

Mesa Temática 6: Fronteiras, desenvolvimento e integração regional

## **Ordenamento do Território e Políticas de Desenvolvimento Regional nos Países do MERCOSUL**

Virgínia Elisabeta Etges  
Doutora em Geografia  
Universidade de Santa Cruz do Sul/RS/Brasil

### **Resumo**

Este trabalho tem como preocupação central identificar e analisar os processos de ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional nos países do MERCOSUL (Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil), implementadas a partir de iniciativas dos estados nacionais e/ou da sociedade civil organizada, no período de 1991 a 2005, enquanto expressões das particularidades regionais, resultantes de processos históricos, políticos, econômicos, ambientais e sociais próprios de cada país/região, para, a partir das mesmas, analisar as possibilidades de construção de uma política comum de ordenamento do território no MERCOSUL.

### **Introdução**

A globalização, enquanto processo político, econômico e social, é responsável pelo redesenho da Divisão Internacional do Trabalho, a qual tem redefinido o papel de diversos territórios mundo a fora. Esse processo vem adquirindo maior visibilidade a partir dos anos 1980, período marcado pela transição do mundo bi-polar para o mundo polarizado por um único sistema político-econômico, o capitalismo, sob a hegemonia dos EUA.

Uma das marcas da atual Divisão Internacional do Trabalho é a migração de grandes empresas industriais, originárias dos países desenvolvidos, para países periféricos, visando baratear custos, através do emprego de mão-de-obra mais barata, menores encargos sociais, menor rigor na legislação ambiental, entre outros, que têm favorecido o aumento dos lucros e a concentração do capital sob o controle desses grupos econômicos.

Outra característica desse novo período são os rearranjos territoriais, marcadamente o surgimento dos blocos econômicos regionais, dentre os quais destacam-se a União Européia, a

APEC (Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico), o NAFTA (Acordo Norte-Americano de Livre-Comércio), o MERCOSUL, entre outros.

A crescente consolidação da União Européia, resultante de vários acordos entre os países signatários, tem se revelado uma experiência muito significativa de ordenamento do território voltado à promoção do desenvolvimento regional, norteado por princípios como a democracia, a integração, a funcionalidade e o caráter prospectivo.

O MERCOSUL, por sua vez, é resultante de iniciativas de aproximação entre os países expoentes do bloco, Argentina e Brasil, historicamente marcadas por interesses e disputas sobre dois espaços interligados: a Bacia do Rio da Prata e o Atlântico Sul. Formalmente, entretanto, o Mercado Comum do Sul é fruto do Tratado de Assunção, firmado em 1991 entre Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil. Diferentemente de outras experiências, o MERCOSUL não surgiu a partir de um foro supranacional. Ao contrário, as pressões resultantes do processo de globalização, bem como as necessidades internas de expansão dos respectivos sistemas produtivos, que tinham sido duramente atingidos pela crise dos anos oitenta, levaram o Brasil e a Argentina a superarem seus conflitos históricos e a buscarem soluções comuns para problemas semelhantes, através da cooperação econômica.

A Zona de Livre Comércio bens, com algumas exceções que continuam a ser objeto de negociações, está em vigor, assim como a Tarifa Externa Comum, que marcou o início efetivo da existência da União Aduaneira em 1º/01/95, e que continuará a ser aperfeiçoada ao longo dos próximos anos. Gradualmente, o MERCOSUL passa a negociar, também, temas característicos da agenda de um Mercado Comum. O Protocolo sobre Comércio de Serviços (1997) prevê a criação de uma "zona de livre comércio" nesse setor em prazo máximo de dez anos. Estão em curso negociações para abertura dos setores de compras governamentais.

A União Aduaneira do MERCOSUL concluiu em 1996 acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, e mantém o objetivo de chegar a acordo no mesmo sentido com a Comunidade Andina. Da mesma forma, os países do MERCOSUL têm conduzido em conjunto as negociações visando a acordos de comércio no Hemisfério (Área de Livre Comércio das Américas - ALCA) e com a União Européia.

Em 24/7/98, foi firmada em Ushuaia (Argentina) a Declaração Política do

MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz, que registra entendimento no sentido de fortalecer os mecanismos de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa existentes entre seus membros, e promover sua progressiva articulação. Além disso, foram assinados diferentes acordos de cooperação nas áreas judiciária e de segurança interna entre os quatro países do MERCOSUL, Bolívia e Chile, com a criação inclusive, de foros institucionalizados que reúnem os Ministros da Justiça e do Interior.

