

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Paulo José Whitaker Wolf

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONVERGÊNCIA ECONÔMICA:
LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA EUROPEIA**

Campinas
2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Paulo José Whitaker Wolf

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONVERGÊNCIA ECONÔMICA:
LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA EUROPEIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas
para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas,
sob orientação do Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira e
da Prof.^a Dr.^a Simone Silva de Deos

Campinas

2011

WOLF, Paulo José Whitaker. **Integração regional e convergência econômica: lições da experiência europeia.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

Àqueles que acreditam na união dos povos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelos dons recebidos, e à minha família, pelo apoio e compreensão incondicionais, não apenas durante o processo de construção deste trabalho, mas ao longo de toda a minha vida.

Ao Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira e à Prof.^a Dr.^a Simone Silva de Deos, meus orientadores e companheiros nessa jornada, serei sempre grato pelas lições transmitidas, pela confiança, pela paciência, por terem abraçado minha causa como causa própria. Esse trabalho não seria possível sem eles.

Agradeço ao Instituto de Economia e à Universidade Estadual de Campinas, bem como a todos os seus professores e funcionários, pela oportunidade de crescimento humano, acadêmico e profissional.

Agradeço, assim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram a seu modo para transformar meus projetos em realidade.

"Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende."

Leonardo da Vinci

RESUMO

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o mundo contemplou a expansão dos acordos de integração regional, como uma forma de se buscar o desenvolvimento por meio da cooperação entre diferentes países. No âmbito da teoria econômica, não há um consenso sobre o papel da integração regional no processo de redução das assimetrias sócioeconômicas entre os países participantes: a teoria neoclássica do comércio internacional e a teoria neoclássica do crescimento econômico são bastante otimistas, ao passo que a teoria da nova geografia econômica, a teoria pós-keynesiana e a visão cepalina mostram-se bem mais cautelosas. O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre integração regional e redução das assimetrias sociais e econômicas à luz da experiência da União Europeia, a maior e mais complexa iniciativa de integração regional da História. Buscou-se identificar indícios de que houve convergência das rendas per capita, das taxas de desemprego e dos perfis de inserção no comércio intrarregional entre os vinte e sete países do bloco durante o período de 1993 a 2008. O trabalho conclui que a integração regional poderá fazer a diferença se não for liderada exclusivamente pelas forças de mercado. Um de seus principais benefícios é a possibilidade de se criarem políticas e instituições comuns que podem somar-se à ação estatal individual destinada a superar as estruturas que caracterizam o fenômeno específico que é o subdesenvolvimento.

Palavras-chave: Integração regional. Convergência econômica. União Europeia.

ABSTRACT

In the years following the Second World War, the world contemplated the expansion of regional integration agreements as a way of seeking development through cooperation between different countries. With regard to economic theory, there is no consensus on the role of regional integration in the process of reducing socioeconomic disparities between the participating countries: the neoclassical theory of international trade and the neoclassical theory of economic growth are quite optimistic about the effects of opening borders to free movement of goods, services, people and capital, while the new economic geography theory, post-Keynesian theory and the ideas proposed by CEPAL prove to be much more cautious. The study intends to analyze the relationship between regional integration and the reduction of social and economic asymmetries in the light of the experience of the European Union, the largest and most complex regional integration initiative in history. It intends to verify if there are indications that there was convergence of per capita incomes, unemployment rates and intraregional trade patterns among the bloc's twenty-seven countries during the period 1993 to 2008. The study concludes that regional integration can make a difference if it is not led only by market forces. One of its main benefits is the possibility to create common policies and institutions that can add to the individual state action to overcome the structures that characterize the specific phenomenon that is underdevelopment.

Key words: Regional integration. Economic convergence. European Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 CAPÍTULO 1 Integração regional e convergência econômica real.....	15
1.1 Integração regional.....	16
1.2 Convergência econômica real	20
1.3 Integração regional e convergência econômica real	21
1.3.1 A teoria ortodoxa.....	21
1.3.1.1 A teoria neoclássica.....	21
1.3.1.1.1 A teoria neoclássica do comércio internacional.....	22
1.3.1.1.2 A teoria neoclássica do crescimento econômico.....	26
1.3.1.2 Teorias de crescimento cumulativo.....	34
1.3.1.2.1 Teoria da nova geografia econômica.....	35
1.3.2 A teoria heterodoxa.....	40
1.3.2.1 O pensamento pós-keynesiano.....	41
1.3.2.2 O pensamento histórico-estruturalista e as contribuições da CEPAL.....	49
1.4 Considerações finais.....	54
2 CAPÍTULO 2 A experiência de integração regional europeia.....	56
2.1 A gênese da “Europa”.....	57
2.1.1 Prelúdio.....	57
2.1.2 O Plano Marshall e a União Europeia de Pagamentos	59
2.1.3 A CECA, a CEE e a Euratom e a constituição da CE.....	61
2.1.4 O Programa para o Mercado Único e o Ato Único Europeu.....	66
2.1.5 O Tratado de Maastricht e o Euro.....	67
2.1.6 A expansão para o leste.....	70
2.1.7 A “Europa” no século XXI.....	71
2.1.8 “ <i>Europe matters</i> ”.....	73

2.2	Convergencia economica real na União Europeia.....	74
2.2.1	Um conto de três Europas	74
2.2.1.1	A Europa Setentrional.....	75
2.2.1.2	A Europa Meridional	77
2.2.1.3	A Europa Oriental.....	80
2.2.2	Indicadores de convergência real.....	82
2.2.2.1	Renda per capita.....	82
2.2.2.2	Desemprego.....	87
2.2.2.3	Relações comerciais intrarregionais.....	89
2.2.2.4	Síntese dos Resultados.....	95
2.3	Considerações finais.....	96
3	CAPÍTULO 3 A importância da política regional europeia.....	97
3.1	Política Regional da UE.....	99
3.1.1	Ações patrocinadas pela política regional.....	100
3.1.2	A construção da política regional europeia.....	103
3.1.2.1	Antecedentes.....	103
3.1.2.2	As Reformas de 1988.....	104
3.1.2.3	Primeiro Quadro Comunitário de Apoio (1988-1993).....	106
3.1.2.4	Segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999).....	107
3.1.2.5	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006).....	108
3.1.2.6	Quarto Quadro Comunitário de Apoio (2007-2013).....	110
3.1.3	Os aliados da política regional.....	112
3.1.4	Política regional e Investimento Direto Estrangeiro.....	114
3.1.5	Problemas enfrentados pela política regional.....	119
3.2	Considerações finais.....	124
	CONCLUSAO.....	126
	BIBLIOGRAFIA.....	137

INTRODUÇÃO

“The glory of the nation you love is a desirable end – but generally to be obtained at your neighbor’s expense”. Assim Keynes descreveu a forma de se fazer política que levou o mundo à Primeira Guerra Mundial e que certamente o levaria a revisitar tempos difíceis caso não fosse revista. Como o tempo haveria de mostrar, Keynes estava certo. A Grande Depressão dos anos 30 e a Segunda Guerra Mundial eram a prova disso.

Eis que houve, então, uma mudança de postura importante: o mundo tentou algo diferente. Em todos os continentes, desenvolveram-se acordos de integração regional, uma forma de se buscar o desenvolvimento por meio da cooperação entre países que tivessem algo em comum, mesmo que esse “algo em comum” fosse apenas a geografia. Em 2005, mais de trezentos acordos de cooperação econômica haviam sido notificados à “Organização Mundial do Comércio” (OMC) entre zonas de comércio preferenciais, zonas de livre-comércio, uniões alfandegárias, mercados comuns e uniões econômicas e monetárias. Mas a questão é: pode a integração regional assegurar o desenvolvimento harmonioso dos países participantes? Pode ela contribuir para que os países mais pobres experimentem as transformações necessárias para alcançar os países ricos?

Não há, no âmbito da teoria econômica, um consenso sobre o papel da integração regional no processo de convergência econômica real. Enquanto a teoria neoclássica do comércio internacional e a teoria neoclássica do crescimento econômico são bastante otimistas sobre os efeitos da abertura das fronteiras à livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais sobre as assimetrias internacionais, a teoria da nova geografia econômica, a teoria pós-keynesiana e a visão cepalina mostram-se bem mais cautelosas. Para elas, as forças de mercado nem sempre são capazes de produzir os resultados esperados.

Cumpre-se então recorrer à experiência dos que foram mais longe. E, nesse caso, nenhum outro projeto de integração regional foi mais ousado que o europeu. O bloco constituído por eles é hoje a maior economia do mundo, à frente dos Estados Unidos e da China. É também o principal exportador e o segundo maior importador; além do maior prestador de ajuda oficial aos países subdesenvolvidos. Até mesmo a controversa moeda comum, o euro, possui significativa importância no que se refere ao exercício das funções de meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor no contexto internacional.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, os países da Europa concordaram em transferir grande parte de sua soberania para um conjunto de instituições comunitárias, as quais passaram a tomar decisões capazes de influenciar os mais variados aspectos da vida de seus cidadãos.

Tal processo iniciou-se em 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a qual tornou-se responsável por administrar recursos de importância estratégica no esforço de reconstrução das economias do continente no pós-guerra. Em 1957, foram criadas a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica que deveriam estimular, respectivamente, a abertura das economias europeias ao comércio e a cooperação no âmbito da energia nuclear. Em 1961, as instituições das três comunidades foram reunidas, o que deu origem à Comunidade Europeia. Em 1985, foi lançado o Programa para o Mercado Único, que deveria assegurar a eliminação de todos os entraves remanescentes à livre- circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre os países do bloco. As reformas institucionais necessárias para que o programa fosse concluído dentro de um prazo de sete anos foram realizadas por meio do Ato Único Europeu, de 1986.

Em 1993, foi criada a União Europeia. Ela assumiria as funções da antiga Comunidade Europeia e avançaria em direção a Assuntos Internos e de Justiça e de uma Política Externa e de Segurança Comum. Naquele ano, foi também inaugurado o processo que culminaria na criação de uma união econômica e monetária entre os países que conseguissem cumprir uma série de rígidos requisitos.

À medida que o bloco aumentava a sua complexidade, ele também crescia em tamanho. O número de países-membros aumentou de seis (Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo) em 1951, para nove em 1973 (com a entrada de Dinamarca, Grã-Bretanha e Irlanda), dez em 1981 (com a entrada da Grécia), doze em 1986 (com o ingresso de Espanha e Portugal) quinze em 1995 (com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia), vinte e cinco em 2004 (com o ingresso de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Malta, Polônia e República Tcheca) e vinte e sete em 2007 (com a entrada de Bulgária e Romênia). Essa expansão fez com que o bloco se tornasse um espaço significativamente heterogêneo, do ponto de vista econômico e social.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a relação entre integração regional e redução das assimetrias econômicas à luz da experiência da União Europeia, considerando o período 1993-2008. Desejou-se verificar, em outras palavras, se a integração regional constituiu uma alternativa viável à adoção de políticas autárquicas, como aquelas praticadas

antes de 1945. Deve-se registrar, desde logo, que integração regional não implica, necessariamente, integração monetária; esta, à luz da experiência recente da própria União Europeia, particularmente dos países da zona do Euro, não parece ser a melhor opção nos casos de processos de integração enquanto existirem economias altamente heterogêneas.

No intuito de verificar se houve convergência econômica nos últimos anos, este trabalho considerará três indicadores de convergência econômica real, a saber: a renda per capita, a taxa de desemprego e o perfil das relações comerciais intrarregionais.

Em caso de convergência, espera-se que a renda per capita dos países mais pobres tenha se aproximado da média comunitária, que os países mais pobres tenham crescido mais rapidamente que os países mais ricos (convergência-beta), e que a variabilidade das rendas per capita de todos os países do bloco tenha caído. Espera-se, ainda, que a taxa de desemprego tenha se reduzido nos países da periferia; e que tenha ocorrido um aumento da participação dos produtos de média e de alta intensidade nas pautas de exportação desses países (desde que esse aumento tenha sido acompanhado pelo crescimento do valor agregado industrial).

O estudo mostra que a integração regional pode aprofundar as assimetrias socioeconômicas preexistentes entre os países participantes se for movida exclusivamente pela lógica do mercado. Mas é possível que isso seja evitado, desde que a integração regional viabilize a criação de políticas e instituições comuns que poderiam somar-se à ação estatal individual destinada a superar as estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento, potencializando esse processo.

Os europeus se destacam nesse sentido, porque, a despeito de sua fé no *laissez-faire*, eles criaram o primeiro projeto de integração regional que possui o compromisso institucional de reduzir as desigualdades existentes entre os países-membros e que dispõe, para isso, de um conjunto de instrumentos destinados a patrocinar as transformações necessárias para a superação do atraso da periferia. O maior exemplo disso, sem dúvida, foi a criação de uma política regional comunitária.

O estudo está estruturado de forma a, no capítulo um, definir o que se entende por integração regional e convergência econômica real. Será também apresentado o debate teórico existente em economia sobre a possibilidade de se conciliar a abertura das fronteiras e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais. No capítulo dois, por sua vez, serão descritas a gênese e evolução do processo de integração regional europeu, bem como as principais

características do centro e da periferia que hoje compõem a UE. Procurar-se-á verificar, ainda, se existem indícios de convergência econômica real entre esse centro e essa periferia por meio da análise de indicadores-chave. Por fim, no capítulo três, serão discutidos os méritos e as limitações da política regional europeia, o mais importante instrumento criado no âmbito do processo de integração regional destinado a promover a redução da distância entre as regiões mais pobres e as regiões mais ricas do continente.

CAPÍTULO 1

Integração regional e convergência econômica real

Conta-se que era um desses franceses provincianos de grandes talentos. Um homenzinho tranquilo de Cognac, um homenzinho sensível aos problemas do mundo. Em suas memórias, descreveu a essência de seu trabalho:

“(...) to make all men work together, to show them that beyond their divergences or over and above frontiers, they have a common interest”

Jean Monnet nasceu em 1888, filho de comerciantes de brandy. Ainda jovem, mostrou-se grande negociador, habilidade que seria de grande valia aos seus pais e ao seu país. Durante a Primeira Guerra Mundial, tornou-se responsável por impulsionar a cooperação entre os aliados; pelos bons serviços prestados, tornou-se Secretário Geral Adjunto da então recém-criada Liga das Nações. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi responsável, mais uma vez, por estimular a colaboração entre os aliados, atuando nos bastidores dos governos da França, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos.

“Internacionalista pragmático”, como o consideravam os seus contemporâneos, Monnet entendeu que os países são interdependentes, e que era desejável que essa interdependência se tornasse um impulso para que eles construíssem em conjunto algo novo. Em sua concepção, todos deveriam ceder um pouco em favor do bem-estar comum; e foi isso que o motivou a promover a cooperação entre os países europeus nos anos que se seguiram ao maior conflito de todos os tempos.

No contexto do pós-guerra, Monnet propôs a vencedores e vencidos que trabalhassem em conjunto, que buscassem aquilo que os aproximava, que escolhessem um futuro comum. Foi ele quem concebeu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que se tornaria o embrião da maior e mais complexa experiência de integração regional da História.

“Jean Monnet thought of himself as an institution builder and has often been so regarded by the posterity, but his greatest gift was in devising and circulating important ideas and putting words into action. He created and to a considerable extent still shapes the rhetoric of integration. Monnet idiomatic language has taken on a life of its own and captured the minds of many. His determination to unite the continent deeply impressed the many brilliant and strong-willed individuals whose energies he channeled into the task of ‘building Europe’. To them, quite simply, he was *l’Inspirateur* – The Inspiration” (GILLINGHAM, 2003, p.18).

A lição aprendida por Jean Monnet e ensinada por ele à Europa e ao mundo é simples: juntos, os países estarão melhor, desde que saibam superar divergências e coordenar seus esforços em favor do que é o interesse de todos. Se implementada com discernimento, a integração regional pode ser uma forma de fazer isso acontecer.

Nas seções que seguem, procurar-se-á esclarecer o que se entende por “integração regional” (seção um) e “convergência econômica real” (seção dois). Em seguida, verificar-se-á o que as teorias econômicas ortodoxa e heterodoxa têm a dizer a respeito da capacidade da integração regional de promover a convergência econômica real entre os países envolvidos (seção três). Seguem-se, então, algumas considerações finais (seção quatro).

1.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Entende-se por “integração regional” o processo de eliminação gradual das fronteiras e de aumento da cooperação entre os Estados nacionais em questões de natureza econômica, política, social, cultural... Em outras palavras, ela diz respeito à reunião de unidades independentes que desejam entre si formar um todo ou ainda aumentar a coesão de um todo já existente.

Essa cooperação pode ocorrer por meio de negociações entre governos ou da transferência de poderes soberanos a um conjunto de instituições supraestatais. No primeiro caso, tem-se um modelo de integração regional no qual prevalece o intergovernamentalismo; no segundo, há tem-se um modelo de integração regional em que prevalece o supranacionalismo.

Nos termos de Jones (2001, p.3):

“What are the principal integration mechanisms through which the sovereignties of participating states may be eroded? Firstly, elements of decision-making power may be transferred from national governments to ‘supranational’ authorities [...]. The word ‘supra’ means above, and so literally ‘supranationalism’ means above nation-states. [...] Secondly, governments of states may participate in shared decision-making, in which they agree to be bound by collective decisions. Shared decision-making by national governments is often referred to as ‘intergovernamentalism’”

Alguns traços desse fenômeno estavam presentes já no século XIX, quando as uniões de várias regiões autônomas dariam origem a países como a Alemanha (MORAIS JÚNIOR; SOUZA, 2005). A unificação política germânica foi precedida pela constituição de uma união aduaneira – o chamado Deutscher Zollverein – entre os estados alemães. Fundado em 1834,

por uma iniciativa da Prússia, esse acordo incluía inicialmente apenas os estados do norte. Nos anos que se seguiram, entretanto, a liberalização das trocas se expandiu também para os estados do sul, até finalmente perder a sua motivação com a coroação de Guilherme I e a constituição do Império Alemão, em janeiro de 1871.

Durante a Belle Époque, no início do século XX, políticos e intelectuais de todas as nações passaram a advogar a necessidade de se combater o nacionalismo inconsequente. Para eles, apenas a cooperação entre países seria capaz de trazer a todos paz e prosperidade duradouras. Se ao menos eles tivessem sido ouvidos! Movimentos imperialistas e corridas armamentistas acabaram por levar à Primeira Guerra Mundial, em 1914.

O conflito mostrou que algo estava errado e deveria mudar. Era necessário criar mecanismos que regulassem as relações entre os países, que administrassem as divergências existentes entre eles. Notável foi, por exemplo, a criação da Liga das Nações (mais tarde, “Organização das Nações Unidas”) em 1919. O organismo intergovernamental foi criado pelo Tratado de Versalhes, mas havia sido proposto pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson em um dos Catorze Pontos enviados por ele ao Congresso dos Estados Unidos um ano antes, como uma proposta de reorganização das relações internacionais.

Mas então vieram a crise de 1929, a Grande Depressão, o nazi-fascismo, a Segunda Guerra Mundial. Nem mesmo a Liga das Nações conseguiu evitar que a tentativa de se resolverem problemas tendo-se em vista apenas os interesses nacionais trouxesse ao mundo sofrimento sem precedentes. O exarcebar de antigas rivalidades e a ausência de colaboração internacional não poderia produzir outra coisa. Tudo isso serviu, ao menos, para convencer os que ainda não haviam sido convencidos de que era necessário abandonar as armas e negociar.

“If the problem of sovereignty were approached with no desire to dominate or to take revenge, if on the contrary the victors and the vanquished agreed to exercise joint sovereignty over part of their joint resources, then, a solid link would be forged between them, the way would be wide open for further collective action, and a great example would be given to other nations (...)” (MONNET, 1976, p.293).

O que se viu depois da Segunda Guerra Mundial foi uma mudança de postura importante. Surgiram acordos de integração regional em todo o mundo. Na realidade, deu-se início a um verdadeiro processo de regionalização das relações internacionais (uma “regionalização global”, nos termos de Medeiros (2008)). Embora não seja uma invenção do pós-guerra, apenas então a integração regional se converteu em um slogan de ação, une idée-force, como prefeririam os franceses.

Esses acordos podem ser classificados em seis categorias principais, as quais serão consideradas a seguir. Em cada categoria, os países participantes concordam em transferir para uma entidade supranacional determinados poderes soberanos (VILA MAIOR, 2000).

1. Zona de comércio preferencial: prevê a redução das barreiras comerciais entre os países participantes. Cada país define sua política comercial em relação aos países não-participantes de forma autônoma.

As barreiras comerciais restringem a entrada de produtos estrangeiros em uma economia. Elas podem ser classificadas como: barreiras tarifárias, isto é, cobrança de um imposto quando um produto é importado, o qual pode incidir sobre a quantidade ou sobre o valor desse produto; e barreiras não-tarifárias, como quotas de importação, barreiras técnicas, barreiras sanitárias e fitossanitárias, além de exigências laborais e ambientais.

2. Zona de livre-comércio: prevê a eliminação das barreiras comerciais entre os países participantes. Cada país define sua política comercial em relação aos países não-participantes de forma autônoma.

Em zonas de comércio preferencial e de livre-comércio, faz-se necessária a utilização de certificados de origem, os quais comprovam que determinada mercadoria foi efetivamente produzida em um dos países participantes. Isso impede que produtos importados de países terceiros possam circular livremente dentro do bloco a partir do momento em que entrarem pela primeira vez em um dos países participantes.

3. União aduaneira: prevê a eliminação das barreiras comerciais entre os países participantes. É estabelecida ainda uma política comercial comum em relação aos países não-participantes. Assim, aquilo que nas zonas de comércio preferencial e de livre-comércio é mantido na esfera de competências dos países-membros (a decisão sobre as restrições a que estão sujeitos os produtos estrangeiros) é agora transportado para a esfera de competências de uma entidade supranacional.

No caso das uniões aduaneiras, o uso de certificados de origem não é mais necessário. A adoção de uma política comercial comum assegura que todas as mercadorias produzidas em países não-participantes estejam sujeitas às mesmas restrições em todos os países-participantes. Isso impede que essas mercadorias ingressem no bloco a partir dos países participantes com barreiras tarifárias e não-tarifárias menos proibitivas.

4. Mercado comum: prevê a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais – isto é, as chamadas “quatro liberdades fundamentais” – entre os países participantes.

Em tais circunstâncias, além de uma mesma política comercial, os países participantes concordam em adotar regras comuns no que se refere à circulação de serviços, pessoas e capitais entre eles e os países não-participantes. Isso inclui a revisão das legislações nacionais sobre o asilo e a imigração, por exemplo.

5. União econômica e monetária: além da livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, prevê a harmonização ou unificação das políticas monetária, fiscal e cambial dos países participantes. No caso de adotarem uma moeda comum, esses países renunciam à sua soberania sobre a política monetária e cambial, transferindo-a para uma autoridade supranacional e concordam em submeter a sua política fiscal às regras estabelecidas por tal entidade.

6. União política: além da união econômica, prevê a constituição de todas as instituições necessárias à formação de um Estado único e soberano.

A unificação política é pouco provável, entretanto. Afinal, ela pressupõe a construção de uma nova identidade nacional, algo que poucos estão dispostos a fazer. Os alemães foram um deles. Em 3 de outubro de 1990, o território da antiga República Democrática Alemã (RDA ou Alemanha Oriental) foi incorporado ao território da República Federal Alemã (RFA ou Alemanha Ocidental). Naquele dia, Bonn cedeu seu lugar a Berlim, que se tornou novamente a capital de um Estado único e soberano: o Estado alemão reunificado.

A tabela abaixo sintetiza as principais características das categorias de integração regional descritas acima:

Tabela 1 Categorias de integração regional

	ZCP	ZLC	UA	MC	UEM	UP
Redução ou eliminação das barreiras comerciais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Unificação da política comercial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Eliminação das barreiras às quatro liberdades fundamentais	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Harmonização ou unificação das políticas econômicas	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Constituição de um Estado único e soberano	Não	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Vila Maior (2000). Elaboração própria.

Em 2005, mais de trezentos acordos de cooperação econômica haviam sido notificados à “Organização Mundial do Comércio” (OMC), entre zonas de comércio preferenciais, zonas de livre-comércio, uniões alfandegárias, mercados comuns e uniões econômicas e monetárias (EL-AGRAA, 2007). Dentre esses acordos, destacam-se, além da “União Europeia” (UE), a “Associação Europeia de Livre-Comércio” (AELC), o “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL), o “Acordo de Livre-Comércio da América do Norte” (NAFTA) e a “Associação das Nações do Sudeste Asiático” (ASEAN), entre outros.

A OMC não se opõe a esses acordos porque supõe que a eliminação das restrições às transações entre os residentes dos países participantes não serão acompanhadas pelo aumento das restrições às transações entre esses países e os países não-participantes. Em seu artigo XXIV, estabelece que:

“The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to trade of other contracting parties with such territories”

1.2 CONVERGÊNCIA ECONÔMICA REAL

Entende-se por “convergência econômica” o processo de equalização das variáveis econômicas de países ou regiões ao longo do tempo. Um determinado conjunto de países ou regiões é considerado “coeso” se essas variáveis se aproximarem significativamente.

Para que haja a superação de desigualdades históricas existentes entre diferentes países ou regiões, as economias mais atrasadas deverão experimentar as transformações necessárias para alcançar aquelas que estão mais à frente. Em outras palavras, a convergência econômica pressupõe o catch-up da periferia em relação ao centro e às estruturas que o caracterizam.

Duas formas de convergência econômica podem ser identificadas. A chamada “convergência real” se refere à equalização das variáveis reais ao longo do tempo, a exemplo dos níveis de produto, de renda e de emprego. Por sua vez, a chamada “convergência nominal” se refere ao alinhamento das variáveis nominais, como a taxa de inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, o déficit público e a dívida pública (FUNCK; MARTÍN; VELÁZQUEZ, 2001). Em geral, as variáveis reais estão relacionadas às “condições de vida” em um país ou região, ao passo que as variáveis nominais estão relacionadas à sua “estabilidade macroeconômica”.

1.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONVERGÊNCIA ECONÔMICA REAL

A constituição de uma área econômica integrada pode induzir um processo de equalização das variáveis econômicas reais de diferentes países? Em outras palavras, integração regional pode gerar convergência econômica real entre diferentes países?

Em economia, a relação entre integração regional e convergência econômica real é trabalhada por duas grandes vertentes teóricas: a ortodoxia, isto é, a visão majoritariamente aceita, e a heterodoxia, a visão alternativa. A seguir, procurar-se-á recuperar os principais argumentos dessas duas vertentes. No âmbito da ortodoxia, serão consideradas a teoria neoclássica (mais precisamente, a teoria neoclássica do comércio exterior e a teoria neoclássica do crescimento econômico) e as teorias de crescimento cumulativo (representadas pela teoria da nova geografia econômica). No campo da heterodoxia, por sua vez, serão contemplados o pensamento pós-keynesiano e o pensamento histórico-estruturalista (a visão da CEPAL).

O debate existente entre as duas grandes vertentes teóricas é sintetizado por Georgakopoulos, Paraskevopoulos e Smithin (2004) da seguinte forma:

“The key issue for debate is the question of whether the apparently irreversible trend towards mega trading blocs will lead, as their proponents claim, to a higher overall rate of economic growth, a reduction of economic disparities and convergence between unequal partners, or whether the process is a ‘zero sum game’ where one partner’s gain can only come at the expense of another” (p.xvii).

1.3.1 A teoria ortodoxa

A visão majoritariamente aceita a respeito da relação entre integração regional e convergência econômica real será aqui representada pela teoria neoclássica e pela teoria do crescimento cumulativo.

1.3.1.1 A teoria neoclássica

O instrumental de análise neoclássico, construído por Marshall, Wicksell, Pareto, Fischer e tantos outros, tornou-se a base do pensamento econômico ortodoxo – o mainstream. Herança da revolução marginalista comandada por Menger, Jevons e Walras nas últimas décadas do século XIX, ele prima pela elegância, pelo rigor, pela lógica – ainda que isso possa frequentemente comprometer o realismo ou a importância prática de suas conclusões.

“A capacidade de auto-regulação dos mercados” – eis o seu princípio fundamental. Aos mais ardorosos defensores do *laissez-faire*, ele ofereceu argumentos consistentes para que o Estado não transcendesse as suas funções clássicas, tais como justiça e defesa, em favor de alguma forma de intervenção na economia. Walras esperava contribuir para a formação de uma teoria “ideologicamente neutra” (DEANE, 1980). Será mesmo?

A seguir, serão analisadas a “teoria neoclássica do comércio internacional” e a “teoria neoclássica do crescimento econômico”, uma vez que ambas preveem mecanismos capazes de assegurar a convergência econômica real em um contexto de integração regional.

1.3.1.1.1 A teoria neoclássica do comércio internacional: o modelo de Heckscher-Ohlin

No âmbito da teoria neoclássica do comércio internacional, o “modelo de Heckscher-Ohlin” (H-O) desfruta de grande prestígio. Seus fundamentos foram apresentados pelo economista sueco Eli F. Heckscher em “The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income”, de 1919, e aprimorados por seu discípulo e aluno Bertil G. Ohlin, em sua célebre obra “*Inter-regional and International Trade*”, de 1933.

O modelo de H-O permite analisar os determinantes do comércio internacional e o efeito que ele é capaz de exercer sobre os rendimentos dos fatores de produção nas nações que estão negociando entre si. Ele se sustenta sobre dois teoremas fundamentais: o “teorema de H-O” e o “teorema da equalização dos preços de fatores”. Antes de analisá-los, entretanto, convém explicitar o significado de um dos mais importantes princípios da teoria neoclássica do comércio internacional: “as vantagens comparativas”.

As vantagens comparativas

Proposto por David Ricardo, em 1817, o princípio das vantagens comparativas afirma que cada país deverá se especializar em produtos cujo custo de produção local, relativamente ao custo de produção local de outros produtos, seja menor que em outros países.

Considere dois países (A e B) e dois bens (X e Y). O país A possui uma vantagem comparativa na produção do bem X em relação ao país B se o custo de se produzir o bem X, relativamente ao custo de se produzir o bem Y, é menor no país A do que no país B. Nesse caso, o país A passará a produzir apenas o bem X, enquanto o país B passará a produzir apenas o bem Y. Na ausência de barreiras ao comércio, o país A poderá importar o bem Y do país B e

o país B poderá importar o bem X do país A. Dessa forma, os dois países terão acesso às duas mercadorias, com o benefício de poderem pagar menos por elas¹.

O teorema de H-O

Qual a origem das vantagens comparativas de um determinado país, entretanto?

De acordo com o modelo de H-O, os países possuem diferentes dotações de fatores. Diferentes dotações de fatores, por sua vez, implicam diferentes preços de fatores. Diferentes preços de fatores implicam diferentes custos de produção. As mercadorias intensivas no fator relativamente abundante e, portanto, mais barato, possuem um menor custo de produção, enquanto que as mercadorias intensivas no fator relativamente escasso e, portanto, mais caro, possuem um maior custo de produção. Diferentes custos de produção implicam diferentes custos relativos de produção entre dois países – a razão porque ambos possuem vantagens comparativas diferentes.

Nesse caso, o “teorema de H-O” postula que: um determinado país irá exportar aquela mercadoria cuja produção exige a utilização intensiva do fator relativamente abundante e barato do país, e irá importar aquela mercadoria cuja produção exige a utilização intensiva do fator relativamente escasso e caro do país. Assim, o país relativamente rico em termos de mão-de-obra exporta a mercadoria relativamente intensiva em termos de mão-de-obra. Da mesma forma, o país relativamente rico em termos de capital exporta a mercadoria relativamente intensiva em termos de capital (SALVATORE, 2007).

Assim, o teorema de H-O enfatiza a diferença em termos da abundância relativa de fatores de produção existentes entre os países como a origem das vantagens comparativas (e, em última instância, do padrão de comércio internacional). Por essa razão, a teoria de H-O é também conhecida como “teoria da proporção dos fatores” ou “teoria da dotação dos fatores”.

O teorema da equalização de preços de fatores

O “teorema da equalização de preços de fatores” do modelo H-O postula que o comércio internacional propiciará a equalização dos preços dos fatores homogêneos entre os diferentes países. Isso significa que o preço correspondente ao mesmo tipo de mão-de-obra e o preço correspondente ao mesmo tipo de capital serão os mesmos, em todos os países que estiverem

¹ Quanto menor o custo envolvido na produção de uma mercadoria, menor será o preço pelo qual ela será vendida.

comercializando entre si. Deve-se observar que os preços relativos e absolutos de fatores serão equalizados (SALVATORE, 2007). Mas por que isso ocorre?

Considere dois países (A, abundante em mão-de-obra; e B, abundante em capital) e dois bens (X, intensivo em mão-de-obra; e Y, intensivo em capital). Considere a existência de barreiras ao comércio. O custo relativo da mercadoria X é menor no país A do que no país B, uma vez que o preço relativo da mão-de-obra é menor no país A do que no país B. Da mesma forma, o custo relativo da mercadoria Y é menor no país B do que no país A, uma vez que o preço relativo do capital é menor no país B do que no país A. Considere agora a ausência de barreiras ao comércio. À medida que o país A se especializa na produção da mercadoria X e reduz a sua produção da mercadoria Y, a demanda relativa por mão-de-obra cresce, fazendo com que o preço da mão-de-obra aumente, enquanto que a demanda relativa por capital diminui, fazendo com que o preço do capital diminua naquele país. O oposto exato ocorre no país B. À medida que o país B se especializa na produção da mercadoria Y e reduz sua produção da mercadoria X, a demanda relativa por capital cresce, fazendo com que o preço do capital aumente, enquanto que a demanda relativa por mão-de-obra diminui, fazendo com que o preço da mão-de-obra diminua.

Por conseguinte, o comércio internacional faz com que o preço da mão-de-obra aumente no país A (o país no qual a mão-de-obra é barata) e diminua no país B (o país no qual a mão-de-obra é cara). De maneira semelhante, o comércio internacional faz com que o preço do capital diminua no país A (o país no qual o capital é caro) e aumente no país B (o país no qual o capital é barato). Os preços de fatores no país A e no país B estão se equalizando.

O aumento do preço da mão-de-obra no país A faz com que sua vantagem comparativa na produção do bem X se reduza. Da mesma forma, o aumento do preço do capital no país B faz com que sua vantagem comparativa na produção do bem Y se reduza. Isso porque o custo de produção do bem X aumenta no país A e o custo de produção do bem Y aumenta no país B.

Assim, enquanto o preço da mão-de-obra e o preço do capital forem diferentes entre os dois países, haverá comércio entre eles. Quando os preços de fatores no país A e no B forem os mesmos (ou seja, estiverem equalizados), as vantagens comparativas do país A e do país B desaparecerão. Nesse caso, o comércio internacional perderá a sua motivação e deixará de existir.

Uma última observação faz-se necessária. Como sugerem Salvatore (2007) e Armstrong e Taylor (2000), o comércio internacional age de forma semelhante à mobilidade internacional de fatores de produção no que se refere ao seu efeito sobre os preços de fatores. Por exemplo, na ausência de barreiras à mobilidade internacional de mão-de-obra, os trabalhadores migrariam do país com baixos salários para o país com salários elevados até que os salários nos dois países se tornassem iguais. Ao mesmo tempo em que o comércio internacional opera sobre a demanda por fatores, a mobilidade de fatores opera sobre a oferta de fatores. Seja como for, o resultado será a completa equalização dos rendimentos dos fatores homogêneos.

Integração regional e convergência econômica real segundo a teoria neoclássica do comércio internacional (modelo de Heckscher-Ohlin)

O modelo de H-O prevê que haverá a equalização dos preços de fatores de todos os países que estiverem comercializando entre si, mesmo que existam barreiras à mobilidade internacional desses fatores. Uma vez que a equalização de preços de fatores é um caminho possível para a equalização dos níveis de renda, pode-se dizer que o modelo de H-O prevê convergência econômica real entre esses países. De fato, “the factor price equalization theorem provides a *framework for relating trade’s impact on income convergence*” (BEN-DAVID, 1993, p.653).

O teorema da equalização de preços de fatores é perfeitamente aplicável a um contexto de integração regional, uma vez que as relações comerciais entre os países participantes são fomentadas por meio da redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias existentes entre eles. A manutenção de restrições em relação a países não-participantes, entretanto, impede a disseminação do fenômeno para o resto do mundo.

Deve-se observar, entretanto, que a teoria neoclássica do comércio internacional concebe a integração regional como uma opção second-best. Há duas razões para isso, como demonstra Jacob Viner em “*The Customs Union Issue*”, de 1950. Por um lado, a redução das barreiras comerciais entre os países participantes fomentará as trocas entre eles. Por outro, é possível que as trocas entre países participantes e países não-participantes se reduzam. No primeiro caso, há “criação de comércio”. No segundo, há “desvio de comércio”.

Nos termos de Moore (1999):

“The formation of a customs union or free-trade area was initially regarded as a movement towards free trade. But Viner (1937) pointed out that it also included an element of greater discrimination between member countries and non-member countries. He distinguished two

aspects of the situation, one in which production is transferred from a higher cost to a lower cost source of production, say from the home country to the partner country, because tariffs have been removed from the latter country's products, which he termed trade creation. The other occurs when production is transferred from a low-cost source to a higher-cost source of production, say from a third country to a partner country because tariffs are no longer imposed on products from the latter – this he termed trade diversion. Trade creation he regarded as always beneficial, and trade diversion as detrimental” (p.35).

1.3.1.1.2 A teoria neoclássica do crescimento econômico: o modelo de Solow

Em “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, de 1956, Robert M. Solow expôs pela primeira vez aquele que se tornaria o mais influente modelo de crescimento econômico de todos os tempos. Por seus méritos e também por seus equívocos, o modelo se tornou uma referência no estudo da convergência econômica entre diferentes países².

O “modelo de Solow” é a base da teoria neoclássica do crescimento econômico. Ele procura explicar o motivo pelo qual alguns países são muito ricos enquanto outros países são muito pobres. Ele procura explicar também o motivo pelo qual essas diferenças poderão desaparecer no longo prazo.

O modelo de Solow sem progresso técnico

O modelo é composto por duas equações e um diagrama.

A primeira equação do modelo de Solow é, ao mesmo tempo, um dos instrumentos de análise mais importantes da teoria neoclássica: a função de produção. Ela revela a quantidade de produto (Y) gerada pela combinação de dois insumos: capital (K) e trabalho (L):

Considere uma função de produção do tipo “Cobb-Douglas” em que $0 < \alpha < 1$:

$$Y = f(K, L) = K^{\alpha} \cdot L^{1-\alpha} \quad (1)$$

É possível reescrever (1) em termos de produto por trabalhador ($y = Y/L$) e capital por trabalhador ($k = K/L$):

² Em 1956, Trevor W. Swan publicou um estudo (“Economic Growth and Capital Accumulation”) cujas conclusões são muito semelhantes às de Robert M. Solow. Por esse motivo, o modelo de crescimento econômico neoclássico é frequentemente conhecido como “modelo de Solow-Swan”.

$$y = k^\alpha \quad (2)$$

Deduz-se daí que um aumento de k gera um aumento de y . Entretanto, o aumento de y gerado por uma unidade adicional de k é cada vez menor – ou seja, a produtividade marginal do capital é decrescente³.

A segunda equação do modelo de Solow procura descrever o processo de acumulação de capital na forma como ele é concebido pela teoria neoclássica: a variação total no estoque de capital em determinado período é decorrente do investimento financiado pela poupança, menos a depreciação sofrida por esse estoque de capital no período em questão:

$$\Delta K = I_t - d.K_t \quad \text{isto é,} \quad K_{t+1} - K_t = s.Y_t - d.K_t \quad (3)$$

Onde $\Delta K = K_{t+1} - K_t$ é a variação do estoque de capital entre t e $t+1$, $I_t = s.Y_t$ é o investimento em t (sendo s a taxa de poupança) e $d.K_t$ é a depreciação em t (sendo d a taxa de depreciação). É possível reescrever (3) em termos de produto por trabalhador ($y = Y/L$) e capital por trabalhador ($k = K/L$):

$$\Delta k = i_t - d.k_t - n.k_t \quad \text{isto é,} \quad k_{t+1} - k_t = s.y_t - d.k_t - n.k_t \quad (4)$$

Onde $\Delta k = k_{t+1} - k_t$ é a variação do estoque de capital por trabalhador entre t e $t+1$, $i_t = s.y_t$ é o investimento por trabalhador em t (sendo s a taxa de poupança), $d.k_t$ é a depreciação por trabalhador em t (sendo d a taxa de depreciação) e $n.k_t$ é o crescimento da população em t (sendo n a taxa de crescimento população).

