta mudanças de abordagem no contexto da discussão da proposta da Estratégia Europa 2020¹ e a

revisão orçamentária em meio à grave crise no continente.

sustentável e inclusivo: *inteligente*, mediante o investimento em educação, investigação e inovação; *sustentável*, dando prioridade à transição para uma economia de baixo teor de carbono e a uma indústria competitiva; *inclusivo*, que dê especial atenção à criação de emprego e à redução da pobreza (http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pt.htm).

¹ Segundo a Comissão Europeia, a Estratégia Europa 2020 visa criar um crescimento inteligente,

Grasland e Rückert (2011) sugerem a possibilidade de estudos comparativos de políticas territoriais e da adoção de ferramentas de análises cartográficas entre a UE e o Brasil. Para a realização de tais estudos a análise deverá considerar as especificidades das diferentes experiências macrorregionais bem como os distintos contextos e estratégias dos atores em múltiplas escalas na UE e no Brasil. A opção é uma abordagem comparada na busca de identificação de padrões de análise territorial que vertem do Novo Regionalismo que tem inspirado a perspectiva territorial e a política regional da UE e do Brasil. Tais experiências guardam alguns denominadores comuns como, por exemplo, os mesmos referenciais da abordagem territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico -OCDE, isto é cidades e regiões competitivas.² Mesmo frente às distintas experiências entre a União Europeia e o Brasil não há impeditivos metodológicos para estudos comparados. Ao procurar identificar pontos de convergência ou de diferenças em suas políticas territoriais busca-se compor, assim, cenários comparativos internacionais mais ricos e diversos.

Aborda-se no primeiro tópico deste artigo as políticas de coesão territorial da União Europeia, enfatizando-se o cenário da crise europeia e da Política de Coesão Territorial; a mudança de rumos na política regional baseada na OCDE: competição entre cidades e regiões – políticas *place-based* e a Estratégia Europa 2020; o Plano Europeu da

Recuperação Econômica e a proposta da *condicionalidade macroeconômica* da Comissão Europeia para os governos nacionais deficitários.

No segundo tópico, abordam-se processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na UE, enfatizando aspectos conceituais e expondo resumidamente observações de campo na região transfronteiriça do Reno Superior entre França e Alemanha. Em terceiro e último lugar, abordam-se políticas territoriais recentes no Brasil: as origens, o objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e suas limitações, as novas propostas para a PNDR e seus vínculos com a OCDE e a Diretoria Geral para a Política Regional e Urbana (DG Regio) da UE, e, finalmente, alguns elementos da política de fronteiras no Brasil.

Políticas territoriais na União Europeia

Neste tópico, apresenta-se o cenário da crise europeia e sua relação com a revisão orçamentária da Política de Coesão Territorial da UE para o período 2014-2020, a Estratégia Europa 2020. Esta estratégia tem recebido a inspiração da OCDE que enfatiza a competição entre as cidades e regiões, isto é as políticas *place-based*. Em 2011, a proposta da Comissão Europeia da *condicionalidade macroeconômica*, isto é a suspensão de repasses dos fundos estruturais a governos deficitários, foi rejeitada pelo Parlamento Europeu que manteve o apoio às regiões em transição, às transfronteiriças, aos territórios ultramarinos e a projetos inovadores.

² A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é internacional e composta por 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Nas referências bibliográficas deste artigo, adotam-se as siglas OCDE (em português) e OECD (em inglês, Organisation for Economic Cooperation and Development).

O cenário da crise europeia e da política de coesão territorial da União Europeia

A Política de Coesão Territorial da UE, mais conhecida por sua política regional – uma competência dividida entre os níveis europeu, nacional e regional (DREVET, 2008, p. 5) – representou no período de 2000-2006 a segunda despesa de orçamento (DIDELON et al., 2011, p. 120). Seu enfoque, desde 1970 vinha sendo o de dar suporte às regiões em desequilíbrio – através de critérios de convergência para regiões com menos de 75% do PIB médio europeu.

O objetivo da Política de Coesão Territorial cobre um dos objetivos políticos da UE, o do equilíbrio do território europeu e dos princípios de governança (BAUELLE, 2011, p. 210). O conceito de coesão territorial articula o que sempre esteve implícito – que a geografia importa para a eficiência e equidade das políticas (FALUDI; PEYRONNY, 2011, p. 9). A Política de Coesão dirige-se à interdependência territorial e solidariedade, por exemplo, entre áreas urbanas e rurais, à governança multinível e à ativação do capital territorial dos lugares com respeito à sustentabilidade.

A revisão orçamentária da Política de Coesão Territorial da União Europeia, suas abordagens e prioridades estão fortemente condicionadas pela crise financeira econômica e institucional por que passa a Europa de um modo geral. O euroceticismo ressurgiu com força, abrindo espaço para pessimismo quanto à própria viabilidade da continuidade da UE. Como afirma Allègre (2011, p. 7):

[...] a Europa está hoje ameaçada de quebrar. As crises financeiras repetem-se em vários países, imprudentemente acolhidos na zona do euro, arriscando causar a falência de toda a zona e depois, por

contágio, a explosão da União Europeia. Nós estamos à beira do abismo e os europeus parecem não entender a emergência.

