

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EUROREGIÕES E POLÍTICAS REGIONAIS  
A Dinâmica Política das Regiões de Fronteira da  
Europa

ALESSANDRO FARAGE FIGUEIREDO

NITERÓI  
2008

EUROREGIÕES E POLÍTICAS REGIONAIS;  
A Dinâmica Política das Regiões de Fronteira da Europa.

ALESSANDRO FARAGE FIGUEIREDO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor EDUARDO GOMES.

Niterói  
2008

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família e a minha namorada, pelo apoio irrestrito em todas as horas.

A Euroregião Śląsk Cieszyński/ Těšínské Slezsko, pelo suporte institucional.

Ao Professor Dr. Eduardo Gomes, pelo incentivo ao estudo da Ciência Política.

Aos professores da Universidade da Silésia do Campus de Cieszyn, pelas valiosas observações sobre as euroregiões e, em especial, a Professora Dra. Barbara Grabowska.

Ao Departamento de Estatística da Áustria e da Lituânia, pelo acesso aos seus arquivos e a biblioteca.

BANCA EXAMINADORA

Prof Dr Eduardo Rodrigues Gomes (orientador)

Prof Dr Bernardo Kocher (UFF)

Profª Drª Miriam Saraiva (UERJ)

## Resumo

As fronteiras européias passam por uma nova fase de reestruturação oriunda do desenvolvimento da integração européia. Tal fato político tem produzido uma nova dinâmica na fronteira: a difusão das euroregiões, organizações de cooperações transfronteiriças, valorização das políticas regionais, e programas políticos (na busca por reduzir as disparidades sócio-espaciais por meio do desenvolvimento econômico). Praticamente não existe mais nenhum tipo de governo local europeu em regiões de fronteira que não se encontre envolvido direta ou indiretamente em cooperações transfronteiriças. Além disso, a União Européia incentiva esse tipo de atividade governamental com um elevado investimento financeiro, normalmente complementado com uma quantia equivalente doada pelos Estados europeus. Esses fatos demonstram que as euroregiões possuem um importante significado político para a Europa. Assim, merecem atenção especial da Ciência Política, principalmente depois da sua difusão na década de 1990 e o aumento do interesse da União Européia por estas organizações.

**Palavras-chave:** Euroregião, Política Regional, Integração Regional, União Européia, Conselho da Europa, Cooperações Transfronteiriças.

## Abstract

There are more than seventy cross-border regions in Europe today, operating under names such as “Euroregions”, “Euregios” or “Working Communities”. Although some of these initiatives date back to the 1950s; the 1990s saw a large increase in cross-border regions all over Europe. In fact, today there are virtually no local or regional authorities in border areas that are not somehow involved in cross-border co-operation. This indicates that cross-border regions deserve some attention in terms of their empirical importance. Euroregions have flourished because of their increasingly relevant role as implementation units for European regional policy. They are often called laboratories of the future European construction. The fact shows that cross-border regions are part of the administrative landscape in most European border areas today. In the context of an increasing Europeanisation and internationalisation of non-central governments, cross-border co-operation among contiguous local and regional authorities is only one special case amongst a variety of others.

Key words: Euroregion, Regional Policy, Europe Union, Council of Europe.

## Índice

Resumo.....	iv
Abstract.....	v
Lista de Quadros.....	viii
Lista de Gráficos.....	viii
Lista de Figuras.....	viii
Lista de Tabelas.....	viii
Glossário.....	ix
Introdução.....	1
Capítulo 1 - O regionalismo e seus fatores de integração regional.....	6
1.1 A integração regional.....	6
1.2 O desenvolvimento dos movimentos de integração.....	8
1.3 A integração regional e as regras do GATT/OMC.....	10
1.4 Estágios e formas de integração.....	12
1.5 Considerações finais sobre a integração regional.....	18
Capítulo 2 - A Teoria da Dependência e as políticas regionais na integração europeia.....	20
2.1 A concepção de centro e periferia.....	21
2.2 O cenário da União Europeia.....	26
2.3 A questão regional na União Europeia; uma comparação entre Alemanha e França.....	29
2.4 A aplicação da Teoria da Dependência na União Europeia.....	36
2.5 Considerações finais sobre a Teoria da Dependência e a integração europeia.....	38
Capítulo 3 - O Desenvolvimento das Euroregiões.....	40
3.1.1 As regiões transfronteiriças em face da supranacionalização.....	40
3.1.2 A definição das cooperações e regiões transfronteiriças.....	42
3.1.3 As regiões transfronteiriças.....	43
3.2.1 As regiões transfronteiriças nas cooperações regionais internacionais.....	46
3.2.2 As euroregiões e as comunidades de trabalho.....	48
3.3.1 Problemas de estudo quantitativo das regiões transfronteiriças na Europa.....	51
3.3.2 Considerações sobre as regiões e cooperações transfronteiriças.....	58
3.4.1 A Institucionalização da Euroregião.....	63
3.5 Considerações finais sobre a institucionalização das euroregiões e cooperações transfronteiriças.....	71
Capítulo 4 - As Políticas Regionais do Conselho da Europa e da União Europeia em função das Euroregiões.....	72
4.1 O Conselho da Europa em face das Cooperações Transfronteiriças.....	75
4.1.1 Os instrumentos do Conselho da Europa para as Cooperações Transfronteiriças.....	75

4.1.2 Os Atores do Conselho de Europa ligados às Cooperações Transfronteiriças.....	77
4.1.3 Instrumentos Legais do Conselho da Europa sobre as Cooperações Transfronteiriças.....	79
4.1.3.1 Convenção Européia e seus Protocolos.....	79
4.1.3.2 Declarações Políticas do Conselho da Europa.....	83
4.1.3.3 Recomendações.....	85
4.1.4 As políticas do Conselho da Europa para a promoção e implementação de cooperações transfronteiriças na Europa.....	85
4.1.5 Assistência Legal e Técnica para Cooperações Transfronteiriças na Comunidade Européia.....	88
4.2 As políticas da União Européia para as Cooperações Transfronteiriças.....	89
4.2.1 Políticas e Instrumentos de Implementação de Políticas da União Européia face as Cooperações Transfronteiriças.....	89
4.2.2 Os Atores da União Européia envolvidos no desenvolvimento das Cooperações Transfronteiriças.....	91
4.2.3 A Legalidade das Políticas da União Européia face as Cooperações Transfronteiriças.....	92
4.2.4 Programas de Cooperações Transfronteiriças da União Européia.....	93
4.2.4.1 Programa Interreg de Iniciativa Comunitária.....	93
4.2.4.2 Programa Phare.....	95
4.2.4.3 Programa Tacis e Cards.....	97
4.2.5 As Novas Políticas para as Cooperações Transfronteiriças após 2007.....	97
4.3 Comparações entre as políticas de cooperações transfronteiriças do Conselho da Europa e da União Européia.....	103
4.3.1 Políticas convergentes.....	103
4.3.2 Políticas divergentes.....	106
4.3.3 A Política de Colaboração do Conselho da Europa e da União Européia a respeito das Cooperações Transfronteiriças.....	109
4.4 Considerações finais sobre as políticas regionais do Conselho da Europa e da União Européia em função das euroregiões.....	110
Capítulo 5 - Estudos de casos sobre políticas regionais, euroregiões e integração regional na Polónia e na Lituânia.....	111
5.1 A Euroregião da Silésia Tescheniana e as questões de desenvolvimento e integração política e econômica em regiões de fronteira.....	111
5.1.1 A Silésia Tescheniana e sua Euroregião.....	111
5.1.2 As Questões de Economia Política da Euroregião na União Européia; o caso da Polónia.....	111
5.2 A Política Regional da União Européia na Lituânia: o Programa PHARE, INTERREG III e a Cooperação Territorial da Europa.....	114
5.2.1 O Programa PHARE e o Desenvolvimento do Turismo na Lituânia.....	114
5.2.2 O Programa INTERREG III e a Política Regional na Lituânia.....	117
5.2.3 A Lituânia e a Cooperação Territorial da Europa (2007 a 2013).....	121
Considerações finais.....	123
Referências bibliográficas.....	130



## **Lista de Quadros**

Quadro 1: Princípios da organização do comércio internacional.....	7
Quadro 2: Estágios da integração econômica.....	13
Quadro 3: Características da UEM .....	17
Quadro 4: Modelos de cooperações transfronteiriças e inter-regionais.....	46
Quadro 5: Lista de Euroregiões.....	51

## **Lista de Gráficos:**

Gráfico 1: Euroregiões por Década.....	57
--	----

## **Lista de Figuras:**

Figura 1: Euroregiões da Alemanha.....	59
Figura 2: Euroregiões da Polónia.....	60

## **Lista de Tabelas:**

Tabela 1: Peso dos Blocos Regionais no Comércio Mundial.....	10
Tabela 2: União Europeia (Euro 12). PIB <i>per capita</i> e população das dez regiões mais pobres e das dez regiões mais ricas; média 1989/91.....	31
Tabela 3: União Europeia (Euro 12). Populações beneficiadas pelos objetivos regionais em percentagem, conforme os objetivos 1, 2 e 5b.....	33
Tabela 4: Número de Euroregiões.....	56

## Glossário

**Associações de Cúpula:** associações inter-regionais que buscam representar os interesses de seus associados no nível governamental europeu e também atuam como consultoria, contando com especialistas em assuntos regionais.

**Comunidades de Trabalho:** cooperações entre vários governos regionais que podem ser estender por vários Estados.

**Conselho da Europa:** organização internacional reconhecida pelo Direito Internacional Público, fundada em 1949, com sede em Strasbourg na França e desdobra-se, ainda, em várias outras organizações próprias, como o Banco de Desenvolvimento e o Centro de Línguas Modernas (embora, o Conselho da Europa tem como um de seus objetivos a integração europeia).

**Convenção de Madri:** tratado internacional para o desenvolvimento de cooperações transfronteiriças no nível subnacional de natureza não-restritiva.

**Constituent Diplomacy:** o termo “*constituent diplomacy*” (diplomacia dos constituintes) guarda a intenção de ser um descritor neutro, que evite as implicações de que as atividades de governos constituintes são necessariamente inferiores, subordinadas ou suplementares às da alta política da diplomacia dos Estados-nação.

**Cooperações Transfronteiriças:** acordos de cooperação entre governos locais de territórios contíguos que se traduzem em uma região transfronteiriça.

**Euroregião:** identidade territorial formada pela região dos governos locais em cooperação transfronteiriça, como a instituição política, normalmente reconhecida pela sede de sua secretaria.

**Interreg:** maior iniciativa comunitária financiada pelos Fundos Estruturais, além de ser o primeiro instrumento de auxílio financeiro da União Europeia para as cooperações transfronteiriças. Funciona desde 1990 e é uma abreviação de “Interregional”.

**Phare:** programa de política regional que tem, como objetivo, apoiar as regiões de fronteira de Estados candidatos à União Europeia que tenham cooperações transfronteiriças com regiões de Estados-membros da União Europeia. Phare provém do original “*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*”.

**Políticas Regionais:** formas como governos e organizações internacionais buscam reduzir disparidades socioeconômicas territoriais.

**Região Transfronteiriça:** regiões divididas por uma fronteira que possuem uma administração pautada numa cooperação transfronteiriça, acordo realizado entre governos regionais que estão em territórios contíguos, mas submetidos a diferentes Estados.

**Schengen:** denominação oriunda de uma pequena localidade em Luxemburgo. Em junho de 1985, sete Estados membros da União Europeia assinaram um tratado que extinguiu os pontos de controle das fronteiras internas da União Europeia. Isso significa

que as pessoas dentro da zona “Schengen” ou com o visto “Schengen” podem circular livremente, tendo os postos de fronteira desaparecidos por completo.

**Tacis:** política regional da União Européia que busca promover as cooperações transfronteiriças, desde 1996, com os seguintes Estados da Europa oriental: Rússia, Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia. Seu nome advém de “*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*”.

**União Européia:** organização internacional constituída atualmente por 27 Estados-membros. Foi, de fato, estabelecida, sob tal denominação, pelo Tratado da União Européia (costumeiramente conhecido como Tratado de Maastricht) em 1992. Muitos aspectos desta união, porém, já existiam desde a década de 50. A União tem sedes em Bruxelas, Luxemburgo e Strasbourg.

## **Introdução**

O objetivo desta pesquisa foi repensado após o início do trabalho de campo realizado entre maio e agosto de 2007. A princípio, pretendíamos investigar como as políticas regionais da União Européia eram reformuladas pelos governos subnacionais responsáveis por sua implementação. Pressupúnhamos que os referidos governos, em cooperação, formando uma euroregião, constituíam os principais atores políticos das políticas regionais.

Entretanto, logo no primeiro contato, verificou-se que as euroregiões possuíam uma relação direta com as políticas regionais, com competência suficiente para atender às demandas da União Européia, dos governos subnacionais, e das organizações internacionais. Estabeleciam, inclusive, seus próprios objetivos e políticas regionais, sem que elas passassem necessariamente por uma reformulação produzida pelos governos subnacionais.

A partir desse fato, o foco da pesquisa foi alterado e se concentrou mais na institucionalização das euroregiões, considerando o estabelecimento das cooperações transfronteiriças como principal fato gerador das euroregiões, como também suas relações com as políticas regionais da União Européia e do Conselho da Europa.

A escolha pelas políticas regionais da União Européia e do Conselho da Europa se pauta pelos seguintes fatores: primeiramente, a União Européia incentiva as cooperações transfronteiriças dotadas de euroregiões, com um elevado investimento financeiro (normalmente complementado com uma quantia equivalente fornecida pelos Estados europeus, utilizando políticas regionais próprias) ou em segundo lugar parcerias com os Estados e a União Européia, na busca de redução de disparidades socioeconômicas geográficas. Estas políticas são consideradas: a) instrumentos de solidariedade financeira e b) catalisadora da integração econômica.

Ademais, o estudo da Euroregião da Silésia Tescheniana, na divisa da Polônia com a República Tcheca, proporcionou a oportunidade de entendermos com maior acuidade, o funcionamento das políticas regionais européias e a institucionalização das

euoregiões no cenário político europeu. Durante essa observação participante, foram constatados alguns fatos políticos, que se tornaram a base central da pesquisa:

- a) Na Europa atual, existem várias regiões transfronteiriças, (com o nome de “euoregiões”, “euregios” ou outros, conforme a língua utilizada). Embora algumas destas organizações sejam anteriores a 1950, foi durante a década de 1990 que ocorre uma forte propagação delas.
- b) Atualmente, não existe mais nenhum tipo de governo subnacional europeu em regiões de fronteira que não se encontre envolvido, mesmo que informalmente, em cooperações transfronteiriças.
- c) Mesmo a União Européia embora constitua um dos territórios mais ricos do planeta não deixa de possuir uma significativa disparidade socioeconômica entre seus territórios, fato que se agravou ainda mais: 1) com as entradas dos Estados da Europa oriental no Alargamento de Maio de 2004 e 2) da Bulgária e da Romênia em 2007, traduzindo se numa supervalorização das políticas regionais no cenário político europeu.

Indiscutível é, portanto, para a Europa, em razão da grande difusão na década de 90, da presença das cooperações transfronteiriças em todas as fronteiras européias e da valorização das políticas regionais no cenário político europeu, as euoregiões possuíram um importante significado político para a Europa. Assim, merecem uma atenção especial da Ciência Política, principalmente depois do aumento do interesse da União Européia sobre elas.

Em decorrência, elaborou-se a hipótese de que, apesar da integração regional ser considerada uma atividade produtora de benefícios multilaterais, ela também catalisa as disparidades socioeconômicas territoriais. Por isso, produz instrumentos de reparação como as políticas regionais.

Em vista dessas políticas surgem algumas questões: a) Como a União Européia e o Conselho da Europa estabeleceram, ou ainda estabelecem, suas políticas regionais? b) Em que bases se constituem as cooperações transfronteiriças e as Euroregiões e como estão ligadas as políticas regionais? c) Por que determinadas

regiões da Europa, como certos Estados e as fronteiras, configuram os principais objetivos das políticas regionais?

### *Metodologia*

A observação participante foi o principal método de investigação científica escolhida. Como este fenômeno a ser estudado mostrava-se recente, pouco esmiuçado e singular no âmbito europeu esse método possibilitaria ganhos acadêmicos como o rápido acesso a dados: 1) sobre situações habituais em que os atores políticos se encontram envolvidos e 2) fatos que a instituição considera de domínio privado, além de captar as declarações que acompanham as práticas dos atores políticos.

Assim, estivemos no período de maio a agosto de 2007 na Euroregião da Silésia Tescheniana, na divisa da Polônia com a República Tcheca, oficialmente como pesquisador visitante. Além do entendimento sobre o funcionamento interno da euroregião e das políticas regionais, foi possível levantar uma vasta bibliografia política e legislativa e submetê-las à hermenêutica jurídica<sup>1</sup>, uma vez que se tratava de um caso pontual – do momento presente – que, junto a observação participativa, demonstrava a sua aplicação face às condições reais dos atores políticos e de suas instituições (o que possibilitou que as teorias e práticas das euroregiões e das políticas regionais fossem devidamente estudadas, a nosso ver).

Todavia, os dados oficiais não se limitaram à forma legal: foi possível a obtenção de dados estatísticos e documentos políticos, não só no âmbito da euroregião, mas também através dela por incursões a outras euroregiões e aos Departamentos de Estatísticas da Lituânia e da Áustria, que garantiram acesso a seus dados e à biblioteca. Além disso, devido à posição de pesquisador da euroregião, foi possível obter a colaboração da Universidade da Silésia do Campus de Cieszyn, incluindo várias observações atuais sobre as euroregiões, em especial por parte da Professora Dra. Barbara Grabowska, chefe de um núcleo de estudos sobre comunidades transfronteiriças.

---

<sup>1</sup> Método que visa compreender a aplicabilidade de um texto legal.

### *Estrutura dos capítulos*

No capítulo I, expomos a perspectiva teórica que norteia a concepção de integração regional (regionalismo/regionalização), considerando sua característica desenvolvimentista (da união aduaneira até uma integração política total), sempre tendo por suporte a idéia de que todos os Estados membros se beneficiarão economicamente com a integração - embora seus analistas já demonstrem que toda integração econômica é, em certa medida, também política (não se efetua uma sem a outra). Todavia, questões como disparidades socioeconômicas territoriais não foram incluídas nessas teorias, muito menos a idéia de que a integração pode catalisar a pobreza em algumas regiões e de que poderão ser formuladas políticas para solucionar a questão.

Adiante, apresentamos, no capítulo II, uma leitura da integração regional e das políticas regionais com base na Teoria da Dependência aplicada ao caso da Alemanha e da França, a fim de explicar como as integrações regionais podem ampliar as disparidades socioeconômicas territoriais e como as políticas regionais estão conectadas a esta situação.

O capítulo III, por sua vez, apresenta o desenvolvimento e a institucionalização das cooperações transfronteiriças e suas euroregiões. Tenta demonstrar a difusão deste modelo político organizacional pela Europa, seu reconhecimento legal e sua importância para a integração regional local, internacional e supranacional.

Já no capítulo IV realiza-se um estudo comparado das políticas regionais da União Européia e do Conselho da Europa, incluindo atores políticos, objetivos, programas e pontos de convergência / divergência.