A equação (4) demonstra que a variação do estoque de capital por trabalhador entre os instantes t e $t+1$ é determinada pelo investimento por trabalhador, pela depreciação por trabalhador e pelo crescimento da população. O investimento por trabalhador aumenta o estoque de capital por trabalhador. Por sua vez, a depreciação por trabalhador e o crescimento da população reduzem o estoque de capital por trabalhador. Se o investimento por trabalhador é maior que a depreciação por trabalhador e o crescimento da população ($s.y_t > (n + d).k_t$), o estoque de capital por trabalhador aumenta ($\Delta k > 0$). Se o investimento por trabalhador é menor que a depreciação por trabalhador e o crescimento da população ($s.y_t < (n+d).k_t$), o estoque de capital por trabalhador diminui ($\Delta k < 0$). Por fim, se o investimento por traba-

³ Seja $y' = \Delta y / \Delta k$ a primeira derivada de y em relação à k . Seja $y'' = \Delta y' / \Delta k$ a segunda derivada de y em relação à k . Se a produtividade marginal do capital por trabalhador é decrescente, $y' > 0$ e $y'' < 0$.

lhador é igual à depreciação por trabalhador e o crescimento da população ($s.y_t = (n + d).k_t$), o estoque de capital não se altera ($\Delta k = 0$).

No que se refere ao diagrama de Solow, este é composto por duas curvas. A primeira curva expressa o valor do investimento por trabalhador, isto é, $s.y = s.k^\alpha$. Essa curva possui a mesma forma funcional de $y = k^\alpha$, mas é reduzida pelo fator “s”. A segunda curva expressa o valor do investimento por trabalhador necessário para manter constante o estoque de capital por trabalhador, $(n + d).k$.

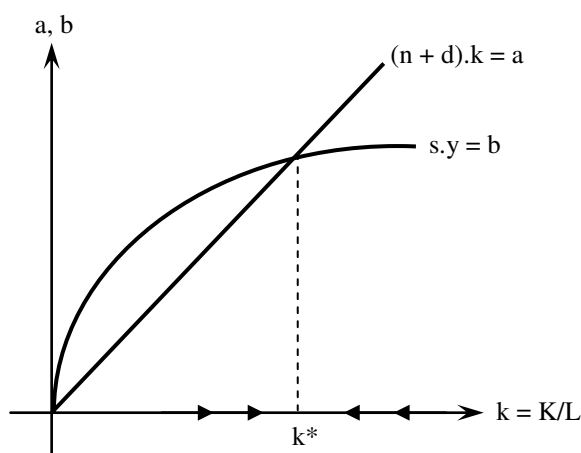


Diagrama 1 Diagrama do modelo de Solow sem progresso técnico

Fonte: Adaptado de Jones (2000).

O diagrama demonstra que, à medida que o estoque de capital por trabalhador aumenta, a renda por trabalhador aumenta cada vez menos, uma vez que a produtividade do capital é decrescente; isso faz com que a poupança e o investimento sejam cada vez menores. Em determinado momento, esse investimento será suficiente apenas para compensar a queda do estoque de capital por trabalhador decorrente do efeito da depreciação e do crescimento populacional.

Formalmente, tem-se que k_t gera y_t que, por sua vez, gera $s.y_t$. Se $s.y_t > (n+d).k_t$, k cresce e, portanto, $k_{t+1} - k_t > 0$ ou $\Delta k > 0^4$. Se k cresce, y cresce cada vez menos. Se y cresce cada vez menos, $s.y$ cresce cada vez menos. Isso se deve à hipótese de que a produtividade marginal do capital é decrescente. Se $s.y$ cresce cada vez menos, k cresce cada vez menos, isto é, $k_{t+1} - k_t$ ou Δk é cada vez menor. Em algum momento, chegar-se-á a um k^* . Quando isso ocorrer, k^*

⁴ Quando o estoque de capital por trabalhador aumenta, isto é, quando $k_{t+1} - k_t > 0$ ou $\Delta k > 0$, diz-se que está ocorrendo um “aprofundamento do capital”.

gera y^* que, por sua vez, gera $s.y^*$ tal que $s.y^* = (n + d).k^*$. Quando $s.y^* = (n + d).k^*$, k finalmente deixa de crescer e, portanto, $k_{t+1} - k_t = 0$ ou $\Delta k = 0$. Uma vez que k permanece inalterado, e que y é função de k , y também permanece inalterado, de modo que $y_{t+1} - y_t = 0$ ou $\Delta y = 0$. Diz-se, assim, que a economia atingiu o chamado “estado estacionário”.

E se $k_t > k^*$? Nesse caso, $s.y_t < (n+d).k_t$, k decresce, isto é, $k_{t+1} - k_t < 0$ ou $\Delta k < 0$. Essa queda continua até que se alcance o k^* que gera y^* que, por sua vez, gera $s.y^*$ tal que $s.y^* = (n + d).k^*$. Não importa, portanto, se o estoque de capital inicial de uma economia é $k < k^*$ ou $k > k^*$: essa economia deverá atingir, em algum momento, o estado estacionário. E quando isso finalmente acontecer, o estoque de capital e o produto por trabalhador serão iguais a k^* e y^* por tempo indeterminado⁵.

Esse raciocínio é sintetizado por G. Grossman e E. Helpman (1994) da seguinte forma:

“Solow focused attention on the process of capital formation. Aggregate savings, he argued, finance additions to the national capital stock. An economy with an initially low capital-labor ratio will have a high marginal product of capital. Then, if a constant fraction of the income generated by a new piece of equipment is saved, the gross investment in new capital goods may exceed the amount needed to offset depreciation and to equip new members of the workforce. Over time, capital per worker will rise, which (with constant returns to scale and a fixed technology) will generate a decline in the marginal product of capital. But if the marginal product continues to fall, the savings generated by the income accruing to new capital also will fall, and will eventually be only just sufficient to replace worn-out machines and equip new workers. At this point the economy enters a stationary state with an unchanging standard of living” (p.25).

É importante observar que o modelo de Solow admite crescimento econômico apenas durante a transição até o estado estacionário. Uma vez que esse estado estacionário tenha sido atingido, o estoque de capital por trabalhador e a renda por trabalhador permanecerão inalterados. Tal desfecho é inevitável.

Além disso, o modelo prevê que os países com baixo estoque de capital por trabalhador (ou seja, os países mais pobres) crescerão mais rapidamente que os países com alto estoque de capital por trabalhador (ou seja, os países mais ricos). A razão disso é que quando o estoque de capital por trabalhador é baixo, uma unidade adicional de capital por trabalhador gera um

⁵ O estado estacionário só existe porque o produto e o investimento diminuem com o tempo. E o produto e o investimento diminuem com o tempo porque a produtividade marginal do capital é decrescente. Essa é, portanto, a hipótese mais importante do modelo de Solow. De fato, “[...] the endogenous limit to growth is determined by diminishing marginal returns, which are a physical feature of the production process and as such not subject to the choice of policy-makers or private agents” (TUMP-GUGERELL; MOOSLECHNER, 2003, p.2).

grande aumento no produto por trabalhador; de forma equivalente, quando o estoque de capital por trabalhador é alto, uma unidade adicional de capital por trabalhador gera um pequeno aumento do produto por trabalhador.

“The intuition behind the convergence implication of the neoclassical model is that, because of diminishing returns to capital, each addition to the capital stock generates enormous additions to output when the capital stock is small. The opposite is true when the capital stock is large” (SALA-I-MARTIN, 1994, p.30).

O modelo de Solow com progresso técnico

A previsão de que o estoque de capital por trabalhador e a renda por trabalhador deixarão de crescer no longo prazo é bastante irrealista. Solow procurou contorná-la por meio do acréscimo de uma variável “tecnologia” (A) à função de produção (1):

$$Y = f(K, A.L) = K^{\alpha} . (A.L)^{1-\alpha} \quad (6)$$

A variável tecnologia A é considerada “aumentadora de trabalho” (do inglês, “*labor-augmenting*”), uma vez que cada unidade de trabalho L se torna virtualmente A.L unidades de trabalho. Quando a variável A aumenta ao longo do tempo, diz-se que está ocorrendo “progresso técnico”. Esse progresso técnico, por sua vez, é considerado “exógeno” ao modelo. Isso significa que não há preocupação em explicar a sua origem. Ele simplesmente acontece. Em outras palavras, o progresso técnico é como o “maná que cai do céu”, um presente divino a que todas as economias têm acesso simultaneamente.

Com o modelo ampliado, Solow conseguiu alcançar resultados muito semelhantes aos do modelo simples. Para isso, entretanto, utilizou um artifício bastante engenhoso: ao invés de considerar as variáveis y e k, isto é, o produto por trabalhador e o capital por trabalhador, ele repetiu todo o seu raciocínio a partir das variáveis y' e k', isto é, o produto por “trabalhador efetivo” (y' = Y/A.L) e o capital por “trabalhador efetivo” (k' = K/A.L = k/A).

Dessa forma, obteve uma nova função de produção (derivada de (6))...

$$y' = k'^{\alpha} \quad (7)$$

...uma nova equação de acumulação de capital, que além de y' e k', também incorpora a taxa de crescimento do progresso técnico (π)...

$$k'_{t+1} - k'_t = s.y'_t - (d + n + \pi).k'_t \quad (8)$$

...e um novo diagrama:

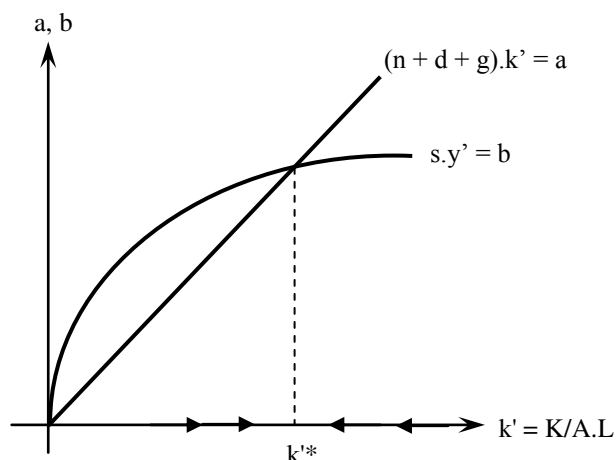


Diagrama 2 Diagrama do modelo de Solow com progresso técnico

Fonte: Adaptado de Jones (2000).

Como antes, a economia tenderá a um estado estacionário. Isso significa que haverá um k'^* que gera um y'^* que, por sua vez, gera um $s.y'^*$ tal que $s.y'^* = (n + d + \pi).k'^*$. Quando isso ocorre, k' deixa de crescer e, portanto, $k' - k' = 0$ ou $\Delta k = 0$. Nesse caso, o estoque de capital por trabalhador efetivo e o produto por trabalhador efetivo no estado estacionário serão k'^* e y'^* . A partir de então, k' e y' deixam de crescer.

A principal conclusão do modelo de Solow com progresso técnico é que no estado estacionário, não são k e y , mas sim k' e y' , que deixam de crescer. Diferentemente do que ocorria no modelo de Solow sem progresso técnico, k e y continuam a crescer mesmo que a economia tenha atingido o estado estacionário.

Mas o que motiva o crescimento de k e y no longo prazo? A resposta é o progresso técnico, justamente aquilo que não é explicado pelo modelo. A razão disso é que o progresso técnico compensa continuamente o efeito da produtividade marginal do capital decrescente. Ele impede que a renda, a poupança e o investimento cresçam cada vez menos à medida que o estoque de capital aumenta.

Integração regional e convergência econômica real segundo a teoria neoclássica do crescimento econômico (modelo de Solow)

O modelo de Solow admite que países com os mesmos parâmetros, isto é, com a mesma taxa de poupança e com a mesma taxa de crescimento populacional, convergirão para um mesmo estado estacionário k^* e y^* (no modelo de Solow sem progresso técnico) ou k'^* e y'^* (no

modelo de Solow com progresso técnico). Quando chegarem a esse estado estacionário, k e y deixarão de crescer (no modelo de Solow sem progresso técnico) ou continuarão a crescer à mesma taxa do progresso técnico (no modelo de Solow com progresso técnico).

Não importa se em determinado momento um país é mais rico e o outro é mais pobre. No longo prazo, países com os mesmos parâmetros chegarão ao mesmo lugar, ainda que, durante o período de transição, eles possam crescer a taxas diferentes (como visto, as economias com baixo k ou k' inicial deverão crescer mais rapidamente que aquelas com alto k ou k' inicial, uma vez que a produtividade marginal do capital é decrescente).

O diagrama abaixo ilustra a situação de “convergência incondicional” no modelo de Solow com progresso técnico. A reta AB representa o estado estacionário a que todas as economias deverão convergir no longo prazo. Com a existência do progresso técnico, y deverá crescer a uma taxa constante igual a π no longo prazo. Por essa razão, a inclinação da reta AB é igual a π .

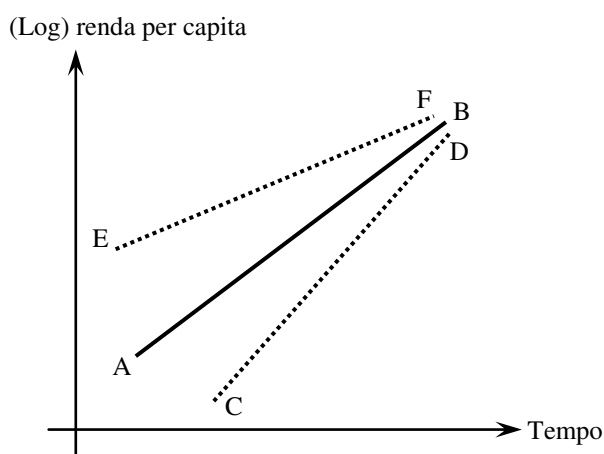


Diagrama 3 Convergência incondicional

Fonte: Adaptado de Ray (1998).

A economia que está abaixo do estado estacionário crescerá mais rápido (como demonstra a inclinação da trajetória CD) que a economia que está acima do estado estacionário (como demonstra a inclinação da trajetória EF). À medida que essas economias se aproximam do estado estacionário, a taxa de crescimento de y converge para a taxa de crescimento do progresso técnico, isto é, π .

O diagrama abaixo ilustra a “convergência condicional” no modelo de Solow com progresso técnico. As retas AB e $A'B'$ representam dois estados estacionários diferentes. Algumas

economias convergirão para o estado estacionário AB, outras para o estado estacionário A'B'. Ambas as retas possuem a mesma inclinação π , uma vez que no longo prazo todas as economias deverão crescer à mesma taxa do progresso técnico.

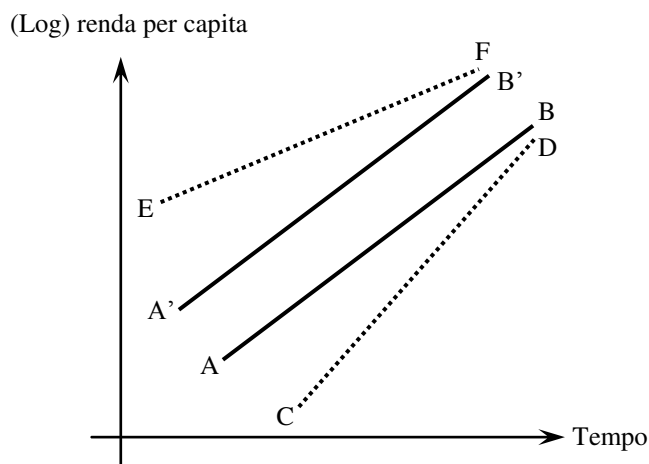


Diagrama 4 Convergência condicional

Fonte: Adaptado de Ray (1998).

A economia que está abaixo de seu estado estacionário crescerá mais rápido (como demonstra a inclinação da trajetória CD) que a economia que está acima de seu estado estacionário (como demonstra a inclinação da trajetória EF). À proporção que essas economias se aproximam de seus respectivos estados estacionários, a taxa de crescimento de y converge para a taxa de crescimento do progresso técnico, isto é, π . Segundo Ray (1998):

“The growth rate of per capita income in the long run is determined entirely by the rate of technological progress, which we have assumed to be the same for all countries. This leads to the prediction of ‘convergence in growth rates’: although long run per capita incomes vary from country to country, the long-run per capita growth rates of all countries are (predicted to be) the same” (p.82).

Nota-se que as economias que convergirem para o estado estacionário A'B' serão mais ricas que aquelas que convergirem para o estado estacionário AB. Em geral, economias com taxa de poupança elevada e/ou taxa de crescimento populacional e taxa de depreciação reduzidas, serão mais ricas, ao passo que economias com taxa de poupança reduzida e/ou taxa de crescimento populacional e taxa de depreciação elevadas, serão mais pobres.

Qual é, então, o papel da integração regional nesse processo?

De acordo com o modelo de Solow, economias com parâmetros semelhantes deverão sempre convergir. A diferença é que em um contexto de integração regional, o processo de convergência será acelerado, desde que seja assegurada a redução das barreiras à mobilidade de fatores (MARTIN, 1998). Isso porque o capital deverá fluir das regiões mais ricas, onde ele é abundante e barato, para as regiões mais pobres, onde ele é escasso e caro. Da mesma forma, o trabalho deverá fluir das regiões mais pobres, onde ele é abundante e barato, para as regiões mais ricas, onde ele é escasso e caro⁶.

O aumento do estoque de capital e a redução do número de trabalhadores em uma região, por sua vez, aceleram a sua transição para o estado estacionário, segundo o modelo de Solow. Nos termos de Funck, Martín e Velázquez (2001):

“Standard neoclassical growth models predict that open economies (countries and regions) should converge. Assuming that technologies are identical and exogenous, the dynamics of convergence rest on decreasing returns to scale to capital: countries (regions) with low capital stocks and per capita income should have a higher marginal product and return to capital. Consequently, opening up the country (region) – as happens in the framework of an integration process – should trigger a convergence process, as capital should flow to capital scarce countries (regions) to take advantage from higher returns. This should lead to more rapid capital accumulation and faster growth in poorer countries (regions) than in rich ones” (p.3).

1.3.1.2 Teorias de crescimento cumulativo

O irrealismo por vezes incômodo de muitos dos pressupostos fundamentais dos modelos convencionais de comércio internacional e de crescimento econômico induz a busca de teorias alternativas capazes de explicar de que forma a integração regional pode influenciar a convergência entre diferentes economias.

Algumas das mais interessantes encontram-se no âmbito das chamadas teorias de crescimento cumulativo. Essas teorias compartilham o princípio de que a prosperidade e penúria criam as condições necessárias à sua própria perpetuação. Em outras palavras, as teorias de

⁶ “In the neoclassical world, resources are reallocated between regions following differences in factor returns, thus factor mobility occurs. Regions with a low capital/labor ratio will have a high return on capital but low wages. This will attract capital, but labor will move out. Consequently, the capital/labor ratio will grow and this leads to higher income. Inversely, regions with a higher capital/labor ratio and hence high wages and low capital returns will lose capital and attract labor” (TONDL, 2001, p.23).

crescimento cumulativo advogam que as desigualdades existentes entre diferentes economias deverão persistir no longo prazo: as economias mais ricas deverão ficar mais ricas; as economias mais pobres deverão ficar mais pobres.

Essas teorias apresentam considerações bastante interessantes em relação à possibilidade de convergência econômica real em um contexto de integração regional. Uma, em especial, deve ser considerada com atenção: a teoria da nova geografia econômica.

1.3.1.2.1 Teorias de crescimento cumulativo: Teoria da Nova Geografia Econômica

A “nova geografia econômica” é a vertente teórica que estuda os padrões de concentração e de dispersão da atividade econômica no espaço. Seus princípios básicos foram concebidos por Paul R. Krugman em “Increasing Returns and Economic Geography” e “Geography and Trade”, ambos publicados em 1991.

Para Adam Smith, a produção se distribuiria de acordo com as vantagens absolutas de cada economia. Para David Ricardo e a teoria neoclássica do comércio internacional, a produção se distribuiria de acordo com as vantagens comparativas de cada economia. Na interpretação da teoria da nova geografia econômica, a distribuição da atividade econômica no espaço não é determinada pela existência de vantagens absolutas ou comparativas, mas sim pelo confronto entre forças centrípetas (que estimulam a sua concentração) e forças centrífugas (que estimulam a sua dispersão), sendo o resultado reforçado por efeitos cumulativos.

É justamente esse confronto entre forças centrípetas e forças centrífugas que determinará se haverá convergência ou divergência entre diferentes economias. Se houver concentração da atividade econômica, algumas economias serão mais prósperas que outras, de modo que as diferenças entre elas irão aumentar. No entanto, se houver dispersão da atividade econômica, todas as economias serão igualmente prósperas, de modo que as diferenças entre elas irão diminuir. O argumento pode ser entendido como segue:

Considere que as barreiras ao comércio entre diferentes regiões são bastante elevadas. Nesse contexto, as economias tenderão a funcionar de forma autárquica, isto é, todas as regiões serão obrigadas a produzir as mesmas coisas, uma vez que obtê-las de regiões vizinhas por meio do comércio é proibitivo. Inicialmente, portanto, todas as regiões apresentam estruturas econômicas semelhantes.

Considere agora que as barreiras ao comércio entre diferentes regiões são reduzidas. Nesse caso, será mais vantajoso às empresas que concentrem a sua produção em uma única região e que atendam às demais regiões por meio de exportações. A razão disso é que essas empresas poderão se beneficiar de economias de escala. As economias de escala ocorrem quando um aumento na produção gera um aumento menos que proporcional nos custos. Isso significa que os custos por unidade de produto caem à medida que a escala de produção aumenta. Custos unitários menores, por sua vez, permitem que as mercadorias sejam vendidas a um preço menor, de modo que as empresas que desfrutam de economias de escala possuem uma vantagem competitiva em relação a seus concorrentes. O mesmo se aplica às regiões onde essas empresas estão instaladas.

É a presença dessas economias de escala, inclusive, que motiva o comércio entre regiões com vantagens comparativas semelhantes. Essas regiões trocam produtos de uma mesma indústria porque preferem produzir em larga escala alguns poucos produtos dessa indústria, do que produzir em pequena escala todos os produtos dessa indústria.

“What matters, (...), is the overall pattern of trade: the broad pattern of what countries produce is determined by things like resources and climate, but there’s a lot of additional specialization due to economies of scale, and there’s much more trade, especially between similar countries, than you would expect from a purely resource-based theory” (KRUGMAN, 2008)

De qualquer forma, se as empresas tiverem a oportunidade de servir outras regiões por meio de exportações, elas preferirão concentrar suas atividades em uma região específica, uma vez que isso viabilizará o aumento da escala de produção.

“If transportation costs are very high, an agglomeration becomes unlikely: it is prohibitively costly to serve the periphery from the center, and deviating from an agglomeration may be a profitable strategy. An agglomeration can only arise if transportation costs are positive, but so small that serving the periphery from the center is a feasible alternative to local production” (SCHMUTZLER, 1999, p.362)

Que região será esse “centro”, entretanto? Em geral, as empresas buscarão as regiões com mercados mais amplos ou com maior poder de compra. De fato, se as empresas deverão concentrar a sua produção, é preferível que o façam próximo ao seu principal mercado consumidor, a fim de evitar incorrer em custos de transporte elevados. Naturalmente, outros fatores podem também influenciar a decisão de uma empresa, como a dotação de recursos naturais, a disponibilidade de infraestrutura (transporte, telecomunicações, energia, saneamento básico) ou a provisão de serviços públicos (educação e saúde) nas diferentes regiões (ARMSTRONG; TAYLOR, 2000).

À medida que uma região começa a receber empresas e a concentrar a atividade econômica, surgem incentivos para que mais e mais empresas se instalem ali. Em outras palavras, há economias de aglomeração, vantagens que surgem da concentração da atividade em determinada região. Essas vantagens são externalidades, algo que pode influenciar a forma como as agentes alocam os seus recursos, mas que, ainda assim, não é contemplado pelo sistema de preços relativos – o que o torna uma imperfeição de mercado.

Nesse processo, há a contraposição de duas forças (KRUGMAN, 1998):

As forças centrípetas são aquelas que estimulam a concentração. Incluem-se aí, por exemplo, a possibilidade de se ter acesso a um mercado mais amplo; a empresas com as quais se mantém algum vínculo produtivo; a um pool de trabalhadores especializados; a um conjunto de instituições desejáveis à atividade produtiva; e às ideias, conhecimentos e informações que costumam circular entre as empresas. Para entender como essas forças funcionam, é conveniente considerar os seguintes modelos:

1. O modelo com livre mobilidade de mão-de-obra, proposto por Krugman em 1991: a concentração de empresas em uma mesma região estimula a vinda de trabalhadores de outras regiões interessados em melhores oportunidades de emprego; a vinda desses trabalhadores, gera um aumento no mercado consumidor, o que atrai novas empresas; mais empresas significam mais empregos, o que atrai novos trabalhadores, que atraem novas empresas, e assim sucessivamente.
2. O modelo de indústrias verticalmente integradas, proposto por Krugman e Venables em 1995: a concentração de empresas em uma região estimula a vinda de novas empresas que possuam algum vínculo produtivo com as empresas já instaladas. Dito de outra forma, essa concentração estimula a vinda de novas empresas que podem suprir a demanda das empresas já instaladas e/ou ter a sua demanda suprida por elas. Por sua vez, o aparecimento dessas empresas estimula o surgimento de novas empresas, o que estimula a vinda de outras, que estimula a vinda de outras mais, e assim sucessivamente.

As forças centrífugas, por sua vez, são aquelas que estimulam a dispersão. Incluem-se aí: a disponibilidade restrita de determinados fatores (como recursos naturais, por exemplo); a variabilidade dos preços de fatores (como salários e aluguéis, por exemplo); além de efeitos adversos relacionados à constituição de grandes centros urbanos e industriais (como congestionamentos e poluição, por exemplo).

Enquanto as forças centrípetas forem superiores às forças centrífugas, isto é, enquanto as vantagens decorrentes da concentração forem maiores que as vantagens da dispersão, a atividade econômica continuará se concentrando em determinada região. As regiões que, por alguma razão, saíram na frente e começaram a se desenvolver criam as condições para se desenvolver ainda mais, ao passo que as regiões que ficaram para trás, veem-se incapazes de alavancar seu desenvolvimento. O resultado desse processo cumulativo é a criação de um centro em ascensão e de uma periferia em decadência. Krugman (2008) sintetiza o raciocínio da seguinte forma:

“And once you’re concentrating production in a limited number of locations, which locations will you choose? Locations where there’s a large market – which will be locations where lots of other producers have also chosen to concentrate their production. If the centripetal forces are strong enough, you’ll get a cumulative process: regions that for historical reason have a head start as centers of production will attract even more producers, becoming the economic “core” while other areas become the ‘periphery’”

Integração regional e convergência econômica real segundo as teorias de crescimento cumulativo (teoria da nova geografia econômica)

Um processo de integração regional viabiliza a redução das barreiras ao comércio, nos termos descritos pela NGE. Como visto, essa redução das barreiras comerciais induzirá as empresas a concentrarem suas atividades em regiões onde o mercado seja maior e mais rico ou onde existam outras facilidades, tais como infra-estrutura. Uma vez que as empresas começam a se acumular em uma região, entretanto, criam-se as condições necessárias para que a concentração das atividades econômicas continue a se reproduzir. Nesse caso, ocorrerá que algumas regiões se tornarão mais prósperas que outras. O diagrama abaixo ilustra esse raciocínio.

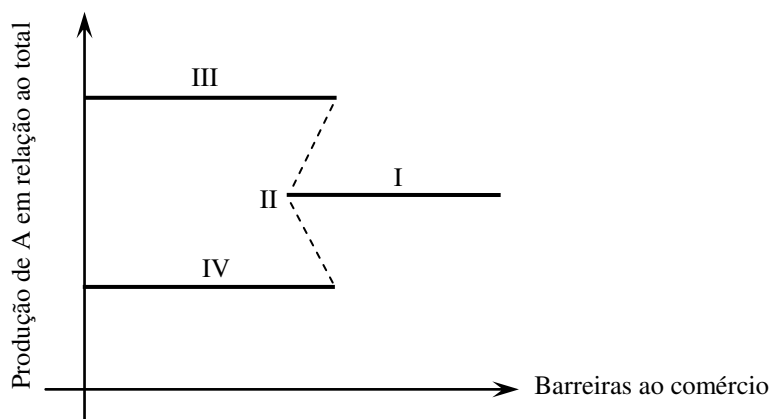


Diagrama 5 Integração regional e crescimento cumulativo

Fonte: Adaptado de Elizondo e Krugman (1996).

Se as barreiras ao comércio são elevadas, a produção se distribui de forma uniforme entre as regiões A e B (o ponto I representa essa situação). Suponha que ocorra uma redução nas barreiras ao comércio (o ponto II representa essa situação). Considere também que região A possui uma vantagem inicial frente à região B. Nesse caso, a produção se concentrará na região A, em detrimento da região B. E, assim, “the economy would spontaneously organize itself into core-periphery geography” (JOVANOVIĆ, 2005, p.587). A região A, representada pelo ponto III, se torna mais rica, enquanto que a região B, representada pelo ponto IV, se torna mais pobre.

Ocorre, entretanto, que à proporção que a atividade econômica se concentra em uma região, as forças que estimulam a dispersão da produção começam a se fortalecer. Por exemplo, o preço dos fatores no centro podem se tornar muito superiores àqueles verificados na periferia. Nesse caso, é provável que a atividade econômica torne a se dispersar. Com a redução da concentração, as diferenças entre as economias serão reduzidas. Um processo de convergência poderá, então, se materializar⁷. Nos termos de Ottaviano e Puga (1997, p. 22):

“Economic integration, by affecting the balance between dispersion and agglomeration forces can decisively affect the spatial location of economic activities. For high trade costs, the need to supply markets locally encourages firms to locate in different regions. For intermediate values of trade costs, the incentives for self-sufficiency weaken. Pecuniary externalities then take over, and firms and workers cluster together. However, the price of local factors and goods tends to rise wherever agglomeration takes place. If most factors and goods can be imported from other regions, rising factor prices simply give an additional kick to agglomeration by inducing immigration. If instead there are some immobile factors which are particularly important for production (such as labor), or non-tradable goods that are particularly important for consumption (such as housing), differences in the prices of immobile goods and factors take over. What arises then is a stage of globalization in which industry spreads to less developed regions”.

⁷ “Falling trade costs are associated with the disproportionate location of increasing returns activities in the large country (region) – the “core”, while the constant returns activities will locate in the small country (region) – the “periphery”. However, when trade costs are sufficiently low, factor costs gain importance and drive some firms to move back to the periphery where they can benefit from lower production costs” (KRIEGER-BODEN; TRAISTARU-SIEDSCHLAG, 2008, p.5).

1.3.2 A teoria heterodoxa

Não é difícil perceber que, a despeito de sua lógica sedutora, a teoria ortodoxa sustenta-se sob pressupostos bastante restritivos. Isso é particularmente evidente no caso da teoria neoclássica do comércio internacional (representada pelo modelo de H-O) e da teoria neoclássica do crescimento econômico (representada pelo modelo de Solow). Ambas supõem que não existem quaisquer obstáculos à livre circulação de mercadorias e fatores produtivos, que o trabalho e o capital são qualitativamente iguais em todas as economias, que a tecnologia se difunde perfeitamente entre elas e, o que é mais importante, que o sistema de preços contém todas as informações necessárias para que os agentes, agindo livremente e de forma racional, tomem decisões capazes de levar as economias à melhor situação possível – como a convergência real em um contexto de integração regional, por exemplo...

Quando esses pressupostos são relaxados, entretanto, a teoria ortodoxa é frequentemente incapaz de prever resultados tão otimistas. Como visto, ao flertar com a realidade e incluir em sua análise as chamadas falhas de mercado, as teorias de crescimento cumulativo (representadas pela teoria da nova geografia econômica) revelaram que a redução das desigualdades regionais por meio da abertura voluntária de fronteiras pode ser a exceção, e não a regra. Tudo porque as falhas de mercado, embora não sejam precificadas, também são capazes de influenciar as decisões dos agentes.

Para os economistas heterodoxos, a teoria ortodoxa teria criado “(...) um mundo hipotético, distante da experiência, como se fosse o mundo da experiência” (DAVIDSON, 1999, p.49) e por essa razão ela seria uma teoria “extraterrestre e irrelevante” (WELLS, 1987, p.75).

A teoria heterodoxa opõe-se contundentemente ao princípio da autorregulação dos mercados. Em sua interpretação, os fatores capazes de influenciar as decisões dos agentes vão muito além do sistema de preços ou das falhas de mercado. Isso os torna bastante céticos quanto às virtudes do *laissez-faire*. Por essa razão, os economistas heterodoxos recusam a hipótese de que a integração regional conduzida exclusivamente a partir do mercado é capaz de produzir convergência. Para eles, deve haver alguma forma de intervenção durante esse processo, a fim de evitar que uns sejam mais favorecidos que outros.

Por suas contribuições ao tema, o “pensamento pós-keynesiano” e o “pensamento histórico-estruturalista”, ao qual a CEPAL ofereceu importantes contribuições, serão considerados a seguir.

1.3.2.1 O pensamento pós-keynesiano

A “escola pós-keynesiana” desenvolveu-se com mais vigor a partir da década de 1970 como uma resposta, no campo acadêmico, às críticas crescentes ao keynesianismo feitas por economistas monetaristas e novo-clássicos, e, no campo prático, como uma resposta ao retorno do *laissez-faire* como sistema econômico predominante após mais de trinta anos de forte intervencionismo estatal. A escola pós-keynesiana retorna às ideias originais de John Maynard Keynes⁸ – ideias essas que foram esquecidas ou deformadas à conveniência pela chamada “síntese neoclássica” (ou “velho-keynesianismo”)⁹ – com o propósito de atualizá-las e adaptá-las às novas circunstâncias. Dessa forma, ela espera oferecer uma interpretação coerente, consistente e convincente sobre o funcionamento do “mundo real e contemporâneo”

Para os chamados “pós-keynesianos”, uma economia, quando deixada à mercê do livre jogo das forças de mercado, é incapaz de alcançar e/ou permanecer na condição de pleno-emprego dos fatores produtivos, seja no curto prazo, seja no longo prazo. E a razão disso não está no lado da oferta, como defendem os proponentes da teoria ortodoxa, mas do lado da demanda. Apenas o consumo das famílias, o investimento privado, o gasto do governo e as exportações são capazes de sustentar o produto, a renda e o emprego em uma economia.

Como outrora sugeriu Keynes, a demanda está subordinada às decisões de gasto dos agentes. Contudo, essas decisões de gasto dependem das expectativas desses agentes sobre o futuro, que por sua vez estão sujeitas à forte incerteza sobre os resultados de suas ações. Nas palavras de Minsky (1975, p.57):

“Para entender Keynes, é necessário entender a sua percepção sofisticada de incerteza, e a importância da incerteza em sua visão do processo econômico. Keynes sem incerteza é algo como Hamlet sem o príncipe”.

Em um mundo ergódico, as probabilidades de as coisas acontecerem são as mesmas no passado, no presente e no futuro. O risco de uma decisão é, portanto, conhecido. Mas em um mundo em constante mudança, os agentes são ignorantes em relação ao futuro, um futuro sobre o qual eles devem tomar decisões. E mais: uma vez tomadas, essas decisões são irreversíveis - afinal, o tempo se move em uma só direção, não é possível voltar ao passado.

⁸ Presentes em “Tratado sobre a Moeda” (1930) e “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1936).

⁹ A síntese neoclássica argumentava que a economia poderia se afastar do pleno-emprego apenas quando a flexibilidade dos preços (incluindo os salários nominais) fosse restringida por alguma razão.

Há, portanto, uma possibilidade real e não-quantificável de desapontamento. E é aí que surge a incerteza.

Em geral, a ignorância em relação ao futuro leva os agentes a se voltarem para o que os outros estão fazendo - “é melhor errar com o resto do mundo do que errar sozinho”, pensam. Quando cada um dos indivíduos está se esforçando para copiar o que os outros estão fazendo, tem-se o que se pode chamar de “comportamento convencional” (KEYNES, 2007).

Qual será esse “comportamento convencional”, então? Quando a incerteza aumenta, as expectativas se deprimem e os agentes preferirão reter os ativos que lhes transmitam segurança, isto é, que lhes permitam proteger sua riqueza ao longo do tempo. Para Keynes, esses ativos são aqueles que possuem maior liquidez. Segundo Carvalho (2007), a liquidez se refere ao atributo que qualquer ativo possui, em maior ou menor grau, de conservar valor ao longo do tempo e ser capaz de liquidar dívidas.

Ocorre que ao reter ativos que possuem maior liquidez, os agentes deixam de gastar. O ponto levantado por Keynes é que, nesse contexto, o investimento privado é particularmente prejudicado. O investimento privado é o componente mais importante do gasto porque, ao contrário do consumo, ele não depende de renda prévia para ocorrer. Na realidade, o investimento cria renda, ao passo que o consumo multiplica a renda criada pelo investimento.

A questão é que bens de capital, como máquinas e equipamentos, são ativos ilíquidos. Eles são demandados porque asseguram ao seu detentor um fluxo de rendimentos.

Keynes mostrou que a decisão de investir depende da eficiência marginal do capital – a taxa de desconto que iguala o valor presente desse fluxo de rendimentos ao preço de oferta ou custo de reposição de um investimento. Mas os agentes não sabem ao certo qual será esse fluxo de rendimentos: ele depende das expectativas dos agentes em relação ao futuro. Por essa razão, quanto mais otimistas forem essas expectativas, maior será o fluxo de rendimentos que se espera de um investimento, maior será a eficiência marginal do capital, maior será o incentivo a investir. Quanto mais pessimistas forem essas expectativas, menor será o fluxo de rendimentos que se espera de um investimento, menor será a eficiência marginal do capital, menor será o incentivo a investir.

Qual é a alternativa disponível ao investimento? Segundo Keynes, a alternativa disponível ao investimento é o entesouramento, a retenção de ativos que possuem maior liquidez. A moeda, assim como os seus substitutos perfeitos, não cria, nem multiplica a renda. Ela muito menos

gera um fluxo de rendimentos. Mas a moeda transmite segurança ao seu detentor – e esse é o seu principal benefício. De outra forma, a moeda é demanda porque é, simplesmente, moeda.

“Parte com base na razão e parte com base no instinto, nosso desejo de manter moeda como um estoque de riqueza é um barômetro do grau de nossa desconfiança em nossos próprios cálculos e convenções a respeito do futuro (...). A posse de moeda acalma nosso desconforto; e o prêmio que nos faz abrir mão da moeda é a medida de nosso desconforto” (KEYNES, 2007, p.216)

O prêmio a que Keynes se refere é a taxa de juros, a “recompensa que deve ser oferecida para induzir os agentes a manterem sua riqueza em outra forma que não moeda”, a “recompensa da renúncia da liquidez por um período determinado”. Ela é a medida do desejo dos agentes de reter mais ou menos moeda, ou de forma mais geral, do desejo dos agentes de reter mais ou menos ativos líquidos. Em outras palavras, a taxa de juros é uma medida da “preferência pela liquidez” vigente em uma economia.

Com base nessas proposições, pode-se concluir o seguinte: quando a incerteza cresce, as expectativas sobre o futuro se deprimem. Isso se reflete em uma queda da eficiência marginal do capital e, portanto, em uma menor disposição em investir. Isso é natural, como visto, porque as decisões de investimento exigem que se trabalhe com um futuro distante sobre o qual os agentes sabem muito pouco. Por outro lado, quando a incerteza cresce, o grau de preferência pela liquidez dos agentes aumenta. Isso se reflete em um aumento da taxa de juros, o que representa uma maior disposição em reter moeda, em reter ativos líquidos. Isso é também é natural, como visto, porque os agentes tenderão a procurar melhores formas de proteger a sua riqueza no tempo.

A consequência imediata desse processo é a queda do gasto, e de forma muito particular, a queda do investimento privado, dada sua sensibilidade ao aumento da incerteza, à reversão das expectativas e à fuga para liquidez. Por sua vez, a queda da demanda agregada condiciona a queda do produto, da renda e do emprego em uma economia.