A crise por que passam as economias avançadas e a UE em particular tem apontado para importantes questões políticas no que concerne ao debate sobre o papel do Estado e o mercado. Os planos de renovação e a vontade de enquadrar o mundo da finança testemunham o retorno do Estado após um período de deslegitimação da intervenção política no funcionamento do mercado (PERSINI, 2010). Entretanto, ainda predomina, claramente, uma hegemonia neoliberal na condução do processo no bloco europeu, em função das dificuldades relacionadas às divergências entre as esferas políticas europeias (FARIA, 2011, p. 62).

A mudança de rumos na política regional baseada na OCDE: competição entre cidades e regiões – políticas place-based e a Estratégia Europa 2020

Entre os centros de produção acadêmica (*think tanks*) formuladores do Novo Regionalismo está a OCDE cujas recentes perspectivas territoriais estão baseadas em Michael Porter (*A competitividade das nações*) e Paul Krugman (*A nova geografia econômica*), entre outros. Dentro dos princípios da concorrência/competitividade a OCDE elegeu a *abordagem territorial*, passando a valorizar o capital territorial de cada área, o crescimento endógeno em *regiões inteligentes* e o princípio da especialização produtiva de regiões. Estes princípios caracterizam as políticas *place-based* da OCDE.

A OCDE passou a inspirar a mudança de rumos da política regional, passando da

visão tradicional (política dirigida às regiões em desvantagem) para a competição entre cidades e regiões. Para tanto a Organização passou a fornecer um novo paradigma de políticas regionais baseadas em cinco pilares: a) políticas para *todas* as regiões; b) desenvolvimento endógeno; c) infraestruturas e serviços públicos apenas para as *melhores* regiões; d) intangíveis: conhecimento tecnologias e inovação e) desenvolvimento sustentável (OECD, 2001, p. 15-25).

Face à expansão da UE para o Leste Europeu (2004) e às dificuldades financeiras do mercado comum infligidas às economias nacionais pela livre concorrência de mercadorias no seu mercado interno, o Relatório Sapir (SAPIR, 2003) sugeriu uma renacionalização das políticas de desenvolvimento. O exemplo revelador dessa sugestão foi a tentativa (não bem-sucedida) do ex-presidente da Comissão Europeia Romano Prodi de liquidar a política regional apoiando-se nas conclusões do Relatório Sapir. Os repasses da UE deveriam ser para os Estados Nacionais – e não para as regiões – os quais deveriam passar a aplicá-los conforme critérios nacionais, extinguindo-se a Política de Coesão. Além disso, o relatório enfoca a necessidade dos países de aumentarem investimentos em ciência e tecnologia.

Já o Relatório Barca (BARCA, 2009) invoca as noções de *place-based policies* e *bens territoriais públicos* da OCDE. O objetivo do Relatório é o de ajudar a evitar riscos na revisão orçamentária da Política de Coesão para o período 2010-2020 e procurar iniciar um debate nos seus aspectos conceituais, políticos e operacionais. O Relatório aponta que o modelo político é o ponto de partida

para qualquer mudança para estabelecer uma política de desenvolvimento *place-based*.

Uma política *place-based* é uma estratégia de longo prazo dirigida a enfrentar subutilização persistente dos potenciais e a reduzir a persistente exclusão social em lugares específicos através de intervenções externas e governança multinível. Ela promove o suprimento de bens integrados e serviços apropriados a contextos e desencadeia mudanças institucionais (BARCA, 2009, p. VII).

O Relatório Barca aponta a necessidade de uma maior coerência com o conceito de política territorial ou *place-based*. Isso criaria uma massa crítica de intervenções em toda a Europa sobre prioridades acordadas em comum; atrairia atenção política e pública para as medidas implementadas e permitiria à Comissão focar melhor seus recursos humanos e esforços e ter um papel mais estratégico.

A bibliografia corrente que discute os rumos da Política de Coesão aponta encruzilhadas e desafios no cenário da crise da UE e da renovação de sua estratégia territorial (a Estratégia Europa 2020) após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009. As regiões europeias enfrentam quatro grandes desafios: a globalização e a concorrência dos países emergentes; as mudanças climáticas; as mudanças energéticas e sua demografia - envelhecimento da população e migrações (PEYRONNY, 2010).

Em 2008, a Comissão das Regiões (EUROPEAN UNION, 2008) reconhecia que as turbulências financeiras e econômicas afetariam as regiões de formas diferentes e que muitas delas precisariam reestruturar suas economias e promover contínua

inovação. As porções leste e sul da União Europeia (da Letônia, leste da Eslováquia, Hungria, Bulgária e Romênia até a Grécia, Itália, Espanha e Portugal) estão mais expostas aos desafios da globalização. Entretanto, as regiões consideradas *inovadoras* e *competitivas* (os maiores centros urbanos e regiões metropolitanas) estariam bem colocadas para responder a estes desafios.

O Quinto Relatório da Diretoria Geral para a Política Regional (DG Regio, 2010), o primeiro após a entrada em vigor da Estratégia de Lisboa, foi apresentado durante os efeitos da pior crise econômica e financeira da história recente (EUROPEAN UNION, 2010, p. 7). O documento aponta a necessidade de inovação, emprego e inclusão social, sendo sua abordagem a mesma indicada pela OCDE (2001), isto é, o *place-based*, ou a ênfase no desenvolvimento endógeno, ao invés de compensar regiões por suas desvantagens.