O capítulo V a seu termo, constituem estudos de casos: o primeiro versa sobre a Euroregião da Silésia Tescheniana e o segundo, sobre as políticas regionais

na Lituânia. Neles apresentam-se algumas experiências em face da integração regional, políticas regionais e euroregiões.

Na conclusão, finalmente, explicitamos sobre as relações entre a União Européia, o Conselho da Europa, as regiões e as euroregiões com as políticas regionais baseadas nas disparidades socioeconômicas territoriais da integração européia.



## **Capítulo 1 - O regionalismo e seus fatores de integração regional**

O regionalismo na política internacional é caracteriza-se pela existência de um acordo preferencial, geralmente com reciprocidade, entre dois ou mais países vizinhos, discriminando o resto do mundo. Configura-se sem dúvida, como uma forma de bilateralismo, como descreve Krugman (1991), mas com a particularidade de, envolver, manter, mais do que dois países e de estes países, geralmente, serem vizinhos entre si.

### **1.1 A integração regional**

As diferenças entre o regionalismo e as outras formas de organização do comércio internacional estão resumidas no quadro 1 a seguir. Embora cada uma das categorias aí indicadas possa, por um outro lado, apresentar características diferentes de um caso concreto, é possível, encontrar linhas dominantes. Logo, no que diz respeito ao âmbito setorial, este é geralmente mais alargado no regionalismo e no multilateralismo do que nos outros dois tipos de políticas.

Por sua vez, no que concerne ao grau de eliminação das barreiras comerciais, quer no unilateralismo quer no bilateralismo, essa eliminação tanto pode ser parcial como total. Já o multilateralismo, tal como assumido quer no quadro do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), quer no âmbito da OMC (Organização Mundial de Comércio), não visa à eliminação total destas barreiras. O contrário acontece, entretanto, com o regionalismo, porque esse parece ter vocação para a eliminação total.

Todavia, no domínio da aproximação das legislações e das políticas econômicas internas, é que o regionalismo se distingue mais das outras formas de organização do comércio internacional, visto que enquanto nestas últimas tal aproximação, embora podendo existir, não é uma característica dominante: ela forma uma imagem de marca da integração regional.

Quadro 1: Princípios da organização do comércio internacional

Princípios da organização	Âmbito setorial	Eliminação das barreiras comerciais	Aproximação das políticas internas e das instituições
Unilateralismo	Restrito/alargado	Parcial/total	Inexistente
Bilateralismo	Restrito/alargado	Parcial/total	Inexistente/limitada
Multilateralismo	Alargado	Parcial	Inexistente
Regionalismo	Alargado	Total	Avançada

Fonte: Balassa (1961)

Independentemente dos princípios da organização e do âmbito setorial todas as formas de organização do comércio internacional não se instituem facilmente. De acordo com Amrita Narlikar (2005: 1):

“Apesar dos resultados coletivos, as cooperações entre os Estados são difíceis de estabelecer. Mesmo com um pequeno número de Estados considerando o nível regional, proximidade geográfica, história em comum e a possibilidade de uma identidade política e cultural, não é razoável acreditar que os acordos regionais, sejam eles políticos ou econômicos, são mais fáceis de negociar do que os acordos multilaterais”.

É útil neste estudo de aproximação das políticas e das instituições ressaltar a distinção feita por Tinbergen entre as integrações negativa e positiva (Tinbergen, 1965: 76-82). A integração negativa consiste na remoção de barreiras comerciais existentes, limitando-se, desta forma, no nível dos mercados. A integração positiva é caracterizada pelo alinhamento das políticas nacionais e pelo estabelecimento de políticas comuns, sendo assim realizado num nível institucional. Entretanto essa distinção deixa em aberto a relação entre as duas formas de integração.

A questão que se levanta sobre o assunto não se mostra de caráter semântico. Trata-se de saber até que ponto é viável, na prática, o desmantelamento das barreiras comerciais sem harmonização das políticas nacionais ou da adoção de políticas comuns aos países participantes, de modo a evitar distorções de concorrência resultantes da abertura dos mercados e a garantir uma repartição justa dos benefícios

e dos custos dessa abertura. Em outros termos: até que ponto é possível a integração econômica sem alguma integração política. Embora não exista resposta de caráter geral para tão importante questão, tem se verificado, na história da mais avançada de todas as experiências de integração regional (a européia) que todos os avanços na abertura dos mercados têm requerido uma maior convergência das políticas e das legislações nacionais e, em vários casos, a sua total unificação. Em face dessa situação que Pelkmans (1997: 3) escreveu: “No mundo real, a integração econômica é sempre, até certo ponto, política”.

## **1.2 O desenvolvimento dos movimentos de integração**

Encontrado, primeiramente, em contradição com o multilateralismo, a integração regional tem, contudo, coabitado com este último. Frente à força que o fenômeno da integração regional parecia mostrar nos anos 50 e no início dos anos 60, Haberler (1964: 132) garantia que esta é a era da integração. Acrescentava que todas as combinações de países imagináveis já foram propostas, com maior ou menor seriedade, como candidatas à integração.

Se avaliarmos essa força pelo número de acordos de integração assinados entre países nas diferentes partes do mundo e notificados no GATT (dentro do artigo XXIV) constatamos que, dos 98 casos registrados entre 1947 e 1995, 25 deles ocorreram até finais dos anos 60, conforme descrito por Jovanovic (1998: 361-385). Todavia, a década seguinte registraria um número ainda maior: 39 casos. Em seguida, nos anos 80, os números de acordos diminuem fortemente, registrando-se somente 7, mas voltaram a aumentar nos anos 90, com 27 novos casos na primeira metade da década. Desta forma a formação de acordos de integração demonstra ter tido uma queda significativa apenas nos anos 80.

Os números citados, todavia, podem-nos levar a conclusões erradas, porque dentre esses acordos, notificados pelo GATT, alguns não foram aprovados, não se concretizaram ou não duraram o suficiente para impactar a economia. Outros consistiram somente em acordos preferenciais entre a União Européia e países terceiros. Desta forma, pode-se afirmar que a integração regional está hoje mais presente na economia mundial do que no passado - mas o número de experiências

com significado é muito inferior ao número de acordos existentes. Além disto, considerando a integração apenas no patamar de aproximação das legislações e das políticas nacionais, de acordo com El-Agraa (1997), constata-se que as integrações estão num estágio inicial.

Levando se em conta ainda, os diferentes blocos comerciais regionais existentes no mundo, conforme a tabela 1 a seguir (World Bank, 2001) - excluindo os simples agrupamentos de países visando a certas formas de cooperação, mas sem a inclusão de preferências comerciais - constatamos que há, atualmente, quatro casos importantes de integração: a) a União Européia e o NAFTA (*North American Free Trade Area*), em que o peso das exportações realizadas no interior da região em relação ao total das exportações dos países pertencentes à região excede, em 1999, os 50% e b) a ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) e o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul ou Mercado Comum do Cone Sul), em que este peso ultrapassa ainda os 20%. Em todos os outros casos, este peso fica aquém, não chegando nem a se aproximar dos 20%.

Considerando por outro ângulo, o peso das exportações totais da região, incluindo as exportações intraregionais, no total das exportações mundiais, verificou-se que só a União Européia e o NAFTA possuem um peso elevado na economia mundial em termos comerciais: quase 40% no primeiro caso e 20% no outro. A ASEAN tem uma modesta expressão no comércio mundial (6,5%) e o MERCOSUL nem teria significado como experiência de integração considerando somente este requisito.

Assim, exceto pela União Européia, os outros casos referidos são muito recentes, pois datam apenas (ou somente adquirem significado) nos anos 90. O acordo que deu origem ao NAFTA, entre os EUA e o México, é de 1989; entre os EUA e o Canadá, foi somente assinado em 1992, entrando em vigor em 1994. O que criou o ASEAN (juntando Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia), embora datado de 1977, foi reforçado em 1991. E, finalmente, o que deu origem ao MERCOSUL, colocando-se junto o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, foi assinado em 1994, entrando em vigor em 1995.

*Tabela 1: Peso dos Blocos Regionais no Comércio Mundial.*

		1970	1980	1990	1995	1999
UE	Peso relativo das exportações intrazona*	59,5	60,8	65,9	62,4	62,6
	Peso da zona nas exportações mundiais**	45,6	41,0	44,0	39,8	38,9
NAFTA	Peso relativo das exportações intrazona	36,0	33,6	41,4	46,2	54,6
	Peso da zona nas exportações mundiais	21,7	16,6	16,2	16,8	18,8
ASEAN	Peso relativo das exportações intrazona	22,9	18,7	19,8	25,4	22,2
	Peso da zona nas exportações mundiais	2,3	3,9	4,3	6,4	6,5
MERCOSUL	Peso relativo das exportações intrazona	9,4	11,6	8,9	20,3	20,5
	Peso da zona nas exportações mundiais	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3

\* Exportações de mercadorias no interior da zona em percentagem do total das exportações de mercadorias (incluindo as primeiras) dos países pertencentes à zona.

\*\* Total das exportações de mercadorias da zona (incluindo as exportações intrazona) em percentagem do total mundial das exportações de mercadorias.

Fonte: World Bank (2001)

Com a difusão das integrações regionais, a questão do protecionismo entrou para a pauta da política internacional, sendo seu principal centro de negociação a GATT/OMC (*General Agreement on Tariffs and Trade*/ Organização Mundial de Comércio). Todavia, essa instituição tem, como objetivo principal, a redução do protecionismo mundial e não a integração regional, o que produz algumas dúvidas sobre a congruência entre a política da GATT/OMC e as integrações regionais.

### **1.3 A integração regional e as regras do GATT/OMC**

A integração regional parece, assim, estar em contradição com a cláusula da nação mais favorecida do GATT/OMC: os países membros da região de integração eliminam entre si a proteção comercial, mas não estendem essa preferência aos países terceiros. Contudo, apesar de deixar subsistir a proteção face ao exterior, a integração econômica, sob forma de zona de livre comércio ou união aduaneira, é considerada pelo GATT/OMC compatível com os princípios do multilateralismo. Tal compatibilidade está estabelecida no parágrafo 5º do artigo XXIV do GATT que determina as duas condições que essas formas de integração devem realizar:

I) No que diz respeito às Uniões Aduaneiras, os direitos aduaneiros ou outras barreiras entre a união e os países terceiros, membros do GATT, não devem ser

globalmente, em média, superiores ou mais restritivos do que os praticados pelos países constituintes da união antes da sua formação; e

II) No que diz respeito às Zonas de Livre Comércio, os direitos ou outras restrições aplicados por cada país da zona aos países terceiros, membros do GATT, não devem ser superiores ou mais restritivos do que eram antes depois de formada.

Esta compatibilidade parecia óbvia a muitos economistas quando do lançamento do GATT, porque se o livre comércio era a solução que permitia maximizar o bem estar, a integração regional - ao eliminar as barreiras comerciais entre os países participantes ao não levar, globalmente, o seu aumento em relação aos países terceiros - constituiu um passo no sentido da liberalização comercial em nível internacional e, por isto, um meio de fazer aumentar o bem estar dos países participantes e do mundo no seu todo. Não sendo, assim, a solução ideal, a integração deveria, todavia, ser considerada superior à não integração.

A referida visão simplista viria, contudo, a ser rejeitada e ultrapassada a partir dos anos 50 por análises das uniões aduaneiras feitas por Viner (1950), Byé (1950) e Meade (1953 e 1955). De fato, muitos autores, considerados fundadores da teoria da integração, como Balassa, vieram mostrar que se deve distinguir dois tipos de efeitos opostos de uma união aduaneira: o desvio do comércio, consistindo na transferência das importações anteriores do resto do mundo para um país da união mais eficiente do que os outros, mas menos eficiente do que o resto do mundo (o que gera perda de bem estar) e a criação de comércio, resultante do aprofundamento da especialização produtiva no centro da união, com a substituição de produtores menos eficientes pelos mais eficientes, gerando ganhos de bem estar. Para que o resultado de bem estar de uma união aduaneira seja positivo, faz-se necessário que este último efeito prevaleça sobre o primeiro, mas tal resultado não garante a princípio, porque tudo depende das condições concretas em que assenta a união, principalmente em relação ao protecionismo praticado por esta em face ao resto do mundo.

Conforme esta teoria, a compatibilidade automática das uniões aduaneiras com as regras do GATT é colocada em questão: a sua contribuição para o bem estar tanto

pode ser globalmente positiva quanto negativa. Em decorrência, devemos analisar estas uniões caso a caso e julgar de acordo com as circunstâncias concretas. É este tipo de julgamento que tem estabelecido, ao longo do tempo, a compatibilidade (ou não) das zonas de livre comércio e uniões aduaneiras frente às regras do GATT. Todavia, os países em desenvolvimento passaram, a partir de 1979, a ser objeto de um tratamento mais favorável no estabelecimento de uniões aduaneiras entre si, introduzindo assim, neste campo, uma discriminação entre tais países e os mais desenvolvidos.

#### **1.4 Estágios e formas de integração**

Geralmente se entende por integração um processo evolutivo, passando por diversas fases e assumindo várias formas. A tipologia clássica neste campo, proposta por Balassa (1961: 12-13), distingue cinco formas de integração, relacionadas a cinco estágios diferentes neste processo. Embora essa tipologia careça hoje de várias emendas para poder dar conta de toda a complexidade que o fenômeno da integração tem revelado desde que foi elaborada, continua, no entanto, a ser um bom ponto de partida para a abordagem do tema.<sup>2</sup> Segundo o esquema proposto, cada estágio se constitui pelo anterior, acrescentado de novos elementos. Os exemplos de referência indicados são meras hipóteses de ilustração das situações que podem - devem - sempre ser relidas.

---

<sup>2</sup> O próprio Balassa reconheceu posteriormente a necessidade de reformulação da sua classificação, em especial no que diz respeito à ligação entre integração positiva e negativa. (Balassa, 1976).

Quadro 2: Estágios da integração econômica.

Estágio:	Características:	Exemplo:
Zona de Livre Comércio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abolição de direitos aduaneiros e restrições quantitativas relativas à circulação de produtos entre os países participantes.</li> <li>- Manutenção das pautas externas próprias em relação aos países terceiros.</li> </ul>	EFTA
União Aduaneira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona de Livre Comércio.</li> <li>- Adoção de uma pauta externa comum.</li> </ul>	Zollverein
Mercado Comum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União Aduaneira.</li> <li>- Abolição de restrições aos movimentos de fatores de produção; pessoas e capitais.</li> </ul>	CEE
União Econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercado Comum.</li> <li>- Harmonização das políticas econômicas nacionais.</li> </ul>	BENELUX
Integração Econômica Total	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União Econômica.</li> <li>- Unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas.</li> <li>- Estabelecimento de uma autoridade supranacional.</li> </ul>	-

Fonte: Balassa (1976).

Em primeiro lugar, nada parece obrigar que os processos concretos de integração sigam rigidamente a seqüência descrita acima. Toma-se por exemplo, a Comunidade Econômica Européia que se destinava a princípio, segundo o Tratado de Roma de 1957, a ser um Mercado Comum mas, embora durante muito tempo se tenha limitado a ser somente uma União Aduaneira, nunca passou, porém, pela fase de Zona de Comércio Livre. Por outro lado, nada obriga igualmente à passagem para os estágios seguintes. Assim, a EFTA (European Free Trade Association) nunca deixou de constituir uma Zona de Comércio Livre que foi-se esvaziando progressivamente de seus Estados membros e perdendo a sua razão de ser, todavia sem ter deixado de existir.



Em segundo lugar, não é fácil, por vezes, estabelecer a distinção entre certos acordos comerciais existentes (envolvendo normalmente países em desenvolvimento) e o primeiro estágio da integração econômica: a Zona de Livre Comércio.

Em terceiro, certas Zonas de Livre Comércio, existentes entre países desenvolvidos, vão mais longe do que o estabelecido na tipologia em questão, porque incluem também a abertura de certos mercados de serviços, assim como alguma aproximação das legislações, indo além do que propôs Balassa (idem, ibidem). É o caso do NAFTA, o qual possui, ao mesmo tempo, alguns elementos de um Mercado Comum como direitos não só de propriedade intelectual como também de estabelecimento (Weintraub, 1997). O Espaço Econômico Europeu que associa a União Européia e o EFTA (*European Free Trade Association*), com exceção da Suíça, vai ainda mais longe, porque obriga os países do EFTA a adotarem um vasto acervo legislativo comunitário em relação ao mercado único. Este espaço é quase um Mercado Comum<sup>3</sup>, com algumas características para além dele, visto que inclui a circulação de produtos e fatores com eliminação de obstáculos, entretanto maior do que costuma acontecer no Mercado Comum, embora não chegue, entretanto, a constituir uma União Aduaneira (os países do EFTA mantêm a sua própria política comercial individual).

No que se refere aos serviços, a ausência de referências explícitas a seu respeito na tipologia do mesmo autor permite supormos que a integração só apareceria na fase do Mercado Comum, junto com a circulação dos demais fatores de produção. Contudo, a prestação internacional de serviços não requer, necessariamente, a mobilidade dos fatores, visto que essa ausência de referências se revela uma lacuna no esquema.

Em quarto lugar, a ausência de integração positiva, no caso da União Aduaneira, configura-se como ilusória, pois este estágio de integração não parece ser viável somente com a simples adoção de uma pauta ordinária. Ela requer, na prática, uma política comercial comum em todos os seus aspectos; pauta, unificação

---

<sup>3</sup> Aliás, vai ainda mais longe, pois o Mercado Único europeu inclui a eliminação de mais obstáculos ao comércio do que o Mercado Comum conforme definido por Balassa.

das nomenclaturas dos produtos, harmonização das normas alfandegárias, distribuição da receita alfandegária comum, *antidumping*, negociação de acordos, participação nas instâncias internacionais, etc.<sup>4</sup> A experiência europeia é eloqüente a este respeito, uma vez que a Comunidade Económica Europeia incluiu desde o início, para além dos elementos referidos, a adoção de uma política agrícola e de uma política de concorrência comum a todos os membros. A união aduaneira definida por Balassa seria, deste modo, de acordo com D. de Bernis (1977: 735), um “sistema instável”, porque, apesar de várias organizações criadas desde o século XIX se terem autonomado “uniões aduaneiras”, na prática o único exemplo na história que corresponde a esta definição é o *Zollverein*.<sup>5</sup>

A lacuna da ausência de integração positiva é ainda mais notória no caso do Mercado Comum, porque, para além das insuficiências do esquema relativo à União Aduaneira contida no Mercado Comum, há ainda que levarmos em conta as implicações políticas da integração dos mercados de fatores: capital e trabalho. Como também demonstra claramente a experiência europeia, a integração destes mercados requer a harmonização das legislações relativas à prestação de serviços e tributação, entre outros fatores. Se completássemos o Mercado Comum com os necessários elementos da integração positiva, ele deixaria de se distinguir da União Europeia, de modo que a maior característica do Mercado Comum em relação à União Económica é a ausência de integrações positivas.