No âmbito do "MERCOSUL político" sobressai, em especial, a importância da chamada "cláusula democrática", institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (1998), cujo artigo 1º diz o seguinte: "A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo". O MERCOSUL tornou-se, em outras palavras, garantia relevante da consolidação dos regimes democráticos na sub-região. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – BRASIL)

Entretanto, para que o Mercosul possa avançar no processo de integração, enquanto bloco regional, é fundamental que as relações culturais, políticas e sociais entre os países que o integram se aprofundem. Mais que isso, é fundamental conhecer o processo de ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional que norteiam o uso e a apropriação do território nesses países em particular, para que se possa construir a base de uma política de ordenamento territorial comum, condição para a consolidação do bloco no campo geoestratégico.

Assim, as questões centrais a serem investigadas para que o bloco regional se consolide e, principalmente, para que o processo de integração avance e se aprofunde em outras áreas, além da econômica, são a caracterização do ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional existentes nos países que integram o MERCOSUL para, a partir deste conhecimento, avaliar a possibilidade de criação de uma política comum de ordenamento territorial. Uma vez identificados estes processos, cabe avançar para uma segunda etapa de investigação que responderá se esta política comum de ordenamento do território no MERCOSUL pode ser criada a partir das experiências existentes ou se deve ser elaborada por um órgão supranacional.

Neste contexto, a identificação e a análise dos processos de ordenamento do território

e das políticas de desenvolvimento regional nos países do MERCOSUL (Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil), implementadas a partir de iniciativas dos estados nacionais e/ou da sociedade civil organizada, no período de 1991 a 2005, pretende contribuir para o avanço no processo de consolidação do bloco regional, uma vez que o ordenamento do território, ao mesmo tempo em que traz as marcas do já realizado, contém os limites e as possibilidades para o novo a ser criado.

Para que esta análise seja conseqüente é fundamental que se parta de um conhecimento aprofundado das particularidades regionais que compõem o bloco, resultantes de processos históricos, políticos, econômicos, ambientais e sociais próprios, não no sentido de eliminá-las e sim de reconhecê-las enquanto potencialidades no processo de promoção do desenvolvimento.

### **Ordenamento do Território e Políticas de Desenvolvimento Regional**

Um território só existe a partir da materialidade que lhe é impressa através do uso que lhe é atribuído. Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes; também é expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada.

O ordenamento do território é, portanto, resultante da forma como a sociedade produz sua existência e se relaciona com o meio que o abriga, ou a natureza que lhe é externa.

Na carta que orienta o ordenamento do território europeu lê-se que “ordenar o território é garantir que a cada uma das parcelas seja dada a utilização mais conforme à respectiva vocação: é compatibilizar o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado das regiões com a melhoria da qualidade de vida, com a gestão responsável dos recursos naturais, com a utilização racional dos solos; é promover que tal compatibilização se faça pela justa composição das partes e não pela predominância de um dos valores em detrimento dos demais.” (CARTA EUROPEIA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, 1988, p. 5)

Neste contexto é importante destacar que estudiosos mais ortodoxos vinham anunciando que, na medida em que as relações de produção tipicamente capitalistas fossem tornando-se hegemônicas, as regiões tenderiam a desaparecer, uma vez que as particularidades que as teriam originado também desapareceriam. (OLIVEIRA, 1975)

Outros autores se contrapunham a esta concepção, afirmando que esta homogeneização significava também a criação das condições da diversidade futura, na medida em que as próprias desigualdades seriam apropriadas como funcionais para a reprodução ampliada do capital. (GOLDENSTEIN & SEABRA, 1982)

E é exatamente isto o que a realidade tem evidenciado, ou seja, as regiões, enquanto expressões do ordenamento diferenciado do território, são mantidas e até recriadas pelo modo de produção capitalista.

No período marcado pela acumulação fordista, a territorialidade do processo revelava-se através da posição dos países na divisão internacional do trabalho, um mundo dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo que a estes cabia o papel de prover àqueles de matérias primas baratas, para posteriormente consumir os seus produtos industrializados, pagando preços exorbitantes.

No contexto da acumulação flexível, que marca a fase atual da acumulação capitalista, a divisão internacional do trabalho adquire novos contornos, evidenciando-se na busca, pelos grandes complexos produtivos, dos “melhores territórios”, mundo a fora. Este processo só foi possível em decorrência do fantástico avanço das tecnologias de comunicação, que passam a permitir o “uso do território” numa dimensão verticalizada, através da atuação em rede.