A agenda territorial dos ministros nacionais de planejamento espacial e desenvolvimento territorial (Gödöllo, Hungria, maio de 2011) baseou-se nos preceitos do Quinto Relatório da DG Regio, considerando a Agenda Territorial 2020. A Agenda afirma que os objetivos do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo só podem ser atingidos se a dimensão territorial da estratégia for considerada. Para os ministros, a abordagem *place-based* da política concorre para a coesão territorial, com coordenação horizontal entre múltiplos atores e com o princípio da subsidiariedade pela abordagem da governança multinível.

O Plano Europeu da Recuperação Econômica e a proposta da condicionalidade macroeconômica

A Política de Coesão e seus programas 2007-2013 foram propostos como parte do Plano Europeu da Recuperação Econômica pela Comissão Europeia, garantindo investimentos em infraestrutura, negócios e empregos (EUROPEAN UNION, 2009; EUROPEAN COMMISSION, 2010). A discussão da proposta para a política regional 2020 e a revisão orçamentária em plena crise europeia foi apresentada pela Comissão Europeia em 06 de Outubro de 2011. Um de seus aspectos a destacar na proposta foi o de aplicar a *condicionalidade macroeconômica* aos governos com déficits excessivos e com má aplicação dos fundos europeus, isto é, a suspensão dos repasses dos fundos estruturais. Entretanto, essa proposta provocou reações:

A crise atual tem efeitos devastadores sobre nossas regiões [...] e o apoio da UE tem um papel crucial a desempenhar na sua recuperação econômica (Mercedes Bresson, presidente do Comitê das Regiões). [...] Refutamos categoricamente ser tomados como reféns por falhas do Estado *vis-à-vis* de seus compromissos comunitários (Alain Rousset, presidente da região Aquitânia, França) (EURACTIF.FR, 2011b).

As regiões em transição – categoria criada pela DG Regio, para aquelas com PIB entre 75% e 90% da média comunitária europeia, passarão a receber ajuda suplementar dos fundos europeus, num total de 38,9 bilhões de euros sobre o orçamento total de 336 bilhões, isto é, 11,5% (EURACTIF.FR, 2011a; 2012e). Para 2014-2020, a classificação é: (a) regiões menos desenvolvidas (objetivo convergência): 162,2 bilhões; (b) regiões em transição: 389,9

bilhões; (c) regiões mais desenvolvidas (objetivo competitividade): 53,1 bilhões (EUROPEAN UNION, 2011).

O projeto orçamentário da Europa 2020 (com prioridade para o crescimento inteligente, durável e inclusivo) foi muito emendado pelo Parlamento Europeu (3.330 emendas), ressaltando-se sua forte oposição à *condicionalidade macroeconômica* (EUROACTIF.FR, 2012c). Essa proposta da Comissão foi derrotada em 11 de julho de 2012, mantendo-se também o financiamento às *regiões em transição* (que estavam ameaçadas de se cortadas pela DG Regio) e aos *territórios ultramarinos*.

Além de manter o financiamento às regiões em transição, o Parlamento dobrou (de 11,7 para 23 bilhões de euros) a dotação para as regiões transfronteiriças ou que pertencem a diversos países europeus (EURACTIF.FR, 2012b). Entre os projetos inovadores – polos de competitividade –, um total de 115 bilhões de euros foi destinado a projetos “que associam cada um ao menos duas empresas e um laboratório de pesquisa ou um organismo de formação (EURACTIF.FR, 2012a; UNIÓN EUROPEÉN, 2011).

Processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na União Europeia

Os novos usos do território nas fronteiras, isto é, a projeção do poder dos Estados e dos múltiplos poderes (RAFFESTIN, 1993) nas regiões fronteiriças com abordagens que tem mudado o seu uso geopolítico – seja de relativa abertura para circulação de pessoas e mercadorias em

processos de integração supranacionais, seja para sua defesa frente a ameaças externas de várias ordens – tem conduzido a importantes debates sobre o caráter de suas transformações. Nos anos noventa anunciou-se mesmo a *morte das fronteiras*, mas estas constituem sempre uma realidade pujante, como afirma Amilhat-Szary (2011). Elas são marcadas por constantes processos de *desterritorialização/reterritorialização* ou abertura/fechamento (*debordering/rebordering*), que as selecionam e re-hierarquizam, mas também que as tornam mais diversas em sua forma e materialização (AMILHAT-SZARY; GIRAUT, 2011).

A realidade das fronteiras tem demonstrado que elas não apenas não deixaram de existir como tem se mostrado *mutáveis, móveis e fluidas* no sentido de que a linha convencional da fronteira não teria mais o seu sentido clássico. Passa-se das linhas convencionais às redes e às fronteiras fluidas (AMILHAT-SZARY, 2011).

Hoje, assiste-se a uma multiplicidade de *borderings* (que se poderiam entender como *novas fronteiras*) que transcendem aquelas tradicionais e que mudam sua lógica e seu caráter. Nesse sentido, Saskia Sassen afirma que se deve reavaliar o argumento segundo o qual as fronteiras nacionais envolvem o *nacional* e que a desregulamentação das fronteiras tradicionais produziria um *mundo sem fronteiras* (SASSEN, 2011).