Em contrapartida, no último estágio definido por Balassa aparecem dois elementos novos: a integração monetária, implicando a unificação das políticas monetárias e anticíclica, e o estabelecimento de uma autoridade supranacional. No que diz respeito a esta última, contudo, a sua necessidade já se presencia nos estágios anteriores, a partir do momento em que a integração passa a requerer não somente harmonização das políticas nacionais (o que poderia ocorrer numa base intergovernamental), mas também políticas comuns. Só uma autoridade supranacional pode, com efeito, exercer poderes correspondentes a políticas deste

---

<sup>4</sup> Nota-se que, no mundo atual, os próprios direitos aduaneiros e quotas são objetos de negociação internacional.

<sup>5</sup> União aduaneira entre os Principados independentes alemães do século XIX, formada ao longo do período de 1834 a 1871, destinada a facilitar as trocas comerciais entre estes Estados, por meio da eliminação dos direitos aduaneiros, e a protegê-los face ao exterior, através da adoção de uma pauta externa única, para permitir a industrialização.

último tipo. A experiência europeia confirma isto porque estes poderes existem desde o início da Comunidade Econômica Europeia para praticar as políticas comuns existentes.

O esquema proposto por Balassa tem, no entanto, o mérito de permitir uma visão sintética de uma realidade que apresenta uma grande complexidade, mas está enferma do vício de conceber mercados, no plano nacional e internacional, fora do seu contexto institucional como se eles pudessem funcionar de forma economicamente eficaz e socialmente aceitável sem normas e políticas apropriadas a enquadrá-los. Portanto, o esquema é melhor apresentado como uma tipologia das formas de integração do que como uma classificação em estágios.

Outra concepção sobre o desenvolvimento da integração regional é a de Andrew Hurrell (1995) na qual integração europeia predizia que dois tipos de *spillover* ocorreriam para sustentar e aprofundar a integração. O primeiro tipo era funcional. Nele, parte dos primeiros passos da implementação da integração produziria novos problemas que poderiam ser solucionados somente por um aprofundamento da integração. O segundo tipo de *spillover* era político e determinava que a existência de instituições supranacionais se pautariam na autopromoção pela construção de instituições.

A caracterização das fases e das formas de integração para além do Mercado Comum remete hoje, na literatura especializada, à idéia de UEM (União Econômica e Monetária), introduzida no programa de criação da moeda única europeia (Relatório Delors, aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid em junho de 1989).

Quadro 3: Características da UEM

<p>União Monetária. (UM).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convertibilidade total e irreversível das moedas.</li> <li>- Livre circulação de capitais.</li> <li>- Paridades irrevogáveis/ moeda única.</li> <li>- Banco Central Único.</li> </ul>
<p>União Econômica. (EU).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercado único.</li> <li>- Política comum de concorrência.</li> <li>- Políticas regionais e estruturais comum.</li> <li>- Coordenação macroeconômica.</li> </ul>

Fonte: Balassa (1976).

A definição de União Monetária baseia-se nas condições avançadas no Relatório Werner de 1970 para a constituição de uma união monetária na Europa. A livre circulação de capitais não é aqui considerada apenas sob a perspectiva da mobilidade de um fator produtivo, objetivando o investimento direto, como acontece na idéia de um Mercado Comum, mas, sim, como a integração total dos mercados financeiro. A moeda única é a forma extrema não sendo, no entanto, a sua existência indispensável a uma União Monetária. O Banco Central Único, independente dos poderes políticos nacionais e comunitários, constitui um elemento de supranacionalidade.

Por sua vez, a noção de União Econômica se forma por características distintas da União Monetária e considera o Relatório Delors, que expõe sua noção mais complexa e evolutiva. O mercado único, componente básico da União Econômica, assenta-se na liberdade de circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Quanto à política de concorrência, esta constitui um elemento de supranacionalidade e engloba todas as medidas destinadas a reforçar os mecanismos de mercado e a torná-los mais eficientes. Também as políticas regionais e estruturais comuns possuem, da mesma forma, um caráter supranacional e são destinadas a atuar nos domínios da produção de recursos e da repartição de rendimentos, procurando garantir eficiência na primeira e equidade na segunda. Por último, a coordenação

macroeconômica subentende a manutenção em nível nacional de uma parte da política macroeconômica, normalmente na política orçamental.

Definida nestes termos, a União Econômica apresenta-se simultaneamente mais abrangente e mais restrita do que a noção dada pela tipologia elaborada por Balassa. Mais abrangente, em matéria de integração positiva, vai mais longe do que a simples harmonização das políticas nacionais, incluindo a unificação destas políticas. Seu grau de abrangência se expande, ainda, na medida em que o Mercado Único inclui a eliminação não só dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, conforme o descrito por Balassa, mas também dos outros tipos de barreiras subsistentes: físicas, fiscais e técnicas.<sup>6</sup> É mais restrita, contudo, dado que a noção de Mercado Único se aplica somente ao mercado interno, não incluindo, assim, a política comercial integrada, presente no conceito de Mercado Comum.

### **1.5 Considerações finais sobre a integração regional**

Para além da noção de União Econômica e Monetária, alguns autores, julgando antecipar o futuro da Comunidade Européia ditado pelo Tratado da União Européia (TUE), acrescentam, à seqüência de estágios de integração, a União Política Total, como no caso de El-Agraa (1998). Em tal estágio, a organização em questão iria se tornar, pura e simplesmente, um Estado-Nação. Trata se aqui de uma evolução para formas de integração política que, ao contrário das já citadas, não têm relação direta com as formas de integração econômicas já descritas. A União Européia se encontra, com efeito, na seqüência do Tratado da União Européia, dirigindo-se para formas de integração política deste tipo, não ligadas diretamente a integração econômica, não sendo, contudo possível anteriormente definir o ponto de chegada de tal desenvolvimento. A experiência européia tem sido original desde o seu início, nada obrigando, por isso, que ela venha a culminar numa integração política total pelo simples fato de se encontrar envolvida em algumas formas de integração política, não diretamente relacionadas com a integração econômica.

---

<sup>6</sup> As barreiras físicas dizem respeito aos postos de fronteira, enquanto que as barreiras técnicas são exigências de certificações e controle de qualidade, e as barreiras fiscais relativas aos pagamentos de tributos.

Na Europa, a integração regional se apresenta como um modelo de desenvolvimento político e econômico que tende a se aprofundar cada vez mais. No entanto nem todas as regiões internas e vizinhas da União Européia percebem a integração regional como uma vantagem, pois as mudanças estruturais que a integração produz, em algumas áreas, traduzem-se em desvantagens e em aumento das disparidades socioeconômicas.

## **Capítulo 2 - A Teoria da Dependência e as políticas regionais na integração europeia.**

As questões da desigualdade política e econômica entre Estados e regiões ocorrem igualmente nas práticas de integração regional. Logo este problema é estudado por diversos pesquisadores de diferentes linhas de pensamento, que buscam entender as complicadas relações da economia política estatal. Por meio desses estudos, surgiram algumas teorias para explicar o problema da disparidade político-econômica. Conforme este cenário político, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) cria a concepção de “centro e periferia”. O pensamento cepalino ganhou, portanto, tamanha notoriedade (como base teórica para as principais políticas de desenvolvimento) a ponto de, durante sua difusão, seu modelo teórico ser reinterpretado para ser utilizado em distintas experiências de dependência econômica com uma dimensão maior do que somente a América Latina (Emir Sader 1993).

Utilizando a Teoria da Dependência para a situação da União Europeia, percebe-se que a integração regional ampliou o contraste entre algumas regiões dos seus Estados membros, visto que a criação de uma união econômica monetária em médio prazo, considerada somente nas suas interações internas, aumenta as disparidades socioeconômicas no território em questão, mesmo que, muitas delas (entre regiões) existam por séculos. Desta forma, podemos observar que somente uma integração entre Estados europeus não possibilita benefícios, nem para os Estados nem para as regiões periféricas, produzindo políticas regionais, para solucionar, ou pelos menos amenizar, a questão da desigualdade territorial e, conseqüentemente, intensificar a integração regional, como se propõem os fundos estruturais da União Europeia.

Ao analisarmos a Teoria da Dependência em face das políticas regionais devemos, a princípio, examinar a concepção de “centro e periferia”. Em seguida, verificar como essa teoria se enquadra na integração regional da União Europeia. E, por último, verificar a referida questão no nível subnacional de alguns Estados membros da União Europeia.

## 2.1 A concepção de centro e periferia

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) - ligada diretamente a Organização das Nações Unidas – publicou, em 1950, um documento, elaborado pelo economista Raúl Prebisch, denominado *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Pautada nas idéias deste estudo, a Cepal buscou explicar o subdesenvolvimento da América Latina em face dos Estados centrais considerados desenvolvidos.

As concepções de Raúl Prebisch são oriundas da observação de que o desenvolvimento nos Estados industrializados não se traduz em uma melhoria dos países mais pobres. Na prática, as atividades econômicas nos países ricos produzem graves problemas para os países economicamente pobres. Esta situação não é considerada pela Teoria Neoclássica da Economia que garante que todos ganham com o crescimento econômico, mesmo que não exista uma igualdade na divisão dos ganhos. O surgimento de uma teoria econômica, que explicasse a situação de subdesenvolvimento na América Latina, revelou-se um ponto importante para a política.

Conforme Emir Sader (1993), o pensamento social latino-americano é responsável por alguns dos maiores avanços teóricos na segunda metade do século XX. A crítica da teoria do comércio internacional, feita pela Cepal e, em particular, por seu fundador, Raúl Prebisch, desmascarou os argumentos que pretendiam naturalizar, legitimar e perpetuar a divisão entre um centro capitalista industrializado e uma periferia primário-exportadora. A denúncia do intercâmbio desigual esteve na base dos processos de industrialização em países da periferia que, mesmo com suas deformações e limitações, constituíram uma das grandes novidades positivas do século XX. A industrialização substitutiva de importações foi a estratégia que comandou esse processo.

Segundo Raúl Prebisch, existe ainda um intercâmbio comercial desigual entre os Estados: os pobres exportam material primário para os países ricos, que industrializam este material para depois vender. Todavia, o valor final do produto industrializado é sempre maior do que o do material primário comprado dos países pobres, de forma que



estes países nunca estariam ganhando o suficiente na exportação para garantir suas importações.

Levando em conta esse fato, o economista Celso Furtado (1973) afirmou que a industrialização, gerada em certos países capitalistas, produziu uma nova economia mundial, na qual as lideranças deste processo escolheram novas formas de produção. Já os demais países se especializaram em atividades cujo desenvolvimento técnico necessário era insignificante ou alienaram reservas de recursos naturais não renováveis. Conforme Celso Furtado (1998), a lei de vantagens comparativas legitimava a especialização internacional, embora não percebesse nem a disparidade na obtenção de novas técnicas de produção, nem o fato de que o excedente criado nos países periféricos não se contentava somente com a formação de capital - esse capital seria também utilizado no consumo de novos produtos oriundos dos países centrais. Para Furtado (1998), as relações entre países focais e marginais, no quadro do sistema global surgido da divisão internacional do trabalho, foram, desde o começo, bem mais complexas do que se depreende da análise econômica convencional.

Na teoria de Prebisch, os países atrasados tinham entrado na economia mundial em um processo de dependência frente aos países centrais, de modo que o único papel possível para eles era o de fornecedor de matéria prima. É em face desta relação que Raúl Prebisch estabelece o centro e a periferia. Aquele compreende os países mais industrializados que possuem produtos com maior valor agregado e se encontram no centro da economia mundial; estes, os países que produzem bens primários de baixo valor.

Esta teoria que influenciou fortemente a Cepal entrou em choque com a Teoria Clássica da Economia, uma vez que ela afirmava que a especialização dos países em determinados produtos, em face de suas vocações naturais, denominadas na Teoria Clássica de “vantagens comparativas”, não reduzia a disparidade entre os países, mas, sim, ampliava as suas diferenças. De acordo com a Cepal, o aumento da renda dos países centrais não se traduz num aumento pela demanda dos bens primários dos países periféricos, e costumam se voltar ao consumo dos bens industrializados oriundos dos

próprios países centrais, catalisando assim as diferenças entre centro e periferia. Como descrito no *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* os centros não transferem os benefícios oriundos dos ganhos produtivos para a periferia, mas se apropriam dos pequenos ganhos de produtividade produzidos por ela. Deste modo, estabelece-se uma nova concepção da economia política mundial.

Na busca por soluções para os problemas da América Latina, a Cepal (pautada na concepção de centro e periferia) passou a desconsiderar a idéia da Teoria Clássica de que os problemas da periferia poderiam ser resolvidos com simples ajustes no mercado. Logo a Cepal produziu uma lista de medidas para reduzir as disparidades existentes entre os dois referidos pólos, que cedo se tornaram princípios para as políticas econômicas dos países periféricos. A principal medida apresentava uma industrialização gerenciada pelo governo, pois um dos requisitos para o progresso industrial estaria numa exigência legal de agregação de valor aos bens, para que estes pudessem ser exportados. A meta estaria em aumentar o preço dos produtos para garantir a competitividade e acabar com o ciclo de exportação de material primário para a compra de bens industrializados. Além disto, Prebisch, por meio da Cepal, defende uma proteção comercial dos países periféricos, que seria necessária para a transição de uma economia agrária para a industrial, a fim de reduzir as disparidades entre centro e periferia.

Todavia, para a realização deste tipo de política, era necessário preceder a poupanças domésticas que seriam convertidas em investimentos, além de uma ampliação do mercado. Em face deste problema, foi criada uma alternativa de sistemas preferenciais entre os países latino-americanos. E do surgimento destas áreas de preferência, advieram vários benefícios para os Estados membros, criando condições para poupanças domésticas e aumento da produção em função de uma nova produção com elevado valor agregado. Surgiria, então, uma nova demanda doméstica em cada país que viabilizaria esta nova base produtiva. A criação deste tipo de mercado se tornou, pois, a principal estratégia política dos países periféricos na busca pelo desenvolvimento.

Buscando entender a questão do subdesenvolvimento em várias partes do mundo, a Teoria da Dependência verifica diversas interações entre os países e defende que a iniquidade entre eles é uma constante destas relações. Nestas observações (sobre a concepção de centro e periferia) surgem algumas discrepâncias nas análises, produzindo, desta maneira, algumas linhas de pensamento distintas inseridas da própria teoria.

Conforme Andrés Velasco (2004:133), a dependência veio em dois formatos principais: primeiro a receita radical, criada por André Gunder Frank e pelo egípcio Amir Samin, que sustentavam que o crescimento do centro se deu às expensas da periferia, sendo a única solução o desligamento completo em relação à economia mundial. Em segundo, a versão mais branda da dependência, iniciada por Cardoso e seu co-autor Enzo Faletto, e por outros como Osvaldo Sunkel, do Chile, e Pedro Paz, do México: que afirmavam que, sob o capitalismo, tanto ricos quanto pobres poderiam crescer, mas que não necessitavam de se beneficiar igualmente.

Logo a Teoria da Dependência passou a ser formada por diversas linhas de pensamento que possuem até algumas incongruências entre si. Assim, seria um erro imaginar que esta teoria representa um pensamento singular soberano. A princípio ocorreram discussões entre os reformadores (como Raúl Prebisch), os marxistas (como André G. Frank), e os pensadores do sistema mundo (como Immanuel Wallerstein). Estes debates foram de grande valor intelectual, pois possibilitaram um maior desenvolvimento sobre o aparato teórico. Porém, independente da linha de pensamento, algumas concepções eram comuns a praticamente todos os envolvidos no debate.

É possível apresentar, no entanto, algumas idéias da Teoria da Dependência que eram compartilhadas por praticamente todas as suas linhas de pensamento. A primeira é a concepção de que a economia política internacional é dual em face aos tipos de “atores” (centro e periferia). Os centros são os Estados com industrialização avançada e que fazem parte da Organização da Cooperação e do Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto que as periferias são os Estados pouco industrializados, como os países da América Latina, com uma baixa variedade de produtos para exportação com pouco valor agregado que se traduzem numa baixa renda *per capita*. Outra concepção

bem compartilhada é de que as forças externas são determinantes para a economia política dos países periféricos, sendo estas forças formadas por empresas transnacionais, produtos internacionais, a transferência de riquezas para os países ricos e todas as outras formas dos países centrais representarem seus interesses no mercado mundial. Outro ponto comum aos pensadores da Teoria da Dependência é a de que as interações entre o centro e periferia possui uma dinâmica que aumenta continuamente a desigualdade socioeconômica entre estes Estados.

Ainda que utilizada por vários Estados por muitos anos, a Teoria da Dependência não alcançou as suas metas, uma vez que a industrialização estatal não conseguiu alcançar o desenvolvimento desejado e a industrialização de substituição de importações impossibilitou a eficiência econômica dos países. Além disso, houve deterioração do intercâmbio, analisados por Prebisch como fundamento teórico, mas não se encontrava de acordo com sua concepção teórica.

Conforme Andrés Velasco (2004) o protecionismo fazia menos sentido à medida que o comércio mundial se expandia, após a Segunda Grande Guerra, pois esta também gerou ineficiência, e o progresso tecnológico foi retardado. Poucos países ainda conseguiam exportar alguma coisa além de matéria-prima. Até mesmo as médias regionais parecem bem satisfatórias, notadamente do ponto de vista de hoje (e especialmente quando comparadas com os desanimadores anos 1980). Mas, após anos de experimentação, em finais dos anos 1970, até mesmo os mais ardentes advogados da industrialização (por substituição às importações) reconheciam que esta última não era tudo que algum dia se afirmou ser.

Embora com falhas e reorganizado, o projeto de sistemas preferenciais defendido por Prebisch ainda é uma das possibilidades para os países periféricos entrarem no mercado internacional, principalmente pelo fato de que suas bases econômicas da concepção de centro e periferia são similares às do processo de integração regional. Mesmo com uma reinterpretação desenvolvimentista feita pela Cepal em face da Teoria da Dependência, suas idéias de inovação tecnológica para uma reestruturação econômica de reposicionamento da periferia no mercado internacional

permanecem e, agora, encontra uma aproximação com a integração regional no que diz respeito às políticas regionais. Afinal, no processo de integração regional ocorrem vantagens assimétricas tanto entre Estados como entre regiões, o que produziu a necessidade de políticas regionais para realizar uma integração regional mais harmônica que reduzisse e/ou solucionassem as disparidades entre centro e periferia.

## **2.2 O cenário da União Européia**

Durante o processo de globalização, vários Estados buscaram produzir integrações regionais com a finalidade de estabelecerem melhores mercados de consumo e produção. Estas integrações ocorreram em diferentes formas, desde uma simples união aduaneira até uma união econômica e monetária, pois seu objetivo era, e ainda é, estabelecer uma relação entre Estados considerando suas próprias sociedades mercantis numa integração para o desenvolvimento socioeconômico.

Em face do seu objetivo, as integrações regionais se encontram obrigadas a solucionar duas questões problemáticas. Primeiramente a necessidade de se criar uma organização supranacional que consiga realizar as regulações necessárias entre os Estados membros, o mercado interno e externo, a mão de obra e demais pontos da integração. Em segundo, a implementação de um modelo político e econômico que consiga garantir uma cidadania supranacional. Logo, a integração regional se encontra em uma organização política que envolve um complexo grupo de atores políticos, uma vez que ultrapassa os limites do Estado tradicional. Comparando todas as integrações, percebe-se que a União Européia é aquela que possui um nível mais avançado de interação entre seus membros, incluindo organizações políticas e econômicas distintas. Essas diferenças ampliam as suas desigualdades interna no que diz respeito às regiões centrais e periféricas.