Este novo contexto gera novas configurações territoriais, marcadas pela fragmentação, pela diversidade, pela fluidez e pela mobilidade. Segundo Benko (1999), a mobilidade otimizada torna-se o elemento-chave da nova ordem capitalista. A rapidez de resposta converte-se em elemento constitutivo do desempenho produtivo global. A linha de produção flexível tende a substituir a organização fordista da produção - “muito pesada” para ser adotada e modificada. As mudanças geográficas dos espaços de produção coincidem com mutações maiores da organização da produção, que são, por sua vez, provocadas pelas

exigências do novo regime de acumulação. Estas tendem a requerer flexibilidade nos processos de produção, tanto no desenvolvimento dos produtos quanto na regulação das relações de trabalho. A maior flexibilidade favorece a desintegração vertical das relações de proximidade entre dirigente e subcontratante, a troca contínua de informações e, portanto, de proximidade espacial, que permite a interação e a regulação final do processo de produção global. A introdução de técnicas de produção flexíveis, assim como de uma variedade de novos produtos, abriu perspectivas na reorganização do processo de produção global. Pela primeira vez na história do capitalismo tornou-se possível combinar trabalho de alto nível tecnológico e diversificação dos produtos e processos. A pressão com vistas à inovação e à circulação dos fluxos de materiais se faz no sentido da concentração espacial das firmas de alta tecnologia interligadas.

Assim, o sistema produtivo se fragmenta, dando origem a um mosaico de territórios diferenciados.

Neste contexto, a região, enquanto particularidade territorializada do processo geral da acumulação capitalista, adquire novo sentido. Ao mesmo tempo em que expressa uma formação sócio-econômica, ou sócio-espacial, nas palavras de Milton Santos (1996), enquanto particularidade, ela expressa também o contramovimento à globalização, enquanto uma das extremidades do movimento que atualmente, mais do que em qualquer outro período da história, tenciona a realidade: a tensão entre o particular e o todo, entre o regional e o global.

Segundo Milton Santos (1996), o território é a arena da oposição entre o mercado - que singulariza - com as técnicas da produção, a organização da produção, a “geografia da produção”, e a sociedade civil - que generaliza - e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de mercado, o território é suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações.

Sandra Lencioni (1999) é esclarecedora quando afirma que torna-se importante compreender que o regionalismo, como força política, emerge com força das entranhas da sociedade no momento em que o processo de globalização procura açambarcar e

homogeneizar todo o espaço. Ele nega o nacional o nacional, podendo se fechar na sua particularidade. E se coloca num sentido totalmente inverso de outrora quando afirmar a identidade regional era afirmar a identidade nacional, pois a construção do sentimento de pertencer a uma região integrada num todo harmônico, sob a direção do Estado, afirmava o sentimento nacionalista. Sinais de outros tempos: o regionalismo nega o nacional e a identidade nacional, enquanto o nacional, que se dilui no bojo do processo de globalização, nega o regional.

A negação do regional transparece na recusa ao debate acerca da região, continua a autora. É o global e o local que aparecem na cena de discussão. Além disso, o global, relacionado ao processo de globalização aparece desconfigurando o Estado, e o local aparece fortemente atado à discussão do poder local. Nesse contexto, o Estado nacional, como critério do universal no pensamento da Geografia Regional clássica, anuncia sua perda de relevância.

Somos da opinião, conclui Lencioni, de que a escala regional, como escala intermediária de análise, como mediação entre o singular e o universal, pode permitir revelar a espacialidade particular dos processos sociais globais. Nesse sentido, o regional pode se reabilitar frente ao global, como particularidade da globalização e, assim, a própria noção de região também se reabilita.

Compreender, pois, o significado do processo de regionalização, mais especificamente a formação dos blocos econômicos regionais, no atual contexto da acumulação capitalista, bem como a sua constituição e as particularidades dos seus arranjos territoriais, constitui-se em uma tarefa de importância inquestionável. Neste trabalho pretende-se concentrar esforços para contribuir com na análise criteriosa do ordenamento do território dos países que integram o MERCOSUL, enfatizando as políticas de desenvolvimento regional e, a partir delas, mapear os processos em curso, visando contribuir, tanto no campo científico/acadêmico quanto no campo política, na tomada de decisões e na condução do processo de consolidação do bloco.

### **Considerações finais**

O debate em torno do futuro do MERCOSUL tem provocado os ânimos de diversos

segmentos da sociedade, não só latino-americana, mas também da sociedade norte-americana e européia, ao longo das últimas décadas.