Estaríamos vivendo mesmo um cenário de *restabelecimento de fronteiras*, como aponta Foucher (2007; 2011), no qual nunca tantas novas fronteiras internacionais tem sido instituídas e crescentemente vigiadas. Este cenário é corroborado pela

recente decisão dos ministros do Interior dos Estados Nacionais membros da UE de que estes poderão restabelecer os controles das fronteiras nacionais durante seis meses, podendo o período ser prolongado por até vinte e quatro meses no total em razão de *circunstâncias excepcionais*, isto é, ameaças à ordem pública ou à segurança (SPACE SCHENGEN, 2012).

Semelhantes processos localizam-se em cenários onde há mesmo um pessimismo sobre as fronteiras. Entende-se hoje na Europa que o Espaço Schengen tornou as fronteiras *porosas demais*, o que produziu movimentos de restabelecimento e novos controles de fronteiras, como vimos. Entretanto, algumas fronteiras europeias entendidas como mutáveis e fluidas, que passam por constantes processos de abertura/fechamento (*debordering/rebordering*), como mencionado acima por Amilhat-Szary (2011) e Giraut (2011), referem-se a processos de transfronteirização e à construção de novas regiões transfronteiriças. *Processo de transfronteirização e regiões transfronteiriças* são conceitos em construção, o que reflete a tentativa teórico-metodológica de explicitar os atuais processos em curso em diferentes realidades macro e microrregionais. Reitel e Zander (s.d.) assim definem o adjetivo *transfronteiriço*:

O adjetivo *transfronteiriço* traduz a travessia, a passagem, a transgressão: ele se aplica *a priori* a todo movimento, toda relação através de um limite político entre dois Estados. No entanto, a noção de *transfronteiriço(a)* é profundamente ligada à de proximidade, às relações entre dois Estados, acentuando, em regra, o transnacional. As relações *transfronteiriças* se estabelecem entre unidades espaciais pertencentes

a duas regiões contíguas separadas pelo limite do Estado.

Os usos políticos das regiões fronteiriças (lembrando que o capital é ágil, mas a política tende a ser lenta) estão mudando em processos de negociações multiescalares. Estas envolvem os agentes ou *policymakers* das políticas externas dos países e um grande conjunto de atores nas escalas local e regional-fronteiriça, caracterizando novas formas de governança em locais outrora, em geral, pouco conectados aos centros de poder.

*Um estudo de caso: a região transfronteiriça do Reno Superior entre a França e a Alemanha*³

A região do Reno Superior, originalmente pertencente ao Sacro-Império Romano da Nação Germânica, onde as regiões germânicas Alsácia e Lorena foram incorporadas ao Império dos Francos em 1648, ao final da Guerra dos Trinta Anos, atualmente, por sua história e suas características geográficas, é a que melhor ilustra os processos de integração europeia e transfronteiriça na escala do conjunto do território regional (DATAR-MOT, 1998, p. 14-15). Nesse sentido, Reitel (s.d., p. 289-306) pergunta *se podemos qualificar o espaço do Reno Superior de região transfronteiriça*. A abordagem funcionalista dos fluxos mostra que eles são dissimétricos, pois a Alsácia é o primeiro polo emissor de trabalhadores para a Suíça e, em segundo lugar, para a Alemanha. Além disso, pelo enfoque cultural, afirma ainda Reitel (s.d.), o desaparecimento

³ As observações de campo foram feitas na região do rio Reno, no leste da França, e no sudoeste da Alemanha, especificamente em Strasbourg (FR) e em Kehl (AL), em 2011, com apoio da Capes.

da função de regulação da fronteira fez emergirem novos lugares de encontro da população: lugares híbridos, centros de serviços, lugares de lazer e de recreação, centros comerciais onde se cruzam diferentes populações como o euroaeroporto o Europark⁴ e o Jardim das Duas Margens, no rio Reno, entre Strasbourg (FR) e Kehl (DE).

Numa escala de *laços inter-regionais* que ligam a Alsácia com seus parceiros germano-suíços a *Conferência Franco-Germano-Suíça do Reno Superior* foi criada após o acordo de Bonn, em 22 de outubro de 1975, com o reconhecimento oficial da cooperação transfronteiriça informal previamente existente. Antes de 1975, já havia a aeroporto binacional Basel (CH)-Mulhouse (FR); a administração comum franco-alemã do porto de Kehl; a associação da Regio Basiliensis, criada em 1963,⁵ e a Região do Reno Superior, em 1965. Já o Conselho Renano do Reno Superior, formado por parlamentares regionais da França e da Alemanha, foi criado por meio de convenção, em 16 de dezembro de 1997, em Baden-Baden (Estado de Baden-Wurtemberg, Alemanha) (<http://www.conseilrhenan.org/fr/conseil-rhenan/>).

A criação da *Região Metropolitana do Reno Superior* em dezembro de 2010 pela Declaração de Offenburg (DECLARATION,

⁴ Comercialmente chamando euroaeroporto Basel-Mulhouse-Freiburg, o aeroporto Basel-Mulhouse é hoje, por sua trinacionalidade, o símbolo da cooperação internacional, cuja necessidade se impôs logo após a Segunda Guerra Mundial. O Europark fica em Rust, na Alemanha (<http://www.euroairport.com/EN/accueil.php>; <http://www.europapark.de>).