Contudo, essas disparidades entre Estados e regiões antecedem o processo de integração regional, não sendo esta última responsável pela maioria das desigualdades, mas, sim, sua catalisadora. A desigualdade sócio-territorial surge com a própria sociedade, embora na Europa sua significância política tenha-se destacado com o

processo de revolução industrial e comercial (colonização). O estabelecimento desigual de tecnologia e indústria no território europeu é que determina a iniquidade entre os Estados e regiões. Os territórios que iniciaram um forte processo de avanço econômico industrial se destacaram dos demais e acabaram por concentrar a produção e a riqueza, de forma que é a industrialização, mais que o comércio, que determina as diferenças econômicas entre as regiões da Europa.

Logo, o grande avanço da industrialização, em algumas regiões da Europa (enquanto outras se desenvolvem menos ou simplesmente não se industrializam) cristaliza as desigualdades regionais na Europa, assim formando regiões de centro e periferia. Deste modo, é no processo da revolução industrial que as disparidades socioeconômicas da Europa se instituem nas regiões que a compõem. Comparativamente, a Europa ficou extremamente marcada a) pelas regiões que se industrializaram, b) pelas que não o fizeram e c) pelas que se industrializaram tardiamente. Por conseguinte, na Europa se estabeleceram as regiões centrais - com uma forte concentração econômica com elevada renda *per capita* - e regiões periféricas subdesenvolvidas, tanto sócio-economicamente quanto industrialmente. Desta maneira, a alta concentração da indústria em determinadas regiões, na sua fase inicial de desdobramento, atraiu para estes lugares o mercado de mão-de-obra necessário para seu crescimento. Em resumo: o desenvolvimento, que ocorre na industrialização de certas regiões, coopta os mercados externos e sua mão de obra, sendo que isto se traduz numa melhora da economia nos lugares industrializados e no empobrecimento das regiões periféricas que não se industrializaram ou que se industrializaram tardiamente.

Como explicitado, as desigualdades socioeconômicas não ocorrem somente entre Estados, mas também no território interno entre as regiões, conforme o processo de industrialização que estas vivenciaram (ou não). No caso europeu, as regiões que se desenvolveram melhor foram aquelas em que se encontravam importantes centros políticos, mercados, infra-estrutura, fontes energéticas e substancial sistema de transporte. Este modelo de atração da industrialização na Europa continua atual, independente das alterações do modo de produção energética ou reestruturação do mercado e da mão de obra.

Neste cenário de desigualdades econômicas e territoriais - a Europa - logo após a Segunda Grande Guerra, inicia seu processo de integração regional. A reconstrução da Europa no pós-guerra cria a possibilidade de uma maior cooperação entre os Estados europeus para a solução de seus problemas comuns, o que acabou catalisando o interesse dos atores políticos por um processo de integração. Apesar de a integração conseguir resolver vários problemas dos Estados europeus, as desigualdades econômicas entre as regiões se tornaram um problema maior devido à dinâmica econômica imposta pela integração, na qual a disparidade entre centro e periferia se acentua: as reduções das práticas protecionistas afetam diretamente aquelas regiões mais pobres, economicamente mais vulneráveis ao mercado. Logo, as políticas regionais com seu caráter compensatório tornaram-se um ponto importante das atividades de integração regional.

Na União Européia, a questão da integração regional em face das regiões economicamente mais sensíveis não se tornou um problema, mas serviu de justificativa para o estabelecimento de atividades políticas supranacionais, por meio das políticas regionais, assim intensificando o processo de integração com ampliação da competência dos órgãos supranacionais. Deste modo, no Ato Único Europeu, foram modificadas várias questões do Tratado de Roma, de forma que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) se institucionalizou por um reconhecimento legal, o que foi uma verdadeira evolução política supranacional, pois a União Européia passou a dispor de um instrumento econômico próprio capaz de estabelecer políticas regionais para territórios sensíveis às disparidades socioeconômicas. Em consequência o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem, como objetivo, acabar com as disparidades regionais e ressuscitar antigas áreas industriais.

Assim a economia política da integração regional, na União Européia, desassocia-se da concepção de livre mercado, instituindo a política regional como instrumento de harmonização socioeconômica territorial. A política regional como instrumento econômico é singular, uma vez que seu objetivo de harmonização se dá pela transferência de capital das regiões centrais para as periféricas ao mesmo tempo em

que aprofunda os laços de integração regional. Assim, somente a integração regional não se traduz em benefícios para os Estados membros e ainda produz um aumento da desigualdade regional fazendo com que seja necessária a existência das políticas regionais, nas quais a entidade supranacional deve atuar como um órgão gerenciador de riqueza.

### **2.3 A questão regional na União Européia; uma comparação entre Alemanha e França**

De acordo com François D'arcy (2002), o grau de desenvolvimento na União Européia varia de um país para o outro. Essa desigualdade é ainda maior quando a comparação se faz entre as unidades territoriais menores. Ainda hoje continua a haver fortes disparidades: as dez regiões mais dinâmicas têm um Produto Interno Bruto (PIB) quase três vezes superior ao das dez regiões menos desenvolvidas. A questão é saber se o funcionamento de um mercado comum baseado na livre concorrência é capaz de garantir, a longo prazo, um desenvolvimento em todas as partes, ou se vai aumentar as desigualdades entre as regiões mais desenvolvidas e mais atrasadas. Porém, não há dúvida da necessidade de ajuda pública para dar às regiões atrasadas condições econômicas para desenvolverem-se.

Conforme o que foi explicitado anteriormente, a cristalização da riqueza industrial na Europa, oriunda do período da revolução industrial, produziu a concentração de riqueza tanto em alguns Estados quanto em determinadas regiões. Por esta razão, os Estados europeus internamente são formados por diferenças geoeconômicas que dificultam o processo de integração regional tanto no seu próprio território como na Europa. Mesmo países ricos como a Alemanha e a França vivenciam este problema. Na Alemanha, esta questão é mais substancial, pois suas indústrias se concentraram desde o início em poucas regiões com destaque para a Silésia. A concentração de riqueza nas regiões internas da Alemanha foi tão significativa que algumas delas foram consideradas as áreas mais industrializadas do mundo em alguns momentos da história. Já na França o processo de industrialização entre regiões ocorreu de forma mais distributiva, embora o Nordeste do país tenha alcançado uma



concentração de riqueza muito maior e as demais áreas experimentaram processos mais lentos de desenvolvimento econômico.

A situação das regiões germânicas é definida por John Loughlin (2000) como um desenvolvimento da cidade de um simples centro urbano para um ente político, apesar do constante atrito com uma burocracia feudal, o que facilitou o desenvolvimento econômico e a industrialização, durante o século dezenove. As autoridades locais ofereceram a infra-estrutura industrial (por exemplo, abastecimento de água, suprimento de gás / eletricidade e transporte), asseguraram a circulação de bens e capital (bancos e instituições de crédito, acordos alfandegários) e procederam ao primeiro movimento em direção a uma política social (ex. saúde, segurança do trabalho e habitação).

Depois do processo desigual de industrialização nas regiões germânicas, estas áreas ainda passaram pela experiência da Segunda Grande Guerra e da divisão do país em dois Estados distintos. Isto se traduziu em discrepância geoeconômica na Alemanha que pode ser observada até hoje e que determinou uma cristalização final entre o centro e a periferia no território alemão. Estas diferenças regionais internas da Alemanha (como em comparação com outros países) podem ser observadas nos dados oficiais da União Européia.

Tabela 2: União Européia (Euro 12)<sup>7</sup>. PIB *per capita* e população das dez regiões mais pobres e das dez regiões mais ricas; média 1989/91.

Número de Ordem	Região	País	Índice do PIB <i>per capita</i> ; média 1989/91 (Euro 12 = 100).	População em 1991 em milhões.
<i>As dez regiões de menor PIB per capita.</i>				
1	Thüringen	Alemanha	30,0	2,6
2	Mecklenburg-Vorpommern	Alemanha	33,0	1,9
3	Sachser	Alemanha	33,0	4,8
4	Alentejo	Portugal	33,9	0,5
5	Sachsen-Anhaft	Alemanha	35,0	2,9
6	Voreio Algaio	Grécia	35,2	0,2
7	Brandengburg	Alemanha	36,0	2,6
8	Ipeiros	Grécia	36,2	0,3
9	Guadalupe	França	39,0	0,4
10	Centro	Portugal	39,6	1,7
<i>As dez regiões de maior PIB per capita.</i>				
170	Emilia-Romana	Itália	127,5	3,9
171	Vale d' Aosta	Itália	129,6	0,1
172	Lombardia	Itália	134,7	8,9
173	Stuttgart	Alemanha	137,6	3,6
174	Oberbayem	Alemanha	148,1	3,8
175	Bremen	Alemanha	149,7	0,7
176	Greater London	Reino Unido	151,2	6,8
177	Darmstadt	Alemanha	162,9	3,5
178	Ilê de France	França	166,8	10,7
179	Hamburg	Alemanha	194,5	1,6

Fonte: Comissão Européia.

Considerando a Tabela 2 percebemos que, das dez regiões de menor PIB *per capita* na Europa dos doze Estados mais ricos, cinco são alemães que, se analisa em um dos mapas, encontram-se no antigo território da República Democrática Alemã. Todavia, entre as dez regiões de maior PIB *per capita*, na Europa dos doze Estados mais ricos, outras cinco regiões também pertencem à Alemanha, mas estas se encontram no antigo lado ocidental do país. O problema de centro e periferia na Alemanha é visto como grave para a integração européia, contudo este não é o único Estado a apresentar esta situação, embora sua desigualdade entre as regiões seja uma das mais graves.

<sup>7</sup> Euro 12 indica a União Européia composta por todos os Estados membros até 1986, quando a Espanha e Portugal se tornaram membros totalizando 12 Estados.

Além das diferenças econômicas, há também questões sociais ligadas às regiões da Alemanha. Enquanto as regiões do antigo lado ocidental constituem construções políticas recentes, as regiões do (antigo) lado oriental possuem um passado político histórico tradicional, pois mantiveram as mesmas fronteiras desde o fim da Segunda Grande Guerra. Somam-se a isto as diferenças populacionais e de influência política que existe entre estas regiões, como no caso de Berlim que é considerada uma “cidade-estado” e a região Rhine-Westphalia que possui aproximadamente 17 milhões de habitantes.

O surgimento da União Européia, como órgão supranacional dotado de políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais internas da Europa, significa, para as regiões da Alemanha, uma grande chance de desenvolvimento socioeconômico. Por meio de investimentos oriundos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) algumas regiões da Alemanha já receberam auxílio para o seu desenvolvimento a fim de reduzir as diferenças entre as regiões européias. Um ponto de destaque do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é o fato de que nenhuma região francesa recebeu seus investimentos, sendo isto politicamente justificado: a industrialização francesa foi mais distributiva se comparada com o mesmo processo em outros Estados, além da França industrial ter sofrido bem menos com a Segunda Grande Guerra.

Tabela 3: União Européia (Euro 12). Populações beneficiadas pelos objetivos regionais em percentagem, conforme os objetivos 1, 2 e 5b.

País	Região	População potencialmente beneficiária dos objetivos 1, 2 e 5b.
Bélgica	Hainaut	31,3%
Dinamarca	Nenhuma região.	15,5%
Alemanha	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berlin, Sachser, Sachsen-Anhalt, Thürigen.	39,1%
Grécia	Todas as regiões.	100%
Espanha	Andaluzia, Asturias, Cantabria, Castilla a León, Castilla-La Mancha, Ceuta a Melilla, Comunidad Valencia, Extremadura, Galícia, Islas Canárias, Murcia.	84,3%
França	Nenhuma região.	47,5%
Irlanda	Todas as regiões.	100%
Itália	Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardena, Sicília.	55,8%
Luxemburgo	Nenhuma região.	41,9%
Países Baixos	Flevoland.	24%
Portugal	Todas as regiões.	100%
Reino Unido	Highlands e Islands Enterprise Areas, Meyerside, Northern Ireland.	41,6%
Euro 12	-	51,4%

Fonte: Comissão Européia.<sup>8</sup>

Logo, principalmente para a Alemanha, a integração da União Européia tem resultado em benefícios sucedidos das políticas regionais, o que levou a integração regional para além da união econômica e monetária - embora a relação de um poder supranacional com poderes regionais seja uma experiência recente. Para os governos regionais, condados, províncias e municípios, a integração regional da União Européia somente se tornou politicamente interessante a partir da existência das políticas regionais (antes tais governos se limitavam no máximo a atividades de cooperação transfronteiriças sem investimento significativo). Entretanto, com a participação constante da União Européia por meio das políticas regionais, as regiões européias têm-se colocado como parceiras com vínculos políticos, históricos e econômicos a fim de

<sup>8</sup> Observação: Estes dados se referem às políticas de 1994 da União Européia de acordo com seus objetivos regionais 1, 2 e 5b; Objetivo regional 1: promover o desenvolvimento e a harmonização estrutural das regiões subdesenvolvidas. Objetivo regional 2: reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou frações de regiões, como as regiões de maior concentração de emprego e as sociedades urbanas, gravemente afetadas pelo declínio industrial. Objetivo regional 5b: promover o desenvolvimento rural facilitando o desenvolvimento e a harmonização estrutural das regiões rurais.

instituir atividades pró-integração que ultrapassem os limites políticos territoriais tradicionais que o Estado-nação imponha às regiões.

Contudo, existem alguns pontos de tensão na relação do governo supranacional com os governos regionais, visto que o surgimento da União Europeia como órgão supranacional representou uma perda de competência política tanto dos Estados como das regiões. Assim, cada vez mais os Estados se flexibilizam para transferir mais poder para a União Europeia. Como consequência, temendo uma perda significativa de poder, vários governos regionais se manifestaram por uma estabilidade regional no Tratado de Maastricht, condizente com o princípio da subsidiaridade, a criação de um Comitê das Regiões e acesso aos governos regionais ao Conselho de Ministros. A meta dos governos regionais é conseguir instituir, na União Europeia, um órgão político representativo das regiões que consigam influenciar as decisões sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Algumas regiões reclamam haver uma preferência pelas regiões mais pobres.

Entretanto, conforme François D'arcy (2002), a política regional, mesmo limitada, é eficaz, porque tem um papel importante na modernização e no desenvolvimento dos países mais pobres (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda): e o rendimento médio por habitante nesses países se aproximou do rendimento médio da União. Também a Alemanha recebeu uma ajuda importante para o desenvolvimento da parte leste depois da reunificação.

Embora o processo de integração regional da União Europeia tenha produzido, na Alemanha, uma relação direta entre a instituição supranacional e os governos regionais, na França, esta relação não assumiu dimensão significativa. Contudo, desde o surgimento da União Europeia, a política da França sempre foi a de estimular mais a relação entre os Estados-membros, de modo que, em nenhum momento, foi do interesse do governo francês instigar a relação das regiões com a União Europeia. Esta política se deve principalmente pelo fato de que a França não sente uma grande necessidade de receber as políticas regionais da União Europeia, uma vez que seu processo interno de industrialização foi bem mais distributivo territorialmente, ou seja, apesar de existirem

disparidades regionais, elas não se traduzem num grande problema econômico. Portanto, a questão centro e periferia existe entre as regiões francesas, mas não tem uma dimensão política expressiva suficiente para se tornar um problema de caráter supranacional como no caso alemão <sup>9</sup> (além disso a França não possui o sistema federativo como a Alemanha).

Para John Loughlin (2000) os governos subnacionais foram, até anos recentes, em grande parte excluídos da cena europeia. Isso é verdade até mesmo no campo da política regional da União Europeia, na qual a *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR) tem sido mais importante do que as regiões no planejamento e implementação das *Community Support Frameworks* (CSFs) – Organizações (ou Estruturas) de Apoio às Comunidades.

Todavia, a organização política francesa não tem impossibilitado as relações entre as suas regiões e a União Europeia. Mesmo sem o destaque das políticas regionais em seu território, já é sensível certo processo de descentralização das regiões que buscam atuar mais na política europeia.

De acordo com John Loughlin (2000), primeiro, as regiões francesas, como outras regiões europeias, estabeleceram escritórios em Bruxelas (que funcionam como centros de coleta de informação) e segundo, algumas regiões, associações de fronteira. Em terceiro lugar, as regiões francesas constituem as forças que estão por trás impulsionando associações inter-regionais como a *Conference of Peripheral Maritime Regions* (Conferência das Regiões Marítimas Periféricas, incluindo o Arco Atlântico e o Arco Latino) e a *Assembly of European Regions* (Assembléia de Regiões Europeias) ou, pelo menos são uma parte dela. Nesse contexto de atividade extraterritorial, *Rhône-Alpes* é uma parte do grupo dos *Four Motors* ("Quatro Motores"). Por fim, políticos franceses - que atuam localmente têm-se mostrado ativos no Comitê das Regiões, cujo primeiro presidente foi Jacques Blanc (presidente da região de Languedoc-Roussillon).

---

<sup>9</sup> Claro está que se pode identificar uma periferia econômica explícita dentro da República Francesa. Mas isso ocorre nos departamentos e territórios de Além-mar (Département d' Outre Mer (DOM) – Territoire d' Outre Mer (TOM)) e não na França continental. Ver Rubio (2000).

Existe, então, uma grande influência do modelo singular, que cada Estado membro da União Européia utiliza para organizar suas regiões internas, em face das relações entre governo supranacional e governos regionais. Logo, as demandas dos governos regionais por políticas regionais da União Européia dependem de questões políticas legais e econômicas, além do interesse político nacional e regional propriamente dito. Todavia existe realmente um desenvolvimento das relações entre a União Européia e as regiões, independente das diferenças, que vem produzindo alterações políticas dentro do Estado e na integração regional, por acrescentar as regiões como um dos objetivos das políticas supranacionais e transformar os governos regionais em atores políticos supranacionais.

#### **2.4 A aplicação da Teoria da Dependência na União Européia**

As análises das disparidades socioeconômicas entre os Estados e as suas regiões internas produziram diversas teorias que explicam o funcionamento dessas iniquidades. Dentre esses estudos, destaca-se a Teoria da Dependência criada pelo economista Raul Prebisch, que defendia a existência de centros e periferias no mercado mundial.

Ao aplicarmos a concepção de “centro e periferia” em uma integração regional superdesenvolvida, como a União Européia, percebemos que historicamente o surgimento de Estados e regiões, classificados como tal não ocorre devido ao efeito de um país ser mais forte sobre o outro, mas devido ao fato de que alguns Estados e regiões tiveram um melhor contato com o processo de industrialização. Contudo, a relação política entre a União Européia e a América Latina com a questão “centro e periferia” ocorre de maneira distinta, uma vez que a União Européia buscou, de forma supranacional, solucionar as disparidades entre Estados e regiões por meio das políticas regionais, que funcionam, ao mesmo tempo, como uma instituição reguladora e distributiva de riquezas considerando uma futura equidade entre seus territórios.