É fundamental que se observe a importância da moeda e de seus substitutos perfeitos na teoria de Keynes e dos pós-keynesianos. Ela é uma alternativa ao gasto em um contexto em que há incerteza. E o gasto é o motor propulsor do crescimento econômico. Isso significa que a economia real, em hipótese alguma, é independente da economia monetária. O reconhecimento da não-neutralidade da moeda, seja no curto, seja no longo prazo, é justamente o que permite a caracterização da teoria de Keynes e dos pós-keynesianos como uma teoria monetária do produto, da renda e do emprego:

“A teoria almejada por mim trataria de uma economia na qual a moeda tem um papel próprio, afeta os motivos e decisões e é, em suma, um fator operante na situação, de modo que não se pode prever o curso dos eventos, seja no longo seja no curto prazo, sem que se saiba qual será o comportamento da moeda entre o momento inicial e o momento final. É isso que queremos dizer quando falamos de economia monetária” (KEYNES, 2007, p. 408-409).

Certamente, esse não é o caso da teoria ortodoxa. A dicotomia entre o real e o monetário é uma das suas principais características: variáveis reais são afetadas exclusivamente por variáveis reais – “a César, o que é de César”, argumentariam. De fato, como visto, não há qualquer referência à moeda na teoria neoclássica do comércio internacional, na teoria neoclássica do crescimento econômico ou na teoria da nova geografia econômica. Todas elas se inserem no que Minsky certa vez denominou “paradigma da feira de aldeia”, o que significa conceber a moeda como um simples véu, um instrumento que facilita e agiliza as trocas, e nada mais (DEOS, 1997).

“A diferença que é normalmente feita entre uma economia de troca direta e uma economia monetária depende do emprego da moeda como um meio conveniente de afetar as trocas, mas transitório e neutro em seus efeitos (...). Uma economia que usa moeda, mas o faz apenas como um elo neutro entre transações (...) e não permite que ela entre em motivos e decisões, deve ser chamada – por falta de um nome melhor – uma economia de troca direta” (KEYNES, 1973, p.408).

Integração regional e convergência econômica real segundo o pensamento pós-keynesiano

Esses são os principais elementos da teoria de Keynes e dos pós-keynesianos. Como esses elementos contribuem, então, para oferecer uma interpretação sobre a integração regional e o seu efeito sobre as desigualdades regionais?

Sobre essa questão, deve-se considerar os trabalhos pioneiros de Sheila Dow. Dow fundiu com maestria a teoria de Keynes e dos pós-keynesianos à teoria da dependência e à teoria do crescimento cumulativo. Ela sugere que a indissociabilidade entre a economia real e a economia monetária é a razão pela qual as economias mais ricas tendem a ficar cada vez mais ricas, ao passo que as economias mais pobres tendem a ficar cada vez mais pobres à medida que os entraves ao livre mercado são eliminados (AMADO, 1998).

Para Dow, as relações internacionais podem ser concebidas a partir de dois polos estruturalmente diversos, quais sejam: 1) o centro: trajetória de crescimento estável, mercado interno como motor propulsor do crescimento, baixa propensão a importar, estrutura produtiva dominada pelos setores mais sofisticados (setores secundário e terciário), instituições sólidas, mercados financeiros mais desenvolvidos; e 2) a periferia: trajetória de crescimento instável,

mercado externo como motor propulsor do crescimento, alta propensão a importar, estrutura produtiva dominada pelos setores menos sofisticados (setores primário e terciário), instituições frágeis, mercados financeiros menos desenvolvidos (DOW, 1982).

Dow então destaca a influência dessas diferenças estruturais entre o centro e a periferia sobre o comportamento dos agentes. Ela conclui que economias centrais e economias periféricas estão sujeitas a graus diferentes de incerteza, de modo que os agentes tendem a apresentar graus diferentes de preferência pela liquidez em cada uma dessas economias.

Como visto, por si só, isso já seria um problema. Economias periféricas, em que a incerteza é maior, tendem a apresentar um grau elevado de preferência pela liquidez. Isso significa que os agentes locais estão mais dispostos a reter ativos líquidos ao invés de se aventurar em outros tipos de aplicações, a exemplo dos investimentos em bens de capital. Taxas de juros elevadas e baixa eficiência marginal do capital acabam por induzir a deterioração da demanda agregada e, portanto, dos níveis de produto, renda e emprego nessas economias. Economias centrais, por outro lado, tendem a apresentar um grau mais baixo de preferência pela liquidez. Taxas de juros reduzidas e elevada eficiência marginal do capital são estímulos poderosos à demanda agregada e, por conseguinte, ao crescimento econômico nessas economias.

Assim, não há razão para supor que a periferia deixará de ser periferia, nem que o centro deixará ser centro. Mas em um contexto de integração regional movido exclusivamente pela lógica do mercado, a situação torna-se ainda mais grave.

Quando economias estruturalmente diversas optam pela integração regional, as fronteiras entre agentes que se encontravam em diferentes condições de incerteza e de preferência pela liquidez simplesmente deixam de existir. Nesse caso, como não poderia deixar de ser, os agentes da periferia poderão ir à procura dos ativos transacionados no centro:

“(...) quando se abrem essas economias, tanto para o fluxo de mercadorias quanto para o fluxo monetário, e se coloca uma em contato com a outra, observa-se que a mais elevada preferência pela liquidez na região deprimida e mais instável – economias periféricas – tenderá a manifestar-se por meio da compra de ativos das economias centrais, uma vez que estas, por serem mais estáveis e terem mercados financeiros mais solidamente desenvolvidos, dispõem de ativos mais líquidos” (AMADO; SILVA, 2000, p.576).

É provável, portanto, que haja um vazamento de recursos da periferia para o centro em um contexto de integração regional. Isso significa que ao invés de aplicar seus recursos na periferia, os agentes poderão preferir aplicá-los no centro.

E mesmo que os agentes estivessem dispostos a investir na periferia, é possível que eles tenham de lidar com reduzida disponibilidade de financiamento, ou ainda condições bastante desfavoráveis em termos de taxas de juros e prazos, vis-à-vis àquelas verificadas no centro. Segundo Dow, há dois aspectos que condicionam a oferta de crédito em uma economia: 1) o estágio de desenvolvimento do sistema bancário; e 2) o grau de preferência pela liquidez dos bancos. À medida que o sistema bancário se desenvolve, os entraves à oferta de crédito se reduzem. Cada vez mais, é possível ampliar o volume de crédito a partir de uma base restrita de depósitos¹⁰. Mas a questão é: estará o sistema bancário disposto a ampliar o volume de crédito destinado às regiões mais atrasadas? Em que condições ele disposto a fazê-lo?

Os dois fatores concorrem contra a periferia. Em primeiro lugar, o sistema bancário periférico tende a ser menos desenvolvido ou mais frágil que no centro; em segundo lugar, os bancos tendem a apresentar uma maior preferência pela liquidez na periferia. O resultado é uma tendência de redução do volume, encurtamento dos prazos e/ou aumento da taxa de juros dos empréstimos concedidos aos agentes dispostos a investir na periferia.

“Dessa forma, bancos possuem papel fundamental no sistema econômico. Ao invés de serem meros intermediadores entre investidores e tomadores, eles são agentes ativos que forçam o uso de recursos para a compra de bens de capital que contribuem para o desenvolvimento da economia. Bancos em maiores estágios de desenvolvimento têm o poder de recriar moeda, podendo estender sua base de depósitos e assim ofertar crédito para a região. O racionamento de crédito regional seria explicado por mudanças na preferência pela liquidez, que afetam a oferta e a demanda por crédito, ou seja, se há aumento da incerteza e aumento da preferência pela liquidez dos agentes, a demanda por crédito diminui, uma vez que os tomadores estarão menos dispostos a se endividar; e a oferta também será reduzida, já que os emprestadores estarão com seus ativos mais líquidos, receosos com a lucratividade de seus recursos e com aumentos dos riscos de empréstimos” (CAVALCANTE; CROCCO; JAYME JÚNIOR, 2003, p.7).

E eis que se instá-la, assim, um círculo vicioso: as diferenças estruturais entre o centro e a periferia estimula os agentes a investirem nas regiões desenvolvidas, em detrimento das

¹⁰ Dow baseia-se nos seis estágios principais de desenvolvimento do sistema bancário sugeridos por Victoria Chick: no primeiro estágio, o volume de depósitos restringe o volume de crédito ofertado por cada banco; no segundo estágio, o volume de reservas é que restringe o volume de crédito ofertado por cada banco. Isso porque os bancos passam a operar com “reservas fracionárias”; no terceiro estágio, o volume de reservas restringe o volume de crédito ofertado pelo sistema bancário como um todo, mas não por cada banco. Isso porque existe a possibilidade de empréstimos interbancários; no quarto estágio, o volume de reservas deixa de ser uma restrição ao volume de crédito ofertado tanto pelo sistema bancário como por cada banco. Isso porque a autoridade monetária assume a função de emprestador de última instância; no quinto estágio, os bancos buscam novas oportunidades de empréstimos e depois tentam equilibrar seus balanços atraindo novos depósitos (liabilities management); no sexto estágio, não há mais restrições ao volume de crédito ofertado tanto pelo sistema bancário como por cada banco. Isso porque ocorre a difusão de procedimentos como a “securitização de dívidas” (CHICK; DOW, 1988).

regiões subdesenvolvidas; isso porque a incerteza e a preferência pela liquidez tendem a ser mais aguçadas nessas regiões do que naquelas. E mesmo aqueles que estão dispostos a se aventurar, podem não encontrar os recursos necessários à concretização de seus projetos; afinal, os bancos são mais reticentes em emprestar na periferia do que no centro. Dessa forma, as diferenças estruturais entre o centro e a periferia permanecem. E não há quaisquer perspectivas de que elas venham a se reduzir – ao menos da perspectiva das forças de mercado.

“(...) se os sistemas financeiros de economias que estão economicamente integradas, mas são estruturalmente diversas, forem deixados agindo meramente de acordo com a lógica de mercado, tende a haver uma ampliação das desigualdades ao invés de uma convergência nas trajetórias de crescimento” (AMADO; SILVA, 2000, p.575).

Que se deve fazer, então?

Deve-se assegurar as condições para que agentes estejam dispostos a investir na periferia e, principalmente, que eles tenham acesso a recursos para fazê-lo, em volume e em condições adequadas. A intervenção do Estado é, então, necessária, na medida em que as forças de mercado são incapazes de fazer com que isso aconteça.

Mas a integração regional também pode ter aí um papel importante. Para tanto, ela deve viabilizar a criação de mecanismos de financiamento supranacionais que patrocinem as transformações necessárias para a superação do atraso da periferia, complementando os esforços nacionais nesse sentido.

“(...) o Estado, ou a coordenação entre os diversos Estados nacionais, passa a ter (...) um papel fundamental no sentido de criar (...) mecanismos de financiamento que viabilizem o processo de crescimento e integração das economias do bloco, procurando não perder de vista as tendências concentradoras naturais que estão presentes nos processos de integração (...) Contemplando-se apenas a lógica dos mecanismos de mercado, é de se esperar uma forte tendência de concentração do sistema financeiro na região central e, conseqüentemente, um processo de concentração do processo de acumulação na mesma região” (AMADO; SILVA, 2000, p.579).

Isso posto, há outro problema a ser resolvido, segundo os pós-keynesianos.

Keynes demonstrou que, se a economia não é capaz de caminhar em direção ao pleno-emprego por seus próprios meios, cabe ao Estado assegurar que isso aconteça. Isso pode ser feito mediante políticas macroeconômicas ativas, o que inclui a redução da taxa de juros (política monetária), o aumento do gasto público e/ou a redução de impostos (política fiscal) e

a desvalorização do câmbio (política cambial). Essas medidas estimulam a demanda agregada, evitando a queda do produto, da renda e do emprego.

Níveis superiores de integração regional exigem que os países participantes abram mão da sua liberdade de fazer políticas macroeconômicas quando e como acharem conveniente. No caso de uma união monetária em que se adota uma moeda comum, a política monetária e cambial passa a ser responsabilidade de uma autoridade supranacional, à qual se submete também a política fiscal (que pode, ou não, permanecer a cargo dos países participantes).

Para os pós-keynesianos isso é muito perigoso. Afinal, exige-se um nível de coordenação excepcional entre os interesses supranacionais e os interesses nacionais, o que, na prática, é difícil de ocorrer. É muito pouco provável que essas políticas sejam capazes de lidar com a diversidade que caracteriza os países que participam de uma união monetária, atendendo simultaneamente as suas necessidades. Em outras palavras, não existem políticas do tipo “one size fits all”, uma vez que a periferia e o centro têm prioridades diferentes.

“(...) antes de um país decidir participar (ou não) de uma união monetária, ele tem que analisar os prós e contras que decorrem da política econômica a ser implementada. Em outras palavras, a decisão do país de juntar-se a uma união monetária cria o seguinte trade-off: ganhos microeconômicos resultantes do processo de coordenação da política econômica vis-à-vis perdas macroeconômicas como consequência das restrições que as autoridades monetárias passam a ter no sentido de operacionalizar de forma independente a política econômica” (FERRARI FILHO; PAULA, 2002, p. 177)

É recomendável, assim, que uma união monetária seja estabelecida apenas entre países estruturalmente semelhantes. Afinal, suas demandas serão normalmente bastante semelhantes. Níveis superiores de integração regional entre centro e periferia serão viáveis apenas se o denominador comum do processo for a busca incessante do crescimento do produto, da renda e do emprego, e não apenas a convergência de variáveis nominais, como a taxa de inflação, o déficit público e a dívida pública.

Em resumo, talvez um dos aspectos mais notáveis das teorias majoritariamente aceitas sobre a relação entre integração regional e convergência econômica seja a pouca (ou nenhuma) atenção atribuída à moeda e à sua influência sobre as decisões dos agentes em um contexto de incerteza. Isso é verdade para a teoria neoclássica do comércio internacional, para a teoria neoclássica do crescimento econômico e até mesmo para a teoria da nova geografia econômica. Como visto, entretanto, uma vez que se recusa a dicotomia entre o monetário e o real, como propõe a escola pós-keynesiana, a suposição de que um processo de integração

regional liderado exclusivamente pelas forças de mercado seja plenamente capaz de reduzir o hiato entre o centro e a periferia torna-se pouco provável.

1.3.2.2 O pensamento histórico-estruturalista e as contribuições da CEPAL

A teoria heterodoxa mostra-se também bastante cética quanto aos supostos benefícios do livre-comércio orientado pelo princípio das vantagens comparativas.

Esse ceticismo é particularmente evidente nos trabalhos de grandes intelectuais latino-americanos, como o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado. Ambos integraram a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a CEPAL, criada em 1948 pela então recém-fundada “Organização das Nações Unidas” (ONU).

Esses trabalhos partem do princípio de que os países subdesenvolvidos mereceriam uma formulação teórica independente ou pelo menos adaptada, porque, sob diversos aspectos, esses países funcionariam de forma diferente dos desenvolvidos. Furtado costumava dizer que a falta dessa formulação teórica independente tem levado muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser devidamente analisados com base em uma compreensão adequada do subdesenvolvimento.

O que é o subdesenvolvimento, então? O subdesenvolvimento é uma situação ou condição decorrente da forma como se estruturam determinadas economias. Ele é um processo histórico autônomo, e não uma simples etapa pela qual devem ter passado, necessariamente, as economias que já alcançaram um grau superior de desenvolvimento. Essa ênfase na evolução das estruturas ao longo do tempo é o que caracteriza o chamado “pensamento histórico-estruturalista”, ao qual a CEPAL ofereceu importantes contribuições.

Economias subdesenvolvidas tendem a apresentar uma estrutura produtiva pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea. O setor primário-exportador é o núcleo em torno do qual se organiza a vida econômica, política e social dessas economias

Isso é uma consequência de uma divisão internacional do trabalho orientada pelo princípio das vantagens comparativas: à periferia caberia produzir mercadorias intensivas em trabalho e recursos naturais, as quais seriam exportadas ao centro em troca de mercadorias intensivas em capital (BIELCHOWSKY, 2000).

Prebisch, Furtado e os cepalinos acreditavam que a superação do subdesenvolvimento só seria possível mediante a superação das estruturas que o caracterizam, o que inclui o rompimento com o modelo primário-exportador. Isso seria possível mediante a transformação da estrutura produtiva ou, mais precisamente, da industrialização.

A defesa da industrialização sempre esteve presente nos trabalhos da CEPAL. Ainda que a eficiência da produção industrial seja possivelmente menor na periferia, ela é ainda é preferível a qualquer outra forma de aplicação dos recursos produtivos. Tal defesa baseou-se na necessidade das economias subdesenvolvidas de: 1) absorver a mão de obra disponível; 2) elevar a produtividade por meio da difusão do progresso técnico; 3) reduzir a vulnerabilidade a choques externos; 4) romper com a tendência perversa de deterioração dos termos de troca, decorrente, entre outros fatores, das diferenças entre as elasticidades renda da demanda de produtos primários e secundários (BRAGA, 2001).

A industrialização não é uma tarefa simples, entretanto: grande é o investimento necessário para a construção de uma estrutura produtiva densa e integrada. Por essa razão, o Estado possui um importante papel a cumprir no processo de industrialização, ao invés de confiá-lo única e exclusivamente à iniciativa privada local. A ele caberá: 1) a adequação do arcabouço institucional nacional; 2) o desenvolvimento de mecanismos de financiamento de curto, médio e longo prazos; e 3) o investimento em infra-estrutura (transporte, telecomunicação e energia) e insumos básicos (químicos, mineração, siderurgia, etc.). Essas medidas deverão contribuir para o despertar do capital nacional e/ou a atração de investimentos estrangeiros, os quais o ajudarão a completar o processo de industrialização.

Integração regional e convergência econômica real segundo o pensamento histórico-estruturalista (a visão da CEPAL)

A integração regional aparece no pensamento histórico-estruturalista como parte da estratégia de superação das estruturas do subdesenvolvimento via industrialização. Deve-se colocar a integração regional a serviço da transformação produtiva (BRAGA, 2001). Mas como ela poderia ajudar? O que ela poderia fazer?

Em um documento publicado em 1959, o primeiro da CEPAL sobre o assunto, Prebisch sugeriu que integração regional teria a virtude de ampliar o tamanho do mercado dos setores industriais exigentes em escala. Além disso, ao tornar mais eficientes as novas indústrias, a integração regional traria novas possibilidades também no âmbito das exportações. Os países

produziriam e venderiam bens industriais em que tivessem maior aptidão, e importariam bens industriais que ainda não tivessem condições de produzir internamente.

Esse processo, entretanto, não é livre de riscos. Quando a integração regional ocorre entre países com estruturas produtivas e graus de desenvolvimento diferentes, a simples eliminação das fronteiras nacionais poderá revelar que a periferia é incapaz de concorrer com os produtos industrializados produzidos no centro, ao menos primeiro momento. Para que as economias periféricas alcancem o mesmo grau de eficiência das economias centrais, é necessário tempo. Mas se esse tempo não lhe for concedido, essas economias terão como única opção o abandono do esforço de industrialização e a manutenção do subdesenvolvimento.

Assim, embora os estruturalistas enxerguem a integração regional como parte da estratégia de superação das estruturas do subdesenvolvimento, tudo pode ser posto a perder quando essa integração regional se basear no mero “nivelamento do campo de jogo”, isto é, na eliminação de todas as formas de proteção à indústria nacional por parte dos países participantes. Um tratamento igual aos desiguais, argumentam, simplesmente aumenta as desigualdades pre-existent entre esses países.

“A regionalização apresenta benefícios para o conjunto dos países quando o grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva entre eles são semelhantes ou quando existem mecanismos compensatórios que viabilizem (...) transferências aos países e regiões mais pobres. Devido às forças da polarização, a afirmação de um tratado de livre-comércio ou de uma união aduaneira possui resultados assimétricos a favor das indústrias dos países/regiões mais desenvolvidos (...). Isto é, o “nivelamento do campo de jogo” no plano nacional ou regional não constitui para os países/regiões de menor grau de desenvolvimento a melhor política, pois gera “efeitos regressivos” que podem compensar os “efeitos propulsores”” (MEDEIROS, 2008, 221).

Para que os benefícios da integração regional não sejam superados pelos seus malefícios, é necessário que o processo seja cauteloso e planejado. Em outras palavras, ele não deve ser liderado pelo mercado, mas pelo Estado, ou melhor, pelo conjunto de Estados. O objetivo dessa cautela e desse planejamento é assegurar o seguinte princípio: “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade”. Isso significa flexibilizar a integração regional para atender as necessidades específicas de cada país participante.

“As diferenças estruturais entre países era vista (...) como problemáticas para o andamento do processo de integração, ou como algo que deveria ser analisado com cuidado e que era responsável pela redução da velocidade da integração...Mais que isso, era explícita a preocupação em garantir um nível de proteção superior às indústrias dos países menos desenvolvidos” (AMADO; MOLLO, 2004, p.144).

Nesse sentido, algumas medidas parecem ser potencialmente úteis:

1. A discriminação positiva a favor da periferia: os estruturalistas defendem que se assegure um nível de proteção superior à indústria da periferia, ao menos até que esta seja capaz de concorrer nas mesmas condições com a indústria do centro. Em outras palavras, a redução das tarifas (ou qualquer outra forma de proteção à indústria nacional) em um processo de integração regional não seria uniforme, mas se estabeleceria de acordo com grupos de países e/ou categorias de produtos (MEDEIROS, 2008).

O argumento não é original. Já no século XIX o economista alemão Friedrich List havia defendido a “proteção à indústria nascente”, argumentando que os países subdesenvolvidos não seriam capazes de desenvolver novas indústrias sem a intervenção, o auxílio do Estado. Para ele, assim como para os estruturalistas, o protecionismo não era um fim em si mesmo, mas um meio através do qual seria possível alcançar o fim específico de construção de uma economia suficientemente forte para se inserir em um mundo de livre-comércio de forma não-dependente.

“o sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo) (...) apresenta-se como o meio mais eficaz de fomentar a união final das nações e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio” (LIST, 1841, p.93).

A discriminação positiva a favor da periferia contrariaria a chamada “cláusula da nação mais favorecida” da Organização Mundial do Comércio, segundo a qual os países desenvolvidos estariam proibidos de conceder incentivos unilaterais às exportações dos países subdesenvolvidos, a não ser que estivessem dispostos a estender esses incentivos a todos os demais países, periféricos ou não (MEDEIROS, 2008).

Contudo, a verdade é que muitos dos países que hoje defendem a abertura incondicional das fronteiras ao livre-comércio alguma vez no passado já utilizaram de medidas protecionistas. Quase todos os países bem-sucedidos valeram-se da proteção à indústria nascente quando eram economias em “catch-up”. Como exemplo, a Grã-Bretanha não abandonou a proteção a sua indústria até que a sua supremacia tecnológica fosse incontestável, o que veio ocorrer apenas na primeira metade do século XIX, ao passo que os Estados Unidos não abandonaram a proteção a sua indústria até que tivessem alcançado e superado a Grã-Bretanha, o que veio a ocorrer apenas na primeira metade do século XX. O curioso é que ambos os países são hoje bastiões do liberalismo econômico.

Dessa forma, qualquer reticência dos países desenvolvidos em permitir que os países subdesenvolvidos façam o mesmo que eles fizeram para construir o seu poderio econômico, é injusta e deve ser evitada. Infelizmente, entretanto, isso não é o que parece acontecer hoje.

“É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. (...) Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas (...) tiver levado sua capacidade industrial (...) a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade” (LIST, 1841, p.295-6).

Após uma exaustiva avaliação das estratégias de desenvolvimento perseguidas pelo centro no passado e do contraste com a estratégia de desenvolvimento que esse centro hoje propõe à periferia, concluiu Ha-Joon Chang:

“Um aspecto importante (...) é o fato de os PADs [Países Atualmente Desenvolvidos] terem mudado de postura, em suas políticas, de acordo com a posição relativa que passaram a ocupar na luta competitiva internacional. Em parte, isso significa “chutar a escada” deliberadamente, mas também parece decorrer da natural tendência humana a reinterpretar o passado pelo ponto de vista do presente” (CHANG, 2003, p.114).

2. A criação de um centro dinâmico: no processo de industrialização, os países subdesenvolvidos devem poder contar com um centro dinâmico que funcione como “comprador de última instância”. Isso asseguraria não apenas a demanda à produção da periferia, mas as divisas necessárias para que essa periferia pudesse importar aquilo que ainda é incapaz de produzir, sem que isso pressione o balanço de pagamentos. Em outras palavras, o sucesso dos países subdesenvolvidos depende também do comportamento do país “locomotiva”.

“Com efeito, na medida em que o comércio intrarregional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior: é o seu rito de crescimento que induz a expansão e diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, por intermédio do déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo”. (MEDEIROS, 2008, p.224)

Ao discutir as causas que teriam levado ao aprofundamento da Grande Depressão dos anos 30, Charles Kindleberger atribuiu grande ênfase à hesitação dos Estados Unidos em assumir o papel que lhe cabia no contexto das relações econômicas internacionais naquele momento. Em sua interpretação, uma verdadeira potência regional deveria arcar com as seguintes funções: assegurar um mercado para as mercadorias de outras regiões (a função de

“comprador de última instância”); assegurar o fornecimento de crédito de longo prazo; assegurar o provimento de liquidez, quando necessário (a função de “emprestador de última instância”); assegurar um sistema estável de taxas de câmbio; e assegurar a coordenação de políticas macroeconômicas das diferentes regiões – “These functions, I believe, must be organized and carried out by a single country that assumes responsibility for the system” (KINDLEBERGER, p.289)

Em resumo, o pensamento histórico-estruturalista, ao qual a CEPAL ofereceu importantes contribuições, rejeita a organização do comércio internacional a partir das vantagens comparativas naturais. Segundo ele, essa é justamente a base do fenômeno específico do subdesenvolvimento. A integração regional pode tornar-se um aliado importante no processo de construção de novas estruturas e de superação do hiato existente entre o centro e a periferia, desde que leve em consideração as diferenças iniciais entre os países envolvidos e seja acompanhada por mecanismos capazes de assegurar que as necessidades das regiões mais pobres serão, de fato, atendidas – e não simplesmente ignoradas.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de desconcertante abstração da realidade, a teoria neoclássica do comércio exterior e a teoria neoclássica do crescimento econômico sugerem que a integração regional é capaz de fomentar a convergência de variáveis reais entre os países envolvidos. Uma vez que se admita que os preços não contenham todas as informações necessárias para que a decisão dos agentes seja a melhor possível, dado que existem falhas de mercado, os efeitos da abertura das fronteiras entre países em diferentes condições iniciais tornam-se questionáveis, como demonstrou a teoria da nova geografia econômica. Isso propõe a teoria ortodoxa.

Uma vez que se considere que existam outros fatores além de preços relativos e falhas de mercado que possam afetar o desempenho das economias, a hipótese de convergência em um contexto de integração regional a partir do mercado torna-se insustentável. É o que demonstra a teoria pós-keynesiana, ao romper com a dicotomia entre o real e o monetário. É o que demonstra também a visão cepalina, ao sugerir que iguais devem ser tratados de forma igual e diferentes devem ser tratados de forma diferente.

Assim, a teoria heterodoxa permite concluir que a integração regional é incapaz de reduzir o hiato entre o centro e a periferia em um contexto de integração liderado exclusivamente pelo

mercado. Ocorre, porém, que a integração regional não precisa ser liderada exclusivamente pelo mercado. Alguma forma de intervenção ativa é, sim, possível e desejável: de nada adiantam maiores mercados, economias de escala, ganhos de produtividade, etc., se nem todos poderão usufruir desses benefícios.

A integração regional reserva possibilidades desconsideradas pelas teorias econômicas majoritariamente aceitas. A integração regional pode ser mais do que abrir fronteiras. Unir esforços, fazer o que for preciso para que todos, onde quer que estejam, possam usufruir de igual bem-estar: esse deve ser o seu verdadeiro sentido.

Afinal, “we are forming coalitions of states, we are uniting men”....tudo muda quando se pensa como Jean Monnet – *l’inspireur* do sonho europeu...

CAPÍTULO DOIS

A experiência de integração regional europeia

“O Criador da Europa a fez pequena e a dividiu em pequenas partes, de modo que nossos corações pudessem encontrar alegria, não no tamanho, mas na diversidade”

...Assim escreveu certa vez um dentre os maiores poetas e escritores de Praga, Karel Čapek. Foi sobre essa diversidade – por vezes exaltada como um trunfo pelos europeus – que se constituiu a maior e mais complexa experiência de integração regional da História: a “União Europeia”.

A UE é o resultado concreto do processo de eliminação gradual das fronteiras e de aumento da cooperação entre os países europeus. Essa cooperação manifesta-se fundamentalmente por meio da transferência voluntária de poderes soberanos sobre questões de natureza econômica, política, social, cultural, entre outras, para um conjunto de instituições supraestatais comuns. Em outras palavras, a UE é uma espécie de governo internacional concebido e implantado por governos nacionais, algo que influencia todos os aspectos da vida diária de seus cidadãos.

De acordo com o Artigo 1º do Tratado de Maastricht, atribuem-se à UE os seguintes objetivos:

“A promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária”

Ou ainda, de acordo com o seu Artigo 2º:

“A Comunidade tem como missão promover, por meio do estabelecimento de um mercado comum e de uma união econômica e monetária e da implementação de políticas e ações comuns, um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionário que respeite o meio ambiente, um alto grau de convergência dos desempenhos econômicos, um alto nível de emprego e de proteção social, a elevação do padrão e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros”

A seguir, será apresentada a gênese do processo de integração regional europeu (seção um). Depois, serão discutidas as principais características do centro e da periferia que hoje compõem a UE. Procurar-se-á verificar também se existem indícios de convergência econômica real entre esse centro e essa periferia por meio da análise de indicadores-chave,

como a renda per capita, a taxa de desemprego e o perfil das relações comerciais intra-europeias (seção dois). Seguem-se, então, algumas considerações finais (seção três).

2.1 A GÊNESE DA “EUROPA”

2.1.1 Prelúdio

A ideia de uma união europeia não era nova, é verdade. Durante o século XIX, uma variedade de uniões alfandegárias surgiu no continente, com diferentes graus de sucesso. Como visto, a própria Alemanha é fruto de uma dessas iniciativas. E mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, já se falava com idealismo a respeito da noção de que o futuro da Europa estava na união das diversas partes que a compõem. Certa vez, durante um Congresso pela Paz realizado em Paris, Victor-Marie Hugo defendeu a criação de uma “Fraternidade Europeia” nos seguintes termos:

“A day will come when you France, you Italy, you England, you Germany, you all, nations of the continent, without losing your distinct qualities and your glorious individuality, will be merged closely within a superior unit and you will form the *European Brotherhood* (...)”

A própria Primeira Guerra Mundial, longe de dissipar essas visões, parece ter-lhes conferido ainda mais vigor: para muitos, chegara o momento de superar rivalidades passadas e pensar e falar como europeu, sentir-se europeu. Também pudera: a guerra havia mostrado o que o nacionalismo inconsequente poderia fazer.

Os projetos “pan-europeus” da década de 20, entretanto, não conseguiram sobreviver à crise de 1929 e à depressão subsequente. Não há dúvidas de que o nazismo e o fascismo não eram o tipo de ideologia mais propício à construção de uma entidade europeia de Estados livres.

Hitler tornou-se primeiro-ministro da Alemanha em 1933 e iniciou os preparativos para aquele que seria o maior conflito armado de todos os tempos. A ideia da “Europa para os alemães” certamente não era um bom presságio, mas contava com muitos admiradores. Em março de 1938, Hitler procedeu com o Anschluss, a anexação da Áustria. Em setembro de 1939, tendo a Itália de Mussolini ao seu lado, a Alemanha invadiu a Polônia e declarou guerra à França e à Grã-Bretanha: era o início da Segunda Guerra Mundial, quando todo o poderio do Estado europeu moderno foi mobilizado com o objetivo principal de conquistar e explorar outros povos europeus (JUDT, 2007).

Quando, na primavera de 1945, a Alemanha assinou sua capitulação, poucas aldeias e cidades europeias haviam conseguido escapar incólumes à guerra. Muitos vilarejos na rota de invasão do leste europeu foram simplesmente riscados do mapa. Os sistemas de transporte (ferroviário, rodoviário e hidroviário) e de comunicação foram seriamente avariados em muitos países. Uma vez que a maior parte da destruição fora imposta a casas e prédios residenciais, muitos não tinham mais onde morar. Além disso, a destruição de fazendas e áreas cultiváveis reduziu sensivelmente a oferta de alimentos, de modo que o racionamento e a inflação passaram a fazer parte do cotidiano de milhares de pessoas em todo o continente. Por fim, o comprometimento dos sistemas de saneamento básico (água e esgoto) induziu a disseminação de inúmeras doenças, em especial nas grandes cidades.

Mas as perdas materiais foram insignificantes se comparadas às perdas humanas sofridas. Os combates militares no campo e nas cidades, os bombardeios, as execuções, o extermínio de povos, a fome, as doenças, os campos de concentração, os trabalhos forçados, as fugas e os deslocamentos resultaram na morte de cerca de 37 milhões de pessoas, somente na Europa. Em alguns países, o número de mortes entre a população civil superou as baixas militares. (MAZZUCHELLI, 2009).

Durante dias, mulheres e crianças desamparadas, cujos maridos e pais não mais retornariam (ou retornariam anos mais tarde, após a libertação dos prisioneiros de guerra), eram vistas por entre os escombros de Berlim, Colônia, Dresden, Düsseldorf, Hamburgo ou dezenas de outras cidades alemãs, como que a procura dos restos de um passado que não existia mais. Um cenário semelhante podia ser visto em Londres (na Grã-Bretanha), em Roterdã (na Holanda), em Varsóvia (na Polônia)...

Em resumo, a magnitude da calamidade europeia indicava que o esforço de reconstrução seria hercúleo. Visualmente, parecia que muitos países tinham sido golpeados e surrados a ponto de não haver qualquer esperança de recuperação (JUDT, 2007).

Era muito claro que o sofrimento a que foram submetidos os europeus no imediato pós-guerra era o resultado inevitável da intolerância – da tentativa de resolver divergências por meio da barbárie. Havia nesse sofrimento, portanto, uma lição importante a ser aprendida, conforme perceberam aqueles de perspicácia, como o primeiro-ministro britânico Winston Churchill. Em um discurso na Universidade de Zurique, na Suíça, em 1948, disse ele, retomando a tese dos idealistas de décadas passadas:

“(...) It is the origin of most of the culture, arts, philosophy, and science both of ancient and modern times. If Europe were once united in the sharing of its common inheritance there would be no limit to the happiness, the prosperity, and the glory which its 300,000,000 or 400,000,000 people would enjoy. (...) And why should there not be a European group, which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this mighty continent? And why should it not take its rightful place with other great groupings and help to shape the honourable destiny of man? In order that this may be accomplished there must be an act of faith in which the millions of families, speaking many languages, must consciously take part.(...) Therefore I say to you: Let Europe arise!”

2.1.2 O Plano Marshall e a União Europeia de Pagamentos

O primeiro obstáculo a ser transposto no processo de reconstrução da Europa era a escassez de dólares (dollar shortage). Os países europeus ainda não tinham capacidade de gerar divisas por meio das exportações, mas era grande a sua necessidade de importar bens de capital e bens intermediários, além de bens de consumo não-duráveis e alguns bens de consumo duráveis. A situação se agravou com o rigoroso inverno de 1946-47 (COUTINHO, 1981).

Os Estados Unidos estavam dispostos a ajudar a Europa. Afinal, ela era uma parte importante do projeto de criar uma nova ordem mundial multilateral. Inicialmente, os norte-americanos pensaram que poderiam aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos dos países europeus por meio de empréstimos de longo prazo. Uma solução semelhante havia sido empregada pouco tempo antes para restaurar a conversibilidade da libra esterlina (BLOCK, 1980). Mas, quando a Guerra Fria assumiu contornos mais precisos, os Estados Unidos perceberam que deveriam tomar providências mais contundentes para acelerar a recuperação da Europa. Era necessário fortalecer o capitalismo europeu e ligá-lo ao capitalismo norte-americano o quanto antes. Para Washington, afinal, perder a Europa para os comunistas era algo absolutamente impensável (COUTINHO, 1981).

Nesse contexto, uma solução foi apresentada pelo Secretário de Estado George Marshall, em um discurso na Universidade Harvard em 5 de junho de 1947. O Plano para Reconstrução Europeia, aprovado pelo Congresso após forte pressão do presidente Truman, consistia no envio de ajuda financeira e material aos países europeus afetados pela guerra, ao mesmo tempo em que medidas seriam adotadas para promover as importações de produtos europeus pelos Estados Unidos. Dessa forma, seriam asseguradas as condições para que os países europeus pudessem dar prosseguimento à reconstrução e aliviar a penúria a que muitos estavam expostos no imediato pós-guerra.

Um aspecto fundamental do plano era que os recursos seriam entregues aos europeus (e não aos alemães, aos franceses, aos ingleses, etc.), de modo que eles deveriam repartir esses recursos entre si e decidir em comum acordo o que fazer com eles. Em outras palavras, os europeus eram obrigados a cooperar, se quisessem receber a assistência norte-americana. Isso foi feito por intermédio de uma instituição comum, a Organização Europeia de Cooperação Econômica, criada em 1948.

Os Estados Unidos também estimularam a criação da “União Europeia de Pagamentos”. O objetivo da UEP era assegurar que a escassez de divisas não obrigasse os países europeus a reduzirem o comércio entre si. A UEP funcionava como uma câmara de compensação (clearing house): ela permitia compras e vendas entre os países participantes, de modo que o dólar e o ouro só eram transferidos no final do mês, quando se procedia aos acertos de saldos. Inicialmente, apenas uma parte dos saldos era regularizada, de modo que a parte restante era transformada em crédito do credor ao devedor. À medida que o estoque de reservas conversíveis era reconstituído, diminuía a fração do saldo pendente, aumentando a fração que era efetivamente liquidada em dólares ou ouro:

“The EPU [European Payments Union] operated as follows. Each month it took over all the deficits and surpluses that its member states incurred in their trade with one another. For each country the total of bilateral deficits was balanced with that of bilateral surpluses, and the monthly net figure of each country was recorded by the (...) Bank for International Settlements (BIS) which acted as agent for EPU. (...) at the end of each month, every member had a cumulative net position vis-à-vis the EPU. A cumulative debt position had to be settled partly by relinquishing gold or dollars and partly by EPU credits. In the case of cumulative credit position the EPU paid over gold or dollars, or credited the country concerned accordingly” (VAN DER WEE, 1986, p.446)

O Plano Marshall durou de 1948 até 1952. Como um todo, o Plano somou cerca de 26 milhões de dólares. Por sua vez, a UEP durou de 1950 a 1958. Ambas contribuíram sobremaneira para a reconstrução da Europa, mas também para o aumento da cooperação entre os países do continente. Aparentemente, portanto, foram os norte-americanos, e não os europeus, os que primeiro deram ouvidos às palavras de Churchill na Suíça.

Graças ao impulso norte-americano, as políticas que defendiam a prosperidade de uma nação à custa das nações vizinhas passaram a parecer aos europeus, em primeiro lugar, imprudentes, depois desnecessárias e, finalmente absurdas (JUDT, 2007). Em um dos muitos cartazes criados para divulgar o Plano Marshall entre os países da Europa, podia-se ler: “whatever the

weather, we must act together”. A mensagem não era nova, mas agora chamava a atenção. E a julgar pelo que haviam passado os europeus nos últimos anos, isso não era pouca coisa.

2.1.3 A CECA, a CEE e a Euratom e a constituição da CE

Foi na década de 50 que o semblante europeu sofreu as maiores e mais importantes transformações. Ali, o futuro do Velho Mundo foi selado.

Assentada a poeira, a “questão alemã” dividia opiniões. Que fazer com a Alemanha?

Não havia dúvidas de que a Segunda Guerra Mundial foi a Guerra de Hitler. E Hitler chegara ao poder com a anuência dos alemães... Assim, de acordo com o consenso que prevaleceu no imediato pós-guerra, era necessário ocupar a Alemanha, não como um país libertado, mas como um país inimigo derrotado.

Nos Estados Unidos, por exemplo, era grande o apelo do chamado “Plano Morgenthau”. Apresentado em setembro de 1944 pelo Secretário do Tesouro norte-americano Henry Morgenthau Jr., o plano previa a desmilitarização, a desnazificação e o desmantelamento do parque industrial da Alemanha. O país ainda seria dividido, sendo que as suas principais regiões (como o Sarre e o vale do Ruhr) seriam internacionalizadas ou simplesmente anexadas por vizinhos. Embora contasse com o apoio inicial de Roosevelt, o plano encontrou forte oposição, e acabou por não ser levado adiante (BLOCK, 1980).