⁵ A Regio Basiliensis é uma associação regional de cinco cantões do noroeste da Suíça (Basel, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn e Jura) para a cooperação transfronteiriça com a Alemanha e a França (http://www.regbas.ch/d_home.cfm).

2010) foi baseada nos potenciais que o espaço trinacional do Reno Superior apresenta uma vez que a UE definiu o desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado que se apoia em *idades e áreas urbanas competitivas, dinâmicas e atrativas* especialmente no que diz respeito a *idades-portais* (REITEL, 2006, p. 13-14; SOHN; REITEL; WALTHER, 2009, p. 922-939).

Na *escala da contiguidade direta* ou cooperação de proximidade, os eurodistritos são uma das formas de cooperação a partir do ano 2000, quando da criação pelo Parlamento Europeu dos European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), que passam a ter como objetivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional (<http://ec.europa.eu>). Na região do rio Reno, há quatro eurodistritos.⁶ O Strasbourg-Ortenau, com 868.000 habitantes, é composto pela Comunidade Urbana de Strasbourg (formada por 28 comunas), e o Kreis Ortenau, com a cidade gêmea de Kehl, junto ao rio Reno.

Se as desigualdades entre um lado e outro da fronteira renana entre França, Alemanha (diariamente, milhares de franceses buscam trabalho em países vizinhos) e demais países vizinhos chamam a atenção do observador, a localização do Parlamento Europeu em Strasbourg é um símbolo da vanguarda da experiência da União Europeia e da integração de fronteiras, para citar um exemplo. A região transfronteiriça do Reno Superior é um inestimável testemunho de superação de

⁶ Eurodistrito Freiburg, centro e sul da Alsácia; eurodistrito Trinacional de Basel, eurodistrito Pamina e eurodistrito Strasbourg-Ortenau.

dificuldades históricas e de construção de novas formas de gestão territorial.

Políticas territoriais no Brasil

Atualmente, múltiplas frentes governamentais no Brasil adotam o adjetivo *territorial* ou *regional* em vários programas de governo. A abordagem está presente em iniciativas como, por exemplo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que está em fase de reavaliação e início de uma segunda fase, e no Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira.

Essas políticas de desenvolvimento regional no Brasil têm adotado os paradigmas da experiência da União Europeia. A segunda fase da PNDR refletiria o aprendizado adquirido do acordo de cooperação assinado entre o Ministério da Integração Nacional e a União Europeia no campo do desenvolvimento regional (FERREIRA, 2011a; 2011b). Além disso, a experiência da União Europeia da Interreg – política regional de cooperação inter-regional transfronteiriça – tem servido de paradigma para análises e ações dirigidas às regiões economicamente deprimidas das fronteiras sul-americanas.

As origens da PNDR, seu objeto e suas limitações

A origem das formulações da PNDR está no Projeto Diretrizes para a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro coordenado pelo Ministério da Integração a partir do primeiro ano do governo Lula (2003). O objeto principal da PNDR são as profundas desigualdades de níveis de vida e

de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país (BRASIL, 2005a). A PNDR, no entanto, não logrou ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional que o Brasil está a exigir. Estes termos avaliativos são da própria Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2012, p. 7).

Segundo a mesma avaliação da Secretaria, houve limitações à implementação do Promeso (Desenvolvimento das Mesorregiões Prioritárias dos Programas de Desenvolvimento Regional) como baixos recursos disponíveis e alta participação de emendas parlamentares; ações pontuais e difusas com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional; ações não articuladas com os Fundos de Incentivos das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste; baixa articulação dos Programas com as ações dos governos estaduais, favorecendo a relação direta do governo federal com as instâncias locais. Além disto tem havido uma limitada integração com os demais programas federais de base territorial como os Territórios Rurais Sustentáveis (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Territórios da Cidadania (Casa Civil), apoio aos Arranjos Produtivos Locais (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio), Zoneamento Socioeconômico e Ambiental (Ministério do Meio Ambiente) e outros (BRASIL, 2012, p. 24).

As novas propostas para a PNDR e seus vínculos com a OCDE e a DG Regio da União Europeia

As proposições para a segunda fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional visam torná-la uma política de estado, mudar seu processo de gestão, criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional com fundos estaduais visando uma política regional para *todos os estados da federação*, incluindo as escalas estaduais ausentes até então (FERREIRA, 2011a; 2011b). Algumas diretrizes gerais da nova PNDR visam estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional (FNDR); definir Pactos de Metas com os governos dos estados e com a sociedade civil etc. (BRASIL, 2012, p. 32-33). No segundo semestre de 2012, o Ministério da Integração Nacional e o IPEA promovem conferências estaduais, macrorregionais e uma nacional para colher ideias e diretrizes para avançar as propostas para a segunda fase da política.

Observa-se que os termos da proposta da nova PNDR estão em sintonia com diretrizes da política regional europeia, amplamente preconizada pela OCDE. A Organização em sua avaliação do desenvolvimento regional no Brasil, dentre várias análises, interrogações e sugestões comenta que a estrutura institucional do Brasil é muito complexa, um fato que não chega a surpreender tendo em vista o tamanho do país, segundo seus termos. Dado este tamanho, a heterogeneidade e quadro constitucional, o Brasil enfrenta três principais desafios de sua governança multinível, segundo a OCDE: (a) fragmentação multidimensional de políticas (tanto setoriais quanto geográficas), (b) federalismo fiscal e o desafio de lidar com a

autonomia financeira e política de governos subnacionais, e (c) a superação das assimetrias de informação, fortalecimento da capacidade institucional e administrativa dos níveis subnacionais (em particular, em municípios com deficiências) (OECD, 2011, p. 20-21).