Na prática, a integração regional europeia, com o fim do protecionismo e a criação de um órgão supranacional aumentam a desigualdade entre os territórios mais industrializados e os menos industrializados, uma vez que os menos industrializados são mais sensíveis a um mercado mais competitivo capaz de catalisar o seu empobrecimento e transformar a integração regional em perdas socioeconômicas substanciais. Este fato deu origem às políticas regionais da União Europeia com sua função compensatória integradora e distribuidora de riquezas.

Assim, a aplicação do conceito de “centro e periferia”, da Teoria da Dependência de Raul Prebisch, na integração regional da União Europeia tem relevância, pois demonstra os possíveis efeitos malignos da integração regional para algumas regiões - embora seja necessária uma adaptação desta teoria em face da União Europeia, visto que, nessa situação de integração regional, não caberia o uso do conceito de centro e periferia, baseado na idéia de dominadores e de dominado (ou metrópole e colônia). Na integração regional faz-se necessária a produção de uma nova abordagem da concepção de centro e periferia tanto para a origem das desigualdades econômicas quanto para a solução destas. Logo, a integração regional europeia, com sua união econômica e monetária, produziu as políticas regionais como uma possível solução das disparidades econômicas, já que outros instrumentos, como a industrialização de substituição de importações, não se enquadrariam neste cenário político.

Em relação à França e à Alemanha, e suas regiões internas, percebe-se que o modelo de industrialização europeu também se reproduziu nestes países, todavia as suas respectivas regiões têm-se organizado para um aumento da sua influência política no âmbito supranacional europeu a fim de solucionar seus problemas. Contudo, pelos dados oficiais da União Europeia, é fato que os Estados compostos do tipo federado, como a Alemanha, facilitam a inserção dos seus entes regionais na política supranacional realizando uma diplomacia dos constituintes<sup>10</sup>, enquanto que, nos Estados

---

<sup>10</sup> Kincaid (2001: 74) afirma: "Não há nenhuma terminologia estabelecida descrevendo as atividades internacionais de governos que são partes constituintes de outros ou 'subnacionais'. O termo 'constituent diplomacy' [diplomacia dos constituintes] guarda a intenção de ser um descritor neutro, que evite as implicações de que as atividades de governos constituintes são necessariamente inferiores, subordinadas ou suplementares às da 'alta política' da diplomacia dos Estados-nação".



simples de modelo centralizado, como a França, há um espaço mais limitado para a participação política europeia das regiões internas.

## **2.5 Considerações finais sobre a Teoria da Dependência e a integração europeia**

Conforme o que foi analisado, podemos perceber que o cenário de disparidades econômicas na Europa é bem distinto do Latino-Americano e, além disso, a Teoria da Dependência continua funcionando como um bom método de análise das disparidades econômicas, embora não consiga explicar plenamente os contrastes entre os territórios europeus. Entretanto, a União Europeia, constatando que sua prática de integração, baseada na união econômica e monetária, produziria uma catalisação das disparidades socioeconômicas territoriais, adotou as políticas regionais como instrumento compensatório.

Essas políticas se pautam no princípio da subsidiaridade,<sup>11</sup> envolvendo tanto os governos supranacionais, nacionais e subnacionais, que, em determinados momentos, apresentam uma complementaridade política e em outras incongruências e disputas de competência. Contudo, os governos subnacionais possuem uma maior proximidade com os cidadãos europeus o que lhes dá uma maior interação com os interesses locais garantindo legitimidade nas ações integracionais. Todavia, as competências destes governos subnacionais variam de um país para o outro, de modo que os politicamente mais fortes conseguem-se inserir mais facilmente nas políticas supranacionais, enquanto outros ainda dependem muito da intermediação do Estado.

Assim, concluímos que a integração regional europeia, como todo processo político de fusão, não se traduz somente em benefícios para todas as partes envolvidas. A catalisação das disparidades econômicas produzidas pela integração europeia, ocorre em todos os seus Estados membros tanto externamente como internamente nas suas regiões. A relação “centro e periferia” é facilmente constatada na economia europeia.

---

<sup>11</sup> Artigo 5º do Tratado de Amsterdã.

Logo, na análise da integração europeia é necessário entender o funcionamento de sua política regional e como os governos subnacionais são integrados à política supranacional. Tais observações são melhores analisadas nas fronteiras europeias onde as disparidades regionais são mais sensíveis e já existem instituições especiais, denominadas euroregiões, ligadas às políticas regionais da União Europeia e trabalhando com os problemas das regiões como as diferenças socioeconômicas.

## Capítulo 3 - O Desenvolvimento das Euroregiões

### 3.1.1 As regiões transfronteiriças em face da supranacionalização

A primeira euroregião foi denominada Euregio e foi fundada em 1958 na fronteira entre a Alemanha e a Holanda, no território de Enschede (Holanda) e Gronau (Alemanha). Após a Euregio, várias outras euroregiões e outros modelos de cooperações transfronteiriças se desenvolveram pela Europa. Atualmente há mais de 100 casos de prefeituras e outros governos regionais em cooperação nas fronteiras com acordos e organizações formalizadas.

Para os governos regionais estabelecerem uma cooperação transfronteiriça, significa entrar em um campo político que, por muito tempo, pertenceu somente ao governo central, como trabalhar questões regionais transfronteiriças de planejamento territorial, políticas de transporte, tratamento de lixo e esgoto dentre outros assuntos – porque, antes da década de 1980, apesar da enorme quantidade de tratados internacionais, nada dava competência para governos regionais atuarem no campo da política internacional (Aykaç, 1994).

Contudo, nas últimas décadas do século XX, diversos governos não-centrais se associaram com o objetivo de trabalhar com questões transfronteiriças e foram catalisados pela integração da União Européia. Em pouco tempo, começaram a receber um forte apoio da União Européia e do Conselho da Europa, sendo que o primeiro oferecia mais auxílio financeiro e o segundo suporte jurídico e treinamento.

Em termos de política internacional, a criação de um corpo administrativo com competência transfronteiriça é complicado. As primeiras Euroregiões foram formadas por acordos com variados pontos de formalidades e em grande parte por “boa vontade” de seus colaboradores. A forma clássica da Euroregião são as associações gêmeas, de maneira que, em cada Estado, envolvido é criada uma agência local, algumas vezes dentro do próprio município, que assinam um acordo entre elas, respeitando o sistema legal de cada país distinto envolvido. Outra forma é realizar a Euroregião por uma associação mútua elaborada em acordo internacional.

Em 1980, por iniciativa do Conselho da Europa, um grupo de Estados europeus realizou um tratado internacional chamado Convenção de Madri, estabelecendo a possibilidade de cooperações transfronteiriças com uma estrutura baseada no Direito Público Internacional. Este tratado foi assinado por vinte países e desenvolvido com protocolos adicionais. Isto garantiu a possibilidade de acordos legais multinacionais, para as cooperações transfronteiriças, realizadas por governos regionais. Contudo, as decisões dessas agências estão sujeitas somente às políticas públicas no que concerne às relações transfronteiriças, assim desconsiderando agentes particulares como empresas e organizações não-governamentais (Conselho da Europa, 2005).

Comparando com o Conselho da Europa, percebe-se que as políticas da União Européia para as cooperações transfronteiriças se dão principalmente por investimento financeiro. Muitos dos projetos dessas cooperações são elegíveis para financiamentos oriundos do programa Interreg da União Européia, criado em 1990, tendo uma segunda edição em 1994 e, uma terceira, em 1999.

Em consequência, para o período de 2000 a 2006, o Interreg (Interact, 2007) recebeu um orçamento de 4875 bilhões de euros (conforme os valores de 1999) que corresponde a 2,3% do orçamento das políticas de coesão da União Européia. O programa da União Européia mais significativo para as cooperações transfronteiriças é o Interreg IIIA, que possibilita as cooperações transfronteiriças de fronteiras internas e externas da União Européia e algumas áreas marítimas a se elegerem para o financiamento de projetos.

Os subsídios do Interreg para os projetos transfronteiriços são recebidos por governos regionais com cooperações transfronteiriças (Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000 – 2006). O seu objetivo é desenvolver centros socioeconômicos transfronteiriços por meio da criação de políticas estratégicas envolvendo ambos os governos cooperados. O principal requerimento é que os projetos tenham, como resultado, benefícios econômicos estruturais para a região transfronteiriça.

A utilização destes fundos governado por uma comissão diretora, inclui atores políticos regionais e também de alto escalão dos governos centrais dos Estados envolvidos. Como o Interreg é a maior fonte de financiamento da maioria das

cooperações transfronteiriças, estas são forçadas a se adequarem aos requerimentos da União Européia; na prática, muitas euroregiões se tornam agências implementadoras deste tipo de política regional (Perkmann, 2002).

Considerando o processo político de integração da Europa, percebe-se que a abordagem jurídica, elaborada pelo Conselho da Europa, após a Segunda Grande Guerra - que valorizava a criação de instituições legais para a formalização das organizações de cooperações transfronteiriças -, foi, com o passar do tempo, abandonada em função de uma valorização de políticas mais pragmáticas e economicamente orientadas como as políticas regionais da União Européia.

### **3.1.2 A definição das cooperações e regiões transfronteiriças**

Em face da propagação das cooperações transfronteiriças que normalmente são encobertas pelos termos neoregionalismo, fragmentação e região européia é preciso definir o que são tais regiões, por meio da análise do desenvolvimento do conceito de cooperação transfronteiriça e de região transfronteiriça. Assim, poderemos identificar quais são as regiões transfronteiriças e distingui-las dos outros tipos de regiões envolvidas em diferentes processos de cooperação.

Primeiramente as cooperações transfronteiriças foram definidas como colaborações mais ou menos institucionalizadas entre governos regionais contíguos em fronteiras internacionais. Entretanto essa conceituação, por motivos práticos, precisou ser operacionalizada, ou seja, necessitou considerar fatores que fossem capazes de distinguir este fenômeno político de outros. Também foi necessário que sua definição fosse capaz de enquadrar diferentes tipos de cooperações transfronteiriças em razão do tipo de administração, governos e financiamento (Hassink, 1995).

Logo as Cooperações Transfronteiriças passaram a ser definidas por quatro critérios:

1) Como os atores políticos são governos regionais, devem estar pautadas em diretorias de agências públicas;

- 2) Referem-se à colaboração entre governos subnacionais em países distintos, visto que estes atores normalmente não são sujeitos ao Direito Internacional. Eles não possuem competência para estabelecer tratados internacionais com governos estrangeiros, por isto as cooperações transfronteiriças foram primeiramente realizadas na informalidade e/ou por instrumentos carentes de legalidade;
- 3) Somente envolvem a solução prática dos problemas em vários campos de trabalho da administração cotidiana; e
- 4) Incluem um contato transfronteiriço estável.

Esta definição de cooperação transfronteiriça é mais específica do que a definição legal do Conselho da Europa. Para o referido Conselho, a cooperação transfronteiriça é definida como qualquer ação, determinada e projetada para reforçar e aprofundar as relações de vizinhança entre governos e comunidades territoriais com jurisdições distintas entre as partes contratantes que se conclui no fechamento de qualquer acordo ou arranjo necessário para o seu propósito. (Conselho da Europa, 1980).

A definição de cooperação transfronteiriça sugerida aqui é oriunda de uma harmonização entre o descrito pelo Conselho da Europa, a União Européia e várias euroregiões em seus documentos. Todas elas possuem algumas distinções e as próprias euroregiões são permeadas de especificidades. Logo, somente foram considerados os critérios que pudessem incluir todos os tipos de cooperações transfronteiriças sem se limitar por nenhuma singularidade.

### **3.1.3 As regiões transfronteiriças**

Existem várias definições para o conceito de região transfronteiriça, todavia as definições utilizadas pelo Conselho da Europa, em seus documentos, determinam que essas regiões sejam caracterizadas por metas homogêneas e interdependência funcional (porque, do contrário, não haveria necessidade de uma cooperação desse tipo (Simpósio da associação das regiões de fronteira européias, 1972.)), e o fato de a região ser considerada como potencial, inerente em geografia, história, ecologia, grupos étnicos,

possibilidades econômicas dentre outras questões, mas que foi fragmentada pela soberania dos governos centrais responsável por cada lado da fronteira (Conselho da Europa, 1995). Além disso, há a idéia de regiões econômicas que os geógrafos costumam utilizar tanto para suas leituras (sobre as regiões transfronteiriças) quanto para outras formas de integração, como um desenvolvimento econômico regional através das fronteiras dos Estados ou seja: “A formação destes espaços econômicos “regionais” é uma das respostas do próprio capitalismo globalizado tendo em vista sua melhor performance, tentando legitimar assim as novas escalas prioritárias de ação de suas frações, acima do Estado-nação.” (Haesbaert, 2001: 27).

Outras caracterizações baseadas no conceito de regiões funcionais (Berry, 1969) como unidades espaciais em que há uma forte interação interna se comparadas com as relações externas. Este conceito é normalmente utilizado em trabalhos de planejamento territorial e políticas públicas. As regiões funcionais são áreas reunidas conforme a interação entre elas, conforme sua economia política e questões socioeconômicas que apresentam um elevado intercâmbio de bens e serviços associado a uma significativa estrutura social (Merritt, 1974).

O Conselho da Europa trata as regiões como entidades funcionais porque as primeiras cooperações transfronteiriças envolviam principalmente questões de planejamento territorial, embora do ponto de vista sociológico sobre as regiões transfronteiriças esta definição seja considerada limitada. Seria muita simplificação da realidade definir que as regiões transfronteiriças surgem de uma capacidade operacional regional conforme as necessidades de planejamento territorial, pois estaríamos assim desconsiderando os aspectos das interações sociais que formam uma região e garantem a ela sua identidade política. Para os pesquisadores europeus, as regiões transfronteiriças não formam um mero espaço geográfico, mas, sim, uma unidade, logo - para eles - as regiões transfronteiriças são entidades territoriais que possuem história, sociedade, mercado e cultura em comum, assim como uma identidade regional e instituições políticas autônomas que buscam não só uma capacidade de definirem seus próprios interesses e necessidades como também a capacidade de articularem e defenderem seus objetivos (Milan, 2004).

Porém, o mais importante na definição é a questão da regionalização das regiões transfronteiriças que não deve se limitar a determinados pontos de seu desenvolvimento e atividades políticas que, em muitos casos, são específicos de cada região (contudo, deve-se considerar seu desenvolvimento como uma construção social e política). Assim, uma região transfronteiriça pode ser definida como um território na fronteira composto por governos locais envolvidos em acordos de cooperações transfronteiriças. Logo, as regiões transfronteiriças não são somente regiões funcionais, mas também uma entidade sócio-territorial com certo grau de capacidade estratégica voltada para questões organizacionais (políticas públicas, mercado, transporte, etc).

Desta maneira, a idéia de que uma região transfronteiriça compartilha de história, sociedade, mercado e outros aspectos pode ser descartada em função de uma concepção mais pragmática e que envolve todas as regiões transfronteiriças. Como na concepção de que a unidade regional provavelmente é oriunda do uso exploratório da fronteira, legalmente e ilegalmente, na busca por oportunidades ou diferenciais de ganhos, preços e normas institucionais em cada um dos lados da fronteira (Anderson, 1999).

Logo, não se pode aferir grande importância para a formação da região transfronteiriça se esta é oriunda de uma história ou cultura em comum, ou devido a uma interdependência funcional, ou interesses em comum. O mais significativo é seu processo de interação. Somente se as questões em comum no território não estiverem ligadas a uma cooperação transfronteiriça, a natureza de região como “transfronteiriça” de um território pode ser questionada.

Portanto, o estudo das regiões transfronteiriças encontra situações de história, cultura e economia em comum no território, mas isso não constitui um requisito para que se estabeleça uma região transfronteiriça. Sua construção social e política não necessita de uma experiência passada ou identidade comum como em o caso de várias cooperações transfronteiriças entre a Polônia e a Alemanha em sua história comum, marcada por repulsão.



### 3.2.1 As regiões transfronteiriças nas cooperações regionais internacionais

Diversos estudos demonstram um crescimento de governos locais envolvidos em cooperações internacionais. Como é observado pela geografia política, a criação da União Europeia como uma grande região contribuiu para uma nova divisão sobre o que é política interna e o que é política internacional. Algumas tendências são mais claramente identificadas. Primeiro, os pesquisadores notaram que há uma europeização dos governos locais quando eles são acolhidos como parceiros em diversas políticas da União Europeia. Em seguida, perceberam que os governos periféricos (não centrais) possuíam um papel importante na formulação das políticas externas e internas da União Europeia (Haesbaert, 2001). Por último, os governos periféricos na Europa passaram a se envolver em cooperações inter-regionais e transfronteiriças, que estabelecem contato direto entre os governos periféricos, desconsiderando em certo nível os governos centrais e, deste modo, exercendo uma paradiplomacia.

As cooperações transfronteiriças constituem um caso especial de política regional. Mesmo havendo várias formas de cooperações transfronteiriças, elas podem ser relacionadas com outros modos de contatos internacionais entre governos periféricos. Logo, podemos considerar as diferenças do ponto de vista territorial de contigüidade, em que as cooperações transfronteiriças estão em territórios contíguos e as cooperações inter-regionais em territórios afastados geograficamente.

Quadro 4: Modelos de cooperações transfronteiriças e inter-regionais.

Dimensão Geográfica Política:	Pequena	Grande
Cooperação Transfronteiriça (territórios contíguos).	Euroregião (Euroregião da Silésia)	Comunidades de Trabalho. (“Arge Alp”).
Cooperação Inter-regional.	Cooperações Inter-regionais e Inter-municipais. (“Four Motors for Europe”).	Associações de Cúpula. (Associação de Regiões de Fronteira da Europa).

Fonte: Inforegio.

Conforme o tipo de governo envolvido entre as organizações inter-regionais, faz-se possível identificar dois tipos de associações: 1) Inter-regionais; 2) Inter-municipais. Algumas dessas associações são criadas por incitativas multilaterais originadas em uma região ou em um grupo de regiões. O exemplo mais famoso deste tipo de organização é o *Four Motors for Europe*<sup>12</sup>, mas há também outras associações, como no caso da cooperação entre o país Basco e Emilia Romagna.

Muitas destas associações originaram-se nas políticas da União Europeia que financiam uma associação temporária entre governos periféricos para a implementação de alguma política pública. Entretanto, este tipo de atividade política europeia às vezes funciona (mesmo que não intencionalmente) como uma incubadora de associações políticas de governos periféricos (Benington, 1998). Como exemplo, tem-se o caso COAST,<sup>13</sup> que era temporário, mas, ao término, seus integrantes conseguiram outro tipo de financiamento da União Europeia para manterem a associação e aumentaram os associados, que passaram a contribuir financeiramente para a manutenção da organização.