Uma solução alternativa foi encontrada durante a Conferência de Potsdam, em 1945, quando a Alemanha foi dividida em quatro setores de ocupação, os quais ficariam sob a administração dos quatro países considerados “vencedores” da Segunda Guerra Mundial, isto é, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e URSS.

Mas, conforme os ânimos entre o Ocidente e Oriente se acirravam, esse consenso se alterou. Que vantagem adviria de reduzir a Alemanha a uma situação praticamente pré-industrial? A posse de uma Alemanha forte pelo Ocidente seria um trunfo para os Estados Unidos e o capitalismo, da mesma forma que a posse de uma Alemanha forte pelo Oriente seria um trunfo para a URSS e o comunismo. Naturalmente, Washington e Moscou sabiam disso.

“Tinha ficado bem claro – primeiro para os britânicos, depois para os norte-americanos, mas tarde para os franceses e, finalmente, para os soviéticos – que o único meio de impedir que a Alemanha fosse o problema seria mudar os termos do debate e considerá-la a solução. Isso foi constrangedor, mas funcionou” (JUDT, 2007, p.142).

As potências ocidentais declararam, então, seu apoio à constituição de um Estado alemão ocidental em junho de 1948. Um ano mais tarde, em 23 de maio de 1949, surgia a “República Federal da Alemanha” (RFA) como resultado da unificação política e econômica dos setores de ocupação britânica, norte-americana e francesa, embora os aliados reservassem para si alguns poderes de intervenção e até o direito de assumir o controle direto, se assim julgassem necessário. Em 15 de setembro de 1949, Konrad Adenauer tornou-se o primeiro chanceler da RFA. A resposta soviética não tardaria, é verdade: em 7 de outubro de 1949 foi criado um Estado alemão oriental, a chamada “República Democrática Alemã” (RDA), a qual estaria subordinada aos interesses do Kremlin¹¹.

Ocorre, porém, que a Alemanha Ocidental, mesmo depois de se tornar um Estado, não possuía relações estreitas com o restante do continente. A maioria dos europeus ocidentais – e, particularmente, os franceses – ainda viam os alemães com alguma desconfiança. Mas a verdade era que, no contexto do pós-guerra, a Europa precisava da Alemanha e a Alemanha precisava da Europa. Como reduzir a distância entre a Alemanha e a Europa? A resposta a essa questão passava necessariamente pela conciliação entre alemães e franceses. Desde a Guerra Franco-Prussiana, no século XIX, as relações entre Berlim e Paris eram restritas ao mínimo...

Aproveitando-se do fato de que recursos essenciais à reconstrução da Europa, como o carvão e o aço, estavam no vale do Ruhr, na Alemanha, Jean Monnet propôs às autoridades francesas aquele que ficaria conhecido como “Plano Schuman”. A medida constituiu verdadeira revolução diplomática. A essência do plano era bastante simples. Nas palavras de Robert Schuman, ministro das relações exteriores da França, durante a apresentação do plano: “o governo francês propõe que a totalidade da produção franco-germânica de carvão e aço fique sujeita a uma Alta Autoridade comum, inserida na estrutura de uma organização que também ficasse aberta à participação dos demais países da Europa”.

¹¹ Enquanto isso, Berlim permaneceu dividida, tornando-se um foco de tensão entre o Ocidente e o Oriente. “Em 19 de agosto de 1961, as autoridades de Berlim Oriental designaram soldados e operários para a tarefa de dividir a cidade. Em três dias foi erguido um muro improvisado (...). Nas semanas seguintes, o muro ficou mais alto e fortalecido. Holofotes, arame farpado e guaritas foram acrescentados; (...) Ruas e praças foram cortadas ao meio e todas as comunicações entre os dois lados da cidade ficaram sujeitas à monitoração policial ou então foram, simplesmente, interrompidas. Berlim tinha agora o seu muro” (JUDT, 2007).

A proposta francesa foi acolhida com entusiasmo pelos alemães. Naquela ocasião, Konrad Adenauer declarou o seguinte: “esse plano do governo francês conferiu às relações entre nossos dois países, que estavam ameaçadas de paralisação devido a desconfianças e diferenças, um novo ímpeto em prol de uma cooperação construtiva”. Assim, a Alemanha foi o primeiro país europeu a ratificar o plano da França. Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Itália seguiram o exemplo alemão. Os seis países da Europa Ocidental assinaram o Tratado de Paris em abril de 1951, criando a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”.

Conforme já haviam percebido os norte-americanos alguns anos antes, europeus como os franceses Jean Monnet e Robert Schuman, o alemão Konrad Adenauer, o italiano Alcide de Gasperi, o luxemburguês Robert Bech, o holandês Johan Willen Beyen e o belga Paul-Henri Spaak começavam a reconhecer que uma “solução europeia” era, de fato, a melhor resposta aos seus problemas individuais. Nas palavras de Monnet:

“There will be no peace in Europe if the States rebuild themselves on the basis of national sovereignty, with its implications of prestige politics and economic protection (...). The countries of Europe are not strong enough individually to be able to guarantee prosperity and social development for their peoples. The States of Europe must therefore form a federation or a European entity that would make them into a common economic unit”.

O grande mérito da CECA foi assegurar a paz entre as nações vencedoras e vencidas, por meio da delegação voluntária de competências a um conjunto de instituições comuns regidas pelo princípio da igualdade. Mas o seu alcance era pequeno, pois se restringia a alguns setores específicos (carvão e aço). Fortalecia-se o consenso de que era preciso ir além. Mas esse processo não deveria ser precipitado. Àquela altura, estava claro que a integração política e militar não era viável, ao menos naquele momento. Parecia evidente que a ênfase da integração deveria recair inicialmente no âmbito econômico, uma vez que seria aí mais fácil coordenar interesses. As questões mais delicadas seriam deixadas para depois – nas palavras de El-Agraa (2007), elas entrariam em pauta no momento certo, pela “porta de trás”.

O aprofundamento do processo de integração europeu foi discutido em uma conferência realizada em Messina, na Itália, e foi preparado por um comitê chefiado por Paul Henri-Spaak, o qual havia sido primeiro-ministro da Bélgica. Spaak possuía grande experiência no assunto, uma vez que seu país integrava o Benelux (o “Acordo do Benelux” assegurava o trânsito livre de mercadorias, serviços, capital e trabalho entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Ele havia entrado em vigor em julho de 1948).

As negociações prosseguiram até 1957, quando foi assinado o Tratado de Roma pelos mesmos seis países que compunham a CECA. O Tratado de Roma reúne dois documentos: o Tratado Constitutivo de “Comunidade Europeia de Energia Atômica” (Euratom) e o Tratado Constitutivo da “Comunidade Econômica Europeia” (CEE).

A Euratom destinava-se a controlar o desenvolvimento da energia atômica na Europa e a assegurar a sua utilização para fins pacíficos. Pouco foi feito, entretanto, de modo que as principais decisões sobre o setor nuclear permaneceram a cargo dos países-membros.

Muito mais bem sucedida foi a CEE, que previa, entre outras medidas: 1) o livre-comércio entre os países-membros; 2) a livre-circulação dos fatores de produção entre os países-membros; 3) a elaboração de políticas comuns; 4) a coordenação de políticas econômicas dos países-membros; 5) a criação do “Fundo Social Europeu” (FSE); 6) a criação do “Banco de Investimento Europeu” (BIE); e 7) a criação de uma política comercial comum em relação ao resto do mundo.

“A CEE era um consórcio franco-germânico no qual Bonn garantia as finanças e Paris ditava as políticas.” (JUDT, 2007, p.316). Ela fez com que o Tratado de Roma assumisse um tom liberal muito diferente do Tratado de Paris, tom esse que só foi amenizado pela inclusão de palavras como “políticas comuns”, “FSE” e “BIE” ao seu texto.

“They (...) sought to open up the national economies as means of avoiding the protectionism that had characterized inter-war Europe. Poor economic performance was widely perceived to have provided a climate of political instability conducive to the growth of fascism in Europe” (BULMER, 2001, p.3)

De qualquer forma, o panorama era o seguinte no final da década de 50: havia a CECA, havia a CEE e havia a Euratom. A questão era que essas mesmas três organizações possuíam as mesmas três instituições básicas: uma Comissão (órgão executivo), um Conselho e um Parlamento (órgãos legislativos), e um Tribunal de Justiça (órgão judiciário). No intuito de evitar a repetição desnecessária de instituições, os seis países que pertenciam a essas organizações assinaram o Tratado de Bruxelas, em 1961. O tratado reuniu a CECA, a CEE e a Euratom em uma entidade comum provida de uma Comissão, um Conselho, um Parlamento e um Tribunal de Justiça. Essa entidade comum foi chamada “Comunidade Europeia” (CE).

Àquela altura, então, o projeto de integração europeu havia assumido uma aura de inevitabilidade, de irreversibilidade. Nenhuma experiência de integração regional havia sido tão bem-sucedida...

Convém aqui resgatar a posição da Grã-Bretanha sobre tudo isso. Os ingleses se retiraram das negociações do Plano Schuman e do Tratado de Paris assustados com um projeto de integração do tipo supranacional e não intergovernamental¹². Eles optaram por não participar também das negociações que levaram à formação da CEE. Mais que isso, no intuito de contrapor o processo em curso no continente, a Grã-Bretanha comandou a formação da “Associação Europeia de Livre-Comércio” (EFTA). No início, os ingleses dispunham de seu Império e de relações especiais com os Estados Unidos. Entretanto, eles não demoraram a perceber que seu futuro estava do outro lado do Canal da Mancha. Além disso, os ingleses logo constataram que seu distanciamento em relação à Europa continental acabou permitindo que o poder sobre a região caísse nas mãos dos franceses e alemães. No início dos anos 60, os ingleses reconsiderariam. Mas no contexto do pós-guerra, pouco tempo era muito tempo. A integração regional, não havia dúvidas, era um projeto franco-germânico.

Charles de Gaulle vetou o ingresso da Grã-Bretanha na CE duas vezes (o primeiro veto ocorreu em janeiro de 1963; o segundo, ocorreu em novembro de 1967). Somente na terceira vez, quando De Gaulle não era mais o presidente da França, o pedido de ingresso foi aceito – de modo que se iniciaram os preparativos para a primeira expansão do bloco europeu. Em 1973, a CE recebeu os ingleses. Com eles, também vieram a Dinamarca e a Irlanda, países que estavam subordinados economicamente à Grã-Bretanha. Com a expansão, a CE passou a ser composta por doze países.

A decisão do ingresso desses países, assim como outras decisões no período, foi tomada em um encontro entre os chefes de governo dos países-membros da CE. Na realidade, esses encontros se tornaram cada vez mais frequentes à medida que questões fundamentais (como a expansão, o orçamento europeu, etc.) entravam em pauta. Eles se tornaram tão frequentes que se tornaram oficiais: as reuniões do chamado Conselho Europeu passariam a ocorrer ao menos duas vezes ao ano. O Conselho Europeu passou a compor o conjunto de instituições básicas da CE, ao lado da Comissão Europeia, do Conselho dos Ministros, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça. O Parlamento Europeu, inclusive, por decisão do Conselho Europeu, passou a ser eleito por meio de eleições diretas (em todos os países-membros) a partir de 1979.

¹² Como visto, no modelo de integração regional supranacional, os países-membros concordam em transferir sua soberania sobre determinadas questões para um conjunto de instituições supranacionais. No modelo de integração regional intergovernamental, essas instituições supranacionais não existem; todas as decisões são tomadas por meio da negociação entre os governos dos países-membros.

2.1.4 O Programa para o Mercado Único e o Ato Único Europeu

Após a euforia dos anos 50 e 60, a segunda metade da década de 70 e a primeira metade da década de 80 foram menos plenas em realizações. Parecia que o ímpeto integrador do pós-guerra tinha perdido força. Isso se deve, em alguma medida, ao contexto econômico da época: as crises do petróleo de 1974 e 1979, o choque de juros de 1981, a redução do ritmo de crescimento do PIB e o aumento da inflação (estagflação) tornaram todos mais cautelosos.

A redenção veio quando Jacques Delors, ocupou a presidência da Comissão Europeia. Sob sua orientação, o comissário inglês Francis Cockfield preparou um livro branco no qual estabelecia diretrizes para a supressão de todos os obstáculos remanescentes à livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre os países-membros. Em outras palavras, tratava-se de concluir o que o Tratado de Roma já havia começado. O chamado Relatório Delors, apresentado em junho de 1985, previa a conclusão de um “mercado único” em um prazo de, no máximo, sete anos – ou seja, até 1º de janeiro de 1993.

Para que o Programa de Mercado Único fosse realizado como planejado, os doze países que compunham a CE assinaram o “Ato Único Europeu” (AUE), em 1986. O AUE era um documento que previa as mudanças institucionais necessárias para que o mercado único fosse concluído dentro do prazo estipulado. Dentre essas mudanças, destaca-se a adoção de novas normas legislativas, como a adoção mais frequente da votação por maioria qualificada no Conselho dos Ministros (o que agilizaria o processo decisório).

Em 1986, foi também concluída a segunda onda de expansão da CE. Em 1981, a Grécia havia ingressado no bloco após a junta militar que governava o país ter entregado o poder aos civis. Em 1986, Portugal e Espanha ingressam no bloco após a deposição dos ditadores Antônio Salazar e Francisco Franco, respectivamente.

A segunda onda de expansão foi muito diferente da primeira, por uma razão bastante simples: em 1973, a Irlanda era pobre, mas pequena, ao passo que a Dinamarca e a Grã-Bretanha eram países ricos e, portanto, contribuintes ativos do orçamento comum. Naquela ocasião, os novos participantes somaram aos cofres e ao prestígio da CE sem aumentar-lhe por demais os custos. Em 1986, entretanto, a situação era outra. Grécia, Espanha e Portugal eram países bastante atrasados. Nesse caso, para que o Programa para o Mercado Único pudesse ser concluído de acordo com os termos estabelecidos pelo Relatório Delors, a CE teve de recorrer a mecanismos institucionais de auxílio aos países mais pobres do bloco. Ao conjunto desses

mecanismos destinados a evitar que os países mais atrasados perdessem o trem da História deu-se o nome de política regional.

2.1.5 O Tratado de Maastricht e o Euro

Ao marasmo da década de 80 seguiu-se, então, um turbilhão. O comunismo já não era mais o mesmo na Europa Oriental. A desaceleração da economia era uma realidade e o poder do partido já não era suficiente para conter as crescentes manifestações em favor de reformas, seja na URSS e em seus Estados satélites, seja na Iugoslávia.

Os primeiros sinais de que a “Cortina de Ferro” não tardaria a ruir vieram de Moscou, com o anúncio das políticas perestroika (abertura econômica) e glasnost (abertura política) pelo então chefe do partido na URSS, Mikhail Gorbachev. Pressionadas, as autoridades da RDA, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia, seguiram o exemplo do governo soviético e iniciariam os seus próprios processos de abertura econômica e política.

Mas a “revolução controlada” iniciada por Gorbachev logo sairia do controle. Na noite de 9 de novembro de 1989, Günter Schabowski, um oficial do partido comunista que governava a RDA, anunciou a liberalização imediata do trânsito através dos postos fronteiriços com a RFA. A declaração foi transmitida ao vivo pelos meios de comunicação. Em Berlim, as duas Alemanhas se encontraram. De ambos os lados da fronteira, gritavam as multidões: “*Wir sind das Volk!*” (“nós somos o povo!”). Naquele dia, o muro que dividiu a Alemanha e foi o símbolo da Guerra Fria deixou de existir. Não demorou para que essas mesmas multidões passassem a reivindicar algo diferente: “*Wir sind ein Volk!*” (“nós somos um povo!”). Assim, quase um ano depois da queda do Muro de Berlim, a RDA foi (re)integrada à RFA.

A partir daí, a fragmentação total da Europa comunista foi apenas uma questão de meses. Em 9 de dezembro de 1991, a URSS deixou de existir. Antes, porém, Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária, Romênia, entre outros, haviam se libertado da influência de Moscou. Enquanto isso, mais ao sul, um processo semelhante de desintegração ocorria na Iugoslávia. O país composto por uma variedade de etnias foi capaz de sobreviver sob o comando de Josip Tito. Com a sua morte em 1980, entretanto, a explosão do “caldeirão eslavo” tornou-se um evento anunciado. Em junho de 1991, Croácia e Eslovênia declararam independência. Em setembro, foi a vez da Macedônia, e, em outubro, da Bósnia-Herzegovina. Nesse último caso, o processo foi traumático, pois envolveu um

grave conflito étnico-religioso. Em 2006, Sérvia e Montenegro, o que havia restado da antiga Iugoslávia após 1991, tornaram-se, enfim, países independentes.

De todas essas transformações, a que primeiro afetou o processo de integração europeu foi a unificação alemã. A França se apressou a mostrar que os alemães poderiam se unificar, mas que isso teria um custo: a Alemanha precisaria se comprometer com a Europa, submetendo-se a uma união ainda mais estreita com seus vizinhos – cujos termos seriam estabelecidos em um novo tratado. Disposta a garantir a unificação, a Alemanha assentiu.

Foi nesse contexto que em 1º de janeiro de 1992 os doze países da CE assinaram o Tratado de Maastricht.

O tratado de Maastricht cria a “União Europeia” (UE), a qual seria constituída por três pilares: 1) As Comunidades Europeias: reúne as atividades da ex-CEE (mercado único, políticas comuns, união econômica e monetária), da CECA (até 2002, quando o Tratado de Paris expirou) e da Euratom; 2) A Política Externa e de Segurança Comum (PESC - cujos objetivos eram: salvaguardar os valores comuns, os interesses básicos e a independência da UE; reforçar a segurança da UE e dos seus membros; manutenção da paz e reforço à segurança internacional; desenvolvimento e consolidação da democracia e do estado de direito, bem como o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Decidiu-se ainda que a PESC poderia, eventualmente, levar ao desenvolvimento de uma política de defesa comum); 3) Os Assuntos Internos e de Justiça (o que inclui: política de asilo e de imigração; o combate ao tráfico de drogas e de armas; e o combate à corrupção).

Em suma, o documento reforça as conquistas do projeto de integração europeu e cria as bases para o seu aprofundamento nos anos seguintes, por meio do desenvolvimento de uma política externa e de defesa comum, uma maior cooperação em assuntos internos e de justiça e o estreitamento da cooperação econômica. A criação de uma união econômica e monetária foi a mais ambiciosa dentre as intenções previstas pelo Tratado de Maastricht (sua viabilidade, inclusive, estava longe de ser um consenso). Mas ao contrário do que pode parecer, ela já vinha sendo preparada há algum tempo pelos países da CE...

Quando em 1971, os Estados Unidos romperam com os acordos de Bretton-Woods e iniciaram o regime de câmbio flutuante, os países europeus, que desde o Tratado de Roma já aventavam a possibilidade de uma união econômica e monetária, decidiram evitar margens de flutuação superiores a 2,25% entre as moedas europeias, por meio de intervenções no

mercado de câmbio (o fato de os países europeus estarem mais abertos ao comércio os deixava mais sensíveis às flutuações na taxa de câmbio). A chamada “serpente”, entretanto, não durou muito. A maioria dos países participantes não foi capaz de manter a sua taxa de câmbio dentro dos limites estabelecidos. Alguns até mesmo deixaram o acordo, como foi o caso da França. Em 1979, esse sistema foi substituído pelo Sistema Monetário Europeu, quando se criou uma moeda de referência chamada European Currency Unit. Cada moeda doméstica tinha uma taxa de câmbio em relação a essa ECU e eram permitidas margens de flutuação de 2,25% nas taxas de câmbio bilaterais (EICHENGREEN, 2000).

Com o Tratado de Maastricht, criou-se um cronograma para a definitiva união econômica e monetária. Esse cronograma incluía três etapas: 1) total liberdade de circulação de capitais na UE e supervisão das políticas econômicas dos países-membros; 2) criação do Instituto Monetário Europeu e dos critérios de convergência (regras a serem seguidas por aqueles que pleiteavam aderir à nova moeda, e que versavam sobre a taxa de inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, o déficit público e a dívida pública); e 3) fixação das taxas de câmbio e substituição das moedas nacionais pela moeda comum.

Em 1º de janeiro de 1999, os países que completaram com sucesso as etapas um e dois fixaram as suas taxas de câmbio em relação à European Currency Unit, que passou a se chamar “euro” (€). Naquela data, o BCE substituiu o IME e passou a ser responsável pela política monetária e cambial, definida e executada em euros. A política fiscal dos países que adotassem a nova moeda deveria respeitar as rígidas regras do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

Entre 1999 e 2001, o euro não existia fisicamente, sendo utilizado sobretudo no mundo dos negócios, e não nas transações diárias realizadas pelos cidadãos em suas operações cotidianas. As novas notas e moedas só foram introduzidas em 1º de janeiro de 2002. Naquela época, compunham a zona do euro a Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Grécia, Portugal e Espanha. Grã-Bretanha e Dinamarca, embora tivessem completado as etapas um e dois, optaram por não avançar para a etapa três.

Áustria, Finlândia e Suécia haviam ingressado na UE em 1995, na terceira onda de expansão do bloco. Antes, porém, esses países tiveram de atender os três Critérios de Copenhagen, definidos na capital dinamarquesa em 1993 pelos então doze países-membros. Os três critérios são: 1) a existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os Direitos do Homem e o respeito e proteção às minorias (critério político); 2) a

existência de uma economia de mercado, capaz de fazer frente à concorrência dos demais países-membros (critério econômico); 3) a capacidade de assumir as obrigações decorrentes da adesão, o que inclui o conjunto das leis, políticas e práticas já estabelecidas pelos países-membros (critério do acervo comunitário ou *acquis communautaire*).

O Tratado de Maastricht sofreu a sua primeira modificação em 1997, com a assinatura do Tratado de Amsterdã. Dentre as provisões do novo documento, destaca-se a maior ênfase às questões sociais (praticamente ignoradas no âmbito da integração econômica e monetária). Além disso, foram dados alguns passos em direção ao fortalecimento da Política Externa e de Segurança Comum.

2.1.6 A expansão para o leste

Como visto, dentre as transformações do final da década de 80 e início da década de 90, a que primeiro afetou o processo de integração europeu foi a unificação alemã. Deve-se agora observar a transformação que veio afetar o processo de integração europeu após o Tratado de Maastricht, qual seja, o fim do comunismo no leste europeu.

Depois de anos esquecidos além da “Cortina de Ferro”, poloneses, húngaros, tchecos, eslovacos, estonianos, letões, lituanos, etc. estavam ansiosos para retornar à Europa. Para eles, ela os ajudaria a modernizar a sua economia, conquistar novos mercados, estabilizar a política interna, reconquistar visibilidade internacional, etc. Nos termos de Judt (2007, p.395):

“(...) o lamento pela perda da identidade europeia tinha adquirido um significado especial para os europeus orientais nos últimos anos, como surgimento de algo novo no Ocidente: uma entidade institucional – uma Comunidade Europeia, uma União Europeia – construída em torno de valores declaradamente ‘europeus’, com os quais os europeus do leste se identificavam prontamente: direitos individuais, deveres cívicos, liberdade de expressão e movimento. O debate sobre a ‘Europa’ se tornou menos abstrato e mais interessante para os jovens. Não mais constituindo um lamento pela cultura perdida da velha Praga ou Budapeste, o tópico agora representava um conjunto de metas políticas concretas e alcançáveis. O antônimo do comunismo não era ‘capitalismo’, mas ‘Europa’”

A UE sabia que a expansão para o leste seria o maior desafio até então enfrentado. Em primeiro lugar, porque ela contemplaria um número muito grande de países; e em segundo, porque a maioria desses países era bastante atrasada. Por essa razão, postergou-se o quanto se pôde o ingresso desses países no bloco, sob o argumento de que a expansão ocorreria quando as condições fossem consideradas “propícias”. Mas ela era inevitável, e todos sabiam disso.

Assim, em 1998 a UE inaugurou, oficialmente, o processo de admissão. Seguiram-se cinco anos de negociações intensas e por vezes difíceis. Bruxelas invadiu as capitais dos países candidatos, no intuito de assegurar que eles atendessem os critérios estabelecidos em Copenhague.

Paralelamente, o bloco começou os preparativos internos para receber os novos membros. Em 26 de fevereiro de 2004, foi assinado o Tratado de Nice, na Riviera francesa. O tratado cuidou de conceber as modificações institucionais necessárias para acomodar doze novos países de uma só vez. As modificações acabaram por alterar a estrutura de poder na UE, afetando o Conselho dos Ministros, a Comissão, o Parlamento e a Corte de Justiça.

Ao término das negociações, e estando todas as exigências da UE devidamente incorporadas (incluindo os três Critérios de Copenhague), a expansão ocorreu. Em Atenas, em 1º de maio de 2004, Polónia, República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letónia, Estónia, Chipre e Malta juntaram-se aos quinze países-membros para assinar o Tratado de Admissão. Bulgária e Romênia entraram no bloco dois anos depois, em 2007.

Dentre os novos países-membros, apenas Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estónia e Malta adotaram o euro.

2.1.7 A “Europa” no século XXI

Ao “arrumar a casa” para os novos países-membros, a UE também se preocupou em “arrumar a casa” para os desafios do novo século. Em 2000, todos estavam cientes de que, para poder competir com os Estados Unidos e outros grandes e promissores atores da economia mundial, inclusive os países emergentes como China, Índia e Brasil, a economia europeia precisava de uma profunda modernização. Reunidos na capital portuguesa, em março daquele ano, os europeus fixaram um ambicioso objetivo de médio prazo (a chamada “Estratégia de Lisboa”): tornar a UE a “economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”.

Na esteira da expansão para o leste, foi lançado também um projeto de aprofundamento sem precedentes do processo de integração regional. A Constituição Europeia seria um único texto que substituiria todos os tratados anteriores. Para que esse texto começasse a vigorar, entretanto, ele deveria ser ratificado por todos os países-membros. Em 2005, referendos

realizados na França e na Holanda rejeitaram a Constituição Europeia. O non francês e o nee holandês mostraram que nem todos estavam preparados para um processo de integração do tipo wider and deeper.

Por essa razão, a carta foi posta de lado e um período de reflexão teve início. Em 2007, os líderes europeus expressaram, por meio da chamada Declaração de Berlim, a intenção de preparar um novo documento para a UE, em substituição à constituição rejeitada em 2005. Novas e intensas rodadas de negociação se seguiram, nas quais os europeus novamente evitaram tocar em questões delicadas, notoriamente no âmbito político.

O resultado foi o Tratado de Lisboa, o último dentre os tratados da UE. Envolto por grande publicidade, o tratado foi assinado no Mosteiro dos Jerônimos, na capital portuguesa, em 13 de dezembro de 2007. O documento foi ratificado pelos 27 países-membros sem grandes problemas e passou a vigorar dois anos depois, em 1º de janeiro de 2010. Ao contrário da Constituição Europeia de outrora, o tratado prevê apenas revisões e emendas aos tratados anteriores. Menos pretensioso, seu objetivo é tornar a UE mais democrática, eficiente e transparente.

Dentre suas principais disposições, destacam-se: 1) a criação de mecanismos que assegurem a maior participação dos cidadãos e dos parlamentos nacionais no processo decisório europeu; e 2) medidas que garantam à Europa uma voz mais forte e clara no mundo.

Quanto ao primeiro ponto, o objetivo era resolver o tão conhecido “déficit democrático” da UE. A principal preocupação das autoridades europeias era de que a sensação amplamente compartilhada pelos cidadãos europeus de que “as decisões eram tomadas ‘lá, por eles’, com consequências ‘aqui, para nós’, decisões sobre as quais ‘nós’ não podemos opinar”, acabasse por transformar o “desinteresse” em “hostilidade” em relação a UE.

Quanto ao segundo ponto, o objetivo era resolver a questão: “se quiser falar com a UE, que número devo chamar?”. Para tanto, criaram-se os cargos de presidente do Conselho Europeu (assumido pelo belga Herman van Rompuy) e de Alto Representante para a PESC (assumido pela inglesa Catherine Ashton). Além disso, o cargo de presidente da Comissão Europeia (assumido pelo português José Manuel Barroso) foi preservado. Grosso modo, Van Rompuy e Barroso seriam o “presidente” e o “primeiro-ministro” da UE, respectivamente, enquanto que Ashton seria a “ministra das relações exteriores”.

2.1.8 “Europe matters”

Em 50 anos, a Europa passou de uma expressão geográfica e cultural para modelo de cooperação e polo de atração para indivíduos e países. Esse processo não aconteceu “da noite para o dia”. Ele foi lento, cumulativo. Muitas vezes, bastante difícil.

Adversidades existiram no passado, existem no presente e certamente existirão no futuro. Isso porque não é fácil coordenar os interesses e as ações de 27 países tão diferentes. Mas a julgar pelo nível de complexidade atingido pela UE em relação a qualquer outra iniciativa de integração regional no mundo, não há dúvidas de que os europeus foram bem-sucedidos.

E esse feito torna-se ainda mais intrigante quando são consideradas as circunstâncias extremamente adversas em que o processo de integração regional europeu se iniciou. De fato, nenhum outro continente conseguiu desenvolver algo tão grandioso como a UE, nem mesmo aqueles em que a boa convivência entre vizinhos é uma característica secular (como é o caso da América Latina).

Certa vez, ao comentar os desafios que se impõem à Europa no século XXI durante uma palestra ministrada a um conjunto de estudantes do Texas, nos Estados Unidos, disse a então-comissária europeia Benita Ferrero-Waldner: *“Did you reach the conclusion that the EU is history? (...) Is Europe beginning a gradual decline? I expect you can guess my answer: ‘No’. As is sometimes said, the EU thrives on crisis”*. E acrescentou: *“As the Chinese Ambassador in Brussels put it when discussing the creation and success of the European Union, “[it’s] one of those events which happen in the world only every four or five hundred years.”*

O fato é que a Europa importa, sim. Ela é uma potência *sui generis*, uma vez que não se impõe pela armas. Um dos seus pontos fortes é a sua economia. Apesar de todos os seus problemas, não há dúvidas quanto à grandiosidade da economia europeia. Afinal, o que acontece ali tem implicações em todos os quatro cantos do mundo.

De acordo com o Gabinete de Estatísticas da UE, no ano de 2005:

1. A UE expandiu seu tamanho para 27 países-membros, com uma população de 493 milhões de pessoas, uma área de quase 4,2 milhões de quilômetros quadrados e um produto interno bruto de aproximadamente US\$10,9 trilhões, tornando-se a maior economia no mundo, à frente dos Estados Unidos, com seus cinquenta estados, 295,7 milhões de pessoas, 9,6 milhões de quilômetros quadrados e um PIB de US\$ 10,0 trilhões.

2. A UE é o principal exportador do mundo e o segundo maior importador. A parte da UE nas exportações mundiais corresponde a 18,1%, (US\$ 1,07 trilhão) e a das importações 18,9% (US\$ 1,18 trilhão). O bloco também é um importante parceiro comercial dos países menos desenvolvidos, cuja maioria das exportações entra na UE em condições especiais. Essa é uma concessão unilateral que não requer uma ação recíproca por parte dos beneficiários.

3. A UE é o maior doador, em nível mundial, de assistência oficial ao desenvolvimento. Do total de recursos doados pela OCDE, 52% haviam vindo da UE(15).

4. A importância do euro enquanto meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor no contexto internacional é inferior apenas a do dólar norte-americano. Ela é a moeda oficial de 17 países da UE, além de Andorra, Kosovo, Mônaco, Montenegro, São Marino e Vaticano. Aproximadamente 24% das reservas monetárias internacionais estão em euros.

Assim, porque a “Europa” importa, pode-se dizer que, juntos, os países europeus são mais fortes em relação ao resto do mundo. A influência de um bloco nas relações internacionais pode ser muitas vezes superior àquela exercida pelos países que o compõem se eles tivessem de agir individualmente. Esse parece ser o caso da UE.

“Half a century of European integration has shown that the European Union as a whole is greater than the sum of its parts: it has much more [...] clout than if its member states had to act individually. There is added value in acting together and *speaking with a single voice* [...]. The old saying ‘unity is strength’ is as relevant as ever to today’s Europeans” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2007, p.6)

2.2 CONVERGÊNCIA ECONÔMICA REAL NA UNIÃO EUROPEIA

O aprofundamento do processo de integração regional foi acompanhado por um processo de convergência econômica real entre os países europeus nas últimas décadas?

2.2.1 Um conto de três Europas

Há na UE três Europas muito diferentes entre si: a Europa Setentrional, a Europa Meridional e a Europa Oriental. Elas seguiram caminhos bastante diferentes antes que eles finalmente se cruzassem no processo de integração regional.

2.2.1.1 A Europa Setentrional

O processo de integração regional tem início na Europa Setentrional quando essa vivia um momento realmente excepcional, marcado pelo crescimento econômico e aumento da justiça social. A que se deve tal feito?

Durante o processo de reconstrução, os países da região puderam contar com o apoio dos Estados Unidos, de forma direta (Plano Marshall) e indireta (OCDE e UEP). Além disso, em quase todos esses países o governo mudou a sua forma de fazer política. O Estado guardião cedeu seu lugar ao Estado forte, o que só foi possível mediante um consenso entre partidos políticos, mas também entre classes sociais (capital e trabalho), diante das lições ensinadas pela Grande Depressão e por duas Guerras Mundiais. Os dois fatores contribuíram para restaurar o poderio de países que já eram protagonistas na Europa havia um bom tempo.

No campo econômico, os governos comprometeram-se em administrar a demanda agregada por meio de políticas macroeconômicas (redução da taxa de juros, redução de impostos e aumento do gasto público, principalmente); eles também passaram a controlar empresas em setores estratégicos, além de investir em infraestrutura. Tudo isso, em consonância com o setor privado, que também fez a sua parte (VAN DER WEE, 1986).

No campo social, os governos comprometeram-se em atender as necessidades básicas dos indivíduos, “do berço ao túmulo”. Caberia ao Estado assegurar a todos, fossem homens ou mulheres, empregados ou desempregados, velhos ou jovens, um mínimo, independentemente da sua capacidade de contribuição. Isso se deu mediante a prestação de serviços públicos (como educação, saúde, transporte coletivo, habitação, saneamento básico, lazer, arte e cultura), a expansão da previdência social (proteção em caso de doença, algum tipo de deficiência, acidentes de trabalho, desemprego, velhice etc.) e o fortalecimento da assistência social (atenção à família e a todo e qualquer indivíduo em situação de vulnerabilidade) (PIERSON, 1991).

Os países da Europa Setentrional são ricos, possuem uma estrutura produtiva diversificada, (ainda que com grande peso do setor industrial), elevado padrão de vida e notável estabilidade política. Embora alguns desses elementos estivessem presentes desde antes do pós-guerra, foi somente então que eles passaram a existir em conjunto. Nos “anos de ouro” do capitalismo europeu, a Europa Setentrional era o centro pujante do Velho Mundo.

Lá estava a Alemanha, a capital industrial da Europa desde o século XIX, caracterizada pela concentração da produção em um número relativamente pequeno de grandes empresas (como Volkswagen, Siemens, Mannesmann, Bayer, Hoechst, BASF, etc) atuando em setores-chave, como o de máquinas e equipamentos, instrumentos de precisão, químicos e automóveis. Na Alemanha, a intervenção direta do Estado foi menor que nos outros países. Sua principal participação foi na intermediação das relações entre empresários e empregados (NEAL, 2007)

Lá estava também a França, a maior potência agrícola da Europa, graças à extensão e a qualidade das áreas cultiváveis, bem como aos processos de mecanização e adubação da agricultura. O setor industrial, bastante diversificado, é caracterizado pela participação do Estado em setores vitais, principalmente após o Plano Monnet (que organizou a reconstrução do país no pós-guerra), tais como o energético, o siderúrgico, o químico, o automobilístico e aeronáutico, o de materiais elétricos bem como os setores bancário e de transporte (VAN DER WEE, 1986).

Lá estava ainda a Itália, onde a indústria se divide entre as poderosas estatais (em setores como de ferro e aço, construção naval, petróleo e gás natural, transportes terrestres, marítimos e aéreos, equipamento eletrônico, produção de eletricidade, produtos químicos e cimento), os grandes conglomerados privados (como Fiat, Olivetti e Pirelli) e uma miríade de pequenas e médias empresas, frequentemente, no entanto, bastante dinâmicas (LAROUSSE, 1998). Várias eram as instituições encarregadas de promover o crescimento, tais como o Ministero delle Partecipazioni Statali, criado em 1956, responsável pelo controle direto sobre as empresas públicas e as sociedades de capital estatal, assegurando a observância das diretrizes emanadas pelo governo (MIRADOR, 1987).

E lá estava, por fim, a Grã-Bretanha, a primeira a realizar a Revolução Industrial, a primeira grande potência mundial em termos econômicos e políticos. O país gradualmente perdeu o status de “oficina do mundo” (não porque tenha reduzido as suas indústrias, mas porque indústrias mais modernas foram implantadas em outras economias) para se tornar um dos mais importantes centros de serviços do mundo, com destaque para a city, a velha Londres.

Igualmente ricos, mas muito menores, eram a Áustria, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo, além de Dinamarca, Suécia e Finlândia. Os países escandinavos, inclusive, criaram um dos mais generosos regimes de proteção social de todo o mundo. Os suecos começaram cedo, já na década de 30. O objetivo, diziam seus idealizadores, era o de transformar o país em “um lar popular”: “A base de um bom lar é o sentido de comunidade, de solidariedade. Num bom

lar reinam a igualdade, a atenção recíproca, a cooperação...”, disse Per Albin Hansson ao parlamento sueco em 1928 (BUCI-GLUCKSMAN; THERBORN, 1983, p.159).

O neoliberalismo chegou à Europa na segunda metade da década de 70, quando Margareth Thatcher, a “Dama de Ferro”, tornou-se a primeira-ministra britânica; isso foi possível porque as novas gerações não tinham experimentado as consequências negativas do *laissez-faire* quando ele esteve em voga décadas atrás. Apesar dos retrocessos feitos por Thatcher e seus companheiros durante o ápice do neoliberalismo no continente, não há dúvidas de que esses países hoje são o que são devido aos avanços e conquistas perpetrados antes dos anos 70.

2.2.1.2 A Europa Meridional

Enquanto a Europa Setentrional prosperava e avançava no processo de integração regional, os países da Europa Meridional viviam algo diferente...

Grécia

Na noite de 21 de abril de 1967, um grupo de oficiais, dentre os quais o coronel Georgios Papadopoulos, tomou o poder na Grécia. O rei Constantino II refugiou-se em Roma, após o fracasso de um contragolpe de Estado. Os militares governaram o país até 1974, quando o poder foi devolvido aos civis. O novo governo solicitou prontamente o ingresso do país na CE, o que aconteceu em 1º de janeiro de 1981.

A Grécia ingressou na CE com uma economia atrasada baseada na agricultura. Tal atividade era mais desenvolvida nas planícies e mais arcaica nas montanhas (no que tange às técnicas de irrigação, a utilização de fertilizantes e ao grau de mecanização, por exemplo). Grande ênfase era atribuída à produção de frutas cítricas, cereais (como arroz, cevada, milho e trigo), tabaco e algodão, além de oliveiras e vinhedos. O desenvolvimento industrial era dificultado por vários fatores, tais como limitação de mercado interno, afastamento dos grandes centros da Europa, falta de mão-de-obra qualificada, de quadros técnicos e de empresários, e escassez de capital. A indústria têxtil era então a principal indústria grega, seguida pelas indústrias alimentícia, de construção civil e de cigarros, concentradas principalmente nas regiões entre Atenas e Tessalônica. Outras fontes de renda incluíam o turismo e as atividades da tradicional frota mercante (MIRADOR, 1987; LAROUSSE, 1998).

Portugal

De 1932 até 1968, Portugal foi governado por Antônio de Oliveira Salazar. Em 1968, doente, Salazar foi substituído por Marcelo Caetano. Em 25 de abril de 1974, um golpe comandado pelas forças armadas derrubou o regime salazarista, naquela que ficou conhecida como a “Revolução dos Cravos”. Os militares governaram o país até 1976, quando transferiram o poder aos civis. O novo governo solicitou o ingresso na CE, o que ocorreu em 1º de janeiro de 1986.

Portugal atravessou os 50 anos de salazarismo como um dos países mais pobres da Europa, o que fez com que muitos portugueses emigrassem para o exterior. A economia baseava-se na agricultura, com destaque para o cultivo de cereais (como centeio, milho e trigo), frutas cítricas e legumes, além das oliveiras e dos vinhedos. O país era ainda um grande produtor de cortiça. O norte caracterizava-se pelo regime de pequena propriedade, ao passo que o sul era a região dos latifúndios. A indústria era pouco desenvolvida, com destaque para os setores têxtil, alimentício e de vestuário, os quais estavam concentrados principalmente nas regiões localizadas entre Lisboa e Porto (MIRADOR, 1987).