Dentre diversas questões apontadas pela OCDE, está a discussão desejada pela Organização para as premissas das *place-based policies*, ancoradas nas perspectivas de desenvolvimento endógeno e competitividade entre cidades e regiões, abordagem esta da política regional europeia, como já exposto. Coincidente com essa discussão desejada pela OCDE é que um dos autores da análise das políticas regionais do Brasil é justamente o economista Fabrizio Barca, o próprio autor do Relatório Barca para a UE em 2009. Barca é o atual Ministro para a Coesão Territorial da Itália, no governo Monti. Como vimos, seu relatório propugna premissas de competitividade dos lugares e uma governança multinível das políticas territoriais.

O entendimento de lideranças da DG Regio é que a Política de Coesão da UE - que tem atraído atenções e elogios das Nações Unidas e da OCDE - deveria ser compartilhada com outras regiões do mundo. China, Rússia e Brasil passaram a frequentar reuniões técnicas e a absorver orientações de política regional da DG Regio. Uma manifestação do atual diretor da DG Regio, Johannes Hahn, no evento Open Days, em Bruxelas, em outubro de 2011, é a de que a União Europeia iria "ajudar o Brasil a fazer sua política regional". O Parlamento Europeu, por sua vez, alocou recursos para o projeto piloto em 2009 com o título "Fortalecimento regional e local de cooperação através da

promoção da Política Regional em escala global” (AHNER, 2009).

A constatação de que disparidades regionais em economias emergentes são maiores do que na UE constam como fundamentos para justificar a expansão da Política de Coesão da UE para outras regiões do mundo: “em comparação com regiões subdesenvolvidas de outras partes do mundo, as regiões defasadas da Europa, graças em parte ao mercado único, tendem a ser mais integradas à economia global” (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 13). Capacitações, suporte técnico e fortalecimento da capacidade institucional, intercâmbio e trocas de experiências, estudos em áreas estratégicas, cooperação transfronteiriça (como a cooperação Brasil-França-Guiana Francesa na construção da ponte sobre o rio Oiapoque) e estudos de desenvolvimento econômico na região tem estado na pauta da cooperação entre o governo do Brasil e a DG Regio da União Europeia.

A nova PNDP e as fronteiras

Se, por um lado, reina hoje um pessimismo com a excessiva *porosidade* das fronteiras internas e externas da União Europeia, agravada pela crise econômica, na América do Sul o cenário não é muito diferente. A utopia das *fronteiras abertas* no Mercosul, por exemplo, está em fase crítica, tendo em vista a crise imposta às regiões de fronteiras, entre outras, por redes do narcotráfico e do crime organizado.

No plano das políticas de governo, a proposta para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional prevê a

manutenção dos recortes macrorregionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste; as Mesorregiões Diferenciadas e *Áreas Especiais* “envolvendo espaços que, por sua peculiaridade e gravidade das desigualdades, mereciam atenção especial, como o Semiárido, a *Faixa de Fronteira* e as Rides” (BRASIL, 2012, p. 34).

A menção à *Faixa de Fronteira* advém, originalmente, do Plano de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) do Brasil com todos os países vizinhos da América do Sul (BRASIL, 2005b). O PDFF, no entanto, vem perdendo forças recentemente. A diminuição das verbas destinadas ao Plano⁷ passou a dar espaço ao Plano Estratégico de Fronteira (PEF) que tem seu foco na criminalidade da região. O incentivo ao desenvolvimento regional teria deixado de ser uma prioridade (HOJE EM DIA, 2011). Entretanto, recentemente, algumas ações do Ministério da Integração Nacional, voltadas justamente à política regional de fronteira tem tido alguns primeiros avanços com a instituição da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (BRASIL, s.d.).⁸

Os três primeiros estados brasileiros que anunciaram a criação dos Núcleos Regionais da Faixa de Fronteira foram o Amapá, Paraná e o Rio Grande do Sul. Em 24 - 25 nov. 2011 também em Foz do Iguaçu, durante o “Seminário Brasil-União Europeia sobre políticas regionais em áreas de

⁷ Professora da Pós-graduação e coordenadora do Retis, grupo de pesquisa da UFRJ que estuda fronteiras, Lia Osório Machado diz que o desenvolvimento para a faixa de fronteira tem sido gradualmente abandonado (DUARTE, 2011).

⁸ O decreto de criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CPDIFF) foi assinado em 2 de setembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu (PR), pelo ex-Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

fronteira”, foram criados os núcleos dos estados do Pará, Mato Grosso do Sul e Rondônia. O objetivo do governo federal é a criação de onze núcleos regionais em todos os estados fronteiriços do Brasil com os países vizinhos (<http://www.mi.gov.br>).