Já as associações de cúpula na Europa, formadas por governos periféricos, são outro tipo de cooperação inter-regional. Um exemplo disto é o Conselho de Municípios e Regiões da Europa<sup>14</sup> que administram o programa ECOS-OUVERTURE da União Europeia. Entre as organizações deste tipo também são bem conhecidas a Assembléia das Regiões Europeias<sup>15</sup> e a Associação de Regiões Europeias de Fronteira<sup>16</sup>. Tais associações buscam representar os interesses de seus associados no nível governamental europeu. Também atuam como consultoria com especialistas em assuntos regionais. Como resultado destas atividades, as referidas organizações ainda funcionam como centro de informações e serviços para implementação de programas políticos regionais e

---

<sup>12</sup> O “*Four Motors for Europe*” é uma organização cooperativa firmada pelos governos das quatro regiões mais industrializadas da Europa (Região de Rhône-Alpes na França, Região da Lombardia na Itália, Região da Catalunha na Espanha e a Região de Baden-Württemberg na Alemanha). *Four Motors for Europe* < <http://www.4motors.org/> >

<sup>13</sup> COAST - *ECOLOGICAL NETWORK for the promotion of convergent conservation strategies in COASTAL HABITATs of COMMUNITY SIGNIFICANCE. INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT (ICZM)*. <http://www.econet-coast.eu/description>

<sup>14</sup> CEMR - *Council of European Municipalities and Regions*. ([www.ccre.org](http://www.ccre.org)) Fundado em Genova em 1951 é a maior organização de governos periféricos na Europa com mais de 100.000 governos membros.

<sup>15</sup> [www.a-e-r.org](http://www.a-e-r.org)

<sup>16</sup> [w3.are-regions-europe.org](http://w3.are-regions-europe.org)

atuam como rede de contato organizando encontros para os membros e buscando novos associados.

Na prática, a diferença entre cooperações inter-regionais e as associações de cúpula são pequenas. Por exemplo, a organização chamada de Eurocities<sup>17</sup> é uma cooperação inter-regional que também atua com *lobby* no nível governamental europeu.

### **3.2.2 As euroregiões e as comunidades de trabalho**

As cooperações transfronteiriças se referem aos acordos de cooperação entre governos locais de territórios contíguos que se traduzem numa região transfronteiriça, embora existam vários tipos de cooperações transfronteiriças, o que faz necessário verificar aspectos típicos desta atividade que as distinga de outras. Em função disto, existem três questões relevantes: 1) a dimensão geográfica política: as cooperações transfronteiriças são associações políticas pequenas, diferente das comunidades de trabalho que costumam ser formadas por cinco ou mais governos regionais; 2) a intensidade da cooperação, considerando a capacidade de atuação da organização transfronteiriça (euroregião, por exemplo) e seu nível de autonomia em face do governo central e demais órgãos governamentais; e 3) os tipos de atores políticos envolvidos (que podem ser locais, como municípios, ou governos regionais, como províncias e condados).

Considerando a dimensão geográfica política, as euroregiões podem ser diferenciadas das comunidades de trabalho, que surgiram depois, entre 1975 e 1985, são oriundas de uma cooperação entre vários governos regionais que podem ser estender por vários Estados. Como exemplos, têm-se o Arge Alp<sup>18</sup> e o Alpe-Adria<sup>19</sup>. A estrutura das comunidades de trabalho é normalmente formada por assembleias, comissão executiva, grupos de trabalho e secretarias (Aykaç, 1994). Todavia, suas atividades se concentram mais em realizar declarações políticas e realizar trocas de informações e experiências. Apesar de não haver um objetivo central para implementar certas políticas públicas,

---

<sup>17</sup> [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)

<sup>18</sup> <http://www.argealp.org/it/>

<sup>19</sup> <http://www.alpeadria.org/>

algumas comunidades de trabalho já conseguiram receber investimentos da União Européia.

Um problema de distinção entre a euroregião e as comunidades de trabalho é que o termo “euroregião” se tornou muito utilizado e difundido na Europa, o que fez com este se tornasse mais difícil de definir do que a idéia de comunidade de trabalhos. Devido a esta popularização do termo sob crivo, existem algumas comunidades de trabalho que se denominaram como euroregiões (como é o caso da euroregião dos Cárpatos)<sup>20</sup>.

No sentido original, a euroregião representa um acordo de cooperação entre governos locais em territórios contíguos, em uma fronteira, pertencentes a diferentes Estados. Esta forma de cooperação já é tradicional em algumas partes da Europa como na fronteira da Alemanha com a BENELUX, tipo de cooperação criado após a Segunda Grande Guerra. Tanto o termo (euroregião) como euregio são utilizados no mesmo sentido. No que diz respeito à organização, as euroregiões possuem um conselho com presidente, grupos de trabalho com objetivos definidos e secretarias em comum. O conceito de euroregião diz respeito tanto a uma identidade territorial formada pela região dos governos locais em cooperação transfronteiriça como a instituição política, normalmente reconhecida pela sede de sua secretaria. Em face das questões legais, as cooperações podem adotar diferentes formas dependendo dos requerimentos realizados pelas legislações nacionais dos governos envolvidos. O tamanho da euroregião costuma ter um raio de cem quilômetros no máximo e, aproximadamente, poucos milhões de habitantes, com raras exceções.

Apesar da euroregião, após seu surgimento, ter sido redefinida em termos por tratados internacionais, sua identidade provavelmente não se encontra completamente definida, visto que, a cada novo acordo de cooperação transfronteiriça, surgem novos tipos de euroregião. Em alguns casos, por exemplo, temos governos que não são municipais, mas governos de regiões como províncias e condados. Também existem euroregiões de que agências de desenvolvimento de governos centrais, câmaras de comércio e outras instituições fazem parte. A organização também pode ser diferente da

---

<sup>20</sup> <http://www.carpathianfoundation.org/cf/web/hq/index.jsp?id=8>

estrutura original. Com base na idéia original de euroregião e nos tratados do Conselho da Europa, o termo euroregião deve-se referir somente a cooperações transfronteiriças em uma dimensão geográfica política pequena, com uma estrutura organizacional e atores políticos definidos - como na definição de Denters, em que a cooperação euroregional é pautada por cooperações no nível subnacional entre governos que estão situados na fronteira. (Denters, 1998).

Buscando distinguir os diferentes tipos de euroregiões, é preciso considerar a intensidade da cooperação. A idéia de intensidade dessa cooperação se refere ao nível de autonomia que as organizações transfronteiriças conseguem por meio dos governos locais, como no caso da Teoria dos Estados (em que uma federação possui uma intensidade de cooperação muito maior do que uma confederação de Estados).

Para verificar a intensidade de cooperação entre os acordos existe uma lista de critérios indicados pela Associação das Regiões de Fronteira na Europa<sup>21</sup> e União Européia. Essa lista define que uma euroregião com alta intensidade de cooperação possui uma estrutura transfronteiriça integrada de longa duração com uma forte negociação para decisões políticas conjuntas. No que diz respeito à organização, ambos os governos locais estão submetidos a um mesmo acordo legal, possuindo uma secretaria permanente em comum e destinando, para os trabalhos, seus próprios recursos. Em termos de prática política, a cooperação precisa ser estruturada em uma estratégia de desenvolvimento em longo prazo, focalizando todas as políticas públicas em função das necessidades do dia a dia da sociedade.

Existe ainda na geografia política a hipótese de que as euroregiões formadas por governos locais (como prefeituras) possuem uma maior integração em face das euroregiões constituídas de governos regionais, como condados, mas essa hipótese até agora não foi verificado cientificamente.

---

<sup>21</sup> *Association of European Border Regions*. [www.aebr.net](http://www.aebr.net)

### 3.3.1 Problemas de estudo quantitativo das regiões transfronteiriças na Europa

Um dos problemas de estudo da questão das regiões transfronteiriças na Europa é que, em decorrência da própria variedade de definições que são utilizadas distintamente por diversas instituições (como o Conselho da Europa, a União Europeia e a Associação das Regiões de Fronteira na Europa) faz-se difícil agregar os dados destes órgãos para realizar um trabalho quantitativo. Além disto, há pouca produção desse tipo de dados que, na maioria das vezes, limitam-se a questões econômicas de financiamento e desenvolvimento ou assuntos demográficos como população.

Porém, no intuito de produzir alguns dados quantitativos foi possível listar algumas euroregiões com que a pesquisa teve contato obtiveram-se os seguintes dados:

Quadro 5: Lista de Euroregiões.

Ano	Nome	Estados	Governos	Modelo
1958	Euregio	Alemanha, Holanda	Local	Euroregião
1964	Öresundskomitén	Dinamarca, Suécia	Regional	Comunidade de Trabalho
1971	Nordkalottkommittén	Noruega, Suécia, Finlândia	Regional	Comunidade de Trabalho
1972	Kvarken Council	Suécia, Finlândia	Regional	Comunidade de Trabalho
1972	Arge Alp	Áustria, Suíça, Alemanha, Itália.	Regional	Comunidade de Trabalho
1973	Euregio Rhein-Waal	Alemanha, Holanda	Local	Euroregião
1974	The Franco-Genevan Regional Committee	Suíça, França	Regional	Comunidade de Trabalho
1975	Internationale Bodenseekonferenz	Austria, Suíça, Alemanha	Regional	Comunidade de Trabalho
1976	Euregio Maas-Rhein	Bélgica, Alemanha, Holanda	Regional	Euroregião
1977	Ems Dollart Region	Alemanha, Holanda	Local	Euroregião
1977	Mittnorden Committee, Nordens Gröna Bälte	Noruega, Suécia, Finlândia	Regional	Comunidade de Trabalho
1978	Euregio Rhein-Maas-Nord	Alemanha, Holanda	Local	Euroregião
1978	Arko Co-operation	Suécia, Noruega	Regional	Comunidade de Trabalho

1978	Interreg Saaristo	Finlândia, Suécia		
1978	Skärgårdssamarbetet	Suécia, Finlândia	Regional	Comunidade de Trabalho
1978	Alpes-Adria	Áustria, Suíça, Alemanha, Itália, Croácia, Eslovênia, Hungria	Regional	Comunidade de Trabalho
1980	Four Corners Co-operation	Dinamarca, Suécia	Local	Comunidade de Trabalho
1980	Gränskommittén Østfold/Bohuslän	Noruega, Suécia	Local	Comunidade de Trabalho
1980	Nordatlantiska Samarbetet	Islândia, Dinamarca	Regional	Comunidade de Trabalho
1980	Benego	Bélgica, Holanda	Local	Euroregião
1982	Communauté de Travail des Alpes Occidentales	Suíça, França, Itália	Regional	Comunidade de Trabalho
1982	Comité de Travail des Pyrenees	Espanha, França	Regional	Comunidade de Trabalho
1984	Benelux Middengebied	Bélgica, Holanda	Regional	Euroregião
1985	Working Community of the Jura	Suíça, França	Regional	Comunidade de Trabalho
1987	Transmanche Region	França, Reino Unido	Regional	Euroregião
1987	The Tornedalen Council	Finlândia, Suécia		
1987	Conseil du Léman	Suíça, França	Regional	Euroregião
1988	PAMINA	Alemanha, França	Regional	Euroregião
1989	Scheldemond	Bélgica, França, Holanda	Regional	Euroregião
1989	EuRegio SaarLorLuxRhein	Alemanha, França, Luxemburgo	Local	Euroregião
1989	Arc Atlantique	Espanha, França, Portugal, Reino Unido, Irlanda	Regional	Comunidade de Trabalho
1989	PACTE	Bélgica, França	Regional	Euroregião
1990	Working Communities of the Riparian States of the Danube	Áustria, Alemanha, Hungria	Regional	Comunidade de Trabalho
1990	Eurorégion des “Alpes de la Mer”	França, Itália		
1990	Rat Wallis-Valle d’Aosta	Suíça, Itália	Regional	Euroregião
1990	Storstrøms Amt/Ostholstein	Alemanha,	Local	Euroregião

	Interreg	Dinamarca		
1991	Transmanche Euroregion	Bélgica, França, Reino Unido	Regional	Comunidade de Trabalho
1991	Mont-Blanc Conference	Suíça, Itália	Regional	Comunidade de Trabalho
1991	Comunidade de Trabalho Região Norte de Portugal-Galícia	Espanha, Portugal	Regional	Comunidade de Trabalho
1991	Euroregion Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon-Catalunya	Espanha, França	Regional	Euroregião
1991	Nieuwe Hanze Interregio/Neue Hanse Interregion	Alemanha, Holanda	Regional	Euroregião
1991	Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	Alemanha, República Tcheca, Polónia	Local	Euroregião
1992	Erzgebirge	Alemanha, República Tcheca	Local	Euroregião
1992	Euroregion Elbe/Labe	Alemanha, República Tcheca	Local	Euroregião
1992	Euroregion Pro Europa Viadrina	Alemanha, Polónia	Local	Euroregião
1992	Danube 21 euroregion	Bulgária, Romênia		
1992	Euroregion Euskadi-Navarre-Aquitaine	Espanha, França	Regional	Euroregião
1992	Spree-Neisse-Bober euroregion	Alemanha, Polónia		
1992	Comunidad de Trabajo Extremadure-Alentejo	Espanha, Portugal	Regional	Euroregião
1992	Hungarian–Austrian Cross-Border regional Council	Áustria, Hungria	Regional	Euroregião
1993	Egrensis	Alemanha, República Tcheca	Local	Euroregião
1993	Barents Euro-Arctic Council	Finlândia, Noruega, Rússia, Suécia		
1993	Euroregion Spree-Neiße-Bober	Alemanha, Polónia	Local	Euroregião
1993	Carpathian Euroregion	Polónia, Hungria, Eslováquia, Romênia, Ucrânia	Regional	Comunidade de Trabalho
1993	Pro Europa Viadrina euroregion	Alemanha, Polónia		



1993	Rives-Manche region	França, Reino Unido	Regional	Euroregião
1994	Inn-Salzach-Euregio	Áustria, Alemanha	Local	Euroregião
1994	Euroregion POMERANIA	Alemanha, Polónia	Local	Euroregião
1994	Euregio Bayerischer Wald – Böhmerwald – Sumava	Áustria, República Tcheca, Alemanha	Local	Euroregião
1995	EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	Áustria, Alemanha	Local	Euroregião
1995	Euregio TriRhena	Suíça, Alemanha, França	Regional	Euroregião
1995	Arc Manche	França, Reino Unido	Regional	Comunidade de Trabalho
1995	BUG euroregion	Bielorrússia, Polónia, Ucrânia		
1995	EuroRegion Oberrhein	Suíça, Alemanha, França	Regional	Euroregião
1995	Region Insubrica	Suíça, Itália	Regional	Euroregião
1996	Euroregion Glacensis	República Tcheca, Polónia	Local	Euroregião
1996	Union of Municipalities of Upper Silesia and Northern Moravia	Polónia, República Tcheca	Local	Euroregião
1996	Euroregion Tatry	Eslováquia, Polónia	Local	Euroregião
1996	Regio Sempione	Suíça, Itália	Local	Euroregião
1996	Danube-Tisza-Körös-Maros Euroregion	Hungria, Romênia	Local	Euroregião
1997	Region Sønderjylland - Schleswig	Alemanha, Dinamarca		
1997	Euroregion Nemunas	Bielorrússia, Rússia, Polónia, Lituânia		
1997	Euregio Via Salina	Áustria, Alemanha	Local	Euroregião
1997	Internationale Bodenseekonferenz	Áustria, Alemanha, Suécia		
1997	Sonderjylland-Slesvig	Alemanha, Dinamarca	Local	Euroregião
1997	Euroregiunea Dunăre - Criş - Mureş - Tisa	Romênia, Hungria, Suécia		

1997	Nestos-Mesta	Bélgica, Alemanha	Local	Euroregião
1997	Ausserfern and Kleinwalsertal/Bregenzerw ald Euregio	Áustria, Alemanha		
1997	Baltic Sea Islands	Estônia, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Finlândia	Local	Euroregião
1998	Euregio Zugspitze- Wetterstein-Karwendel	Áustria, Alemanha	Local	Euroregião
1998	Euregio Baltyk	Polónia, Letónia, Lituânia, Suécia, Dinamarca, Rússia	Regional	Comunidade de Trabalho
1998	Europaregion Tirol	Áustria, Itália	Regional	Euroregião
1998	Danube–Dráva–Száva Euro-regional initiative	Hungria, Croácia, Bósnia	Regional	Euroregião
1998	Euroregion Śląsk Cieszyński	República Tcheca, Polónia	Local	Euroregião
1998	Euregio Weinviertel- Südmähren/West-Slovakia	Áustria, República Tcheca, Eslováquia	Local	Euroregião
1998	Silesia euroregion	República Tcheca, Polónia		
1998	Euroregion Praděd	República Tcheca, Polónia		
1998	Zugspitze-Wetterstein- Karwende euroregion	Áustria, Alemanha		
1998	West/West Pannonia euroregion	Áustria, Hungria		
1998	Euregio Inntal	Áustria, Alemanha	Local	Euroregião
1999	Ipoly Euroregion	Áustria, Eslováquia	Regional	Euroregião
1999	Helsinki-Tallinn euregio	Finlândia, Estônia		
1999	Pomoraví - Záhorie - Weinviertel euroregion	Áustria, República Tcheca, Eslováquia		
2000	Karelia euregio	Finlândia, Rússia		
2000	Euroregion Bílé Karpaty	República Tcheca, Eslováquia		

2000	Euroregión Beskidy	República Tcheca, Polónia, Eslováquia		
2001	Dobrava euroregion	República Tcheca, Polónia		
2002	Euroregion Silva Nortica / Jihočeská Silva Nortica	Áustria, República Tcheca		
2002	Euroregion Puszcza Białowieska	Bielorrússia, Polónia		
2003	Ister-Granum Eurorégió	Hungria, Eslováquia		
2003	Belasica euroregion	Bulgária, Grécia, Macedónia		
2004	Eurorregión Pirineos Mediterráneo	França, Espanha		
2006	Adriatic euroregion	Albânia, Bósnia, Croacia, Itália, Monte Negro, Eslovenia		
2007	Euroregione Alpi Mediterraneo	França, Itália		
2007	Biharia Eurorégió	Romênia, Hungria		

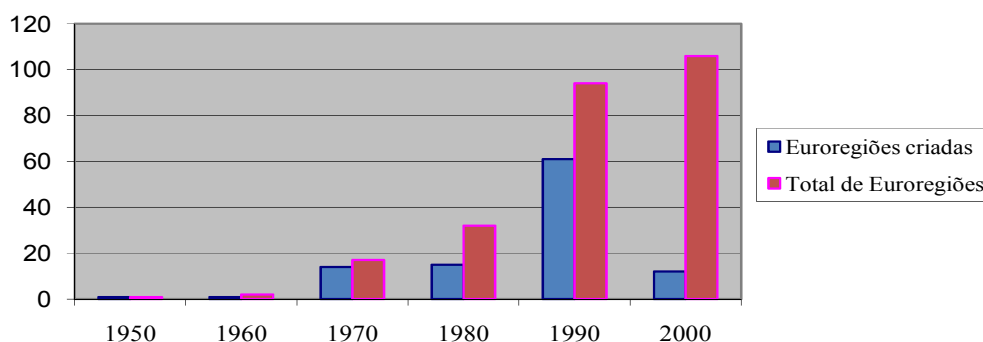
Fonte: Europe Union, Council of Europe.

Tabela 4: Número de Euroregiões.

Década	Euroregiões criadas	Total
1950	1	1
1960	1	2
1970	14	17
1980	15	32
1990	61	94
2000	12	106

Fonte: Europe Union, Council of Europe.