Os primeiros anos de democracia não foram mais promissores, em função da paralisação dos investimentos estrangeiros e do declínio das atividades turísticas, outras fontes de renda importantes para a economia portuguesa. Somaram-se a isso as dificuldades acarretadas pela independência das colônias africanas (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e ilhas de Cabo Verde), que representavam uma fonte de matérias-primas baratas e um mercado aos produtos de Portugal. Além disso, o retorno de muitos portugueses à metrópole fez com que a taxa de desemprego aumentasse sensivelmente. Por fim, a crise do petróleo causou forte desequilíbrio externo, o que obrigou o país a se endividar no exterior (LAROUSSE, 1998).

Espanha

A Espanha foi governada pelo general Francisco Franco de 1939 a 1975. Franco triunfou na famosa guerra civil espanhola com o auxílio militar da Alemanha nazista e da Itália fascista. Com a sua morte, em 1975, iniciou-se o processo de transição para a democracia. Em 1981 os militares tomam o Parlamento e tentam um novo golpe de Estado, sem sucesso. A ação firme do rei Juan Carlos assegura a manutenção do governo eleito. A Espanha ingressou na CE juntamente com Portugal, em 1º de janeiro de 1986.

A Espanha permaneceu isolada após a condenação internacional da ditadura franquista, voltando a estreitar os seus laços com o exterior apenas a partir da década de 50. Quando o país chegou à CE, grande parte da população ainda dedicava-se à agricultura, a despeito da baixa contribuição do setor para o produto (o que sugere baixa produtividade, uma consequência da natureza montanhosa, precipitações irregulares e do emprego de técnicas rústicas, por exemplo). Dentre as principais culturas, destacam-se os vinhedos e as oliveiras, além de frutas cítricas (em especial, a laranja), legumes, hortaliças, tabaco, algodão e cereais (como arroz, cevada, milho e trigo) (MIRADOR, 1987).

A indústria floresceu durante o período de isolamento e, depois, com a abertura do país aos investimentos estrangeiros (em especial, dos Estados Unidos, Alemanha, França e Japão), mas ainda era menos desenvolvida que nos demais países da Europa Setentrional. Havia, então, três grandes regiões industriais na Espanha: o norte (Astúrias e País Basco, com destaque para os setores de siderurgia, química, indústria mecânica e naval, além de automobilística); a Catalunha (Barcelona, onde se concentra tradicionalmente a indústria têxtil); e as regiões mineradoras do sudoeste do país. Dentre os outros centros industriais, destacavam-se Madri, Valência, Sevilha, Córdoba e Saragoça. O turismo (especialmente no litoral mediterrâneo) era também uma fonte de renda importante (MIRADOR, 1987).

Irlanda

Diferentemente da Grécia, de Portugal e da Espanha, a Irlanda não passou pela experiência autoritária. Em 1922, constituiu-se o Estado Livre da Irlanda, aglutinando os condados do sul (cerca de 85% da ilha da Irlanda), de maioria católica. O norte da ilha, a Irlanda do Norte (ou Ulster), de maioria protestante, permaneceu unida à Grã-Bretanha. O país manteve-se na Comunidade Britânica (the Commonwealth) até 1949, quando foi proclamada a República.

O país ingressou na CE em 1º de janeiro de 1973, ao lado da Grã-Bretanha e da Dinamarca. Naquela ocasião, a agricultura e a pecuária ainda eram as principais atividades econômicas. A maior parte do território era reservada às pastagens de bovinos e ovinos; o restante era ocupado pelas culturas de cereais (trigo, aveia, cevada), raízes (batata, beterraba) e hortaliças. A indústria irlandesa era muito vulnerável à concorrência da indústria britânica, muito mais poderosa. Por essa razão, ela tardou em se desenvolver. Isso começou a mudar no período entre guerras, quando o governo adotou uma postura protecionista. Mais tarde, no pós-guerra, ele ofereceu facilidades aos investimentos estrangeiros, uma política que se mostraria bastante bem-sucedida nas décadas que se seguiram.

Em resumo, enquanto a Europa Setentrional prosperava e o processo de integração regional avançava, a Europa Meridional era ainda bastante atrasada. Do ponto de vista econômico, grande era o peso da atividade agropecuária, o que pressupõe baixos produto e renda, além de piores empregos. A indústria começava a se desenvolver em alguns desses países, mas ainda era bastante frágil se comparada àquela encontrada no norte da Europa. Do ponto de vista social, muito ainda havia de ser feito para os cidadãos gregos, espanhóis, portugueses e irlandeses pudessem usufruir da qualidade de vida dos alemães, franceses, ingleses ou italianos, por exemplo. Por fim, do ponto de vista político-institucional, apenas a Irlanda não passou por um regime autoritário. A democracia experimentada pela Europa Setentrional no pós-guerra chegou aos países mediterrâneos apenas em meados da década de 70.

Sobre os países mediterrâneos, escreveu Judt (2007, p.527).

“(...) apesar de atrasadas, as sociedades da Europa mediterrânea já pertenciam a um mundo ao qual aspiravam atuar em bases de igualdade, e a transição que lhes permitiu superar governos autoritários foi, acima de tudo, facilitada pela oportunidade que se lhes apresentava. As elites dessas sociedades, que antes se voltavam obstinadamente para o passado, agora olhavam para o norte. A impressão que se tinha era de que a geografia vencera a História”

2.2.1.3 A Europa Oriental

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 80 e início da década de 90, a Europa Oriental havia permanecido escondida atrás da “Cortina de Ferro”. Alguns países da região integravam a URSS (como Estônia, Lituânia e Letônia), outros eram seus Estados-satélites (como a Alemanha Oriental, a Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia, além de Bulgária e Romênia), outros ainda integravam a Iugoslávia (como a Eslovênia).

Enquanto eram governados pelo partido comunista, esses países tornaram-se economias centralmente planejadas. O Estado tornou-se responsável por fixar metas para a produção, setor por setor, mercadoria por mercadoria. A maioria deles adotou Planos Quinquenais semelhantes àqueles praticados pela URSS. A agricultura foi coletivizada, de modo que pequenos lotes de terra foram distribuídos a um grande número de agricultores. A indústria se desenvolveu, tendo como carro-chefe o setor de bens de produção (bens de capital e bens intermediários). Todas as (poucas) atividades que permaneceram a cargo do setor privado eram fortemente controladas (EICHENGREEN, 2007).

Além disso, cada país teve de assumir um papel na divisão do trabalho ditada pela URSS. Isso foi particularmente evidente no caso dos países que integravam o chamado “Conselho para Assistência Econômica Mútua” (COMECON), que eliminou os obstáculos à livre-circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre a URSS e seus Estados-satélites .

As reformas introduzidas nesses países no final da década de 80 e início da década de 90 (enquanto reflexo do glasnost e da perestroika implementados por Gorbachev na URSS a partir de 1985) levaram ao fim do comunismo na Europa Oriental. Os países da região viram-se então obrigados a retornar ao capitalismo. A questão é que isso ocorreu em um momento pouco propício: a era do neoliberalismo. Em todo o mundo, os países subdesenvolvidos começavam a aderir às recomendações do Consenso de Washington, de modo que os países da Europa Oriental foram obrigados a fazer o mesmo.

Todos eles procederam à privatização das empresas estatais, à liberalização dos preços e salários, à redução das intervenções e subvenções do Estado, uma maior abertura para as importações e à captação de recursos estrangeiros. Essas medidas foram acompanhadas por rigorosos planos de austeridade monetária e fiscal (LAROUSSE, 1998).

A diferença foi o ritmo em que essas mudanças foram implantadas. Na Polônia, Hungria, Eslováquia, Eslovênia e República Tcheca, optou-se por uma verdadeira “terapia de choque”. Alternativamente, na Bulgária e na Romênia, optou-se por um processo mais lento, cauteloso. Nos países bálticos (Estônia, Lituânia e Letônia), o processo teve o agravante de que não havia uma burocracia nacional para comandar a transição (afinal, enquanto esses países faziam parte da URSS, a economia era controlada não por estonianos, letões ou lituanos, mas pelos russos).

Os países da Europa Oriental chegaram à UE sentindo os efeitos colaterais do processo de transição realizado durante a década de 90. Do ponto de vista econômico, esses países ainda era bastante vulneráveis, razão pela qual eles foram fortemente afetados pelas crises da Ásia, em 1997, e da Rússia, em 1998. Algumas economias haviam herdado da era comunista uma estrutura produtiva densa, ainda que bastante obsoleta; outras, porém, ainda dependiam da atividade agropecuária. Do ponto de vista social, o desemprego e as desigualdades entre ricos e pobres haviam aumentado sensivelmente. Não foram poucos aqueles que se queixavam das perdas quanto à oferta de segurança, alimentação, moradia e serviços públicos a preços acessíveis de anos atrás. Por fim, do ponto de vista político-institucional, embora o regime

democrático tivesse ali se consolidado, muito ainda havia de ser feito para o fortalecimento das instituições locais.

Em 2004 também ingressaram no bloco europeu duas ilhas mediterrâneas: Chipre e Malta. Os dois países possuíam um grau de desenvolvimento socioeconômico superior ao verificado nos demais países da Europa Oriental.

Historicamente, a ilha de Chipre é habitada por uma maioria grega, mas também por uma população de origem turca. Em 1960, o país tornou-se independente do Grã-Bretanha. Pouco tempo depois, a Grécia passou a defender a anexação de Chipre. Em resposta, a Turquia invadiu o país e ocupou o norte da ilha (cerca de 40% do território), criando ali a República Turca do Norte do Chipre, a qual só é reconhecida por Ancara. A comunidade grega beneficiou-se do contato com a Grécia e o investimento estrangeiro favoreceu o crescimento, ao passo que a comunidade turca, isolada, permaneceu dependente de ajuda da Turquia. Apesar das conversações de paz patrocinadas pela ONU desde a década de 80, as divisões políticas, econômicas e culturais entre as duas comunidades permanecem. No fim de 1998, a UE anunciou que a integração do país ao bloco poderia ocorrer sem o entendimento entre elas.

Malta tornou-se independente da Grã-Bretanha em 1964. O país beneficiou-se de sua posição estratégica entre a Europa e a África, assim como do contato com a Itália. Após serem interrompidas pelo partido trabalhista, as negociações com a UE foram retomadas em 1998.

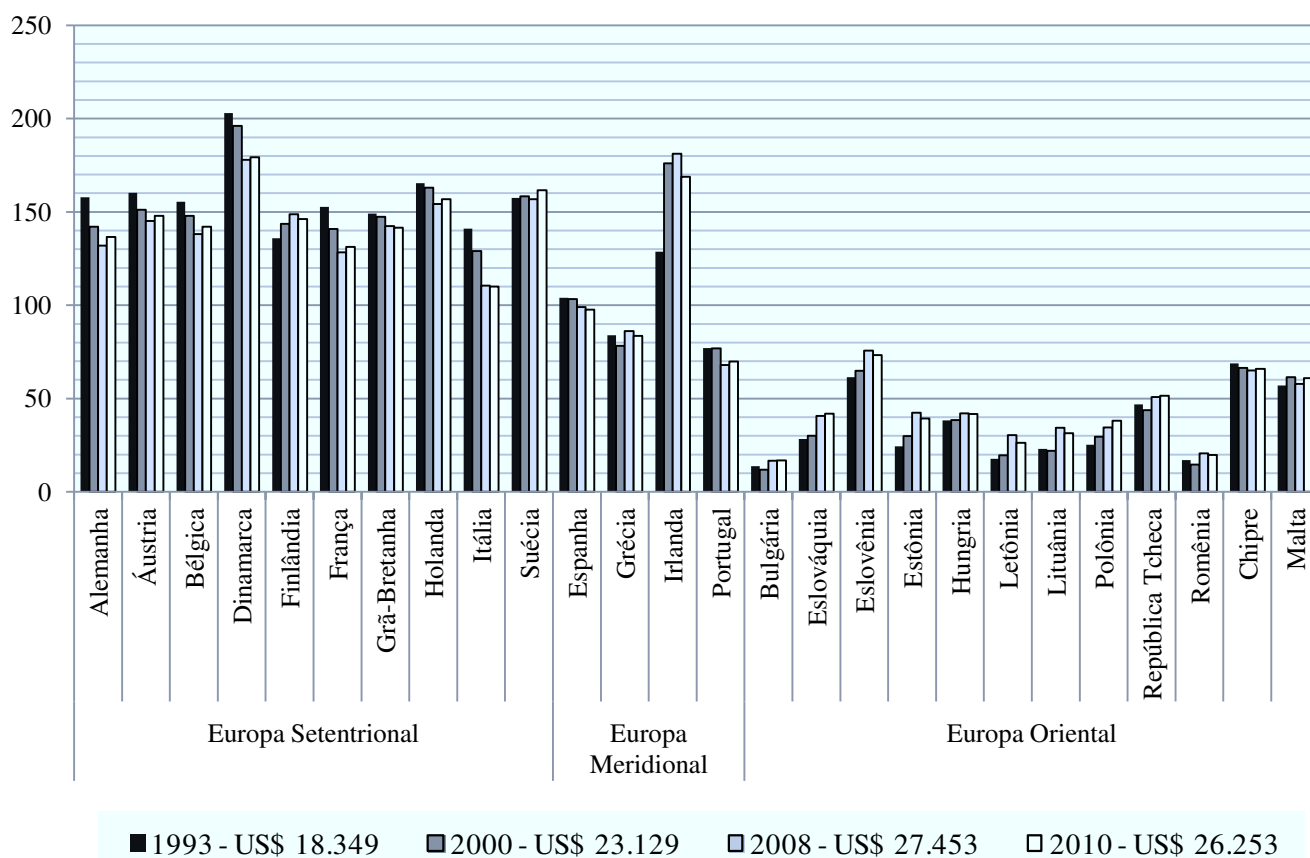
2.2.2 Indicadores de convergência real

A seguir, serão considerados os seguintes indicadores de convergência econômica real: renda per capita, taxa de desemprego e o perfil das relações comerciais intrarregionais.

2.2.2.1 Renda per capita

Convergência em relação à média da UE

As tabelas abaixo demonstram o valor da renda per capita de cada país-membro em relação à renda per capita média de todos os países-membros, de modo que UE (27) = 100. O período considerado entende-se de 1993 (Tratado de Maastricht) a 2010 (Tratado de Lisboa).

Gráfico 1 Renda per capita (UE (27) = 100)

Fonte: UNCTAD. Cálculo a partir da renda per capita em US\$ (preços de 2005).

Nota: Luxemburgo apresenta a maior renda per capita da UE. Mas o país foi excluído pelo seu tamanho reduzido e pelo fato de que seu desempenho está diretamente relacionado ao grande número de instituições europeias concentradas no país (El-Agraa, 2007).

A notícia negativa é que as desigualdades na EU são gritantes. A Europa Setentrional é, de fato, muito mais rica que as Europas Meridional e Oriental. A notícia positiva é que essas desigualdades parecem estar se reduzindo.

Por um lado, no período considerado, a renda per capita dos países mais ricos caiu em relação à média (Suécia e Finlândia, parecem ser as exceções), o que não significa que eles tenham ficado mais pobres (uma vez que essa média aumentou), mas apenas que eles estão deixando de ser muito mais ricos que os demais países do bloco.

Por outro, a renda per capita dos países mais pobres aumentou em relação à média, o que significa que eles, de fato, ficaram mais ricos (uma vez que essa média também aumentou). Esse processo ocorreu primeiro na Europa Meridional (com destaque para o extraordinário desempenho da Irlanda), e depois na Europa Oriental (o que é notável, dadas as dificuldades

enfrentadas pelos antigos países comunistas ao longo da década de 90, como a transição política e econômica, e o efeito causado pelas crises da Ásia e da Rússia).

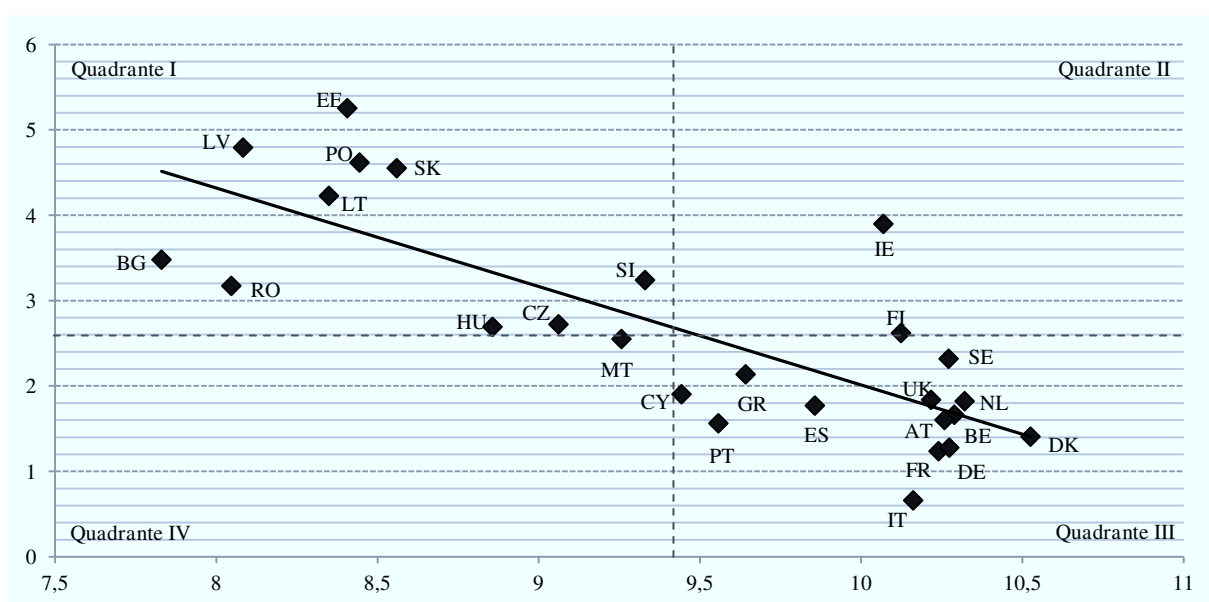
O processo de convergência perdeu força a partir de 2008, com a chegada da maior crise financeira internacional desde a crise de 1929. A crise se agravou com a desconfiança internacional em relação à capacidade de países como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (PIIGS) de honrarem suas dívidas junto aos credores internacionais. Como se pode ver, entre 2008 e 2010, a renda per capita média da UE caiu. Isso se deve, principalmente, à queda da renda per capita nos países da Europa Meridional e Oriental.

Convergência-beta

Em exercícios de convergência-beta, o que se deseja observar é se os países inicialmente mais pobres tendem a crescer mais rapidamente que os países inicialmente mais ricos, ao longo de um determinado período. O gráfico abaixo representa um exercício de convergência-beta para a UE(27), considerando-se o período de 1993 (Tratado de Maastricht) a 2010 (Tratado de Lisboa).

No eixo horizontal, tem-se o logaritmo natural da renda per capita em 1993; no eixo vertical, tem-se a taxa anual de crescimento média da renda per capita entre 1993 e 2010. Cada ponto representa um país da UE. A linha de tendência que aproxima esses pontos tem a forma $Y = A + \beta.X$ (onde Y é a taxa de crescimento e X é o logaritmo natural da renda per capita). Na presença de convergência-beta, o coeficiente β deve ser diferente de zero e negativo.

Gráfico 2 Convergência-beta



Reta de Tendência: $Y = 13,539 - 1,1526 \cdot X$ Coeficiente de Determinação: $R^2 = 0,6161$

Fonte: UNCTAD. Cálculo a partir da renda per capita em US\$ (preços de 2005). Elaboração própria.

Nota: Pelas razões já apresentadas, que o tornam um “outlier”, Luxemburgo foi excluído.

A primeira conclusão fundamental é que há indícios estatísticos de convergência-beta entre os países da UE. De fato, o coeficiente-beta é diferente de zero e é negativo (além disso, R^2 é elevado). Isso significa que os países que mais cresceram entre 1993 e 2010 foram aqueles que tinham a menor renda per capita em 1993, ao passo que os países que menos cresceram entre 1993 e 2010 foram aqueles que tinham a maior renda per capita em 1993¹³.

A divisão do gráfico em quadrantes permite a definição de quatro grupos de países¹⁴. No quadrante um (“convergindo”), estão os países com renda per capita inferior à média da UE em 1993 e que cresceram mais que a média da UE entre 1993 e 2010. Esse é o caso de todos os antigos países comunistas da Europa Oriental. No quadrante dois (“enriquecendo ainda mais”), estão os países com renda per capita superior à média da UE em 1993 e que cresceram mais que a média da UE entre 1993 e 2010. Esse é o caso da Irlanda. No quadrante três (“perdendo impulso”), estão os países com renda superior à média da UE em 1993 e que cresceram menos que a média da UE entre 1993 e 2010. Esse é o caso de todos os países da Europa Setentrional, bem como de todos os países da Europa Meridional (à exceção da Irlanda). Por fim, no quadrante quatro (“ficando para trás”), estão os países com renda per capita inferior à média da UE em 1993 e que cresceram menos que a média da UE entre 1993 e 2010. Não há nenhum país nesse quadrante (a não ser, na margem, as ilhas de Chipre e de Malta).

Os países que estão nos quadrantes dois e três (e de forma particular, os países da Europa Meridional) beneficiaram-se principalmente da década de 90 (período no qual apresentaram as maiores taxas de crescimento da renda per capita), ao passo que os países que estão no quadrante um (os países da Europa Oriental) beneficiaram-se principalmente da década seguinte (período no qual apresentaram as maiores taxas de crescimento da renda per capita).

Nota-se, entretanto, que nenhum país ficou imune à crise de 2008 e seus desdobramentos. De fato, todos os países da UE (à exceção da Polônia) apresentaram queda na renda per capita entre 2008 e 2009 e recuperação pífia entre 2009 e 2010, o que acabou por reduzir a taxa de

¹³ Resultados semelhantes são obtidos por Comissão Europeia (1996; 2001; 2004; 2007; 2010; 2008).

¹⁴ Conforme proposto por Macedo e Silva (2008).

crescimento médio desses países entre 1993 e 2010. Isso foi particularmente evidente no caso dos países bálticos, que até então prosperavam rapidamente (entre 2008 e 2009, a renda per capita caiu 13% na Estônia, 14% na Lituânia e 17% na Letônia! Para se ter uma ideia, essa queda não ultrapassou 8% nos demais países da UE).

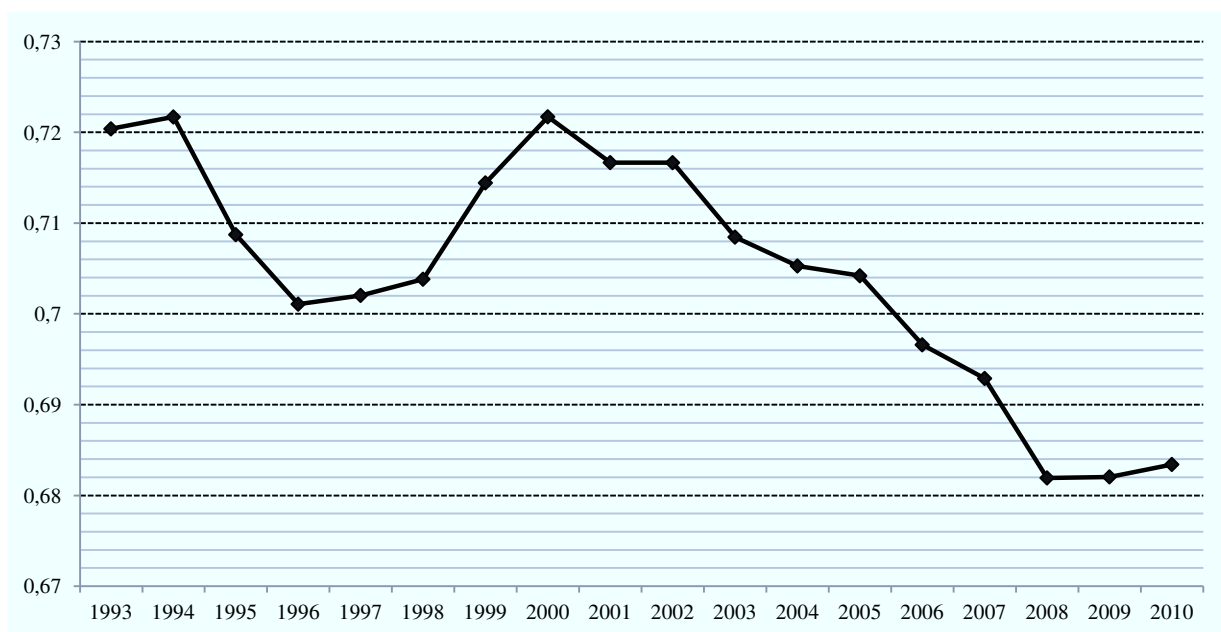
Por causa da crise de 2008, o coeficiente beta (e, portanto, a inclinação da reta de tendência) é menor do que poderia ser, caso ela não tivesse ocorrido. Isso significa que a crise enfraqueceu o processo de convergência até então em curso na UE.

Convergência-sigma

Exercícios de convergência sigma levam em consideração a dispersão das rendas per capita de certo conjunto de países, dispersão essa que é medida pelo desvio-padrão em relação à média (o chamado coeficiente de variação). A ideia é que, na presença de convergência-sigma, esse coeficiente de variação se reduza ao longo de um determinado período.

O gráfico abaixo representa um exercício de convergência-sigma para a UE (27), considerando-se o período de 1993 (Tratado de Maastricht) a 2010 (Tratado de Lisboa)

Gráfico 3 Convergência-sigma



Fonte: UNCTAD. Cálculo a partir da renda per capita em US\$ (preços de 2005). Elaboração própria.

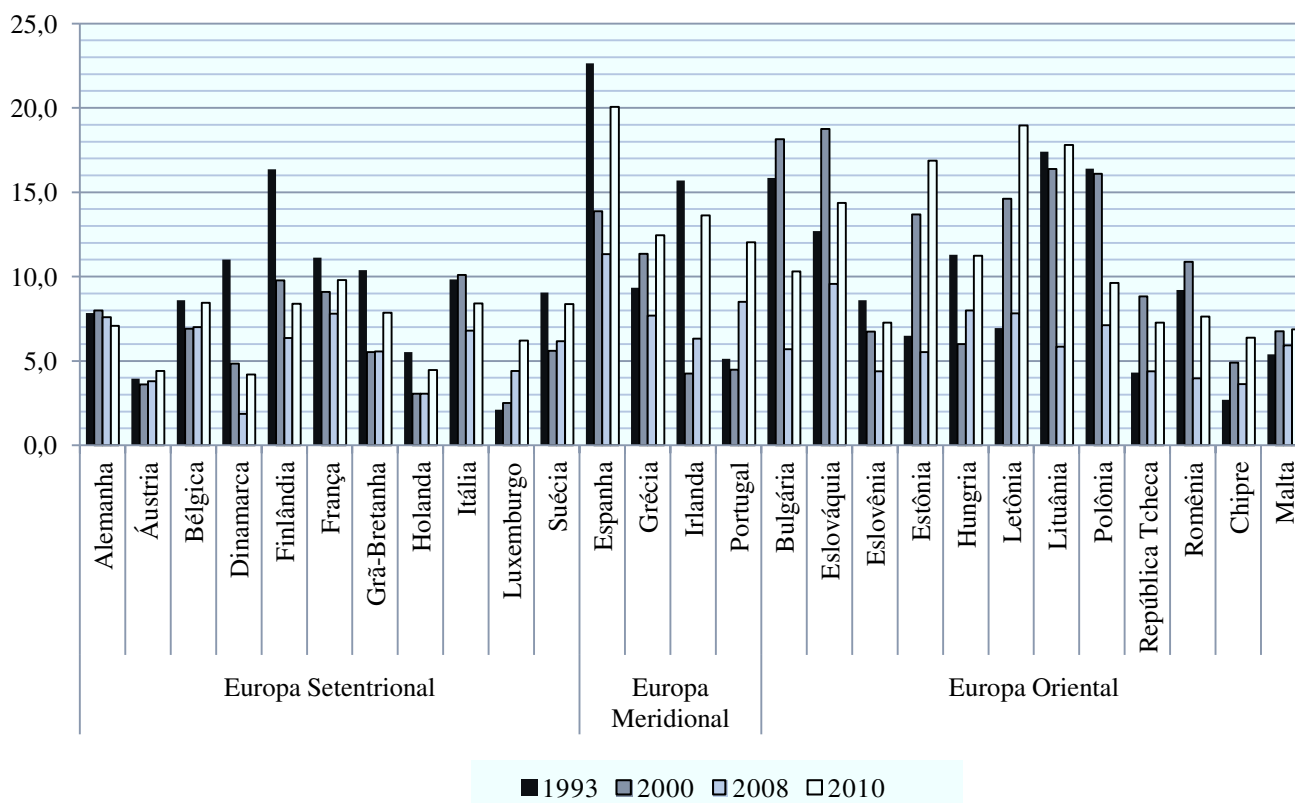
O gráfico sanciona as conclusões obtidas para a “convergência em relação à média da UE” e para a “convergência-beta”. Há um processo de convergência em curso na UE, como

demonstra a forte queda do coeficiente de variação a partir de 2000¹⁵. Em outras palavras, há indícios estatísticos de que a dispersão das rendas per capita dos países da UE se reduziu. Ao que parece, as dificuldades enfrentadas pelos antigos países comunistas da Europa Oriental, durante a década de 90, impediram que esse processo tivesse ganhado força antes, ainda que os países da Europa Meridional tivessem tido nessa época os seus melhores resultados. Por fim, a crise de 2008 novamente se faz notar como o grande fator responsável pela interrupção do processo de convergência a partir de 2008. Isso se evidencia no fato de que o coeficiente de variação deixou de cair a partir desse ano.

2.2.2.2 Desemprego

Ao lado da renda per capita, a taxa de desemprego (isto é, o número e pessoas que não estão trabalhando em relação ao total da população economicamente ativa) constitui um indicador do nível de vida em determinado país. As tabelas abaixo demonstram as taxas de desemprego de cada país-membro da UE. O período considerado estende-se de 1993 (Tratado de Maastricht) a 2010 (Tratado de Lisboa).

Gráfico 4 Taxa de desemprego (%)



¹⁵ Resultados semelhantes são obtidos por Comissão Europeia (1996; 2001; 2004; 2007; 2010; 2008).

Fonte: FMI. Elaboração própria.

A maioria dos países da Europa Setentrional e da Meridional experimentaram uma redução significativa da taxa de desemprego durante a década de 90 e um aumento gradual do número de pessoas sem trabalho a partir da década seguinte. No caso da maioria dos países da Europa Oriental, ocorreu o oposto: aumento da taxa de desemprego na década de 90 e redução do número de pessoas sem trabalho a partir da década seguinte.

Seja como for, entre 2000 e 2008, a maioria dos países da UE tinha taxas de desemprego inferiores a 10% (ainda que em alta nas Europas Meridional e Setentrional e em queda na Europa Oriental). Esse foi um feito bastante notável, tendo-se em vista que em muitos desses países essas taxas haviam alcançado níveis altíssimos no passado, como no caso da Finlândia (na Europa Setentrional), da Espanha e da Irlanda (na Europa Meridional) e da Polônia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia e Bulgária (na Europa Oriental).

Segundo estudos realizados pela Comissão Europeia, essa redução da taxa de desemprego beneficiou também os jovens com menos de 25 anos. Isso é muito positivo, uma vez que, tradicionalmente, essa é a faixa etária que mais sofre com a falta de oportunidades na UE.

Além disso, a maior parte dos empregos criados no período concentrou-se no setor de serviços (comércio, intermediação financeira, telecomunicações, transporte, turismo, etc.) – que, por sinal, é o setor que mais cresce em toda a Europa (nas últimas décadas, a importância do setor primário (agropecuária) e secundário (indústria) decresceu no continente, em especial nos países da Europa Meridional e Oriental). O setor de serviços tende a apresentar maior produtividade, assim como privilegiar a contratação de mão-de-obra qualificada.

Por fim, deve-se observar que o desemprego cresce rapidamente em tempos de recessão, mas cai devagar em tempos de prosperidade. Isso se evidenciou na crise de 2008, quando o desemprego, que demorou duas décadas para cair, voltou a subir muito, e muito rapidamente.

Em todos os países da UE, o número de pessoas sem emprego aumentou entre 2008 e 2010. E o que é mais grave: os maiores prejudicados foram os países mais pobres da Europa Meridional e da Europa Oriental. Em alguns desses países, a taxa de desemprego elevou-se a um patamar próximo ao verificado vinte anos atrás (como é o caso da Espanha); em outros, ela chegou a superar esse patamar (como ocorreu nos países bálticos, Estônia, Lituânia e Letônia)!

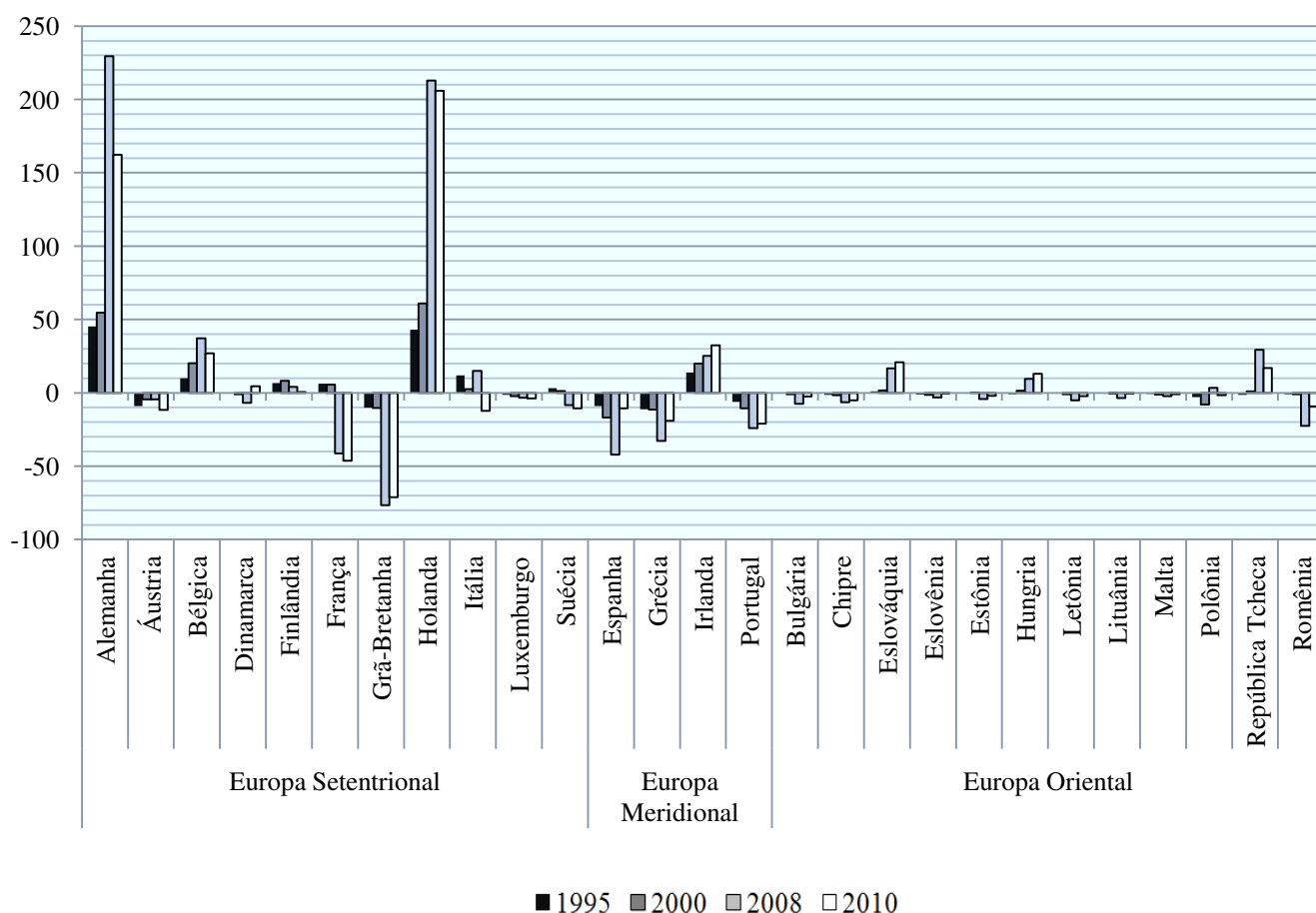
2.2.2.3 Relações comerciais intrarregionais

Para que haja convergência entre os países de determinada região, é desejável que o perfil das relações comerciais entre eles torne-se menos assimétrico, ou seja, mais favorável aos países mais pobres.

Saldo comercial

A tabela abaixo demonstra o saldo comercial (exportações menos importações) de cada país-membro da UE em relação aos demais países do bloco para o período de 1995 a 2010. De um lado, se as exportações são maiores que as importações (ou seja, se há superávit), o país tem um poderoso estímulo ao crescimento, uma vez que a demanda transferida ao exterior é menor que a demanda recebida do exterior; por outro lado, se as exportações são menores que as importações (ou seja, se há déficit), esse estímulo ao crescimento desaparece, pois a demanda transferida ao exterior é maior que a demanda recebida do exterior.

Gráfico 5 Saldo comercial em relação a UE(27) (bilhões de US\$)



Fonte: UNCTAD. Elaboração própria.

Quando os países mais ricos mantêm superávit à custa do déficit dos países mais pobres, diz-se que o perfil das relações comerciais é assimétrico e pouco amistoso à convergência dos níveis de vida entre eles. Ao que parece, esse é o caso da UE. Na realidade, nenhum país da UE é mais beneficiado no comércio intrarregional do que a Alemanha: o país manteve superávits altíssimos em relação aos demais países do bloco durante todo o período considerado. Com isso, a economia mais forte da Europa deixa de desempenhar o papel de compradora de última instância, o de motor propulsor do crescimento da renda e do emprego nas demais economias do bloco. E o que é ainda mais grave: não há indícios de que isso irá mudar nos próximos anos.

No que se refere aos demais países da UE, a tendência foi de redução do superávit ou aumento do déficit comercial, em especial a partir do final da década de 90. Os poucos países que conseguiram a proeza de obter um crescimento do superávit devem agradecer às exportações de grandes empresas, inclusive alemãs, ali instaladas. Esse é o caso da Holanda, o único país com um desempenho tão impressionante quanto ao da Alemanha, mas também da Bélgica (na Europa Setentrional), da Irlanda (na Europa Meridional) e da República Tcheca, Hungria e Eslováquia (na Europa Oriental).

Composição das pautas de exportação e de importação

As tabelas abaixo demonstram a composição das pautas de exportação e de importação dos países-membros da UE em relação aos demais países do bloco, por categorias de produtos definidas pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD): mercadorias de baixo valor agregado (commodities primárias, bens intensivos em trabalho e recursos naturais e bens de baixa intensidade tecnológica) e mercadorias de alto valor agregado (bens de média e de alta intensidade tecnológica).

O que uma economia vende e compra do exterior diz muito sobre o que ela produz e sobre a sua capacidade de gerar emprego e renda por seus próprios meios. Em geral, quanto maior a participação de produtos sofisticados na pauta de exportação, mais sofisticada é a estrutura produtiva do país, maior é a sua capacidade de gerar mais renda e melhores empregos, e menos passiva/vulnerável é a sua inserção externa; da mesma forma, quanto menor a participação de produtos sofisticados na pauta de exportação, menos sofisticada é a estrutura produtiva do país, menor é a sua capacidade de gerar mais renda e melhores empregos, e mais passiva/vulnerável é a sua inserção externa.