Os núcleos estaduais encontram-se em estágio de formulação de seus Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs). O governo do Rio Grande do Sul, por exemplo – estado brasileiro com limites fronteiriços com dois países na região do núcleo geoeconômico do Mercosul – tem conduzido a organização de seu plano (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Entre seis prioridades, constam, por exemplo, a integração territorial (políticas de fronteira e segurança pública), a integração entre os povos (educação, cultura, lazer e turismo) e o fortalecimento institucional do território (www.relinter.rs.gov.br).

Instituições de ensino superior e técnico do Estado do Rio Grande do Sul, localizadas em regiões de fronteira ou nela atuantes tem apresentado propostas visando, por exemplo, contribuir com a relação entre as ações do governo e a pesquisa considerando as peculiaridades das regiões transfronteiriças e sua gestão, os arranjos produtivos locais e os aspectos ambientais (UFRGS, 2012).

Considerações finais

A proposta de uma abordagem comparada para a análise de políticas territoriais entre a União Europeia e o Brasil é uma possibilidade efetiva. A Política de Coesão Territorial da UE tem sido adotada como um paradigma por outros governos que

observam esta experiência de gestão, como é o caso do governo brasileiro. O próprio fato da cooperação técnica entre o Ministério da Integração Nacional e DG Regio seria por si só motivo suficiente para a observação de possíveis metodologias e resultados conjuntos. Entretanto, tratam-se de experiências e contextos muito diferenciados o que demarca, antes de tudo, a necessidade de evitar-se a excessiva importação de modelos testados em outras realidades.

A iniciativa do governo brasileiro de propor a transformação da PNDR de uma política de governo para uma política de Estado tem méritos em si mesmo. Por outro lado a adoção de princípios do Novo Regionalismo e das políticas *place-based* apresenta uma abordagem de prevalência dos princípios da competição de mercado para lugares que necessitam, fortemente, da presença do Estado e de recursos nacionais e estaduais. É reconhecido que regiões socialmente reprimidas, economicamente deprimidas e carentes de infraestruturas de toda ordem tem necessidades de apoio de recursos extralocais. Relegar lugares e regiões à sua própria *capacidade endógena*, nestes casos, pode ser uma estratégia pouco ou nada adequada. No Brasil, regiões com profundas distorções são resultado de elites que tem usado, secularmente, seus territórios para a produção da exclusão social. Os baixos índices escolares brasileiros, para citar-se apenas um exemplo, dão mostra dos processos de exclusão que persistem profundamente.

No que tange às fronteiras, o período atual aponta cenários de alta complexidade. Por um lado, avançam processos como os Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFS) e a aprovação pelo

Congresso Nacional e pela Presidência da República do projeto de criação de *free-shops* em 28 municípios fronteiriços. Por outro, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) enfatiza a defesa das fronteiras, muda a abordagem do governo federal para essas regiões, da cooperação e de livres mercados para a defesa geopolítica, retomando, em parte, a tradição da defesa nacional.

A observação de mecanismos de cooperação de proximidade e a atuação do Estado Nacional Francês e da União Europeia no Reno Superior para o caso de gestão de fronteiras mostrou-se de grande valia, pois o caso desta região transfronteiriça é uma referência no projeto de integração europeia. A demonstração simbólica da paz através da Passarela sobre o rio Reno ao lado da Ponte da Europa e dos Jardins das Duas Margens

entre Strasbourg e Kehl é um marco do projeto europeu.

Em que pese que deva-se evitar a importação de modelos e com as especificidades de cada experiência de integração da UE e da América do Sul, a região do Reno Superior tem elementos importantes a serem observados na construção da experiência brasileira para o desenvolvimento das regiões de fronteiras. Trata-se ao menos de uma experiência de construção da paz numa região conflagrada durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e especialmente durante a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Seus atores demonstram uma capacidade de construção de projetos de integração de inegável importância na União Europeia.

Referências bibliográficas

- AHNER, D. Prefácio. **Política regional europeia, uma inspiração para países fora da UE?** Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Luxemburgo: Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia, 2009.
- ALLÈGRE, C. **Peut-on encore sauver l'Europe?** Paris: Plon, 2011.
- AMILHAT-SZARY, A.-L. **Les frontières: peuvent-elles être mobiles... et comment?** XI BRIT Conference. Geneva, Grenoble, 6-9 sept. 2011.
- BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy.** A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for the Regional Policy, apr. 2009.
- BAUDELLE, G. et al. **Le développement territorial en Europe.** Concepts, enjeux et débats. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- BRASIL. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Documento de referência.** Brasília: Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional, jul. 2012.
- _____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília: Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005a.
- _____. **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, 2005b.
- _____. **Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Integração da Faixa de Fronteira. CDIF.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, s.d.
- DATAR – MOT. **Réflexions sur le volet transfrontalier des Contrats de Plan Etat Régions.** Rapport, oct. 1998.