Os debates mais efusivos têm acontecido em torno da formação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, voltados principalmente ao papel que este bloco poderia vir a desempenhar no continente americano como um todo, em termos de interesses econômico-comerciais e político-ideológicos.

Com o crescente papel de liderança que o Brasil vem assumindo na condução desse debate, observa-se que o rumo do processo tem se alterado, ou seja, ao invés da ALCA, o MERCOSUL voltou à cena com força renovada.

Cabe, neste contexto, um papel importante às Universidades e aos Centros de Pesquisa, principalmente os dos países integrantes do bloco, no sentido de contribuírem na análise de questões cruciais, muitas vezes de caráter geoestratégico, através do levantamento, da sistematização e da análise de dados, visando a produção de novos conhecimentos que possam contribuir no avanço desse importante processo.

## **Referências**

ATRIA, Raúl & SILES, Marcelo. (Comp.) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile:CEPAL/Miichigan State University. 2003

BANDEIRA, Moniz. O eixo Argentina-Brasil – processo de integração da América Latina. Brasília: Editora da UNB. 1987.

BECKER, Berta K. & EGLER, Claudio A.G. Brasil – uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain. (Org.) As regiões ganhadoras – Distritos e Redes – os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora. 1994.

BRUMER, Anita & Piñero, Diego. (Org.) Agricultura Latino-americana. Novos arranjos e velhas questões. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2005.

CEPAL/ECLAC. Globalization and Development. Twenty-ninth Session. Brasilia. 2002.

DIAS, Leila Christina & SILVEIRA, Rogério. Redes, Sociedades e Territórios. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2005.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Mesorregiões Brasileiras: o Portal da Metade Sul/RS – Mesosul. In: Anais Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada. Porto Alegre: PUC/RS. 2005.

FAUSTO, Boris & DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina – um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Ed. 34. 2004.

FISCHER, Bernhard. A globalização e a competitividade dos blocos regionais: uma visão comparativa. In: Debates, Fundação Konrad Adenauer, nº 15. 1998.

GOLDENSTEIN, Léa & SEABRA, Manoel. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização. In: Revista do Departamento de Geografia n.1. USP, 1982. p.43.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola. 1992.

KOHLHEPP, Gerd (Hrsg.) Wirtschafts- und sozialräumliche Strukturwandlungen und Interessenkonflikte in Lateinamerika. Tübingen: Geographisches Institut. 2005.

LENCINI, Sandra. Região e Geografia. São Paulo: Edusp. 1999.

LIMONAD, Ester, et all. Brasil Século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad. 2004.

LOBATO CORRÊA, Roberto. Trajetórias Geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1997

MUSSET, Alain, et all. Las potencias emergentes de América Latina – Argentina, Brasil, Chile e México. Madrid: Editorial Síntesis S.A.. 1999.

ESTUDOS AVANÇADOS 19 (55). América Latina. São Paulo: Edusp. 2005

OLIVEIRA, Francisco. Elegia para uma re(li)gião. Sudene, Nordeste e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PUJADAS, Roma & FONT, Jaume. Ordenación y Planificación territorial. Madrid: Editorial Síntesis. 1998.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de. Metr6poles – entre a coes6o e a fragmenta66o, a coopera66o e o conflito. S6o Paulo: Editora Funda66o Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE. 2004.

REBORATI, Carlos E. Una cuesti6n de escala: sociedad, ambiente, tiempo y territorio. Sociologias. Porto Alegre, ano 3, n6 5, jan/jun 2001. p. 80-93.

ROFMAN, Alejandro B. & ROMERO, Luis A. Sistema socioecon6mico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires: Amorrortu Editora S.A. 1997

RÜCKERT, Aldomar A. Reforma do Estado e tend6ncia de reestrutura66o territorial. Cen6rios Contempor6neos no Rio Grande do Sul. 2001. Tese de Doutorado – FFLCH, Programa de P6s-Gradua66o em Geografia Humana, Universidade de S6o Paulo. S6o Paulo.

SANTOS, Milton. A natureza do espa6o – t6cnica e tempo, raz6o e emo66o. S6o Paulo: Hucitec. 1996.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. S6o Paulo: Studio Nobel. 1998.

VÁSQUEZ BARQUERO, Antonio. Desenvolvimento End6geno em Tempos de Globaliza66o. Porto Alegre: FEE. 2001.