Tabela 2 Exportação de mercadorias de baixo valor-agregado

		1992	2000	2008
Europa Setentrional	Alemanha	31,60%	25,30%	28,10%
	Áustria	44,60%	38,90%	41,70%
	Bélgica/Luxemburgo	44,30%	38,60%	35,50%
	Dinamarca	56,00%	46,90%	44,10%
	Finlândia	63,50%	48,90%	43,70%
	França	42,10%	32,90%	34,70%
	Grã-Bretanha	31,90%	22,00%	25,30%
	Holanda	49,00%	35,60%	32,70%
	Itália	49,10%	44,80%	43,30%
	Suécia	46,60%	35,10%	37,30%
Europa Meridional	Espanha	39,70%	38,70%	41,20%
	Grécia	84,40%	65,80%	58,40%
	Irlanda	40,30%	15,00%	17,80%
	Portugal	69,90%	55,30%	52,90%
Europa Oriental	Bulgária	67,00%	75,10%	66,40%
	Eslováquia	57,80%	42,60%	32,70%
	Eslovênia	56,30%	46,00%	38,10%
	Estônia	64,00%	48,70%	47,00%
	Hungria	66,10%	28,10%	24,50%
	Letônia	83,00%	83,90%	63,10%
	Lituânia	64,70%	53,90%	40,50%
	Polônia	65,50%	52,40%	43,30%
	República Tcheca	55,00%	39,90%	31,30%
	Romênia	68,50%	72,90%	49,00%
	Chipre	81,50%	57,20%	42,50%
	Malta	22,00%	33,10%	18,30%

Fonte: UN COMTRADE. Elaboração própria.

Tabela 3 Exportação de mercadorias de alto valor-agregado

		1992	2000	2008
Europa Setentrional	Alemanha	64,00%	62,80%	59,30%
	Áustria	51,10%	47,40%	49,00%
	Bélgica/Luxemburgo	47,10%	52,20%	52,40%
	Dinamarca	36,40%	39,60%	37,20%
	Finlândia	30,60%	45,80%	44,30%
	França	53,50%	60,50%	55,30%
	Grã-Bretanha	56,60%	61,40%	50,10%
	Holanda	38,10%	49,80%	44,10%
	Itália	45,90%	51,10%	48,80%
	Suécia	47,50%	52,40%	46,10%
Europa Meridional	Espanha	56,00%	57,50%	55,50%
	Grécia	8,00%	21,20%	29,00%
	Irlanda	48,00%	72,30%	73,10%
	Portugal	27,30%	42,70%	40,40%
Europa Oriental	Bulgária	28,90%	18,10%	24,80%
	Eslováquia	34,70%	48,70%	58,60%
	Eslovênia	39,50%	52,20%	58,40%
	Estônia	29,30%	47,30%	38,70%
	Hungria	29,00%	68,10%	72,30%
	Letônia	11,50%	12,60%	27,80%
	Lituânia	28,70%	22,50%	28,40%
	Polônia	23,40%	40,70%	50,60%
	República Tcheca	34,60%	54,40%	62,40%
	Romênia	18,00%	22,50%	43,60%
	Chipre	16,80%	39,30%	43,90%
	Malta	75,00%	61,60%	75,70%

Fonte: UN COMTRADE. Elaboração própria.

Tabela 4 Importação de mercadorias de baixo valor-agregado

		1992	2000	2008
Europa Setentrional	Alemanha	44,00%	30,60%	30,40%
	Áustria	38,60%	37,10%	38,00%
	Bélgica/Luxemburgo	42,50%	34,70%	29,40%
	Dinamarca	44,40%	40,80%	40,10%
	Finlândia	34,90%	30,40%	34,40%
	França	41,60%	35,40%	34,90%
	Grã-Bretanha	41,10%	30,80%	32,10%
	Holanda	45,60%	35,00%	33,80%
	Itália	40,00%	36,40%	37,40%
	Suécia	37,40%	26,90%	30,20%
Europa Meridional	Espanha	36,30%	29,40%	31,60%
	Grécia	47,60%	41,80%	40,10%
	Irlanda	41,70%	27,10%	32,30%
	Portugal	39,50%	37,70%	38,90%
Europa Oriental	Bulgária	46,90%	41,00%	36,60%
	Eslováquia	39,40%	35,50%	33,20%
	Eslovênia	39,60%	40,80%	38,60%
	Estônia	46,90%	49,10%	37,10%
	Hungria	40,30%	28,60%	29,60%
	Letônia	37,50%	42,70%	38,50%
	Lituânia	45,40%	43,60%	41,50%
	Polônia	31,50%	35,70%	35,60%
	República Tcheca	36,10%	34,00%	36,00%
	Romênia	49,20%	49,50%	37,10%
	Chipre	46,60%	47,70%	39,80%
	Malta	32,60%	28,30%	35,50%

Fonte: UN COMTRADE. Elaboração própria.

Tabela 5 Importação de mercadorias de alto valor-agregado

		1992	2000	2008
Europa Setentrional	Alemanha	47,80%	45,30%	48,20%
	Áustria	55,10%	55,30%	50,60%
	Bélgica/Luxemburgo	43,40%	53,50%	52,90%
	Dinamarca	46,80%	51,30%	52,30%
	Finlândia	54,50%	61,80%	55,20%
	França	52,50%	58,30%	54,50%
	Grã-Bretanha	53,00%	61,30%	57,60%
	Holanda	48,40%	55,50%	46,70%
	Itália	56,00%	60,10%	56,40%
	Suécia	52,90%	57,00%	53,70%
Europa Meridional	Espanha	59,40%	65,80%	62,80%
	Grécia	48,80%	53,70%	54,60%
	Irlanda	47,90%	61,80%	45,60%
	Portugal	55,10%	54,70%	52,00%
Europa Oriental	Bulgária	50,30%	51,20%	53,20%
	Eslováquia	52,20%	59,80%	60,80%
	Eslovênia	46,70%	51,10%	50,50%
	Estônia	45,90%	45,00%	44,60%
	Hungria	54,50%	66,30%	64,10%
	Letônia	44,30%	51,10%	46,10%
	Lituânia	46,40%	49,60%	54,10%
	Polônia	57,20%	59,40%	57,90%
	República Tcheca	56,70%	59,70%	57,30%
	Romênia	42,10%	46,00%	56,70%
	Chipre	45,00%	44,70%	42,70%
	Malta	60,50%	59,60%	44,20%

Fonte: UN COMTRADE. Elaboração própria.

Nota: Para alguns países, não há dados disponíveis para os anos de 1992 e 2008. Nesse caso, ajustes precisaram ser feitos. Para República Tcheca, Eslováquia e Letônia, os dados de 1992 correspondem aos de 1994. Para Bulgária e Estônia, de 1996. Para Espanha, os dados de 2008 correspondem aos de 2006. Além disso, a diferença entre 100% e a soma das mercadorias de baixo valor-agregado e de alto valor-agregado exportadas/importadas corresponde às mercadorias “não classificadas”.

Quando os países mais ricos de uma região exportam mercadorias sofisticadas e importam mercadorias de baixo valor-agregado, e os países mais pobres dessa região exportam mercadorias de baixo valor-agregado e importam mercadorias sofisticadas, diz-se que o perfil das relações comerciais entre eles é assimétrico e nocivo à convergência dos níveis de vida.

Os dados abaixo demonstram que o perfil das relações comerciais entre os países da UE já foi muito assimétrico, mas que há indícios de que essa situação está mudando.

No início da década de 90, a Europa Setentrional exportava produtos sofisticados e importava produtos de baixo valor-agregado, ao passo que a Europa Meridional e a Oriental exportava mercadorias de baixo valor-agregado e importavam mercadorias sofisticadas. Entre os dois grupos de países, estabelecia-se o que se costuma chamar de “comércio norte-sul”, isto é, a troca de alimentos, bebidas, têxteis, produtos agrícolas e pecuários (cereais, frutas, legumes e verduras), minérios, vestuário, calçados, etc. (ou seja, commodities primárias, bens intensivos em trabalho e recursos naturais, e bens de baixa intensidade tecnológica), por produtos químicos, produtos farmacêuticos, máquinas e equipamentos, automóveis, instrumentos de precisão, microprocessadores, etc. (ou seja, bens de média e de alta intensidade tecnológica).

Gradualmente, essa situação começou a mudar. Não para a Europa Setentrional (que continuou exportando produtos de alto valor-agregado), mas para a Europa Meridional e para Europa Oriental (e suas pautas de exportação).

A partir da primeira metade da década de 90, a Europa Meridional passou a exportar produtos mais sofisticados. Embora isso se verifique nos casos da Espanha e da Grécia, foi em Portugal e, principalmente, na Irlanda, que essas transformações se mostraram mais radicais. A partir da segunda metade da década de 90, foi a vez da Europa Oriental passar a exportar produtos de alto valor-agregado. As transformações já perdiam fôlego na Europa Meridional, quando começaram na Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia e Lituânia, nas ilhas de Chipre e de Malta e, mais tarde, na Bulgária e na Romênia.

Há de se fazer aqui uma ressalva, entretanto. Algumas vezes, o aumento da participação de produtos sofisticados nas pautas de exportação de países periféricos pode não corresponder a

um aumento no valor agregado pela indústria desses países. Em outras palavras, é possível que ela não reflita transformações significativas nas estruturas produtivas domésticas. Esses países podem estar apenas montando produtos a partir de componentes importados de outras regiões. Isso é bastante comum em um sistema de divisão regional do trabalho a partir de cadeias produtivas regionais...

As tabelas abaixo demonstram a evolução do valor agregado pela indústria em relação ao PIB nos países da UE.

Tabela 6 Valor agregado industrial (% do PIB)

	1996	2002	2008
Alemanha	19,1%	19,7%	20,3%
Áustria	16,9%	17,2%	19,6%
Bélgica	15,8%	15,7%	14,7%
Bulgária	-	13,7%	15,4%
Chipre	10,7%	8,6%	7,0%
Dinamarca	13,0%	12,7%	12,9%
Eslováquia	14,4%	16,3%	24,9%
Eslovênia	19,1%	20,4%	20,7%
Espanha	15,2%	15,2%	13,0%
Estônia	11,9%	14,0%	14,9%
Finlândia	15,8%	19,8%	22,7%
França	9,6%	12,0%	11,3%
Grã-Bretanha	15,2%	12,6%	11,2%

	1996	2002	2008
Grécia	-	8,5%	8,0%
Holanda	13,2%	12,7%	12,4%
Hungria	15,0%	18,3%	20,6%
Irlanda	18,7%	22,6%	20,0%
Itália	18,4%	17,3%	16,2%
Letônia	11,8%	12,1%	9,5%
Lituânia	16,2%	17,3%	17,9%
Luxemburgo	9,7%	8,7%	6,7%
Polônia	13,2%	14,3%	19,5%
Portugal	14,4%	13,5%	12,9%
República Tcheca	18,5%	20,9%	26,2%
Romênia	21,3%	21,2%	20,2%
Suécia	13,1%	15,9%	17,1%

Fonte: Eurostat. Cálculo a partir de valores em euros (preços de 2005). Elaboração própria.

Há indícios de que o aumento da participação dos produtos de média e de alta intensidades tecnológicas nas pautas de exportação dos países da Europa Meridional e, principalmente, da Europa Oriental, foi acompanhado por um aumento do valor-agregado industrial nesses países. Isso é bastante evidente no caso dos países da Europa Oriental, como Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca. Informações disponibilizadas pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia demonstram ainda o aumento do valor-agregado em setores importantes da indústria, como o de máquinas e equipamentos, de equipamentos elétricos, de instrumentos óticos e de produtos químicos.

A redução no valor-agregado industrial nos países da rica Europa Setentrional, é preciso que se observe, não corresponde, necessariamente, a um processo de desindustrialização desses

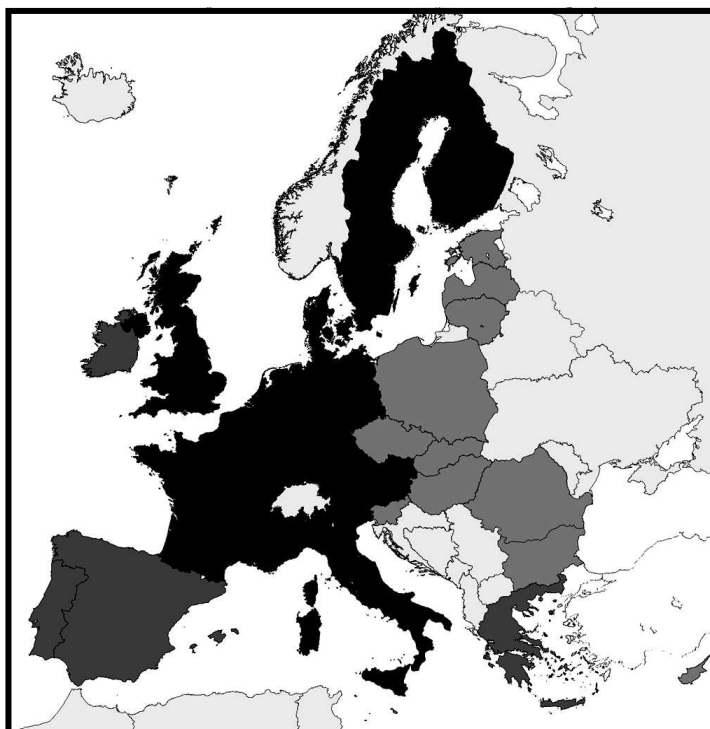
países. Essa queda é, antes de tudo, uma consequência do aumento do valor-agregado no setor de serviços (em especial, nos setores de finanças, serviços pessoais, serviços de transportes, armazenagem e comunicações).

Isso não significa, entretanto, que o atraso que os caracterizava foi totalmente superado. Na verdade, em muitos desses países constituíram-se economias híbridas, nas quais setores modernos (intensivos em tecnologia, mão-de-obra qualificada, etc.) convivem lado a lado com setores tradicionais (intensivos em recursos naturais, mão-de-obra não-qualificada, etc.).

2.2.2.4 Síntese dos Resultados

Com base nos indicadores mencionados, é possível identificar três grupos de países na UE: a Europa Setentrional (renda per capita estável e elevada, taxa de desemprego estável e reduzida, padrão de comércio estável e sofisticado), a Europa Meridional (experimentou crescimento da renda per capita, queda do desemprego e transformação do padrão de comércio com maior velocidade durante a década de 90), e Europa Oriental (experimentou crescimento da renda per capita, queda do desemprego e transformação do padrão de comércio com maior velocidade durante a década seguinte). O quadro abaixo destaca as três Europas que compõem a UE:

Figura 1 As três Europas



2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 50 anos, os europeus construíram a maior e mais complexa experiência de integração regional da História. Por meio da união das diversas partes que a compõem, a “Europa”, que foi o palco de duas Grandes Guerras, reassumiu seu lugar entre os maiores protagonistas das relações internacionais. Mas isso não significa que essa “Europa” seja um espaço homogêneo – um espaço no qual todos desfrutam de semelhantes condições de vida.

Ao contrário, porque os países europeus seguiram caminhos diferentes antes de ancorarem o seu futuro no mesmo cais, as desigualdades econômicas e sociais entre eles são, ainda hoje, uma (incômoda) realidade. Pode-se dizer que existem na UE três Europas muito diferentes entre si: a Europa Setentrional, a Europa Meridional e a Europa Oriental.

A boa notícia é que existem indícios de que as desigualdades econômicas e sociais existentes entre elas estão diminuindo. Nas últimas duas décadas, a renda per capita subiu em toda a UE, sendo que os países mais pobres cresceram mais rapidamente que os países mais ricos do bloco. Além disso, as taxas de desemprego caíram sensivelmente em quase todos os países. Por fim, a composição do comércio inter-regional mudou em benefício das economias mais pobres, o que demonstra que pode estar havendo uma transformação nas estruturas produtivas locais em favor de setores mais sofisticados e com grande capacidade de gerar emprego e renda.

Essas transformações foram sentidas primeiro pela Europa Meridional, e depois pela Europa Oriental. Alguns casos se destacam em ambas regiões, como o da Irlanda (o “Tigre Celta”), dentre os europeus meridionais, e da Estônia, Letônia e Lituânia (os “Tigres Bálticos”), dentre os europeus orientais.

CAPÍTULO 3

A importância da política regional europeia

Nas palavras de John M. Keynes:

“The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds”.

Abandonar o formalismo da teoria neoclássica e a sua agradável previsão de que a integração regional é capaz, pela livre ação das forças de mercado, de promover a convergência entre economias tão diferentes, não é uma tarefa fácil. Para aqueles que cresceram acreditando na infalibilidade da “mão invisível”, isso significa admitir que a abertura das fronteiras pode não ser suficiente para assegurar a redução das assimetrias internacionais.

Contudo, não se pode negar a realidade em favor de um mundo “extraterrestre”. De nada adiantam os prognósticos otimistas da teoria neoclássica do comércio internacional (representada pelo modelo de H-O) e da teoria neoclássica do crescimento económico (representada pelo modelo de Solow) se eles se sustentam na abstração “negativa” dos fatos.

Divergência, ao invés de convergência, é o que se deve esperar da integração regional quando os pressupostos da teoria neoclássica são relaxados – é o que demonstra a nova teoria da geografia económica, ao considerar o efeito das externalidades sobre as decisões dos agentes; é o que demonstra também a teoria pós-keynesiana, ao eliminar a dicotomia entre o real e o monetário; é o que demonstra, por fim, a visão cepalina, ao considerar a importância das estruturas para justificar a condição do subdesenvolvimento.

Deve-se acreditar, então, que a integração regional não é capaz de reduzir assimetrias? Não é isso que sugere a experiência europeia. Como visto, nas últimas duas décadas, há indícios de que houve convergência das rendas per capita, das taxas de desemprego e dos perfis de inserção no comércio intrarregional entre os países-membros da UE. Parece ter havido uma redução da distância entre um centro próspero e uma periferia estacionada no tempo, caracterizada pelos atrasos económico, social, político e institucional...

Como justificar tal feito? Certamente, para a teoria da nova geografia económica, para a teoria pós-keynesiana e para a visão cepalina, na Europa do início da década de 90 estavam postas

as condições para que houvesse divergência, ao invés de convergência. Aparentemente, entretanto, não foi isso o que aconteceu¹⁶.

Para as teorias minimamente preocupadas com a realidade, a integração regional é incapaz de reduzir o hiato entre o centro e a periferia, quando liderada exclusivamente pelo mercado. Ocorre, porém, que a integração regional não precisa ser liderada exclusivamente pelo mercado. Na realidade, é desejável que não o seja.

Há um consenso entre os economistas heterodoxos de que a superação do atraso econômico e social da periferia exige a superação das estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento. E, uma vez que o mercado é incapaz de empreender as transformações necessárias, alguma forma de intervenção deve obrigatoriamente ocorrer. Em princípio, caberia ao Estado essa tarefa. Mas as exigências técnicas e financeiras desse processo são enormes. Nos marcos do capitalismo contemporâneo, dificilmente um Estado é capaz de arcar com elas sozinho, por melhores que sejam as suas intenções.

Um dos grandes benefícios da integração regional é que ela permite a criação de políticas e instituições comuns capazes de complementar, potencializar a ação estatal individual destinada a superar o atraso que caracteriza a periferia. A lógica por trás dessas políticas e instituições comuns é bastante simples: é como se cada Estado pudesse contar com a ajuda de todos os demais Estados em sua cruzada particular contra o subdesenvolvimento.

Em seus tratados, os europeus não negam a força do mercado, mas pelo menos admitem que ele pode falhar. Nas palavras de Jacques Delors:

“Europe sees its future as striking a balance between competition and cooperation, collectively trying to steer the destiny of the men and women who live in it. Is this easily done? No. Market forces are powerful. (...) But these market forces, powerful though they may seem, do not always pull in the same direction. Man’s endeavor and political aspiration is to try to develop a balanced territory” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p.9).

Em uma Europa que está no meio termo entre o livre-mercado e o mercado-tutelado, a criação de uma política regional pode ser considerada uma verdadeira conquista. Ela funciona como uma dessas instituições e políticas comuns criadas no âmbito dos projetos de integração regional, com o propósito de reduzir as desigualdades entre os países participantes, um aliado dos países mais atrasados em sua cruzada particular contra o subdesenvolvimento.

¹⁶ A crise econômica que assola a Europa deve-se a um projeto de união econômica e monetária precipitado. Deve-se registrar, desde logo, que integração regional não implica, necessariamente, a formação de uma união econômica e monetária entre os países participantes.

O papel da política regional para a convergência dos países europeus nas últimas décadas não pode ser descartado. Por essa razão, nas seções que seguem, procurar-se-á analisar quais são os méritos e principais limitações.

3.1 POLÍTICA REGIONAL DA UE

A política regional da UE é o resultado do compromisso institucional assumido pelos países-membros de promover a coesão econômica e social (redução dos desequilíbrios/disparidades) entre eles (BRADLEY; PETRAKOS; TRAISTARU, 2005). Esse compromisso evidenciou-se desde o início do processo de integração regional:

“[Member states of the European Economic Community] are anxious to strengthen the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences between the various regions and the backwardness of the less favored regions” (Preâmbulo do Tratado de Roma)

Ou ainda:

“In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to strengthening of its economic and social cohesion. In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favored regions or islands, including rural areas” (Tratado que estabelece a CEE).

A política regional busca a transferência de recursos e experiência das regiões mais ricas para as regiões mais pobres do bloco, no intuito de assegurar as transformações necessárias para que estas sejam capazes de alcançar o desenvolvimento econômico e social daquelas. Para os seus proponentes, não se trata de caridade ou assistencialismo, mas de agregar valor às regiões, fazer aquilo que ainda não havia sido feito (TONDL, 2001).

Na interpretação de Bruxelas, essas políticas são uma forma de compensar os países-membros por eventuais danos causados pelo processo de aprofundamento da integração regional, de modo a assegurar que todos possam usufruir dos possíveis benefícios da abertura das fronteiras nacionais ao livre-trânsito de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. Trata-se de evitar que esses benefícios se concentrem no centro historicamente pujante do continente: o “pentágono” que compreende a região entre Londres (Grã-Bretanha), Paris (França), Milão (Itália), Munique e Hamburgo (Alemanha) (COMISSÃO EUROPEIA, 2008).

Nas palavras de Danuta Hübner, ex-comissária europeia para a política regional:

“Cohesion Policy makes clear that everybody, wherever they are in the Union, has the opportunity to participate in and benefit from the common market. Cohesion Policy is the (...) ‘visible hand’ which aims at balanced and sustainable development while fostering economic integration throughout the UE as a whole” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p.2)

Mas os policymakers europeus ainda admitem outras razões para a adoção de uma política regional supranacional (EL-AGRAA, 2007). Dentre essas razões, destacam-se:

1. A política regional pode angariar apoio ao projeto de integração regional. A manutenção das desigualdades inter-regionais pode fazer com que os países mais pobres retirem o seu apoio ao aprofundamento do processo de integração regional. Se os países centrais quiserem avançar, terão de oferecer à periferia garantias de que essas desigualdades não vão aumentar. Além disso, a política regional pode oferecer aos cidadãos europeus benefícios tangíveis da participação no bloco, reduzindo o seu desinteresse ou até mesmo hostilidade em relação à transferência de competências das entidades nacionais às entidades supranacionais;
2. Em um espaço cada vez mais integrado, o bem-estar econômico e social de um país-membro depende do bem-estar econômico e social de todos os demais países-membros. A presença de regiões atrasadas, de baixa renda e alto desemprego não é interesse de ninguém. Afinal, isso poderia significar redução dos mercados, o aumento das migrações das regiões mais pobres para as regiões mais ricas, etc.

3.1.1 Ações patrocinadas pela política regional

A política regional é financiada pelos recursos do orçamento da UE. Esses recursos possuem três fontes principais: contribuições pagas pelos países-membros em função de sua riqueza, expressa pelo PIB; direitos aduaneiros sobre produtos agrícolas importados pelos países-membros; e uma proporção fixa das receitas de cada país-membro provenientes do Imposto sobre Valor-Adicionado (IVA). Ao longo dos últimos vinte anos, aproximadamente um terço do orçamento da UE patrocinou ações nas seguintes áreas (COMISSÃO EUROPEIA, 1996; 2001; 2004; 2007; 2010):

1. Infraestrutura: a política regional apoia a expansão e modernização das redes de transportes (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, etc.); de telecomunicações (telefonias, rádio, internet, etc.); de energia (eletricidade, combustíveis, etc.); e de saneamento básico (água e esgoto). Ênfase é atribuída aos projetos que beneficiavam simultaneamente mais de uma região ou país-membro (criação de redes transeuropeias).

2. Investimento produtivo: parte dos custos dos investimentos em ampliação da capacidade produtiva (aquisição de máquinas e equipamentos, por exemplo) pode ser coberta com recursos da política regional, desde que esses investimentos sejam considerados de importância estratégica.
3. Emprego e inclusão social: criação de serviços de aconselhamento e orientação profissional com o intuito de acelerar o (re) ingresso dos jovens, das mulheres, dos portadores de algum tipo de deficiência, dos migrantes, dos estrangeiros e das minorias étnicas no mercado de trabalho.
4. Educação e treinamento: no intuito de desenvolver economias baseadas no conhecimento e aumentar a qualificação da mão-de-obra disponível, a política regional prevê a modernização das instituições e dos sistemas de ensino (básico, superior e profissionalizante); a capacitação dos professores; o incentivo ao aumento dos níveis de formação dos europeus; o combate à evasão escolar; entre outras medidas.
5. Pesquisa e inovação: a política regional apoia o desenvolvimento de novas tecnologias, por meio da criação, expansão e modernização de centros de competência, e do incentivo às atividades de pesquisa e inovação nas empresas europeias.
6. Pequenas e médias empresas: o apoio ao empreendedorismo e, em especial, à formação de empresas de pequeno porte é parte da estratégia europeia de combate ao desemprego. Com o intuito de assegurar que essas empresas sobrevivam, a política regional atua por meio de medidas “materiais”, como o apoio ao investimento, e “imateriais”, via prestação de serviços de aconselhamento dos novos empresários, por exemplo.
7. Meio ambiente: incentivo ao desenvolvimento e implementação de fontes alternativas de energia (tais como a eólica, a solar e a biomassa); ao aumento da eficiência energética; ao tratamento dos resíduos decorrentes das atividades agrícolas e indústrias (a fim de evitar a contaminação do solo, dos recursos hídricos e da atmosfera); à recuperação de áreas degradadas; e à proteção de áreas naturais remanescentes (florestas, parques, etc.).
8. Cultura e turismo: a política regional apoia a conservação dos patrimônios histórico e cultural europeus, além da criação, expansão e modernização da infraestrutura turística. Ênfase é também atribuída à criação de novas oportunidades, como turismo rural e o ecoturismo.

9. Desenvolvimento rural: nos últimos anos, o setor primário perdeu espaço para os setores secundário e terciário em quase todas as economias europeias. No intuito de adequá-lo a essas transformações, preveem-se a modernização e diversificação da atividade agrícola e pecuária (com a implementação de novas tecnologias e de medidas destinadas a aumentar o valor-agregado da produção). Outras medidas visam a melhorar as condições de vida no campo.

A política regional também patrocina ações destinadas ao desenvolvimento do setor pesqueiro, às áreas fronteiriças, às áreas mais remotas e pouco povoadas, além das ilhas e dos territórios ultramarinos dos países-membros (incluem-se aí, por exemplo, Açores, Madeira, Canárias e até mesmo a Guiana Francesa, na América Latina).

10. Desenvolvimento urbano: apoio à revitalização dos espaços públicos e à recuperação dos centros degradados, além da melhoria dos serviços públicos urbanos, com destaque para os de transporte (redes de ônibus, bondes e metrô, por exemplo) e de habitação. Outras medidas preveem o combate à pobreza e a problemas relacionados, como a criminalidade.

11. Desenvolvimento institucional: a política regional apoia iniciativas destinadas a reforçar a capacidade das instituições para prestar serviços e para desenvolver e executar políticas (atividades que envolvem recursos e interesses públicos e que, portanto, exigem eficiência e probidade administrativa). Dentre essas iniciativas, destacam-se o incentivo à transparência, o combate à corrupção, a redução da burocracia, e a capacitação dos servidores públicos e das autoridades nacionais e locais.

Tais medidas são essenciais também na gestão dos programas patrocinados pela política regional. Afinal, deve-se assegurar que os recursos comunitários sejam despendidos da forma acordada e produzam os resultados esperados.

Para Bruxelas, essas ações deveriam agir em duas frentes: do lado da demanda (efeitos de curto prazo) e do lado da oferta (efeitos de longo prazo). Os efeitos de curto prazo surgiriam durante a fase de execução dos programas. A despesa com os investimentos realizados nas regiões mais pobres estimulam a produção local, gerando renda e emprego. Com mais renda e emprego, os agentes gastam mais, o que estimula ainda mais a produção, a renda e o emprego nessas regiões (o chamado “efeito multiplicador keynesiano”). Os efeitos de longo prazo, por sua vez, surgiriam depois da conclusão dos programas. Essas ações buscam fomentar as capacidades e potencialidades das regiões mais pobres, de modo a aumentar a sua produtividade, competitividade e atratividade (TONDL, 2001).

Seja como for, o investimento em infraestrutura, na aquisição de máquinas e equipamentos, em educação e treinamento, em pesquisa e inovação, no desenvolvimento de pequenas e médias empresas, em cultura e turismo, na proteção ao meio ambiente, no desenvolvimento urbano e rural e no desenvolvimento institucional é essencial em qualquer esforço que busque a superação das estruturas do subdesenvolvimento. Ele pode ajudar na eliminação dos atrasos econômico, político, social e institucional que normalmente caracterizam a periferia.

Hirschman argumentava que a promoção do desenvolvimento não pode se limitar a identificar combinações ótimas dos recursos existentes e dos fatores de produção, como defende a teoria neoclássica, mas em mobilizar e relacionar, para os propósitos do desenvolvimento, recursos e habilidades que se encontram escondidas, dispersas ou mal utilizadas (HIRSCHMAN, 1998). Esse parece ser o caso (e, talvez, o mérito) da assistência prestada pela política regional...

Nas palavras de Danuta Hübner:

“What kind of Europe do we want – for ourselves and for future generations? A dynamic Europe that leads the world in science and technology? A productive Europe where everyone has a job? A caring Europe where the sick, the elderly and the handicapped are looked after? A just Europe where there is no discrimination and everyone has equal access to jobs and education? A clean, green Europe that cares for its own environment and helps meet the global challenges too? A Europe of values that we share and care for? I want all of those things and, moreover, I believe they are within our grasp” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008)

3.1.2 A construção da política regional europeia

3.1.2.1 Antecedentes

Não havia, no início do processo de integração regional europeu, uma política regional propriamente dita. Isso era natural, uma vez que os então seis países-membros eram bastante homogêneos, do ponto de vista estrutural. A exceção cabia à Itália, cujas diferenças entre o norte e sul do país eram desconcertantes. A região do Mezzogiorno apresentava um dos níveis mais baixos de renda e emprego de toda a comunidade. (TONDL, 2001). Os únicos instrumentos que cumpriam a função de assistir as regiões mais necessitadas eram o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola¹⁷ (MARTIN, 2005).

¹⁷ Criado em 1957, pelo Tratado de Roma, o FSE destinava-se a promover o emprego e aumentar a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores. Era uma forma de compensá-los pelas perdas de postos de trabalho; criado em 1962, o FEOGA destinava-se a promover o desenvolvimento das regiões essencialmente rurais.

As coisas começaram a mudar com o ingresso da Grã-Bretanha, da Irlanda e da Dinamarca em 1973, o que aumentou consideravelmente as desigualdades entre os países-membros. O problema não era a Dinamarca, um país rico, ainda que essencialmente rural, mas a Irlanda e, principalmente, a Grã-Bretanha. A Irlanda, como se sabe, era atrasada mas, ainda assim, pequena. A Grã-Bretanha, no entanto, possuía uma economia comparável à da Alemanha, França e Itália, mas contava com regiões com níveis de renda e emprego bastante baixos, notavelmente no noroeste da Inglaterra, no País de Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte.

A pressão de Londres por uma iniciativa mais contundente da comunidade no que se refere à redução das desigualdades regionais no bloco foi fundamental para a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975. Por meio dele, eram concedidas subvenções a fundo perdido, com o objetivo de cofinanciar projetos capazes de fazer com que as regiões mais pobres alcançassem as regiões mais ricas. No início, o FEDER era controlado principalmente pelos países-membros, de modo que cada país tinha garantida uma certa percentagem dos recursos do fundo e podia determinar que regiões e que projetos receberiam esses recursos, com base em suas próprias estratégias de desenvolvimento (NEAL, 2007).

Todo esse aparato mostrou-se problemático por duas razões: o orçamento dos fundos disponíveis (FSE, FEOGA e FEDER) era bastante pequeno e o sistema de quotas pré-fixadas no qual se baseava o principal desses fundos (o FEDER) impedia que a comunidade tivesse maior controle sobre onde e como os recursos comunitários estavam sendo empregados, isto é, se em regiões e projetos realmente relevantes, do ponto de vista nacional e comunitário.

Essas limitações levaram, então, a alguns ajustes. O principal deles ocorreu em 1979, quando se decidiu pela divisão dos recursos do FEDER em duas partes, sendo que 95% dos recursos seriam distribuídos de acordo com o sistema de cotas pré-fixadas, ao passo que os 5% restantes seriam alocados de acordo com as prioridades da comunidade. Essa foi a primeira grande iniciativa no sentido de criar uma política regional “europeia” (NEAL, 2007). Mas o grande ímpeto para que mudanças fossem feitas na forma como a comunidade ajudava às regiões mais atrasadas veio na segunda metade dos anos 80.

3.1.2.2 As Reformas de 1988

Com o ingresso de Grécia, Espanha e Portugal, a comunidade tornou-se, definitivamente, um espaço heterogêneo. Os três países mediterrâneos somaram-se à Irlanda no que se refere ao atraso econômico e social. E o que era mais grave, as desigualdades entre países e regiões

europeus deveriam se acentuar com a conclusão do mercado único europeu, nos termos especificados pelo Relatório Delors, de 1985.

O Ato Único Europeu foi o responsável pelas modificações institucionais necessárias para a liberalização total dos fluxos de mercadorias, serviços, capitais e pessoas entre os países até 1992. Dentre essas modificações, uma merece particular atenção: a criação de uma política regional europeia propriamente dita, dotada de mais recursos e de uma estratégia comum sobre onde e como esses recursos deveriam ser empregados. De acordo com o documento:

“The Single European Act improves significantly the institutional system and sets new objectives for the Community, notably the completion of the internal market by 1992 and the strengthening of economic and social cohesion. The realization of these two objectives will also respond to the hopes and needs of the countries which have just joined and which rightly expect that their involvement in the Community should underpin their development and help raise their living standards through a combination of their own efforts and support from their partners”.

Os termos dessa política regional foram formalmente definidos em 1988. No intuito de aumentar a eficiência (isto é, a capacidade de se fazer mais com determinada quantidade de recursos) e a efetividade das intervenções comunitárias, decidiu-se que a política regional europeia seria pautada pelos seguintes princípios, o seu *mode d'emploi*:

1. Princípio da concentração: as intervenções se concentrariam nas regiões mais necessitadas, de acordo com um conjunto de objetivos previamente definidos pela comunidade (antes, com base no sistema de cotas pré-fixadas, qualquer área que os países-membros julgassem relevante poderia receber assistência).
2. Princípio da programação: a política regional não deve financiar projetos individuais, mas programas plurianuais que estejam alinhados com as prioridades da comunidade. Esses programas são conjuntos de ações com determinado fim submetidos à avaliação da comunidade pelos países-membros. Uma vez aprovados, os recursos são repassados às autoridades nacionais e regionais. Essas, por sua vez, tornam-se responsáveis por implementar os programas e desenvolver sistemas rigorosos de acompanhamento e avaliação, no sentido de assegurar que os resultados pretendidos estão sendo alcançados. A comunidade, por intermédio da Comissão Europeia, monitora o andamento dos trabalhos realizados pelas autoridades nacionais e regionais e avalia os resultados finais (EL-AGRAA, 2007).
3. Princípio da parceria: autoridades supranacionais, nacionais e regionais trabalhariam em conjunto e de forma coordenada para o sucesso da política regional. Grande ênfase é atribuída

também à parceria entre o setor público e o setor privado (empresas, organizações civis, etc.). O princípio de parceria permite que a política regional não se distancie da realidade e das necessidades específicas de cada região.

4. Princípio da adicionalidade: a política regional não deve substituir os esforços dos países-membros para reduzir as desigualdades regionais (a intervenção comunitária deve ser complementar à intervenção nacional). Os países-membros devem manter o nível de gasto com a assistência às regiões menos desenvolvidas ao menos no nível anterior às reformas de 1988.

Além desses princípios, decidiu-se também que os instrumentos financeiros básicos da política regional seriam os “Fundos Estruturais”, os quais seriam compostos pelo FSE, FEOGA e FEDER. Os recursos desses fundos são direcionados para o financiamento dos programas que se encaixarem em um dos objetivos previamente definidos pela comunidade.

A estrutura da política regional (inclusive seu orçamento) é revista periodicamente. Desde as reformas de 1988, houve quatro “Quadros Comunitários de Apoio” (Community Support Framework), os quais serão considerados a seguir (COMISSÃO EUROPEIA, 1996; 2001; 2004; 2007; 2010):

3.1.2.3 Primeiro Quadro Comunitário de Apoio (1988-1993)

Para o período de 1988 a 1993, foram alocados ECU 69 bilhões¹⁸ aos Fundos Estruturais, cerca de 25% do orçamento comunitário e 0,3% do PIB total da comunidade. Foram também definidos cinco objetivos para a política regional para o período, quais sejam:

Objetivo 1: promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da comunidade (regiões com renda per capita inferior a 75% da média comunitária). Nessas regiões viviam cerca de 86,2 milhões de habitantes (25% da população comunitária). Os maiores beneficiados foram Espanha (ECU 10,2 bilhões), Itália (ECU 8,5 bilhões), Portugal (ECU 8,45 bilhões), Grécia (ECU 7,5 bilhões) e Irlanda (ECU 4,46 bilhões).

Objetivo 2: assistência às regiões afetadas por um processo de desindustrialização, com o intuito especial de promover a diversificação da estrutura produtiva.

¹⁸ Para os anos anteriores a 1999, a Comissão Européia utiliza, como unidade de conta, a chamada European Currency Unit (ECU); para os anos posteriores a 1999, a unidade de conta utilizada é o euro (€).

Objetivo 3: combate ao desemprego estrutural.

Objetivo 4: apoio à incorporação da população mais jovem ao mercado de trabalho.

Objetivo 5: desenvolvimento das atividades agrícolas (5a) e das regiões rurais (5b).

3.1.2.4 Segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999)

Se as reformas da política regional em 1988 tiveram como motivação principal o ingresso de Portugal, Grécia e Espanha no bloco e a conclusão do mercado único, as reformas de 1994 tiveram como referência o ingresso de Áustria, Finlândia e Suécia no bloco e a conclusão da união monetária com a criação do euro.

Nesse contexto, criou-se o “Comitê das Regiões”, um órgão consultivo que permite às autoridades locais e regionais participar na atividade legislativa da UE. O Comitê é responsável por aconselhar o Parlamento Europeu e o Conselho dos Ministros em decisões a respeito da política regional.

Decidiu-se também pela criação do “Fundo de Coesão”, o qual deveria auxiliar os países com renda per capita inferior a 90% da média comunitária (ou seja, Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda) a atender os critérios de convergência sem que eles tivessem de abrir mão das ações nas áreas de infraestrutura e meio ambiente. Até 85% do custo dessas ações seriam arcados pela comunidade por meio dos recursos do fundo (NEAL, 2007).

Os critérios de convergência são um conjunto de parâmetros que deveriam ser respeitados pelos países que quisessem adotar o euro. São eles: a taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média dos três Estados que tenham a inflação mais baixa; as taxas de juro de longo prazo não podem variar mais de 2% em relação à média das taxas dos três Estados com taxas mais baixas; os déficits públicos nacionais devem ser inferiores a 3% do PIB; a dívida pública não pode exceder 60% do PIB; as taxas de câmbio deverão se manter dentro da margem de flutuação previamente autorizada. Para que esses critérios fossem atendidos, os países-membros foram obrigados a realizar, entre outras medidas, um rigoroso ajuste fiscal, o que implicaria a redução do gasto público. O Fundo de Coesão deveria reduzir os efeitos negativos dessa medida (HEALEY, 2005).

O Fundo de Coesão passou a compor, ao lado dos Fundos Estruturais, os principais instrumentos de financiamento da política regional. Ademais, além do FSE, do FEOGA e do

FEDER, os Fundos Estruturais passaram a contar também com o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), cuja finalidade era apoiar a indústria pesqueira europeia.