Gráfico 1: Euroregiões por Década.



Observa-se que, muitas vezes, o termo euroregião (utilizado amplamente nesta pesquisa), assim como nos documentos da União Europeia e do Conselho da Europa, não se traduz da forma como este termo é utilizado pelos atores políticos das cooperações transfronteiriças: em vários casos há um sentido diferente ao termo com uso de outros critérios, fato que torna ainda mais árduo elaborar os dados sobre as euroregiões e determinar uma tipologia ou classificação destas instituições. Por exemplo, no caso da *Carpathian Euroregion*<sup>22</sup> apesar do nome e de uma forte similaridade com o que definimos como euroregião, ela não corresponde ao termo euroregião desta pesquisa, nem ao formato do termo utilizado pela União Europeia e pelo Conselho da Europa, uma vez que, mesmo possuindo governos regionais em sua administração, na prática, os atores políticos que constituem esta instituição são os ministérios de relações exteriores da Polônia, Romênia, Eslováquia e Ucrânia. Também há casos em que a instituição possui todos os critérios de euroregião, mas seus atores não adotam este nome para a instituição.

Considerando cronologicamente a lista formada por euroregiões e instituições similares que se consideram tal - com as quais houve contato durante a pesquisa, percebe-se que o número de euroregiões vem aumentando e que realmente houve um “boom” de euroregiões na década de 1990 como demonstram alguns relatórios da União Europeia e do Conselho da Europa, já sendo esta questão reconhecida no meio acadêmico europeu.

<sup>22</sup> <http://www.carpathianfoundation.org/cf/web/index.jsp>

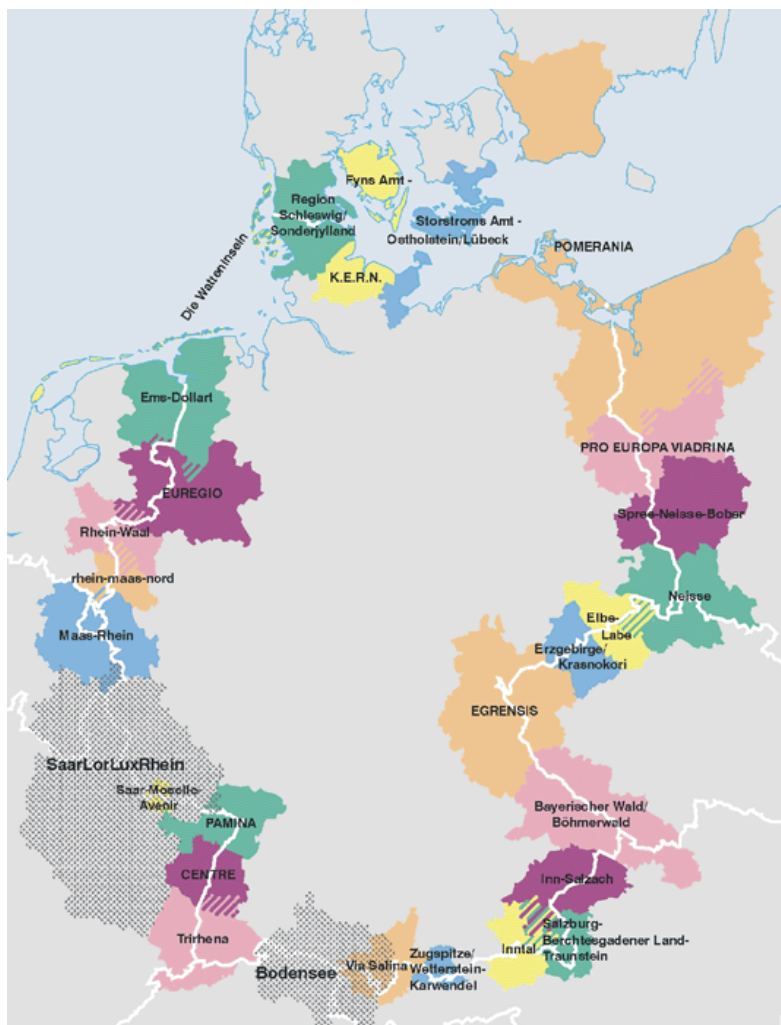
### **3.3.2 Considerações sobre as regiões e cooperações transfronteiriças**

A lista de euroregiões demonstra que houve, realmente, uma difusão da idéia de euroregião durante a década de 1990. Isto provavelmente se deve à reestruturação das relações entre os Estados europeus com o fim da Guerra Fria, de modo que as políticas nacionais dos Estados europeus junto às políticas regionais da União Européia dinamizaram as cooperações transfronteiriças.

A influência dos Estados europeus se deve principalmente pela organização política do seu território que, apesar de diferente em cada Estado, garante a existência de governos regionais que são os atores políticos das cooperações transfronteiriças. Considerando os aspectos históricos, podemos afirmar que, em princípio, a euroregião foi um fenômeno típico da Alemanha, lugar onde a concepção de cooperação transfronteiriça surgiu. Além disso, é um Estado que possui suas fronteiras quase que completamente cobertas por cooperações transfronteiriças. Logo, na Alemanha, a euroregião conseguiu legitimidade política para que, depois, pudesse encontrar sua legalidade. Mas não devemos deixar de considerar que as atividades políticas internacionais entre governos nacionais e regionais também estimulou a produção de euroregiões.

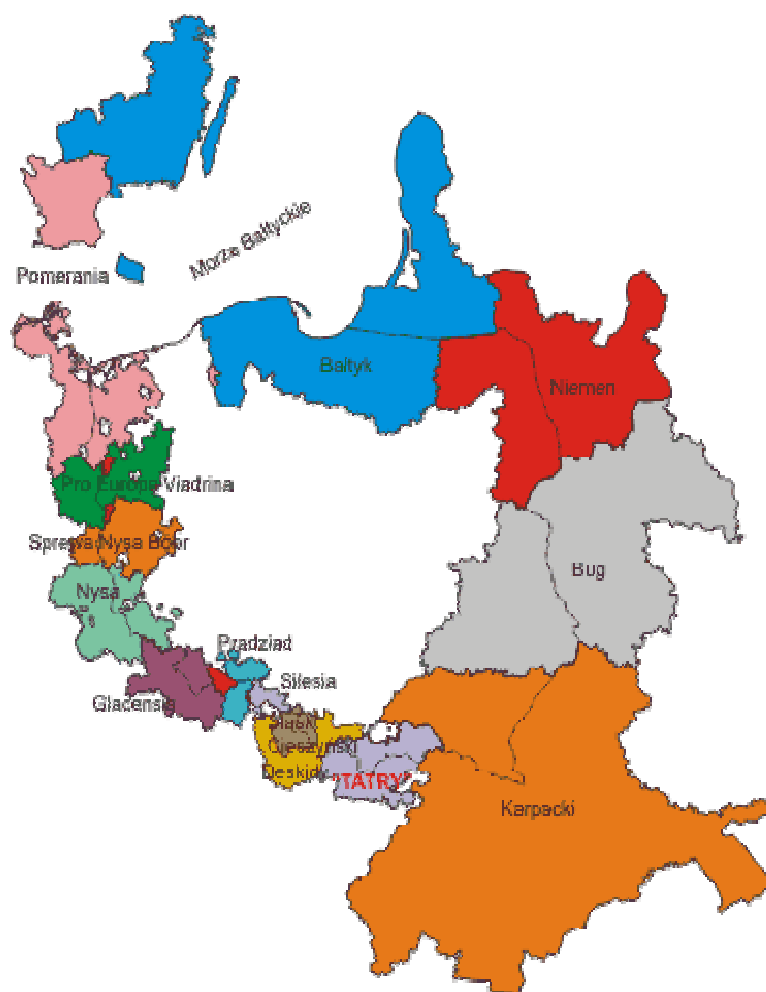
A seguir, observe-se a distribuição dessas regiões na Europa: centralizadas, no 1º mapa, na Alemanha e, no 2º, na Polônia:

Figura 1: Euroregiões da Alemanha.



Fonte: Inforegio.

Figura 2: Euroregiões da Polónia.



Fonte: Euroregion Śląsk Cieszyński.

Assim, podemos estabelecer alguns pontos importantes na dinâmica das euroregiões. Em primeira instância, faz-se necessário que os Estados possuam governos regionais reconhecidos legalmente, pois não seria possível juridicamente uma cooperação transfronteiriça entre um governo regional em certo Estado com o país vizinho. E, apesar de algumas cooperações transfronteiriças começarem de modo informal - para que haja uma real cooperação, incluindo a estrutura política - é preciso o reconhecimento legal das atividades transfronteiriças seja pelas legislações nacionais ou por algum tratado internacional (como na Convenção de Madri). Além disso, a catalisação das cooperações transfronteiriças pode ser estabelecida por meio de contatos em conferências internacionais de governos regionais e de financiamento via União Européia.

No que diz respeito à influência das políticas regionais da União Europeia em face das euroregiões, há uma grande discordância. Ela se manifesta principalmente porque, na prática, quem apoiou primeiramente o surgimento das cooperações transfronteiriças foi o Conselho da Europa e, somente mais tarde, a União Europeia passou a utilizar esta instituição junto às suas políticas de desenvolvimento e integração.

Atualmente a União Europeia é considerada um ente influente sobre as euroregiões porque se tornou o órgão que mais investe nestas instituições através do financiamento de políticas regionais. Enquanto isso, o Conselho da Europa - que dispõe de um orçamento muito menor - ficou limitado a dar auxílio jurídico e treinamento para as euroregiões, de forma que perdeu muito a sua influência política nas regiões transfronteiriças. Portanto, a União Europeia se destaca não só pelo forte financiamento de políticas euroregionais, mas também porque algumas de suas políticas regionais acabam gerando cooperações transfronteiriças que *a priori* seriam temporárias, mas que, ao final da implantação do projeto, decide-se perpetuar e buscar novas atividades. Contudo, a União Europeia não deve ser supervalorizada nem considerada um fator determinante para a existência dessas euroregiões: existem Estados europeus não-membros da União Europeia que possuem cooperações transfronteiriças e nem todas as regiões transfronteiriças recebem investimentos da União Europeia. A principal hipótese, defendida pelo Conselho da Europa, é que as euroregiões surgem por uma interdependência das regiões de fronteira.

Entretanto, é fato que o aumento significativo do surgimento de euroregiões se deu na mesma época em que a União Europeia começou a investir nas atividades destas instituições. Nota-se, ainda, a decisão da União Europeia de se alargar e incluir novos Estados da Europa oriental, o que estimulou o surgimento das euroregiões nesta área. Analisando os programas da União Europeia para as euroregiões, podemos claramente observar que houve um estímulo direto, como no programa PHARE,<sup>23</sup> criado especificamente para as regiões transfronteiriças da Polônia e da Hungria. Mais tarde, com o sucesso do programa, essa política regional se estendeu por quase toda a Europa oriental.

---

<sup>23</sup> PHARE < [http://ec.europa.eu/enlargement/financal\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financal_assistance/phare/index_en.htm) >



A influência da União Europeia e do Conselho da Europa acabou transformando a euroregião como o modelo organizacional a ser seguido por todas as cooperações transfronteiriças, sendo importante lembrar que tanto o Conselho da Europa quanto a União Europeia, através de seus documentos oficiais, determinam alguns requisitos para as cooperações tendo, como base, o conceito que elas possuem sobre euroregião.

Na Áustria, por exemplo, as comunidades de trabalho eram valorizadas na década de 1970 e pouco se falava das euroregiões. Todavia, com o surgimento de financiamentos da União Europeia específicos para elas, como o programa Interreg<sup>24</sup>, as euroregiões começaram a se difundir e hoje já disputam espaço na política com as comunidades de trabalho.

Praticamente a euroregião surgiu na Alemanha, difundiu-se na Europa ocidental e, mais tarde, chegou à Europa oriental com forte apoio da União Europeia - embora existam casos especiais, como os da fronteira entre a Alemanha e a Polônia, em que a Associação das Regiões de Fronteira na Europa teve um trabalho significativo na criação de euroregiões. Atualmente, existe uma política de interatividade entre as euroregiões criando um novo modelo de participação na política europeia.

Contudo, a União Europeia possui, sim, o mérito de estimular as euroregiões nas últimas décadas, seja por meio de seus programas de políticas regionais<sup>25</sup>, seja pelos requisitos que determinam a euroregião, como modelo de organização das cooperações transfronteiriças, seja ainda por realmente conseguir fazer com que as políticas euroregionais se traduzam em desenvolvimento e integração das regiões transfronteiriças. Esta questão da adoção do modelo de euroregião atua como requisito para a organização das cooperações transfronteiriças junto a sua legalidade aferindo-lhe pontos importantes para o entendimento de sua institucionalização.

---

<sup>24</sup> INTERREG < [http://www.interreg3c.net/sixcms/list.php?page=home\\_en](http://www.interreg3c.net/sixcms/list.php?page=home_en) >

<sup>25</sup> *Politique régionales Inforegio* < [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm) >

### 3.4.1 A Institucionalização da Euroregião

As cooperações transfronteiriças são normalmente definidas como interações entre governos regionais vizinhos. Todavia, isso envolve toda uma relação complexa da realidade europeia em vista do seu desenvolvimento político e histórico. O início da cooperação transfronteiriça na Europa foi legalmente estabelecido com a Convenção de Madri. Contudo a existência deste tipo de atividade política remonta à Europa pós-Segunda Grande Guerra: neste momento começaram a surgir as associações gêmeas entre municípios e comunidades<sup>26</sup> vizinhas nas fronteiras internacionais.

O desenvolvimento das interações econômicas e sociais, assim como o fluxo populacional e financeiro da Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Holanda) inspirou os governos regionais a se associarem para tratar de questões e problemas comuns como (1) proteção ambiental de rios compartilhados na fronteira; (2) criação de programas de desenvolvimento e; (3) o uso dos serviços públicos, entre outros fatores. A criação das atividades políticas em área de fronteira por parte dos governos regionais - estando cada um deles em diferentes Estados, mas de forma geográfica contígua - foi uma iniciativa inovadora do pós-guerra, desta forma, foi-se desenvolvendo a idéia das Euroregiões. O Conselho da Europa<sup>27</sup> afirma que a primeira Euroregião data de 1958 e foi realizada por uma cooperação batavo-germânica estabelecendo a Euroregião de Gronau<sup>28</sup>. Entretanto, no que diz respeito à documentação do próprio Conselho da Europa, a primeira citação sobre cooperação transfronteiriça data de 1966 (Conselho da Europa, 1966).

As mudanças políticas do início da década de 1990 marcaram uma reconfiguração da geografia política europeia. Conseqüentemente vários países da Europa Oriental foram aceitos no Conselho da Europa e até na União Europeia. Além disto, novas demarcações de fronteiras foram feitas nesta época. Logo o grande surgimento de novas Euroregiões se deu em face destas mudanças políticas que forneceram uma conjuntura catalisadora das cooperações transfronteiriças, primeiro que tanto a União Europeia quanto o Conselho da Europa estimulavam este tipo de atividade e a remarcação de fronteiras criava novas situações possíveis de Euroregiões. A mais

---

<sup>26</sup> Comunidade no sentido *lato sensu* da palavra, pois pode indicar casos como o da Comunidade de Tchechos na Alemanha, Comunidade de Língua Alemã da Bélgica e etc.

<sup>27</sup> Não confundir Conselho da Europa com o Conselho Europeu da União Europeia.

<sup>28</sup> Euroregião de Gronau – EUREGIO ([www.euregio.de](http://www.euregio.de)).

ressaltada nos casos das Euroregiões é a da associação de órgãos públicos locais de comunidades adjacentes, que - por estarem em diferentes Estados -, encontram-se submetidas a sistemas legais distintos, de maneira que precisam fazer um esforço legal para trabalhar em um problema em comum como migração, poluição e outros. Esta situação demonstra como pode ser profunda a interação econômica, geográfica, urbana e ecológica entre os dois lados da fronteira, ao ponto de eles necessitarem estabelecer um acordo internacional e se associarem a órgãos públicos. Normalmente a primeira e mais comum interação entre as regiões na fronteira ocorre pelo grande fluxo de serviços, produtos e empregos dos dois lados que ultrapassa qualquer tipo de controle.

Em face deste acontecimento inicial, é importante perceber o quanto podem ser variados os acordos e projetos de cooperação, para a formação de uma Euroregião, que podem facilmente envolver séculos de relações na fronteira ou serem simplesmente fatos recentes - assim como estar numa área totalmente rural, incluindo vales e montanhas, ou ser definido em função de um complexo de centros urbanos que compartilham estradas e ferrovias.

Além disso, nem todos os entes de uma Euroregião conseguem a mesma estabilidade e facilidade dos demais. Os obstáculos na área de fronteira em função da migração, cultura, instituições, administração e finanças são comum a todos os governos que desejam implementar uma cooperação transfronteiriça. Some-se a isto o fato de que os projetos e atividades nas Euroregiões costumam ser estabelecidos por contratos fechados e delimitados por tempo, possuindo uma natureza experimental que dificulta sua reprodução em outras áreas de fronteira. Tais contratos são normalmente considerados como uma extensão das políticas locais e do planejamento territorial pautados em um consenso entre os atores políticos dos dois lados da fronteira. Logo, conseqüentemente afetados pelas mudanças econômicas e políticas que ocorrem em cada área da fronteira.

Enquanto a cooperação entre órgãos públicos e governos regionais em área de fronteira é um assunto relativamente recente, tanto as associações civis quanto as organizações empresariais já possuem uma longa experiência em atividades deste tipo, sem que necessitassem de intermediação dos órgãos públicos para ultrapassar a fronteira. Entretanto, o objeto desta dissertação tem seu foco nas relações

governamentais, principalmente nos governos regionais (Conselho da Europa, 1980), conforme o definido na Convenção de Madri do Conselho da Europa e nos órgãos públicos e similares nos quais a localização geográfica lhes dá “poder sobre uma área menor que a do Estado” (Conselho da Europa, 1980). Devemos observar que há também situações de Euroregiões em comunidades de Estados que não ratificaram a Convenção de Madri, mas que a legislação do seu país lhes dá a possibilidade de efetuar tais atividades de cooperação transfronteiriça. E que o conceito de Euroregião não se aplica principalmente a cooperações em áreas que não são contíguas e não possuam uma fronteira internacional separando-as.

A cooperação transfronteiriça não se define pela criação de um novo poder público homologado pelas comunidades desta região, mas, sim, pelo exercício de seus poderes em conjunto. A cooperação transfronteiriça cobre toda a competência das atividades destes governos numa forma comum às comunidades dos dois lados da fronteira. Entretanto, a cooperação pode tomar a forma de um diálogo informal em certos pontos comuns ou na construção de alguns serviços (como nas questões de saúde pública). As formas e os métodos de se estabelecer uma cooperação transfronteiriça variam de uma região para a outra. O resultado combina de dois pontos: 1) as decisões e escolhas políticas feitas conjuntamente por ambos os lados envolvidos na fronteira; e 2) os caminhos legais para a formalidade desta estrutura, respeitando tanto a legislação nacional dos países envolvidos como o direito internacional.