- DIDELON, C. et al. **Le territoire européen**. Paris: Presses Universitaires de France, 2011. <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- DREVET, J.-F. **Histoire da la politique régionale de l'Union Européenne**. Paris: Belin, 2008.
- DUARTE, A. Nas fronteiras da falta de desenvolvimento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 nov. 2011.
- ESPACE SCHENGEN: les controles aux frontières à nouveau autorisés. **Le Monde**, 7 juin 2012.
- EUROPEAN COMMISSION. **Cohesion policy: responding to the economic crisis**. A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan. Brussels, oct. 2010.
- EUROPEAN UNION. **Politique de cohésion 2014-2020**. Investir dans la croissance et l'emploi. Brussels: Directorate-General for Regional Policy, 2011.
- _____. **Open Days. Investing in Europe's future**. Regions and cities delivering smart, sustainable and inclusive growth. Brussels: Committee of the Regions; European Commission: DG Regional Policy, 10-13 oct. 2011.
- _____. **Investing in Europe's future**. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Brussels: European Commission – Directorate-General for Regional Policy, 2010.
- _____. **Cohesion Policy: response to the economic crisis**. Directorate-General for Regional Policy, Spring 2009.
- _____. **Regions 2020**. An assessment of future challenges for EU Regions. Brussels: Commission of the European Communities, 2008.
- EURACTIF.FR. **Plus de 100 millions d'euros pour les pôles de compétitivité**. 1 août 2012a.
- _____. **Les élus locaux satisfaits des orientations données à la politique régionale**, 18 juil. 2012b. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. **Politique régionale: plus de 3000 amendements déposés**, 20 juin 2012c. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. **Les régions européennes prennent position sur la politique de cohésion**, 10 mai 2012d. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. **Régions en transition: dix territoires concernés**. 15 mars 2012e. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. **Le combat es loin d'être termine pour les régions intermédiaires**. 17 oct. 2011. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. **La politique régionale réformée à l'aune de la crise**. 10 oct. 2011. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- FALUDI, A.; PEYRONNY, J. **Cohesion policy contributing to territorial cohesion – scenarios**. Regional Association Conference. Bled, Slovenia, 2011.
- FERREIRA, H. V. C. **Regional governance in Europe and Latin America: Brazilian governance model on regional and territorial policies**. Brussels: Open Days 2011 – Workshop 12B10. EU-Latin America cooperation or regional policy: contribution to the regional integration process, 12 oct. 2011a.
- _____. Os avanços e desafios da Política de Desenvolvimento Regional e novas possibilidades de intercâmbio com a União Europeia. **Para Onde?**, n. 5 (Especial), p. 176-183, ago./dez. 2011b.
- FOUCHER, M. Penser les frontières africaines aujourd'hui. **Border Régions in Transition (BRIT) XI**. Mobile borders. Geneva, Grenoble, 6-9 Sept. 2011.

- _____. **L'obsession des frontières.** Perrin, 2007.
- GIRAUT, F. **The scientific challenge of BRIT XIth: addressing the issue of mobile borders in borders studies.** XIth BRIT Conference. Geneva, Grenoble, 6-9 Sept. 2011.
- GRASLAND, C.; RÜCKERT, A. A. **Outils et bases de données pour l'analyse comparée des politiques d'Aménagement du Territoire et de coopération transfrontalière em Amérique du Sud et en Europe.** Paris: Université Paris VII, 2011. (Projeto de pesquisa. Não publicado.)
- OECD. **OECD Territorial Outlook 2001.** Paris: OECD Publications Service, 2001.
- _____. **OECD Study on Regional Development in Brazil.** Preliminary version. OECD, 2011.
- PERSINI, C. Editorial. Crise : le retour de l'État? Regards sur l'actualité. **La Documentation Française**, Paris, n. 362, p. 1, juin-juil. 2010.
- PEYRONNY, J. De nouvelles fabriques de territoires. L'avenir de la politique de cohésion. **Territoires 2040:** prospectives périurbaine et autres fabriques de territoires, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://territoires2040.datar.gouv.fr>>. Acesso em: 8 abr. 2012.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.
- REITEL, B. Le Rhin supérieur, une région transfrontalière en construction? Une approche géographique d'une situation frontalière. In : WASSENBERG, B. (Dir.). **Vivre et penser la coopération transfrontalière:** les régions frontalières françaises, Steiner-Verlag. Etudes sur l'histoire de l'intégration européenne, Stuttgart, s.d. p. 289-306.
- _____; ZANDER, P. **Espace transfrontalier**, s.d. Disponível em: ><http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207>>. Acesso em: 8 abr. 2012.
- _____. Governance in cross-border agglomerations in Europe – the examples of Basle and Strasbourg. **Europe Regional.** Zeitschrift des Leibniz-Instituts für Länderkunde, Jahrgang, n. 14, Heft 1, p. 9-21, 2006.
- RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – PDIF/RS.** Porto Alegre, 2012.
- SAPIR, A. **An agenda for a growing Europe.** Making the EU economic system deliver. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.
- SASSEN, S. **Bordering capabilities: beyond national borders.** XIth BRIT Conference. Geneva, Grenoble, 6-9 Sept. 2011.
- SOHN, C.; REITEL, B.; WALTHER, O. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. **Environment and Planning C: Government and Policy** 2009, v. 27, p. 922-939.
- TERRITORIAL AGENDA OF THE EUROPEAN UNION 2020. **Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions.** Gödöllo, Hungria, 2011.
- UFRGS. **Subsídios à gestão do território da faixa transfronteiriça gaúcha.** PDIF. Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – Núcleo do Estado do Rio Grande do Sul, jul. 2012.
- UNIÃO EUROPEIA. **Integração regional e desenvolvimento.** O diálogo Brasil-UE sobre política regional. Brussels: Comissão Europeia: DG Regional Policy, 2011.
- _____. **Política regional europeia, uma inspiração para países fora da EU?** Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Luxemburgo: Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia, 2009.