Para o período de 1994 a 1999, foram alocados aproximadamente ECU 168 bilhões aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão, o que corresponde a cerca de 33% do orçamento comunitário e 0,4% do PIB total da comunidade. Foram também definidos seis objetivos para a política regional para o período, os quais não se diferenciam muito daqueles estabelecidos para o primeiro Quadro Comunitário de Apoio:

Objetivo 1: promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da comunidade (regiões com renda per capita inferior a 75% da média comunitária). Nessas regiões viviam cerca de 97,7 milhões de habitantes (24,6% da população comunitária). Os maiores beneficiados foram Espanha (ECU 42,4 bilhões), Alemanha (ECU 21,8 bilhões), Itália (ECU 21,7 bilhões), Portugal (ECU 18,2 bilhões), Grécia (ECU 17,7 bilhões) e França (ECU 14,9 bilhões).

Objetivo 2: assistência às regiões afetadas por um processo de desindustrialização. Viviam nessas regiões cerca de 60,6 milhões de pessoas (16,3% da população comunitária).

Objetivo 3: combate ao desemprego estrutural e apoio à incorporação da população mais jovem ao mercado de trabalho, bem como das mulheres e dos segmentos tradicionalmente excluídos, como os migrantes, os estrangeiros e as minorias étnicas.

Objetivo 4: apoio à adaptação dos trabalhadores às mudanças na estrutura produtiva e às novas exigências do mercado de trabalho.

Objetivo 5: desenvolvimento das atividades agrícolas (5a) e das regiões rurais (5b).

Objetivo 6: desenvolvimento das regiões pouco povoadas (notoriamente, nas regiões ao norte da Finlândia e da Suécia).

3.1.2.5 Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006)

Quando, no final da década de 90, os então quinze países-membros da UE se puseram a discutir o Quadro Comunitário de Apoio referente ao período de 2000 a 2006, as negociações com os países da Europa Oriental ganhavam força. Evidentemente, a expansão era uma grande questão, uma vez que ela levaria ao aumento significativo das desigualdades econômicas e sociais entre os países e regiões da UE (TONDL, 2001).

Os recursos da política regional haveriam de ser repartidos por um número maior de países. Mas nem todos estavam dispostos a aceitar uma redução drástica da assistência comunitária. Esse era o caso da Espanha, da Grécia, de Portugal e da Irlanda, os principais beneficiários da política regional desde a grande reforma de 1988.

De acordo com as recomendações do documento Agenda 2000 sancionadas pelo Conselho Europeu em 1999, decidiu-se que os países-membros mais atrasados continuariam recebendo os recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão em um volume não muito inferior ao recebido em anos anteriores. Os países-candidatos, por sua vez, seriam assistidos pelos seguintes instrumentos de pré-adesão:

- 1. PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies):** criado em 1989 para assistir Polónia e Hungria, ele foi estendido para todos os países-candidatos. Sua função era apoiar o fortalecimento das instituições e da administração pública nesses países, a fim de assegurar que elas se adequassem às exigências mínimas do bloco e conseguissem incorporar, com êxito, o acervo comunitário (*acquis communautaire*).
- 2. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development):** apoio ao desenvolvimento das atividades agrícolas e das regiões rurais nos países-candidatos, o que também era uma forma de prepará-los para a Política Agrícola Comum.
- 3. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession):** fomento aos investimentos em infraestrutura e meio ambiente, atuando de forma semelhante ao Fundo de Coesão.

Para o período de 2000 a 2006 foram alocados 213 bilhões de euros aos Fundos Estruturais e de Coesão, os quais seriam utilizados pelos então quinze países-membros da UE. Além disso, 21,7 bilhões de euros foram destinados aos países-candidatos (por meio dos instrumentos de pré-adesão PHARE, SEPARD e ISPA). Esses recursos representam cerca de 25% do orçamento comunitário e 0,4% do PIB total da comunidade.

Foram definidos apenas três objetivos para a política regional para o período. Cada objetivo tornou-se mais vago e maior em escopo, o que garantiu à UE espaço para definir que programas merecem receber os recursos comunitários.

Objetivo 1: promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da comunidade (regiões com renda per capita inferior a 75% da média comunitária). Nessas regiões viviam cerca de 169,4 milhões de habitantes (37% da população comunitária). Os maiores beneficiados foram

a Espanha (56,3 bilhões), a Alemanha (ECU 29,8 bilhões), Itália (ECU 29,6 bilhões), Grécia (ECU 24,9 bilhões), Portugal (ECU 22,8 bilhões), Grã-Bretanha (16,6 bilhões) e França (ECU 15,7 bilhões).

Objetivo 2: assistência às regiões afetadas pela queda do emprego na indústria e por taxas de desemprego acima da média comunitária; apoio às regiões rurais ou pouco povoadas com taxas de desemprego acima da média comunitária e/ou contínua emigração; assistência às regiões urbanas com altos índices de pobreza e criminalidade, ou ainda com população com baixa qualificação; apoio às regiões afetadas pela queda do emprego no setor pesqueiro.

Objetivo 3: apoio à educação e treinamento, bem como ao emprego e inclusão social.

Com a intenção de simplificar a política regional, decidiu-se também pela redução das chamadas “Iniciativas Comunitárias”, as quais são um conjunto de ações que visam atender assuntos regionais específicos, de importância estratégica para o bloco. Essas iniciativas existiam desde as reformas de 1988. Elas eram dezesseis (entre 1988 e 1993), depois treze (entre 1994 e 1999) e por fim quatro (entre 2000 e 2006), quais sejam: INTERREG (cooperação trans-fronteiriça, isso é, medidas que beneficiam mais de uma região ou país ao mesmo tempo), LEADER (desenvolvimento rural), URBAN (desenvolvimento urbano) e EQUAL (igualdade no mercado de trabalho).

3.1.2.6 Quarto Quadro Comunitário de Apoio (2007-2013)

Concluídos o mercado único, a união monetária e a expansão para o leste, a UE redefiniu sua agenda. O desafio era conciliar a redução das desigualdades socioeconômicas existentes com a modernização da economia e da sociedade europeias.

É o que previa a “Estratégia de Lisboa”, isto é, tornar a UE a “economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”. E é o que prevê, atualmente, a “Estratégia Europa 2020”.

Apresentada pela Comissão Europeia em março de 2010, a Estratégia Europa 2020 é um plano de ação para os próximos dez anos. Esta propõe a coordenação das políticas da UE (entre elas, a política regional) para a promoção de um crescimento “inteligente” (desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação), “sustentável” (promover uma

economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva) e “inclusivo” (fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial) na comunidade, até 2020.

Para o quarto Quadro Comunitário de Apoio, decidiu-se que maior ênfase deveria ser atribuída às ações nas áreas de educação e treinamento, pesquisa e inovação e proteção do meio ambiente.

Decidiu-se, também, que os dois principais instrumentos financeiros da política regional, os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão, seriam mantidos, mas que os Fundos Estruturais seriam compostos agora apenas pelo FEDER e pelo FSE. A assistência prestada pelos antigos FEOGA e FIFG seria assumida pelos então recém-criados “Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural” (FAEDR) e “Fundo Europeu de Pesca” (FEP). Quanto aos instrumentos de pré-adesão, as funções do PHARE, SEPARD e ISPA foram assumidas por um novo e único fundo, o “Instrumento de Assistência de Pré-Adesão” (IPA).

Para o período de 2007 a 2013, foram alocados aproximadamente 347 bilhões de euros aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão, o que corresponde a cerca de 35,7% do orçamento comunitário e 0,38% do PIB total da comunidade. Definiram-se três objetivos para a política regional. Esses objetivos passaram a contemplar também as ações previstas pelas Iniciativas Comunitárias, que deixaram de existir no Quadro Comunitário de Apoio vigente.

1. Convergência: objetiva promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da comunidade (regiões com renda per capita inferior a 75% da média comunitária). Algumas regiões da UE, tal como ela era constituída antes dos dois últimos alargamentos, situam-se agora acima do limiar dos 75% simplesmente porque a média comunitária diminuiu com a adesão dos novos países-membros. Por essa razão, essas regiões ainda necessitam do apoio da política regional. Elas continuarão recebendo esse apoio, mas este será progressivamente suprimido até 2013.

Nessas regiões vivem cerca de 170 milhões de habitantes (35% da população comunitária). Os maiores beneficiados são Polônia (€ 67,3 bilhões), Espanha (€ 35,2 bilhões), Itália (€ 28,8 bilhões), República Tcheca (€ 26,7 bilhões), Alemanha (€ 26,3 bilhões), Hungria (€ 25,3 bilhões), Portugal (€ 21,5 bilhões) e Grécia (€ 20,4 bilhões).

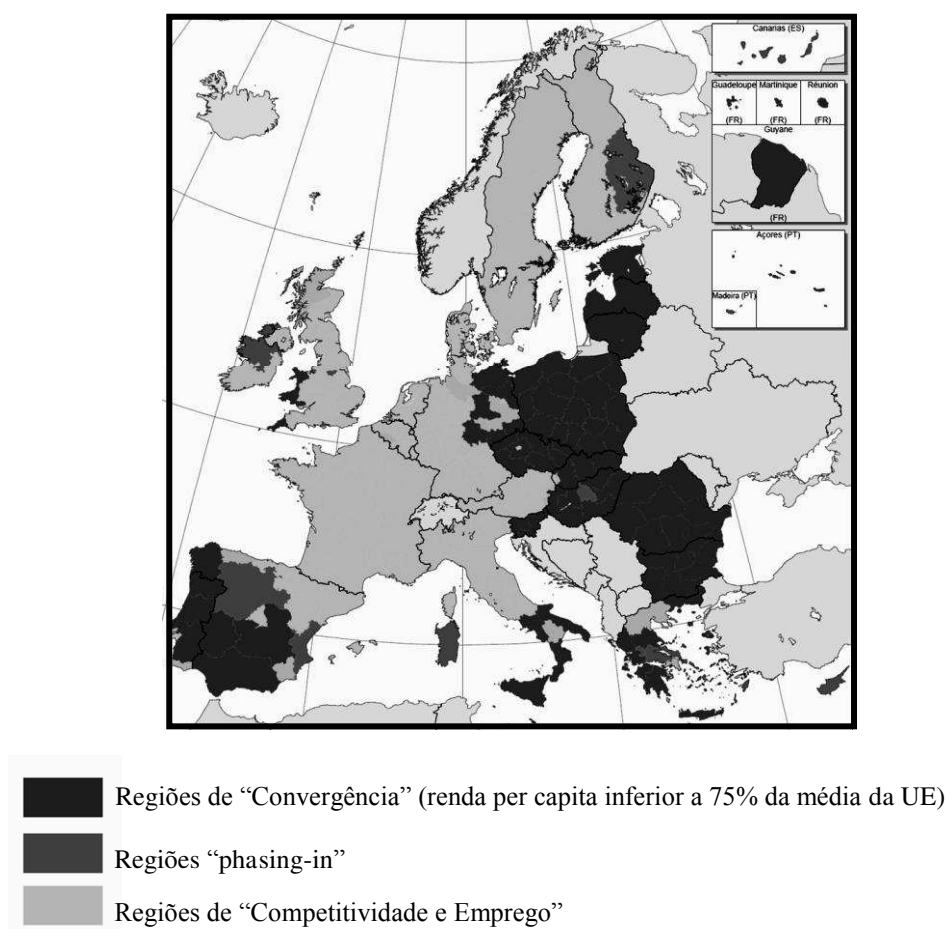
2. Competitividade regional e emprego: objetiva o fortalecimento da competitividade e da atratividade, assim como do emprego, de todas as regiões não contempladas pelo objetivo

“convergência”. Algumas regiões que costumavam estar abaixo do limiar dos 75% da média comunitária recebem auxílio extraordinário para integrar esse objetivo.

3. Cooperação territorial europeia: objetiva a cooperação trans-fronteiriça (entre países e/ou entre regiões), as quais dificilmente ocorreriam sem a ajuda da política regional.

A figura abaixo demonstra que regiões da UE serão contempladas pelas ações patrocinadas pela política regional no período de 2007 a 2013:

Figura 2 Quarto Quadro Comunitário de Apoio (2007-2013)



Fonte: Comissão Europeia (2008)

3.1.3 Os aliados da política regional

Embora não integrem o arsenal da política regional, existem outros instrumentos comunitários que também contribuem para a convergência entre os países da UE, por meio do apoio às transformações necessárias para a superação do atraso econômico e social da periferia. Dentre esses “aliados” da política regional, destacam-se:

1. Banco Europeu de Investimentos (BEI): criado em 1957, pelo Tratado de Roma, o BEI é a instituição financeira europeia responsável pela concessão de empréstimos de longo prazo. Os projetos beneficiados devem ser viáveis do ponto de vista econômico, financeiro, técnico e ambiental. Além disso, eles devem ser coerentes com as prioridades da UE, o que incluiu a “valorização das regiões menos desenvolvidas”.

O BEI financia as suas operações com recursos captados junto aos mercados financeiros, o que significa que ele não recebe nenhuma contribuição do orçamento comunitário. Seus papéis são classificados como AAA, o maior rating de crédito nos mercados financeiros; dessa forma, ele pode captar (e emprestar) recursos em condições bastante favoráveis (EL-AGRAA, 2007). Grande parte desses recursos é canalizada para infraestrutura. O BEI também é o acionista majoritário do Fundo Europeu de Investimento, criado em 1994 para apoiar os investimentos das pequenas e médias empresas.

2. A Comissão Europeia, juntamente com as grandes instituições financeiras comunitárias (dentre elas, o BEI), desenvolveu três instrumentos de apoio às regiões mais atrasadas do bloco. São eles:

i. JASPERS (Joint assistance to Support Projects in European Regions), responsável por assistir os países da Europa Oriental no processo de elaboração dos programas que serão financiados pelos fundos da UE. O objetivo é que esses países tirem o máximo proveito da política regional.

ii. JASMINE (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe), responsável por assegurar o crédito às microempresas e àqueles que desejam trabalhar por conta própria, mas não têm acesso aos serviços bancários tradicionais (em especial, os segmentos sociais tradicionalmente excluídos, como os migrantes, os estrangeiros e as minorias étnicas).

iii. JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), responsável por conceder crédito e assessoria às pequenas e médias empresas.

iv. JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), responsável por assistir investimentos nas áreas urbanas.

3. Fundo de Solidariedade da UE: criado em 2004, tem como finalidade principal auxiliar no processo de recuperação de regiões atingidas por catástrofes naturais de grandes proporções, com sérias consequências sobre as condições de vida, a economia ou meio ambiente locais.

A intervenção tem por objetivo complementar os esforços públicos do país beneficiário no que se refere ao restabelecimento serviços de educação, saúde, transporte e saneamento básico, a provisão de alojamento e socorro à população atingida, a proteção da infra-estrutura e do patrimônio local, etc.

3.1.4 Política regional e Investimento Direto Estrangeiro

As tabelas abaixo demonstram como os recursos dos Fundos Estruturais foram alocados nos quatro principais beneficiários da política regional (Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal) durante os três últimos Quadros Comunitários de Apoio (1988-1993, 1994-1999 e 2000-2006). Os recursos podem ter alocados: em “infraestrutura” (transporte, telecomunicações, energia e saneamento básico, além de proteção ao meio ambiente), “recursos humanos” (educação e treinamento, além de emprego e inclusão social) ou “ambiente produtivo” (apoio ao investimento direto, pequenas e médias empresas, pesquisa e inovação, além de desenvolvimento urbano e rural).

Tabela 7 Alocação dos recursos dos Fundos Estruturais

	Grécia		
	1988-93	1994-99	2000-06
Ambiente Produtivo	35%	30%	26%
Recursos Humanos	26%	24%	19%
Infraestrutura	41%	46%	43%

	Portugal		
	1988-93	1994-99	2000-06
Ambiente Produtivo	38%	39%	38%
Recursos Humanos	26%	27%	24%
Infraestrutura	29%	30%	23%

	Espanha		
	1988-93	1994-99	2000-06
Ambiente Produtivo	22%	30%	28%
Recursos Humanos	24%	24%	25%
Infraestrutura	54%	37%	42%

	Irlanda		
	1988-93	1994-99	2000-06
Ambiente Produtivo	33%	40%	23%
Recursos Humanos	38%	36%	28%
Infraestrutura	28%	17%	46%

Fonte: Comissão Europeia (1996; 2001). Elaboração própria.

Enquanto Grécia e Espanha enfatizaram os investimentos em infra-estrutura, Portugal e Irlanda concentraram-se no desenvolvimento dos recursos humanos e do ambiente produtivo.

A atração de investimento direto estrangeiro para a periferia é um efeito possível das transformações patrocinadas pela política regional, em especial quando se retiram os entraves

à livre circulação de capitais e se adota uma moeda comum (no caso, o euro). Nas palavras de Philip Lowe:

“The key message of Cohesion Policy was not redistributing income. It was creating the conditions in which everyone had the opportunity to participate in and benefit from the internal market. It was aimed at enabling Member States and regions to stimulate trade and investment on their own territories but within European framework. (...) you cannot expect companies to invest in regions which are handicapped by poor infrastructures and inadequate skills in the labor force – in short, everything that contributes to the possibility of success of business but which is beyond the door of a factory. ‘Mobilizing energy in the regions’ was the driving force of Cohesion Policy as opposed to simply giving a part of the European budget to the regions because they were poor” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p.31)

O investimento direto estrangeiro pode ocorrer de duas formas principais, quais sejam: por meio da construção de novas plantas e unidades produtivas (o chamado investimento “greenfield”) ou através de acordos de fusão e aquisição entre empresas (dito investimento “patrimonial”) na economia receptora¹⁹.

O IDE normalmente é levado à cabo pelas empresas transnacionais. Segundo Dunning (1993), haveria quatro motivações principais para que essas empresas transnacionais instalem unidades produtivas no exterior. São elas: 1) market-seeking: a busca por novos e maiores mercados; 2) resource-seeking: a busca por mais recursos em condições mais vantajosas (como mão-de-obra a baixo custo); 3) efficiency-seeking: a busca por maior eficiência (as empresas tenderão a explorar as diferenças entre os países no que se refere às políticas econômicas praticadas, ao ambiente institucional existente, aos benefícios fiscais oferecidos, a disponibilidade de fornecedores etc.) ; e 4) asset-seeking: a busca por qualquer outro ativo que pode tornar essas empresas mais competitivas mas que não estão disponíveis no país-sede.

Recentemente, essas empresas passaram a repartir a sua cadeia produtiva entre diferentes países – de modo que cada país torna-se responsável por uma etapa da produção. Em outras palavras, as empresas transnacionais promovem uma espécie de divisão internacional do trabalho, alocando as suas atividades de acordo com as características de cada país. Nesse processo, as filiais deixam de ser unidades autônomas, para interagir entre si. Mais que isso, elas deixam de ser cópias fiéis da matriz, para desempenhar um certo papel dentro da empresa e de sua estratégia global.

¹⁹ Para que seja considerado IDE, o investimento deve assegurar o controle da matriz sobre sua filial. Segundo a OECD, isso pressupõe uma participação mínima de 10% no capital da empresa receptora, além de substancial influência sobre a sua gestão (a propriedade de menos de 10% do capital ou a ausência de poder decisório sobre empresa caracteriza o chamado “investimento de portfólio”).

Nesse caso, tem-se que a periferia poderá se beneficiar do IDE se conseguir reduzir a sua participação nos segmentos caracterizados pelo uso intensivo de mão-de-obra não-qualificada ou semi-especializada das redes internacionais de produção; em outras palavras, ela se beneficiará do IDE se conseguir utilizá-lo a favor do desenvolvimento de sua estrutura produtiva, da geração de mais produto e renda, e da criação de mais e melhores empregos.

Muitos países subdesenvolvidos conseguiram aumentar a participação dos produtos de alto conteúdo tecnológico na pauta de exportação. Mas poucos foram aqueles que se beneficiaram dessa transformação. Frequentemente, os países subdesenvolvidos participam apenas das fases de montagem desses produtos, cujos componentes mais sofisticados foram importados de outras regiões, ou seja, o incremento da participação desses países nas exportações de manufaturados não foi acompanhado por um aumento concomitante no valor agregado pela manufatura nacional (AKYÜZ, 2005).

Para evitar que isso aconteça, a periferia deve atrair empresas transnacionais que estejam dispostas a transferir recursos e competências para a economia receptora, a estabelecer vínculos estreitos com as empresas nacionais e a fomentar as capacidades locais. Só assim ela dará um salto para um novo padrão de crescimento industrial acelerado e sustentado. (TONDL, 2001).

Nos últimos anos, o investimento direto estrangeiro aumentou significativamente na periferia da UE, como mostra a evolução do estoque de IDE em relação ao PIB:

Tabela 8 Estoque de Investimento Direto Estrangeiro recebido (% do PIB)

	1993	2000	2008
Alemanha	5,79	14,29	18,37
Áustria	6,43	16,30	35,72
Bélgica	42,51	84,01	132,79
Bulgária	2,30	20,95	84,89
Chipre	-	30,62	83,31
Dinamarca	10,39	45,96	45,11
Eslováquia	4,80	23,34	54,00
Eslovênia	14,64	14,54	28,62
Espanha	15,75	26,93	36,95
Estônia	6,21	46,56	69,54
Finlândia	4,83	19,94	30,92
França	10,44	29,38	32,19
Grã-Bretanha	18,27	29,69	36,91

	1993	2000	2008
Grécia	8,53	11,10	11,04
Holanda	22,74	63,29	73,79
Hungria	14,11	48,27	56,95
Irlanda	82,35	131,35	71,42
Itália	5,28	11,04	14,28
Letônia	4,65	26,60	34,27
Lituânia	1,96	20,42	27,64
Malta	24,04	61,27	96,87
Polônia	2,45	19,98	31,04
Portugal	17,54	27,38	39,65
República Tcheca	9,21	38,16	52,37
Romênia	0,81	18,64	33,23
Suécia	6,50	38,01	57,18

Fonte: UNCTAD. Elaboração própria.

Na realidade, esse aumento do IDE reflete duas tendências globais principais: em primeiro lugar, até a década de 80, o IDE ocorria por meio da instalação de novas plantas. A partir de então, ocorreu o crescimento das operações de fusões e aquisições. Essas operações, inclusive, foram amplamente facilitadas pelas novas formas de se levantar capitais. Como sugere Acioly da Silva (2006), apesar de os empréstimos bancários ainda se constituírem em importantes fontes de financiamento das fusões e aquisições, as finanças diretas, por meio das common stocks e do corporate debt, vêm ganhando importância nessas transações.

Em segundo lugar, deve-se observar que até a primeira metade da década de 80, o IDE se concentrou, principalmente, nas indústrias química, de equipamentos eletroeletrônicos, de alimentos, bebida e fumo. A partir de então, pode-se observar uma preferência dos fluxos de IDE pelo setor de serviços, particularmente, a partir de meados dos anos 90, quando os setores de finanças, serviços pessoais, serviços de transportes, armazenagem e comunicações assumem a liderança na atração dos investimentos estrangeiros (ACIOLY DA SILVA, 2006).

Diversos fatores contribuíram para o aumento do IDE na Europa, como a legislação trabalhista, o sistema tributário, o idioma local, a proximidade com um país de onde o investimento é proveniente, o processo de privatização em curso em muitos países da periferia, em especial da Europa Oriental, entre outros. Mas é pouco provável que esses fatores teriam o mesmo efeito se a periferia não usufrísse agora de redes mais amplas e mais modernas de transporte, telecomunicação e energia, de uma mão-de-obra mais qualificada, de maior despesa em pesquisa e inovação etc.– aspectos sobre os quais a política regional teve alguma contribuição.

Esse IDE, que é proveniente dos países da UE (em especial, da Alemanha, da França, da Itália e da Grã-Bretanha), mas também dos Estados Unidos e da Ásia (Japão e Coreia do Sul), parece ter desempenhado um papel fundamental na mudança do perfil das relações comerciais intrarregionais, com o aumento da participação dos produtos de alto conteúdo tecnológico nas pautas de exportação dos países mais pobres da UE. E o que é importante: na maior parte dos casos, esse aumento veio acompanhado pelo crescimento do valor-agregado pela indústria nacional, o que sugere o desenvolvimento das estruturas produtivas locais.

O exemplo da Irlanda

Vários países periféricos europeus conseguiram avançar no seu desenvolvimento a partir do investimento de empresas estrangeiras em sua economia. Mas nenhum foi tão bem-sucedido quanto a Irlanda. O país beneficiou-se de uma política agressiva de industrialização à convite (industrialization by invitation). Ele não apenas alterou a sua posição na divisão “europeia” do trabalho (aumentando a participação dos produtos de elevado conteúdo tecnológico em sua pauta de exportações), como também experimentou excepcional aumento do valor agregado pela indústria, aumento da renda per capita e redução do desemprego.

Muitos argumentam que o sucesso da Irlanda deve-se à abertura da economia, aos incentivos fiscais e à flexibilização do mercado de trabalho, implementados nos anos 70 e 80. Ocorre, porém, que o boom irlandês verificou-se apenas nos anos 90. Até então, a única coisa que o IDE havia feito foi constituir uma economia híbrida, em que o atraso generalizado contrastava com enclaves de modernidade, notoriamente nos arredores de Dublin (TONDL, 2001).

O que diferencia, então, os anos 90 dos anos 70 e 80? Sem pretender esgotar a questão, deve-se citar, em primeiro lugar, a conclusão do Programa para o Mercado Único, lançado em 1985; e em segundo lugar, as transformações viabilizadas pela política regional, da qual a Irlanda tornou-se grande beneficiária a partir de 1988.

“It is unlikely that as much FDI could have been attracted to the economy had the extra SF-financed infrastructure not been in place. Besides the level of FDI inflows drawn to the economy, the SFs would also have affected the type of FDI that Ireland was able to attract. Over recent decades, foreign industry in Ireland has become increasingly high-tech, and this could have come about only in conjunction with the increasing human capital stock of labor force” (BARRY, 2003, p.141)

Deve ser também reconhecida a qualidade e a efetividade do planejamento estatal irlandês. O país criou instituições responsáveis por definir que setores deveriam ser desenvolvidos, que empresas deveriam ser atraídas e que ações deveriam ser patrocinadas pela política regional para que o país pudesse atingir determinados objetivos. Dentre essas instituições, destacam-se a “Agência de Desenvolvimento Irlandesa” (ADE), criada com o objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial do país, através da atração seletiva de empresas transnacionais, e o “Instituto de Pesquisa Econômica e Social” (IPES), criado com o objetivo de aconselhar os formuladores de política econômica e social irlandeses (TONDL, 2001).

Os resultados de tais esforços foram bastante positivos. Os investimentos estrangeiros tem dado ampla contribuição para o desenvolvimento do setor industrial na Irlanda. Existem ali

uma variedade de empresas multinacionais, provenientes principalmente da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da Alemanha, as quais se concentram na produção de bens de capital (máquinas e equipamentos), nas indústrias química e farmacêutica e, sobretudo, na indústria eletrônica (LAROUSSE, 1998).

Mesmo assim, é preciso estar atento. Muitos criticam a industrialização à convite praticada pela Irlanda, argumentando que ela não é sustentável. Ainda é cedo para verificar se essas críticas são infundadas, ou não. Seja como for, a Irlanda deve estar preparada para dar prosseguimento à sua trajetória de desenvolvimento por seus próprios meios²⁰.

3.1.5 Problemas enfrentados pela política regional

Mais que uma compensação, a política regional pode se transformar em um aliado efetivo dos países mais pobres engajados na superação da condição do subdesenvolvimento. Vale dizer, ela pode se transformar em um eixo central do processo de integração, mais que um mero mecanismo de compensação. Contudo, o impacto da política regional foi menor do que poderia ser nas últimas décadas. As principais razões para tanto são as seguintes:

1. Embora os recursos destinados à política regional tenham aumentado a cada Quadro Comunitário de Apoio, eles ainda são reduzidos se consideradas as desigualdades entre as regiões e países que compõem a UE e as transformações necessárias para que os mais pobres convivam em relação aos mais ricos. (EL-AGRAA, 2007)
2. A despeito dos esforços de controle da política regional através do envolvimento entre autoridades supranacionais, nacionais e regionais, algumas vezes esse controle não tem sido suficiente, o que abriu espaço para irregularidades. A ajuda ao desenvolvimento regional é bastante vulnerável a abusos, dado a forma como foi concebida. Daí a necessidade de se desenvolver as ações voltadas para o fortalecimento das instituições e administrações públicas e aumentar a fiscalização dos órgãos competentes da UE e dos países-membros²¹.

²⁰ O envolvimento da Irlanda na crise econômica recente deve-se ao fato de que o governo irlandês optou por socorrer grandes bancos do país contaminados com ativos de péssima qualidade. Isso fez com que as contas públicas, antes em equilíbrio, se deteriorassem rapidamente.

²¹ Nos últimos anos, órgãos como o “Tribunal de Auditores”, responsável pelo controle das finanças da UE, e o “Organismo Europeu de Luta Anti-fraude” (OLAF), encontraram indícios de irregularidades nos programas de ajuda ao desenvolvimento regional financiados com recursos comunitários. Dentre essas irregularidades, destacam-se: programas superfaturados, desvio de recursos, etc. Tais práticas são mais comuns nos países da Europa Oriental, mas também ocorrem nos Estados-membros mais antigos, como a Itália (CASTLE, 2010)

3. Os países-membros tendem a não cumprir o princípio de adicionalidade, segundo o qual devem também trabalhar para o seu desenvolvimento e não apenas se contentar com a ajuda da UE. Alguns pontos devem ser aqui considerados.

Em primeiro lugar, a maioria dos países-membros deixou de implementar políticas regionais a partir do início dos anos 90. Inúmeros são os exemplos disso. A Dinamarca aboliu todos os subsídios para o desenvolvimento regional. A Holanda restringiu sua ajuda a algumas poucas regiões no norte do país. A Alemanha concentrou-se no auxílio às regiões mais atrasadas na parte oriental. Até mesmo os países mais atrasados, como Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda, tiveram de reavaliar as suas intervenções...(JOVANOVIĆ, 2005)

Uma das razões disso, é que a maioria desses países foi obrigada a reduzir drasticamente os gastos públicos ao decidir ingressar no processo de união econômica e monetária. A ênfase na disciplina orçamentária é evidente nos critérios de Maastricht e no chamado “Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

Proposto pelo ministro das finanças alemão durante o governo de Helmut Kohl, Theo Weigl, e formalmente criado em 1997, o Pacto de Estabilidade e Crescimento exige o comprometimento de todos os países da zona do euro com o rigor fiscal. Esses países devem evitar déficits públicos superiores a 3% do PIB, bem como uma dívida pública superior a 60% do mesmo, inclusive em contextos de desaceleração da economia (os governos devem manter seus orçamentos preparados para situações excepcionais, de modo a não ultrapassar os limites estabelecidos). Os países que, por algum motivo, desrespeitarem o acordo, estão sujeitos a sanções, incluindo o pagamento de multas, se não se comprometerem a adotar medidas corretivas imediatas.

Os anos demonstraram, porém, que o Pacto de Estabilidade e Crescimento era rígido demais. Nem mesmo os países mais ricos da zona do euro conseguiram cumprir as suas exigências. O acordo foi revisto em 2005, mas nada se conseguiu fazer no sentido de torná-lo mais flexível, pois os limites estabelecidos para o déficit público e para dívida pública foram mantidos. A diferença é que então se definiram parâmetros mais claros para determinar quando um país deveria sofrer as sanções (EL-AGRAA, 2007).

Em segundo lugar, e este é um ponto crucial, os países não apenas deixaram de fazer política regional nas últimas décadas; eles também deixaram de fazer política macroeconômica voltada para o crescimento econômico.

Isso é particularmente evidente no caso da zona do euro. Quando os países adotaram a moeda comum, eles concordaram em abrir mão do controle estrito sobre a política monetária e cambial. Tais políticas são elaboradas por uma instituição supranacional e independente, o BCE. A política fiscal permanece a cargo dos países-membros, ainda que sujeita às restrições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A separação entre a autoridade monetária e a autoridade fiscal constitui uma verdadeira “jabuticaba europeia”. Ela exige um nível de coordenação excepcional entre o interesse comunitário e os interesses nacionais, algo que, na prática, é muito difícil de ser alcançado.

A questão é que, longe de se concentrar no crescimento do produto, da renda e do emprego, a política macroeconômica da zona do euro é pautada única e exclusivamente pelo objetivo da estabilidade dos preços. E a razão disso é que, para os policymakers europeus, a política macroeconômica é incapaz de afetar variáveis econômicas reais de forma permanente. No longo prazo, o efeito de uma política monetária ou fiscal expansionista seria mais inflação e o mesmo nível de produto, renda e emprego de antes.

“It is assumed that the private sector is stable in the long run and that discretionary economic policies have a destabilizing effect. Inflation is a monetary phenomenon and the central bank can bring down inflation without any real costs in terms of growth or employment. Unemployment fluctuates around an equilibrium level determined by supply-side factors (...) and can only be reduced by creating more flexible labour markets. Fiscal policy has no long-term effect on growth and employment and should be subordinated to the goal of price level stability” (ARESTIS; MCCAULEY; SAWYER, 2001)

Esse viés ortodoxo da política macroeconômica europeia contrasta com o consenso keynesiano dos anos 50, 60 e 70, em que se admitia o papel da política fiscal, monetária e cambial na sustentação da demanda e do crescimento do produto, da renda e do emprego. A antiga visão trouxe prosperidade; a nova visão, marasmo e até mesmo crise. Os consumidores e investidores europeus não são estimulados. Os consumidores esperam que os investidores invistam; os investidores esperam que os consumidores consumam. E, enquanto isso, Frankfurt insiste em conter a inflação...

“(...) Europe is not growing enough (...) because European consumers and investors are pessimistic about Europe’s growth prospects. Europe resembles Molière’s melade imaginaire, who persuaded himself he was sick. Negative expectations and low confidence have become a self-fulfilling prophecy, preventing Europe from realizing its full growth and production potential” (JANSEN, 2006, p.167)

Essa busca da estabilidade dos preços a qualquer custo é uma herança dos alemães, que conseguiram “europeizar” a sua visão de mundo, a qual é, em grande medida, uma consequência da experiência traumática da hiperinflação do período entre guerras (BIBOW, 2009). É muito claro que o BCE foi moldado à imagem e semelhança do Bundesbank, ou ainda que o euro é praticamente o novo nome que se dá ao Deutschmark... Nas palavras de Luís Fernando Veríssimo (2011):

“Não é a primeira vez que a Alemanha dita, ou tenta ditar, os destinos da Europa, nem a primeira vez que se apresenta como um modelo a ser imitado, ou seguido, por todo o mundo. Pode-se mesmo dizer que a história da Europa nos últimos dois séculos foi a história da sua acomodação em torno da Alemanha e suas pretensões políticas, econômicas e geográficas - uma acomodação nem sempre possível e que em duas ocasiões acabou em guerras mundiais. (...) Ironicamente, depois de invadir meia Europa durante as duas grandes guerras e ser rechaçada, a Alemanha finalmente consegue transformar os europeus em súditos, pelo menos do seu reich econômico. E sem disparar um tiro”

A ideia era que o que funcionou para os alemães funcionasse também para os europeus. O que se esqueceu, porém, é que o sucesso da Alemanha deve-se mais à suas exportações de bens de alto valor-agregado, e menos à rigidez de sua política macroeconômica. A Alemanha pode contar com as exportações para fomentar o crescimento do produto, da renda e do emprego; o resto da Europa, não. Para uma economia rica que supostamente deveria contribuir para a estabilidade europeia, a Alemanha ainda deixa a desejar. Ela hesita em cumprir o papel que lhe cabe na Europa, a de “consumidora e emprestadora de última instância”, o de uma potência regional disposta a reduzir o seu superávit comercial ou de prover liquidez aos seus vizinhos quando necessário (KINDLEBERGER, 1987).

Em resumo, o avanço do projeto de integração regional europeu em direção criação de uma moeda comum parece ter sido um passo precipitado. A união monetária envolveu países estruturalmente diferentes e, portanto, com prioridades diferentes. Nos moldes em que foi concebida e vem sendo implementada, não há espaço para que os países-membros coloquem em prática, eles próprios, políticas regionais ou qualquer outra política de desenvolvimento. Além disso, a política macroeconômica vigente na zona do euro, de caráter conservador, não é capaz de atender as necessidades de todos. A busca da estabilidade dos preços em toda e qualquer circunstância implica baixos estímulos à demanda agregada (como a queda da taxa de juros, o aumento do gasto público, a redução dos impostos e a desvalorização da taxa de câmbio) e, portanto, ao crescimento do produto, da renda e do emprego e à consequente aceleração do processo de convergência econômica real aparentemente em curso na UE. O

fato de que os países-membros podem estar em fases diferentes do ciclo econômico ou sujeitos a choques assimétricos parece ser hoje solenemente desconsiderado pelos policy-makers europeus reunidos em Frankfurt.

Por um lado, a integração regional não precisa ser acompanhada por uma união monetária. Na realidade, é temerário que o seja se tiver que envolver países estruturalmente diferentes. Pode-se conjecturar que para que a adoção de uma moeda comum fosse viável no caso europeu, o processo de convergência das variáveis reais teria que ter avançado mais. Uma moeda forte, afinal, não se cria, se conquista. A crise por que passa a zona do euro desde 2008 contribui para esse entendimento. Mas, por outro lado, um projeto de integração regional estará incompleto se não incluir a moeda, entendida aqui não como um “artefato neutro”, uma “conveniência para as trocas”, mas como expressão concreta de poder político e econômico. A moeda única é, por natureza, portanto, algo paradoxal.

Seja como for, uma vez que a união monetária já está em curso na UE, é necessário que ajustes sejam feitos para que essa iniciativa produza resultados positivos. Dentre os ajustes possíveis, destaca-se, em primeiro lugar, a substituição do regime macroeconômico à la Bundesbank, o qual caracteriza a zona do euro, por outro mais amistoso ao crescimento econômico e que, portanto, não incite o ajuste deflacionário em contextos de crise. Sem dúvida, isso exigirá uma revisão de antigas convicções, como foi necessário para que a UE criasse uma política regional.

Em segundo lugar, se a Alemanha resiste em assumir o papel de “emprestador de última instância”, como caberia a uma verdadeira potência regional, que ao menos o BCE possa assumir essa função, como caberia a um verdadeiro banco central. Dessa forma, ele poderia emitir dinheiro ou tomar emprestado para comprar títulos ofertados pelos países mais endividados da zona do euro, assegurando o financiamento desses países em condições mais favoráveis que aquelas exigidas pelos demais investidores internacionais.

No caso do euro, a união monetária precedeu a união política. E uma das consequências disso é falta de uma efetiva união fiscal. Em terceiro lugar, portanto, é desejável que, uma vez iniciado, o projeto de integração regional europeu avance ainda mais, no sentido de viabilizar que as decisões no âmbito fiscal (no que se refere aos impostos e ao gasto público, por exemplo) passem a ser realizadas por instituições comuns. Isso exigiria uma renúncia formidável de soberania por parte dos países-membros, é verdade. Mas, como sugerem diversos autores, uma vez que a coordenação entre as políticas monetária, cambial e fiscal

deve necessariamente ocorrer para que uma não anule o efeito da outra, esse é um passo necessário, talvez inevitável. Ele permitiria, inclusive, o lançamento de títulos de dívida “europeus”, ao invés de títulos gregos, portugueses, irlandeses, italianos ou espanhóis, por exemplo. Esses títulos teriam maior credibilidade junto aos investidores internacionais, de modo que recursos poderiam ser captados junto ao mercado em condições mais favoráveis.

Essa união fiscal deve fortalecer a capacidade de reação dos países-membros, em especial em contextos de crise. Ela não deve se limitar ao estabelecimento de parâmetros fiscais uniformes a serem rigidamente seguidos pelos países-membros. De fato, se concebida e implementada a partir de uma abordagem ortodoxa, como ocorreu com a união monetária, a união fiscal imporá dificuldades ainda maiores para a realização de políticas anticíclicas. Evitar que isso aconteça não é uma tarefa fácil. De fato, são grandes as pressões em favor de uma política fiscal “europeia” conservadora, seja em momentos de prosperidade, seja em momentos de adversidade. A zona do euro cedeu à Alemanha e reproduziu o seu regime monetário e cambial. Sujeitou-se, inclusive, ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. Quais seriam as garantias de que ela não reproduzirá também o seu regime fiscal no caso de que a soberania sobre os impostos e os gastos públicos seja transferida para instituições comuns? Não se deve, de fato, subestimar a influência das relações de poder entre os Estados que compõem a UE, ainda mais quando essas relações de poder são claramente assimétricas.

Trata-se, pois, de um debate em aberto e que, por isso, requer estudos adicionais.

3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência europeia indica que a integração regional pode contribuir para a convergência econômica real quando não é liderada exclusivamente pelo mercado. Ela permite a criação de políticas e de instituições comuns que podem somar-se à ação estatal individual destinada a superar o atraso da periferia, reforçando essa ação.

Se a Europa tivesse escolhido a abertura das fronteiras nacionais e nada mais, o resultado poderia ter sido desastroso para a Europa Meridional e para Europa Oriental. Mas foram criados instrumentos destinados a fomentar a convergência entre os países mais pobres e os países mais ricos do continente, o que revela o reconhecimento de que a livre-circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas não é condição suficiente para o desenvolvimento harmonioso de todas as regiões que compõem um espaço integrado.

Dentre esses instrumentos, destaca-se a política regional, que patrocina ações destinadas a diversificar e modernizar as economias periféricas. Resultado do compromisso institucional assumido pelos estados-membros de que os benefícios da integração regional deveriam ser repartidos igualmente por todos eles, a política regional assumiu a sua configuração atual em 1988, crescendo em importância desde então. Aproximadamente um terço do orçamento comunitário, deve-se observar, destina-se hoje aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão.

A experiência europeia chamou a atenção do mundo, inclusive a dos brasileiros. Brasil e UE possuem problemas semelhantes no que se refere ao desenvolvimento regional. Grandes são as disparidades socioeconômicas entre as 27 unidades federativas brasileiras, assim como o são entre os 27 países-membros do bloco europeu; grandes são as diferenças entre o norte e o sul do Brasil, assim como entre o norte e o sul, e o oeste e o leste da UE. Por essa razão, em 29 de novembro de 2007, foi assinado o chamado “Memorando de Entendimento” entre o Ministério da Integração Nacional e a Comissão Europeia, que visa a promover a cooperação bilateral entre brasileiros e europeus na área de política regional, assegurando a troca de informações sobre o tema entre os dois lados do Atlântico (COMISSÃO EUROPEIA, 2011)

Mas já diria Confúcio: de nada adianta ajudar aqueles que não ajudam a si mesmos. A ideia da política regional europeia é “somar-se à ação estatal individual”, e não substituí-la. De nada adiantam as instituições e políticas comuns, destinadas a assistir o esforço dos países-membros no que se refere à superação do subdesenvolvimento, se esses países simplesmente não podem cumprir a sua parte no acordo, uma vez que se envolveram em um projeto de união econômica e monetária aparentemente precipitado e que não foi acompanhado por uma união fiscal e muito menos política.

Ao adotar a moeda comum, os países são obrigados a se submeter ao objetivo único da estabilidade dos preços. Uma vez que se supõe que a dimensão monetária da economia não se relaciona com a economia real, qualquer intervenção estatal destinada a promover o crescimento do produto, da renda e do emprego é considerada uma ameaça à estabilidade e, portanto, rapidamente contida por meio de acordos, como é o caso do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

CONCLUSÃO

Ao atuar nos bastidores das relações internacionais, Jean Monnet, o grande francês de Cognac, entendeu o quão dependentes são os países entre si e o quão útil poderia ser a integração regional para que se pudesse prover o interesse comum. Para ele, era necessário que esses países abandonassem as armas e se pusessem a negociar – e a integração regional era uma forma de fazer isso acontecer.

O estudo analisou a relação entre integração regional e convergência econômica real entre diferentes economias. Entende-se por integração regional o processo de abertura gradual das fronteiras e de aumento da cooperação entre os países de uma mesma região em questões-chave. Essa cooperação pode se dar por meio de acordos entre os governos ou da transferência de poderes soberanos a um conjunto de instituições supraestatais; entende-se ainda por convergência econômica real o processo de equalização das variáveis relacionadas às condições de vida em determinados países ou regiões, como a renda per capita e a taxa de desemprego. Para que isso ocorra, as economias mais atrasadas deverão experimentar as transformações necessárias para alcançar as economias mais avançadas.

Em primeiro lugar, procurou-se demonstrar que não há, no âmbito da teoria econômica, um consenso sobre os efeitos da constituição de uma área integrada sobre as desigualdades socioeconômicas dos países participantes.

Segundo a teoria neoclássica do comércio internacional, considerada a partir do modelo de Heckscher-Ohlin (H-O), deverá haver a equalização dos preços de fatores de todos os países que estiverem comercializando entre si segundo o princípio das “vantagens comparativas”. Uma vez que tal equalização de preços de fatores é um caminho possível para a equalização dos níveis de renda, pode-se dizer que o modelo de H-O prevê convergência econômica real entre esses países. De acordo com a abordagem neoclássica, essa conclusão é perfeitamente aplicável a um contexto de integração regional, uma vez que as relações comerciais entre os países participantes são fomentadas por meio da eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias existentes entre eles.

Por sua vez, a teoria neoclássica do crescimento econômico, representada pelo modelo de Solow, prevê que economias com parâmetros semelhantes (como taxa de poupança, taxa de crescimento populacional e taxa de depreciação) deverão sempre convergir para um mesmo

estoque de capital e renda por trabalhador. No caso do modelo com progresso técnico, no longo prazo, esse estoque de capital e renda por trabalhador deverá, ainda, crescer à mesma taxa para todos os países, dessa vez independentemente dos seus parâmetros, uma vez que o progresso técnico, que motiva esse crescimento, é como o “maná que cai do céu”, algo que se difunde perfeitamente entre todas as economias, independentemente do como e onde ele foi gerado (se nas regiões mais ricas ou nas regiões mais pobres).

Segundo essa perspectiva, espera-se que em um contexto de integração regional, o processo de convergência seja acelerado, desde que seja assegurada a redução das barreiras à mobilidade de fatores. Isso porque o capital deverá fluir das regiões mais ricas, onde ele é abundante e barato, para as regiões mais pobres, onde ele é escasso e caro. Da mesma forma, o trabalho deverá fluir das regiões mais pobres, onde ele é abundante e barato, para as regiões mais ricas, onde ele é escasso e caro. O aumento do estoque de capital e a redução do número de trabalhadores nas regiões mais pobres, por sua vez, aceleram o seu crescimento econômico.

A questão é que tanto a teoria neoclássica do comércio internacional, como a teoria neoclássica do crescimento econômico sustentam-se em pressupostos bastante restritivos. Elas supõem que não existem quaisquer obstáculos à livre-circulação de mercadorias e fatores produtivos, que o trabalho e o capital são qualitativamente iguais em todas as economias, que a tecnologia se difunde perfeitamente entre elas e, o que é mais importante, que o sistema de preços contém todas as informações necessárias para que os agentes, agindo livremente e de forma racional, tomem decisões capazes de levar as economias à melhor alocação possível dos fatores de produção. Conformam, dessa forma, abordagens que concebem a auto-regulação dos mercados como a maneira mais eficiente para aumentar o bem-estar social.

Não obstante, quando esses pressupostos são relaxados, os resultados mudam substancialmente. É o que sugere a teoria da nova geografia econômica. Ela demonstra que uma vez que seja possível atender à demanda de outras regiões por meio de exportações, as empresas preferirão concentrar sua produção em uma determinada região, a fim de auferir economias de escala. Essas regiões serão aquelas que apresentam maiores mercados e/ou certas facilidades, como infraestrutura adequada, por exemplo. Ocorre, porém, que na medida em que uma região começa a atrair empresas, surgem incentivos para que outras empresas se estabeleçam ali. Isso porque existem economias de aglomeração. No limite, poucas regiões deverão concentrar a maior parte da produção, de modo que haverá um centro próspero e uma periferia decadente.

Em outras palavras, quando os obstáculos à livre-circulação de bens e serviços entre duas ou mais regiões são reduzidos, como acontece em um contexto de integração regional, a existência das chamadas “falhas de mercado” poderá levar à divergência, ao invés da convergência entre elas. Isso porque essas falhas de mercado, embora não sejam precificadas, também são capazes de influenciar as decisões dos agentes. A redução das desigualdades entre as regiões que compõem o espaço integrado só será possível se as forças que estimulam a dispersão da atividade econômica (forças centrífugas) se tornarem mais poderosas que as forças que estimulam a sua concentração em determinada região (forças centrípetas). Isso pode ocorrer, por exemplo, quando o preço dos fatores produtivos no centro se tornarem muito superiores àqueles verificados na periferia.

A teoria pós-keynesiana também oferece uma explicação alternativa acerca do processo de integração regional, inserindo no debate a problemática de uma economia monetária. Ela propõe, assim, que em um contexto de forte incerteza, os agentes preferirão reter ativos líquidos. Quando isso acontece, entretanto, esses agentes reduzem os seus gastos com bens e serviços. A insuficiência de demanda gera a queda do produto, da renda e do emprego. Nota-se que não há, aqui, a tradicional dicotomia entre o real e o monetário, de modo que a moeda, enquanto reserva de valor, é capaz de influenciar as decisões dos agentes, que por sua vez influenciam o desempenho da economia.

Para os pós-keynesianos, o grau de incerteza e de preferência pela liquidez na periferia tende a ser superior àquele verificado no centro. Por si só, isso constitui um problema, porque implica uma disposição relativamente mais baixa das famílias em consumir e, sobretudo, dos empresários em investir. Mas em um contexto de integração regional, a situação torna-se ainda mais grave. Quando se eliminam as fronteiras entre duas ou mais regiões estruturalmente diferentes, é provável que haja um vazamento de recursos financeiros das regiões mais pobres para as regiões mais ricas, uma vez que ao invés de aplicar seus recursos na periferia, os agentes poderão preferir aplicá-los no centro. Isso faz com que o atraso das regiões mais pobres se perpetue.

Outra questão a ser considerada é que, mesmo quando os agentes estão dispostos a investir na periferia, é possível que eles tenham de lidar com reduzida disponibilidade de financiamento ou, ainda, com condições bastante desfavoráveis em termos de taxas de juros e prazos, vis-à-vis àquelas verificadas no centro. Isso se deve, entre outros motivos, à tendência ao maior

grau de preferência pela liquidez dos bancos nas regiões mais pobres, ante o contexto de maior incerteza.

Nesse sentido, tem-se que a integração regional pode aprofundar as desigualdades regionais, a não ser que esse processo conte com mecanismos de financiamento supranacionais que patrocinem as transformações necessárias para a superação do atraso da periferia, complementando os esforços nacionais nesse sentido.

Por fim, a visão cepalina concebe o subdesenvolvimento como uma situação ou condição decorrente da forma como se estruturam determinadas economias. Trata-se de um processo histórico autônomo, e não uma simples etapa pela qual as economias que já alcançaram um grau superior de desenvolvimento tiveram que passar. Em geral, economias subdesenvolvidas tendem a apresentar uma estrutura produtiva pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, sendo o setor primário-exportador o seu motor propulsor.

Nesse caso, a integração regional surge como parte da estratégia de superação das estruturas do subdesenvolvimento, via industrialização. Ela viabilizaria a ampliação do tamanho do mercado dos setores industriais exigentes em escala, criaria novas oportunidades de exportação e permitiria que os países periféricos importassem em condições mais favoráveis aqueles bens que ainda não tivessem condições de produzir internamente.

A questão é que quando a integração regional ocorre entre países com estruturas produtivas e graus de desenvolvimento diferentes, muito provavelmente a periferia será incapaz de concorrer com os produtos fabricados no centro. Dessa forma, ela se veria obrigada a renunciar ao esforço de industrialização. Se um tratamento igual aos desiguais simplesmente aumentaria as desigualdades preexistentes, é recomendável que se assegure um tratamento desigual aos desiguais. Isso poderia ser feito ao se assegurar que a redução de todas as formas de proteção à indústria nacional em um processo de integração regional não ocorresse de forma uniforme, mas se estabelecesse de acordo com grupos de países e/ou categorias de produtos.

Além disso, seria fundamental que os países subdesenvolvidos pudessem contar com um centro dinâmico, uma potência regional, que funcionasse como “emprestador e comprador de última instância”. Isso asseguraria não apenas a demanda à produção da periferia, mas as divisas necessárias para que essa periferia pudesse importar o que lhe for necessário para a conclusão do processo de industrialização.

A partir disso, em segundo lugar, buscou-se investigar a experiência de integração europeia.

A despeito dos esforços seculares de políticos e intelectuais do continente, foi somente após a Segunda Guerra Mundial, o maior conflito de todos os tempos, que o processo de integração regional teve início na Europa. Os Estados Unidos foram os primeiros a impulsionar a cooperação entre os países europeus por meio do Plano Marshall e da União Europeia de Pagamentos, ambos concebidos para aliviar as pressões enfrentadas por eles durante o árduo processo de reconstrução (em especial, a escassez de divisas).

A partir da década de 50, os europeus assumiram o controle do processo. Em 1951 foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, por meio do Tratado de Paris; em 1957, foi a vez da Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica, com a assinatura do Tratado de Roma; em 1961, foi criada a Comunidade Europeia, que reuniu as três comunidades até então existentes por meio do Tratado de Bruxelas; em 1986, foi assinado o Ato Único Europeu, que preparou o caminho para a criação da União Europeia, em 1993, por meio do Tratado de Maastricht. O documento sofreu modificações em 1997, com o Tratado de Amsterdã, em 2004, com o Tratado de Nice, e em 2010, com o Tratado de Lisboa.

Enquanto isso, o número de países envolvidos cresceu de seis em 1951, para nove em 1973, dez em 1981, doze em 1986, quinze em 1995, vinte e cinco em 2004 e vinte e sete em 2007. Primeiro envolveu a Europa Setentrional, depois incorporou a Europa Meridional e, por fim, a Europa Oriental: o processo de integração regional uniu três Europas muito diferentes entre si.

O processo de integração regional teve início na Europa Setentrional em um momento realmente excepcional, marcado pelo crescimento econômico com justiça social. Historicamente, a Europa Setentrional sempre constituiu o centro pujante do continente. Lá estão Alemanha, França, Itália e Grã-Bretanha, além de Áustria, Bélgica, Luxemburgo e os países escandinavos, Dinamarca, Finlândia e Suécia. Os países da região possuíam economias modernas e diversificadas, boas condições de vida e estabilidade política. Alguns desses elementos estavam presentes muito antes do pós-guerra; mas foi só a partir de então que eles passaram a existir ao mesmo tempo.

Enquanto a Europa Setentrional prosperava, a Europa Meridional manteve-se relativamente atrasada. Os “anos de ouro” do capitalismo europeu passaram ao largo de Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda. Do ponto de vista econômico, predominava a atividade agropecuária, ainda

que em alguns desses países a indústria começasse a se desenvolver. Do ponto de vista social, a qualidade de vida de gregos, portugueses, espanhóis e irlandeses era bastante inferior àquela usufruída mais ao norte. Por fim, do ponto de vista político-institucional, apenas a Irlanda não passou por um regime autoritário. A democracia experimentada pela Europa Setentrional no pós-guerra chegou aos países mediterrâneos apenas em meados da década de 70.

Apenas cinquenta anos depois do início do processo de integração regional é que a Europa Oriental se uniu aos seus vizinhos. Até o final da década de 80 e início da década de 90, ela havia permanecido atrás da Cortina de Ferro. Alguns países integravam a URSS (como Estônia, Lituânia e Letônia), outros eram seus Estados-satélites (como a Alemanha Oriental, a Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia, além de Bulgária e Romênia), outros ainda integravam a Iugoslávia (como a Eslovênia). Durante esse período, tornaram-se economias centralmente planejadas. A agricultura foi coletivizada e a indústria se desenvolveu (de forma especial, o setor de bens de produção). Quando o comunismo chegou ao fim, esses países tiveram de readaptar suas estruturas econômicas, políticas e sociais. O processo de transição para o capitalismo foi particularmente doloroso, uma vez que ocorreu em um contexto de predomínio da agenda neoliberal (estabilização, privatização, liberalização e desregulamentação), á qual esses países vieram a aderir.

Em um contexto como esse, eram grandes as probabilidades de que o processo de integração regional aumentasse o abismo entre a Europa Setentrional, de um lado, e a Europa Meridional e a Oriental, de outro.

Entretanto, os dados e indicadores analisados neste trabalho sugerem que não foi isso o que aconteceu, considerando-se o período 1993-2008. Nesse interregno, houve convergência das rendas per capita, das taxas de desemprego e dos perfis de inserção no comércio intrarregional entre os países-membros da UE. Esse processo perdeu força apenas nos últimos anos, com a chegada da maior crise financeira internacional desde a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. A crise depois se agravou com a desconfiança internacional a respeito da capacidade de países como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (os chamados “PIIGS”) de honrarem suas dívidas junto aos credores estrangeiros.

A análise dos indicadores de convergência econômica real utilizados neste trabalho demonstrou que:

1. Nas últimas duas décadas, a renda per capita subiu em todos os países da UE; a renda per capita dos países mais pobres se aproximou da média comunitária; os países mais pobres cresceram mais rapidamente que os países mais ricos (convergência-beta); e a variabilidade das rendas per capita de todos os países do bloco caiu (convergência-sigma).

2. Além disso, as taxas de desemprego caíram sensivelmente em quase todos os países; mesmo assim, ela permaneceu bastante elevada, não apenas na periferia, mas também no centro da Europa. Ao que parece, o emprego cresce lentamente em tempos de prosperidade, mas diminui muito rapidamente em tempos de crise no continente.

3. Por fim, a composição do comércio inter-regional mudou em benefício das economias mais pobres, uma indicação de que pode estar havendo uma transformação nas estruturas produtivas locais em favor de setores mais sofisticados e com grande capacidade de gerar maior nível de produto e de renda, além de mais e melhores empregos. Essa hipótese é, de fato, bastante provável, porque o aumento da participação dos produtos de média e alta intensidades tecnológicas nas pautas de exportação dos países da Europa Meridional e Oriental foi acompanhado por um aumento do valor-agregado industrial desses países.

Tais transformações beneficiaram, primeiro, a Europa Meridional, e depois a Europa Oriental. Alguns casos se destacam em ambas as regiões, como o da Irlanda (o “Tigre Celta”), dentre os europeus meridionais, e da Estônia, Letônia e Lituânia (os “Tigres Bálticos”), dentre os europeus orientais.

Disso decorre a interpretação, sustentada ao longo do trabalho, que a integração regional é incapaz de reduzir o hiato entre o centro e a periferia, quando liderada exclusivamente pelo mercado. Ocorre, porém, que a integração regional não precisa ser liderada exclusivamente pelo mercado. Na realidade, é pertinente que não o seja.

A superação do atraso econômico e social da periferia exige a superação das estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento. E, uma vez que o mercado é incapaz de empreender as transformações necessárias, alguma forma de intervenção deve obrigatoriamente ocorrer. Em princípio, caberia ao Estado essa tarefa. Mas as exigências técnicas e financeiras desse processo são enormes. Especialmente nos marcos do capitalismo contemporâneo, dificilmente um único Estado é capaz de arcar com elas sozinho. Nesse caso, o grande benefício da integração regional é que ela permite a criação de políticas e instituições comuns capazes de complementar, potencializar, a ação estatal individual destinada a superar o atraso que

caracteriza a periferia. Em outras palavras, é como se cada Estado pudesse contar com a ajuda de todos os demais Estados em sua cruzada particular contra o subdesenvolvimento.

Se a Europa tivesse escolhido a abertura das fronteiras nacionais e nada mais, o resultado poderia ter sido bastante desfavorável para a Europa Meridional e para Europa Oriental. Mas foram criados instrumentos destinados a fomentar a convergência entre os países mais pobres e os países mais ricos do continente, o que revela o reconhecimento, pelos europeus, de que a livre-circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas não é condição suficiente para o desenvolvimento harmonioso de todas as regiões que compõem um espaço integrado.

Esses instrumentos não foram os únicos responsáveis pelo processo de convergência que, ao que tudo indica, ocorreu na UE. Afinal, a integração regional não se resume a eles. Mas é muito provável que eles tenham, sim, feito a diferença, a despeito do forte viés liberal que ainda circula entre os europeus em Bruxelas, Estrasburgo, Luxemburgo, Frankfurt...

Em terceiro lugar, então, buscou-se analisar os méritos e as limitações de uma dessas políticas e instituições comuns criadas pela UE para reduzir as assimetrias entre seus países-membros: a política regional.

A política regional é o resultado do compromisso institucional assumido por esses países-membros de que os benefícios do processo de integração regional deveriam ser repartidos igualmente por todos eles. O objetivo era evitar que esses benefícios se concentrassem no centro historicamente pujante do continente: o “pentágono” que compreende a região entre Londres (Grã-Bretanha), Paris (França), Milão (Itália), Munique e Hamburgo (Alemanha)

Não havia, no início do processo de integração regional, uma política regional europeia propriamente dita. Isso era natural, uma vez que os então seis países-membros eram bastante semelhantes, do ponto de vista estrutural. Ela viria a surgir anos mais tarde, em 1988. Àquela altura, as desigualdades socioeconômicas entre as regiões europeias haviam aumentado sensivelmente, em especial a partir do ingresso de Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda. Desde então, a política regional cresceu em importância, de modo que aproximadamente um terço do orçamento da UE hoje se destina a financiá-la.

Por meio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, a política regional patrocina ações nas áreas de infraestrutura (transporte, telecomunicações, energia e saneamento básico), investimento produtivo, emprego e inclusão social, educação e treinamento, pesquisa e inovação, pequenas e médias empresas, meio ambiente, cultura e turismo, desenvolvimento

rural e urbano, além de desenvolvimento institucional. Para Bruxelas, essas ações deveriam agir em duas frentes: do lado da demanda (de modo que a despesa com os investimentos realizados nas regiões mais pobres estimulem a produção local, gerando renda e emprego) e do lado da oferta (de modo a aumentar a produtividade, competitividade e atratividade das regiões mais pobres). A verdade é, porém, que essas ações são essenciais a qualquer esforço que almeje a superação das estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento.

A atração de investimento direto estrangeiro para a periferia é ainda um efeito possível das transformações patrocinadas pela política regional. Na realidade, a entrada de recursos vindos do exterior destinados à construção de novas plantas e unidades produtivas e/ou à consecução de operações de fusão e aquisição entre empresas, aumentou significativamente nas últimas décadas em quase todos os países da UE. Muitos países da Europa Meridional e da Oriental, inclusive, conseguiram alterar o seu perfil de inserção nas relações comerciais intrarregionais com o auxílio das empresas transnacionais. A questão é se tal mudança é, de fato, sustentável – ou seja, se o investimento direto estrangeiro contribuiu para o desenvolvimento das estruturas produtivas domésticas e se os países beneficiados serão capazes de dar prosseguimento a esse processo quando as empresas transnacionais partirem em direção a outras regiões, em busca de condições mais vantajosas de produção.

Alguns fatores, entretanto, impedem que os benefícios da política regional sejam ainda mais expressivos: primeiro, os recursos alocados ainda são reduzidos se consideradas as desigualdades socioeconômicas entre as regiões e países que compõem a UE e as transformações necessárias para que os mais pobres convirjam em relação aos mais ricos; segundo, a despeito dos esforços de controle da política regional através do envolvimento entre autoridades supranacionais, nacionais e regionais, algumas vezes esse controle não tem sido suficiente, o que abriu espaço para irregularidades. Bruxelas frequentemente surpreende-se com denúncias de programas superfaturados ou desvio de recursos comunitários; e terceiro, um dos princípios da política regional, o princípio da adicionalidade, segundo o qual a ação da política regional deve complementar, e não substituir os esforços nacionais no sentido de reduzir a distância entre o centro e a periferia, não é cumprido como deveria.

O terceiro fator envolve um paradoxo: como poderiam os países-membros perseguir ações destinadas a reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais se a maioria deles transferiu a sua autoridade sobre a política monetária e cambial para uma instituição que está preocupada, única e exclusivamente, com a estabilidade dos preços? Como poderiam os

países-membros estimular o crescimento do produto, da renda e do emprego se a maioria deles submeteu a sua política fiscal a um conjunto de regras orçamentárias extremamente rígidas? Em verdade, de nada adiantam as instituições e políticas comuns destinadas a assistir o esforço dos países-membros no que se refere à superação do subdesenvolvimento se esses países-membros simplesmente não podem cumprir a sua parte no acordo, uma vez que se envolveram em um projeto de união monetária de caráter extremamente conservador e, no limite, inviável, dado que não vem articulado com uma integração fiscal e política.

A criação do euro, nos moldes em que ocorreu, tolheu a liberdade de política macroeconômica de muitos países europeus periféricos e os submeteu a um regime monetário, cambial e fiscal conveniente apenas à Alemanha.

Mas, uma vez que ela já está em curso na UE, é desejável, ao menos, que o regime macroeconômico à la Bundesbank seja substituído, de modo que os consumidores voltem a consumir, os investidores voltem a investir e as engrenagens das economias voltem a girar – como giraram durante os “anos de ouro” do capitalismo europeu no pós-guerra. Além disso, é desejável também que o BCE assuma a função de “emprestador de última instância”, como cabe a um verdadeiro banco central, e que se iniciem os preparativos para uma efetiva união fiscal, no sentido de propiciar a realização de políticas anticíclicas mais vigorosas, e não na perspectiva de estabelecer parâmetros rígidos que podem concorrer no sentido de incitar ainda mais o ajuste deflacionário em momentos de crise.

Enquanto esses ajustes não forem feitos, a política regional ou qualquer outra política ou instituição comum será incapaz de acelerar o processo de convergência econômica real entre os países da UE. De fato, qualquer forma de intervenção supranacional deve ser sempre acompanhada por outras formas de intervenção nacional.

Para isso, é necessário que os europeus estejam dispostos a rever antigas convicções, o que, como diria Keynes, nem sempre é uma tarefa fácil. Mas há espaço para otimismo. A política regional é um sinal de que alemães, austríacos, belgas, búlgaros, cipriotas, dinamarqueses, eslovacos, eslovenos, espanhóis, estonianos, finlandeses, franceses, gregos, holandeses, húngaros, ingleses, irlandeses, italianos, letões, lituanos, luxemburgueses, malteses, poloneses, portugueses, romenos, suecos e tchecos estão dispostos, de fato, a construir a “unidade na diversidade”. Esse é, ao menos, um bom começo.

O fato de os europeus terem ido mais longe torna a sua experiência de integração regional uma fonte inesgotável de lições. É essa sua capacidade sem precedentes na História de avançar por “mares nunca dantes navegados” que torna a velha Europa tão fascinante. E é justamente por isso que se faz pertinente a realização de estudos adicionais sobre o tema.

BIBLIOGRAFIA

- AKYÜZ, Yilmaz. **Impasses do desenvolvimento**. Novos Estudos, Cebrap, n. 75., 2005.
- ACIOLY DA SILVA, Luciana. **Tendências dos fluxos globais de investimento direto externo**. Texto para discussão nº 1192. Brasília: IPEA, 2006.
- AMADO, Adriana M. **Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não neutralidade da moeda**. Porto Alegre: Ensaio FEE, v.21, nº1, 2000.
- AMADO, Adriana M. **Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-keynesiana**. Revista Economia Política, vol. 18, nº 1 (69), jan.-mar. 1998.
- AMADO, Adriana M.; SILVA, Luiz Afonso S. da, **Considerações sobre as perspectivas Nacionais e Regionais do processo de integração regional monetário-financeira do Mercosul**. São Paulo: Est. Econ., v.30, nº 4, out.-dez. 2000.
- AMADO, Adriana M; MOLLO, Maria de Lourdes R. **Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores**. São Paulo: Est. Econ., v.34, nº1, jan-mar 2004.
- ARESTIS, Philip; MCCAULEY, Kevin; SAWYER, Malcolm. C. **An alternative Stability and Growth Pact for the European Union**, mimeo. Disponível em: <http://www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Sawyer_24months.PDF>
- ARMSTRONG, Harvey; TAYLOR, Jim. **Regional economics and policy**. 3. ed. Oxford, UK: Black-well Publishers Ltd, 2000.
- BULMER, Simon. History and institutions of the European Union In: ARTIS, Michael J.; NIXSON, Frederick I. **The economics of the European Union: policy and analysis**. 3. ed. Oxford; New York, N.Y.: Oxford Univ. Press, 2001. xx, 426p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.
- BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa, PT: Livraria Clássica Editora, 1964.
- BALDWIN, Richard.; VENABLES, Anthony. Regional economic integration. **Handbook of International Economics**, v. 3, 1995.
- BARDEN, Júlia E. **Desenvolvimento regional sob o enfoque pós-keynesiano**. Est. CEPE, Santa Cruz do Sul, n.25, jan-jun, 2007
- BARRY, Frank. European Union regional aid and Irish economic development. In: EUROPEAN integration, regional policy, and growth. Washington, D.C.: World Bank,

c2003. xvii, 271 p., ill., maps, 24 cm. Includes bibliographical references and index. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/lib/unicamp/Doc?id=10038975>>.

BEN-DAVID, Dani. Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence. **Quartely Journal of Economics**, 1993.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha. Em: **CEPAL**, v. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000.

BILBOW, Jörg. **The euro and its guardian of stability: the fiction and reality of the 10th anniversary blast**. Working Paper nº 583. Skidmore College and The Levy Economics Institut: nov. 2009.

BLOCK, Fred L (autor). **Los orígenes del desorden económico internacional**: la política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Mexico - História - Sécs. XVI - XX: Fondo de Cult. Económica, c1980. 353 p.

BRADLEY, John; PETRAKOS, George; TRAISTARU, Iulia. **Integration, growth and cohesion in an enlarged European Union**. New York, N.Y.: Springer, 2005. xii, 348p., il. (ZEI studies in European economics and law; v. vol. 6).

BRAGA, Márcio B. Integração econômica regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL. In: **Indicadores Econômicos FEE**, jul. 2008. Disponível: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1345/1711>>

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine (autor); THERBORN, Goran (coaut.). **O desafio social-democrata**. Lisboa: Dom Quixote, 1983. 277p. (Coleção best-sellers; v. n.7).

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Sobre a Preferência pela Liquidez dos Bancos. In: DE PAULA, Luiz Fernando; OREIRO, José Luís (Org.). **Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CASTLE, Stephen. Investigação de desvio de verbas na União Europeia leva à Eslováquia. **International Herald Tribune, The New York Times**, New York, USA: 14 nov. 2010. Disponível em: < <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/herald/2010/11/14/investigacao-de-desvio-de-verbas-da-uniao-europeia-leva-a-eslovaquia.jhtm>>, Acesso em: 2 nov. 2011.

CAVALCANTE, Anderson; CROCCO, Marco; JAYME JÚNIOR, Frederico G. **Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional**. Texto para discussão, nº 237, Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004

CHANG, Ha-Joon (autor). **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo, SP: Editora da UNESP, 2004. 266 p. (broch.).

CHICK, Victoria; DOW, Sheila C. A post-keynesian perspective on the relation between banking and regional development. In: Arestis, Philip (org.). **Post-keynesian monetary economics**, Aldershot, Elgar, 1988.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **A União Europeia em 12 lições**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007

COMISSÃO EUROPEIA. **First Report on Economic and Social Cohesion**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

COMISSÃO EUROPEIA. **Fith Report on Economic and Social Cohesion**. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communitites, 2010

COMISSÃO EUROPEIA. **Fourth Report on Economic and Social Cohesion**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. **Second Report on Economic and Social Cohesion**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. **Third Report on Economic and Social Cohesion**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

COMTRADE - United Nations Commodity Trade Statistics Database. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>

IMF – International Monetary Fund . Disponível em: <www.imf.org>

COUTINHO, L. Das políticas de recuperação à 2a. Guerra Mundial. Mimeo, Campinas. (apostila EC 464 e 456)., 2008

DAVIDSON, Paul. Colocando as evidências em ordem: macroeconomia de Keynes versus velho e novo keynesianismo. In: LIMA, G. T. et al (Orgs.). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DEANE, Phyllis. **A evolução das idéias econômicas**. Tradução de Mauro Roberto da Costa Souza. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

DEOS, S. S. (1997). **A hipótese da instabilidade financeira de Minsky numa economia de mercado de capitais**. Porto Alegre: IEPE/UFRGS, 1997. Dissertação de Mestrado.

DOW, Sheila C. **The regional composition of the money multiplier process**. Scottish Journal of Political Economy, vol. 29, nº 1, 1982.

DUNNING, J. **Multinational enterprise and the global economy**. Workingham: Addison-Wesley, 1993.

EATON, Curt; LIPSEY, Richard. **On the foundations of monopolistic competition and economic geography**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd, 2007.

EICHENGREEN, Barry J. (autor). **A globalização do capital: uma historia do Sistema Monetario Internacional**. São Paulo, SP: Editora 34, c2000. 286 p. (broch.).

EICHENGREEN, Barry J. (autor). **The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008. 495 p., il. (The Princeton economic history of the Western world) (broch.).

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette (Ed). **Debates on European integration: a reader**. New York, USA: Palgrave Macmillan, 2006.

EL-AGRAA, Ali (Ed). **The European Union: economics and policies**. 8. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

ELIZONDO, Raul; KRUGMAN, Paul. **Trade policy and the third world metropolis**. Journal of Development Economics, n. 49, 1996.

ENCICLOPEDIA Mirador Internacional. Coautoria de Antônio Houaiss. São Paulo, SP: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1986-1987. 20v., il. (broch.).

EUROSTAT - Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat). Disponível em: <ec.europa.eu/eurostat>

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. **Será consistente a proposta de criação de uma união monetária no Mercosul?** Revista de Economia Política, vol. 22, nº 2 (86), abr.-jun. 2002

FERRERO-WALDNER, Benita. **The European Union: a global power?** College Station, Texas, 25 set. 2006. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/530&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

FUNCK, Bernard; MARTÍN, Carmela; VELÁZQUEZ, Francisco. **European integration and income convergence: lessons for central and eastern European countries**. Washington, DC: World Bank, 2001.

GEORGAKOPOULOS, Theodore; PARASKEVOPOULOS, Christos; SMITHIN, John (Org). **Economic integration between unequal partners**. Aldershot, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1994.

GILLINGHAM, John. **European Integration, 1950-2004: superstate or new market economy?** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003

GRANDE Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo, SP: Larousse Cultural, 1998. 24v., il. (Enc.).

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. Endogenous innovation in the theory of growth. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 8, n.1, winter 1994.

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**. Londres: Westview, 1998

JANSEN, Ronald. More and better Jobs for Europe, Europe needs more flexible macroeconomic policies. In: WATT, Andrew (ed.). **Delivering the Lisbon goals: the role of macroeconomic policy**. Brussels: ETUI-REHS, 2006. 246p., (broch.).

JONES, Charles. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JONES, Robert A. (autor). **The politics and economics of the European Union: an introductory text**. 2nd ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, c2001. xxix, 523p.(broch.).

JOVANOVIĆ, Miroslav. **The economics of european integration: limits and prospects**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2005.

JUDT, Tony (autor). **Pós-guerra: uma historia da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2008. 847 p., il. Inclui indice. (broch.).

KEYNES, John Maynard (autor). **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, SP: Atlas, 2007, c1982. 328 p.

KINDLEBERGER, Charles Poor (autor). **The world in depression: 1929-1939**. Revised and enlarged edition. Berkeley: Univ. of California, c1986. 355p. (History of world economy in the twentieth century; v. 4).

KRIEGER-BODEN, Christiane; TRAISTARU-SIEDSCHLAG, Iulia. **Regional structural change and cohesion in the enlarged European Union: an introduction**. In: KRIEGER-BODEN, Christiane; MORGENROTH, Edgar; PETRAKOS, George (Ed). The impact of European integration on regional structural change and cohesion. London, UK: Routledge, 2008.

KRUGMAN, Paul. About the work. **The New York Times**, New York, USA: 15 out. 2008. Disponível em: <<http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/10/15/about-the-work/>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

KRUGMAN, Paul. **Geography and trade**. Cambridge, UK: MIT Press, 1991b.

KRUGMAN, Paul. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, n. 99, 1991a.

KRUGMAN, Paul. What's new about the new economic geography? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 14, n. 2, 1998.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. Tradução técnica de Eliezer Martins Diniz. 6. Ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony. Integration, specialization, and adjustment. **European Economic Review**, n.40, 1996.

LIST, Friedrich. **The national system of political economy**. London: Longmans, Greens, and Company, 1885.

MACEDO E SILVA, Antônio Carlos. **Convergência e desigualdade na economia global**. Texto para Discussão. Campinas: IE/Unicamp, n. 134, set.2007.

MARTIN, Philippe. Can regional policies affect growth and geography in Europe? **The World Economy**, v. 21, n.6, 1998.

MARTIN, Reiner. Regional Policy. In: EUROPEAN economic integration. Coautoria de Frank McDonald, Stephen Dearden. 4th. ed. New York, N.Y.: Financial Times, 2005. xxi, 412. (broch.).

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

MAZZUCHELLI Frederico Mathias (autor). **Os anos de chumbo: economia e política internacional no entreguerras**. São Paulo, SP; Campinas, SP: Editora da UNESP: FACAMP, 2009. 429 p. (enc. : FACAMP).

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Os dilemas da integração sul-americana**. In: CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, ano 3, n.5, dez. 2008.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes**. Cambridge : Cambridge University, 1975.

MONNET, Jean. **Memoirs**. Tradução de R. Mayne. London, UK: William Collins and Son Ltd, 1976.

MOORE, Lynden. **Britain's trade & economic structure: the impact of the European Union**. London, UK: Routledge, 1999.

MORAIS JÚNIOR, Devani de; SOUZA, Rodrigo Freitas de. **Comércio internacional: blocos econômicos**. Curitiba: IBPEX, 2005.

NEAL, Larry (autor). **The economics of Europe and the European Union**. Cambridge; New York: Cambridge Univ. Press, 2007. xiv, 440 p., il. (broch.).

OTTAVIANO, Gianmarco; PUGA, Diego. Agglomeration in the global economy: a survey of the 'new economic geography'. **Centre for Economic Performance**, Discussion Paper, n. 356, ago. 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future. **Panorama Magazine**. Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Communities, n. 26, jun. 2008. 44p.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

RAY, Debraj. **Development economics**. Princeton, USA: Princeton University Press, 1998.

ROMER, Paul. **Compound rates of growth**. In: THE CONCISE ENCYCLOPEDIA OF ECONOMICS. Disponível em: <[http://www.econlib.org/library/Enc/Economic Growth.html](http://www.econlib.org/library/Enc/Economic%20Growth.html)>

SALA-I-MARTIN, Xavier. Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. **Economics Working Paper** 104, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2004.

SALVATORE, Dominick. **Introdução à economia internacional**. Tradução de Teresa Cristina Padilha de Souza e Eduardo Benedito Curtolo. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

SCHIFF, Maurice; WINTERS, Alan. **Regional integration and development**. Washington, DC: World Bank, 2003.

SCHMUTZLER, Armin. The new economic geography. **Journal of Economic Surveys**, v. 13, n. 4, 1999.

SERRANO, Frankin. As leis de rendimento nas teorias neoclássicas do crescimento: uma crítica sraffiana. **Ensaio FEE**, v. 23, n. 2, 2002.

SIMONIS, D. The new economic geography: a survey of the literature. **Federal Planning Bureau**, Working Paper, 16-02, dez. 2002.

SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, n. 70, 1956.

SOLOW, Robert. Technical change and the aggregate production function. **Review of Economics and Statistics**, n. 39, ago. 1957.

TONDL, Gabriele. **Convergence after divergence? Regional growth in Europe**. Wien: Springer-Verlag, 2001.

TONDL, Gabriele. Regional Policy. In: **THE ECONOMICS of the European Union: policy and analysis**. ARTIS, Michael J.; NIXSON, Frederick I. **The economics of the European Union: policy and analysis**. 3. ed. Oxford; New York, N.Y.: Oxford Univ. Press, 2001. xx, 426p.

TUMP-GUGERELL, Gertrude; MOOSLECHNER, Peter (Ed). **Economic convergence and divergence in Europe: growth and regional development in an enlarged European Union**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd, 2003.

UNCTAD – United Nation Conference on Trade and Development. Disponível em: <www.unctad.org>

VENABLES, Anthony. Equilibrium locations of vertically linked industries. **International Economic Review**, 1996.

VILA MAIOR, Paulo (autor). **Integração económica europeia: teoria e prática**. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2000. 492 p. (broch.).

VINER, Jacob (autor). **Studies in the theory of international trade**. New York, N.Y.: Harpa & Brothers, c1937. xv, 650

VAN DER WEE, Herman (autor). **Prosperity and upheaval: the world economy, 1945-1980**. Harmondsworth: Penguin, 1987. 621 p. (broch.).

VERÍSSIMO, Luís Fernando. O exemplo. **Estado**, São Paulo: 8 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-exemplo-,808212,0.htm>>

WELLS, Paul. Economia da Libertação: a rejeição de Keynes às teorias clássicas de emprego e demanda agregada. In: LOPES, C. M. et al. **Ensaio de Economia Pós-Keynesiana**. Fortaleza: EUFC, 1987.