Em grande parte, os acordos de cooperação costumam atuar na informalidade, baseados numa coordenação das atividades pelos participantes que buscam um resultado de cooperação na área de fronteira. Esta forma de cooperação é normalmente feita nos estágios iniciais ou pela falta de uma estrutura legal que possibilite a cooperação. Todavia, *a priori*, os governos buscam elaborar estas cooperações de acordo com as formalidades exigidas, mas sua efetivação costuma ocorrer antes que as formalidades sejam concluídas.

Assim, a cooperação é inicialmente formalizada pela assinatura de acordos entre governos executivos regionais e que, em alguns casos, necessitam esperar a homologação do governo legislativo regional. Na sua assinatura (e depois durante a

homologação), há uma busca pela harmonização<sup>29</sup> das diferenças institucionais dos países como as questões legais e administrativas. Tal harmonização é vista entre os políticos europeus como necessária para que se alcance o objetivo do acordo. Graças ao esforço combinado de certos tratados internacionais e direito público de alguns Estados, como os protocolos adicionais da Convenção de Madri, os governos regionais interessados em cooperação transfronteiriça podem criar um órgão de cooperação sem personalidade legal ou autonomia e, como decorrência, submetido à supervisão de seus membros que são juridicamente responsáveis por ele.

Legalmente, a orientação da Euroregião é determinada pela comparação das responsabilidades e capacidades de cada um dos membros em seu próprio Estado. Assim as atividades da cooperação devem-se limitar às competências que são comuns aos órgãos e governos envolvidos em cada um dos países. Devem considerar, neste momento, estas competências comuns como ponto inicial de suas atividades, definindo quais são as prioridades e objetivos compartilhados pelos dois lados da fronteira. A extensão da competência da cooperação vai variar principalmente em função dos atores políticos atuantes e do tipo de território em que esta política será aplicada, da mesma forma que dependerá do tempo determinado no acordo e dos recursos disponíveis. Logo, poderá haver casos em que estes acordos políticos sejam declarados em documentação específica, mas nunca “saiam do papel” para alcançar os objetivos (ou casos em que o acordo estabelece uma atividade para daqui a 20 anos).

Os membros deste tipo de cooperação são governos e comunidades subnacionais. Como decorrência, a geografia humana dos acordos de cooperação tenderá sempre a ser uma cooperação intermunicipal (ou no máximo inter-regional), assim formando uma Euroregião, dependendo da estratégia de atuação formulada e das instituições envolvidas. Para além disto, poderá haver casos específicos em que, de um lado da fronteira, há um município formando uma cooperação com uma região; do outro a necessidade ou a diferença de configurações administrativas públicas entre os países. Em algumas outras situações, ao invés de um território terrestre, a cooperação poderá ocorrer em face de questões marinhas (pesca e navegação).

---

<sup>29</sup> O termo “harmonização” é normalmente utilizado nos litígios da Corte de Justiça da União Européia, indicando uma adequação entre as legislações.

Mesmo com 33 dos 46 Estados membros do Conselho da Europa tendo homologado a Convenção de Madri e assinado acordos internacionais sobre a cooperação transfronteiriça, os governos regionais na fronteira somente podem estabelecer cooperação com as comunidades vizinhas do outro lado da fronteira, considerando as restrições impostas pelo direito público nacional. Todavia, como é praxe no direito, a ausência de certas limitações legais faz com que haja a possibilidade das comunidades usarem vários instrumentos, como as associações e fundações, para que seja implementado um acordo de cooperação transfronteiriça.

Certamente o debate sobre a organização legal das Euroregiões é uma matéria complexa, visto que as regras que regulam os governos regionais, assim como seus poderes e competência, são particularmente definidas pela sua legislação nacional e conforme as regras de sua própria comunidade. Logo, as cooperações transfronteiriças sempre vão variar muito de um lugar para outro no que diz respeito à sua organização administrativa e legal. Porém, é possível identificar alguns princípios gerais comuns as euroregiões dos Estados membros do Conselho da Europa, uma vez que ratificaram a Convenção de Madri. Devemos ressaltar, contudo, que estes princípios também são aplicáveis à cooperação de governos que não configuram uma euroregião por não estarem em uma área geográfica contígua.

Os governos regionais são os principais atores políticos na formulação e homologação dos acordos para a criação das Euroregiões. Os efeitos combinados do direito nacional a que os governos regionais estão submetidos com o apoio subsidiário dos acordos internacionais (ratificados pelos Estados dos territórios envolvidos) é que determinarão a tática necessária para a implementação da cooperação na fronteira. Conforme o artigo 2º da Convenção de Madri tem-se: “a cooperação transfronteiriça deve se posicionar de acordo com os poderes da rede de comunidades e governos conforme o que é definido pelo direito nacional”. (Conselho da Europa, 1980).

Alguns dos princípios comuns que coordenam as cooperações transfronteiriças estão abaixo relacionados:

- 1) A cooperação transfronteiriça provê às comunidades locais e seus respectivos governos, nos dois lados da fronteira, o direito de exercer os poderes que possuem, mas isto não se constitui num poder adicional.
- 2) Os governos regionais e as comunidades entram em cooperação se limitando às áreas de competência comum.
- 3) A cooperação transfronteiriça toma a forma dos projetos de interesse comum às comunidades envolvidas. Estas comunidades e governos devem demonstrar o benefício de tais atividades.
- 4) As comunidades e governos entram na cooperação de acordo com a legislação que regula seus poderes, assim como as questões processuais e as revistas de decisões. Conseqüentemente as comunidades e governos locais não podem exceder seus poderes e prerrogativas sobre o direito nacional. Logo, a cooperação deve estar alinhada com o direito nacional para a assinatura de acordos e implementação de projetos transfronteiriços (exemplo: como resguardar contratos e procurações públicas ou gerenciar os serviços públicos observando os princípios fundamentais de sua legislação).
- 5) Poderes de obrigar e regular como no planejamento urbano estão excluídos das metas da cooperação transfronteiriça. Entretanto as comunidades e governos regionais podem concordar em coordenar suas políticas e estratégias para estas áreas de acordo com o direito nacional aplicável a cada membro.
- 6) Comunidades e governos regionais engajados em cooperações tem de estar de acordo com as regras internacionais ratificadas pelos Estados a que cada um pertence, incluindo questões que concernem às relações transfronteiriças e todos os outros pontos ligados ao cruzamento da fronteira e a mobilidade em fronteira em geral.
- 7) Onde a legislação permitir as comunidades e governos regionais poderão formalizar a cooperação com a assinatura de um acordo de cooperação transfronteiriça e instalar um corpo de cooperação com (ou sem) personalidade legal. Neste caso, o direito nacional de um dos membros envolvidos no acordo de cooperação deve permitir isto, principalmente no Estado em que este corpo administrativo terá sua sede.

As comunidades e governos regionais criam uma cooperação transfronteiriça primeiramente (e principalmente) solucionando a questão de como juntar diferentes direitos e sistemas legislativos, visto que o acordo de cooperação não pode deslocar as comunidades e governos regionais da legislação do Estado a que pertence. Devemos lembrar que o sistema de cooperação transfronteiriço, particularmente as convenções do Conselho da Europa e os acordos bilaterais de cooperação em áreas de fronteira, não estabelecem um direito supranacional ou o direito de escolha pela legislação de um dos Estados envolvidos. O que é estabelecido são as formas de processos para a cooperação de acordo com o direito nacional de cada Estado. Somente os Estados (unitários, federativos ou federações de Estados) e/ou entidades regionais possuem poder legislativo para uma compreensão do sistema legal aplicável para as relações transfronteiriças entre comunidades e governos regionais, ou, mais especificamente, às várias políticas afetadas pelos projetos na fronteira como planejamento espacial, transporte, saúde, desenvolvimento econômico e outros.

Conforme as questões legais, há dois pontos centrais para a implementação da Euroregião: 1) A realização de uma revisão da legislação, administração e finanças dos entes envolvidos na elaboração do acordo para a formação da Euroregião, de maneira que se possa ter um quadro claro da situação atual; e 2) A identificação de questões mal resolvidas, pontos problemáticos e obstáculos em face da cooperação transfronteiriça, de modo que se possam buscar soluções legais para isto. Para a implementação destas medidas os Estados membros ou entes federativos podem instrumentalmente se referirem à Recomendação Rec(2005)2 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa para os Estados-membros, de 19 de janeiro de 2005 (sobre boas práticas na redução de obstáculos para cooperação transfronteiriça entre comunidades e governos territoriais).

Na formalização dos acordos de cooperação, os governos regionais têm utilizado todas as estruturas legais possíveis conforme o direito nacional, assim incluindo até alguns modelos do direito privado como as associações, fundações ou, nos membros da União Européia, os grupamentos europeus de interesse econômico.<sup>30</sup> Em vários sistemas legais, as estruturas podem ser desenvolvidas pelos governos regionais. Soma-

---

<sup>30</sup> *European economic interesting groupings* (EEIGs).



se a isto o fato de que alguns governos regionais possuem permissão para fazerem parte destas estruturas conforme seus estatutos e direito nacional. Tais estruturas, incluindo os grupamentos da União Européia, não foram originalmente elaboradas como instrumentos de cooperação transfronteiriça, mas costumam ser utilizados constantemente devido à ausência de uma estrutura determinada pela legislação dos países que satisfaça as necessidades das Euroregiões. Logo, estas figuras jurídicas é que são os instrumentos - de fato - da cooperação transfronteiriça.

Mas existe uma distinção clara entre estruturas do direito privado:

a) Estruturas do direito privado do tipo das associações e fundações que atuam como operadores ou gerenciadores de projetos para comunidades e suas respectivas autoridades públicas em programas transfronteiriços. Por exemplo: uma associação cultural sem nenhuma ligação estrutural (submissão direta à secretaria dos governos, etc) que tenha que realizar um projeto cultural na região.

b) Estruturas do direito privado para cooperações elaboradas pelos governos e outros parceiros regionais, que atuam na consultoria e prática política, como órgãos de pesquisa, discussão e implementação para acordos de cooperação transfronteiriça.

Em 1991 a Euroregião de Meuse-Rhine<sup>31</sup> adotou o modelo legal de fundação conforme o direito alemão, estabelecendo um vínculo entre a província de Limburg (Holanda), as províncias de Liège e Limburg (Bélgica) e a Comunidade de Língua Alemã da Bélgica e Regio Aachen (Alemanha). Sua sede, na Holanda, contou com órgãos próprios tais como um comitê deliberativo, com inspetorias e escritórios, e um conselho euroregional (formado por representantes políticos, econômicos e industriais com vários parceiros da região e responsável pelas escolhas relativas às políticas transfronteiriças).

---

<sup>31</sup> Nome em inglês nas línguas originais da região é: *Meuse-Rhin; Maas-Rijn; Maas Rhein*. ([www.euregio-mr.org](http://www.euregio-mr.org)).

### **3.5 Considerações finais sobre a institucionalização das euroregiões e cooperações transfronteiriças**

Para os parceiros na fronteira estabelecerem uma estrutura transfronteiriça independente como uma associação, fundação ou grupamento europeu de interesse econômico, são indicadas algumas considerações práticas, como contratar o gerenciamento da cooperação transfronteiriça e incumbi-la de supervisionar as partes distintas (às vezes escritórios separados) que passam a ficar submetidos à sua responsabilidade além das questões representativas, como a instituição de um corpo administrativo reconhecido e a apresentação da Euroregião para outras instituições. As estruturas de direito privado deste tipo, para a criação da coordenação, são sempre previamente submetidas à discussão, julgamento e influência de *lobby* tendo em vista o projeto que está (ou estará) envolvido, assim como parte destes projetos. Entretanto estes corpos administrativos, criados de acordo com o direito privado, não substituem em competência para exercício do poder os governos regionais.

Neste tipo de situação é recomendado - para evitar qualquer tipo de mal entendido entre as funções exercidas pela euroregião e a competência dos governos regionais - que seja feito um acordo com tempo determinado sobre o projeto envolvido, incluindo a assinatura de todos os governantes e representantes das comunidades. Este acordo deve incluir todos os objetivos e metas determinadas para a Euroregião e seus membros, assim como a questão dos fundos financeiros e quem será responsável por operá-lo.

Várias destas questões políticas administrativas já se encontram institucionalizadas em documentos tanto dos Estados europeus como na União Européia e no Conselho da Europa, embora na maioria dos casos não se trate de um único documento que envolva todas as questões e as instrumentalize juridicamente, apesar deste ser a princípio a idéia da Convenção de Madri. As euroregiões muitas vezes acabam sendo instituídas e modeladas devido às políticas regionais, principalmente da União Européia e do Conselho da Europa, que estabelecem alguns requisitos para o recebimento de auxílio e investimentos. Isto posto, o estudo destas políticas regionais apresenta-se de grande importância para a compreensão da dinâmica política das euroregiões.

## **Capítulo 4 - As políticas regionais do Conselho da Europa e da União Européia em função das euroregiões**

A importância da euroregião<sup>32</sup> - como ferramenta chave para a construção de uma Europa unificada e a promoção do desenvolvimento econômico e social - tem aumentado significativamente desde a primeira cooperação transfronteiriça. A proliferação desta instituição política se deu principalmente nos últimos 20 anos em face das grandes alterações ocorridas no cenário político europeu, como o fim do socialismo, a estabilização de modelos democráticos e o processo de integração regional da União Européia. A Euroregião passou assim a ter um papel importante como instrumento de alinhamento político entre dois ou mais Estados europeus que buscam uma integração regional, de tal forma que as Euroregiões exerceram um papel importante para que o Alargamento de Maio de 2004 (em que vários países da Europa Oriental entraram para a União Européia) ocorresse (*Statistics Austria, 2007*).

Com essas grandes mudanças políticas na Europa, as Euroregiões ganharam destaque e a cooperação transfronteiriça passou a ser considerada como algo vital, a ponto das duas maiores instituições políticas européias, a União Européia e o Conselho da Europa, transformarem-nas em prioridades (Conselho da Europa, 2005). Mesmo havendo diferenças significativas na institucionalidade política da União Européia e do Conselho da Europa, ambas servem para promover o desenvolvimento local e regional equilibrado e reduzir as barreiras geradas pelas fronteiras internacionais.

O Conselho da Europa atua nas seguintes áreas de cooperação transfronteiriça: 1) desenvolvimento de legislação internacional e padronização de modelos de cooperação transfronteiriças; 2) disseminação do conceito de cooperação transfronteiriça; 3) apoio jurídico e treinamento para o corpo administrativo das Euroregiões e 4) criação de um banco de dados sobre cooperação transfronteiriça (Conselho da Europa, 1980).

No Conselho da Europa, o principal documento de regulação da cooperação transfronteiriça são as Recomendações e Declarações Políticas, do Comitê de Ministros,

---

<sup>32</sup> Também chamada em alguns casos de cooperação transfronteiriça – *transfrontier co-operation* TFC; *cross-border co-operation* CBC, conforme o documento legal estudado.

dirigidas aos Estados membros. As Declarações Políticas apresentam quais seriam as políticas adotadas pelo Conselho da Europa em função das cooperações transfronteiriças e quais medidas particulares os funcionários do Conselho da Europa e os Estados membros deveriam tomar para a efetivação da mesma. Já as Recomendações servem para ações específicas no campo das cooperações transfronteiriças propondo determinadas soluções para os Estados membros.

Para promover a idéia de cooperação transfronteiriça, o Conselho da Europa organiza seminários e conferências sobre o assunto. Estas atividades são dirigidas para representantes dos governos centrais, regionais e locais, assim como ONGs e especialistas. Além de disseminar a idéia de cooperação transfronteiriça, nestes encontros busca-se desenvolver mecanismo de efetivação da cooperação e estimular a criação de cooperação transfronteiriça em determinadas regiões. Além disso, o Conselho da Europa garante auxílio jurídico aos atores políticos que desejam implementar uma cooperação transfronteiriça, principalmente no que diz respeito à adoção da Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais (Conselho da Europa, 2005).

Uma das distinções entre as políticas adotadas pelo Conselho da Europa e pela União Européia está no apoio financeiro e auxílio técnico para as Euroregiões. A União Européia financia o desenvolvimento das Euroregiões por meio de programas implementados por fundos estruturais. Os programas deste tipo com maiores destaque são: Interreg, Phare, Tacis e Cards. O Interreg atua nas regiões em fronteiras internas da União Européia; já o Tacis e Cards são utilizados para questões particulares em regiões que a União Européia faz fronteira com Estados não membros.

O Interreg é o programa de maior extensão e está relacionado a três tipos de cooperações transfronteiriças, subdividindo-se assim em três modelos de auxílio: 1) cooperações entre governos de regiões contíguas; 2) cooperações transnacionais envolvendo o governo central, regional e local; e 3) cooperações inter-regionais. Por exemplo, o Interreg III (2000-2006) teve, entre suas prioridades, o desenvolvimento equilibrado das Euroregiões por meio da implementação de projetos de infra-estrutura, projetos de fortalecimento de centros econômicos locais, projetos de gerenciamento de recursos naturais e de forma menos profunda projetos sociais e culturais. Um

componente importante do Interreg é o programa Interact, a fim de facilitar a coordenação das atividades do Interreg e servir de espaço para a troca de experiência com a comunidade (Interreg, 2007).

O programa Phare, por sua vez, é dirigido para países que são formalmente candidatos à União Européia. Seu objetivo é desenvolver cooperações transfronteiriças em regiões adjacentes à União Européia, com ênfase em projetos de infra-estrutura, desenvolvimento de economias locais e menos significativamente projetos sociais e culturais (Phare, 2007).

O Tacis, a seu termo, dirige-se para os novos Estados independentes da Europa Oriental e o Cards para os países do Balcãs, casos especiais de cooperação transfronteiriça fora do território da União Européia. Todavia, desde 2004, a coordenação destes dois programas junto ao Interreg tem permitido a implementação de projetos comuns em regiões com diferentes programas (Interact, 2007).

Em relação a estes programas, grandes mudanças serão feitas pela União Européia após 2007 com o objetivo de melhorar a eficácia das cooperações transfronteiriças. A idéia da União Européia é lançar um novo programa chamado Cooperação Territorial Européia para a implementação de fundos estruturais divididos nos programas: Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça, Instrumento de Pré Acesso, e Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria.

O Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça tem, como meta, estimular o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças em função da União Européia por meio da criação de bases legais para organizações oriundas de diferentes Estados, mas somente no que diz respeito à União Européia. Já os outros dois programas, Instrumento de Pré Acesso e Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria serão dirigidos para Estados vizinhos da União Européia, substituindo, assim, o Phare, o Tacis e o Cards. O Instrumento de Pré Acesso será utilizado para Estados vizinhos com perspectivas de se tornarem membros da União Européia, principalmente os do Sudeste Europeu, enquanto que a Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria será para os outros Estados vizinhos. Apesar das diferenças todos os programas tem, como principio,

o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

Tanto o Conselho da Europa quanto a União Europeia consideram a cooperação transfronteiriça importante no intuito de construir uma Europa estável e integrada. Ambas as instituições fornecem relevância para os governos locais no que diz respeito ao estabelecimento de projetos de cooperação transfronteiriças.

A adesão aos programas de auxílio, oferecidos pelo Conselho da Europa e pela União Europeia para as cooperações transfronteiriças, é sempre optativa. A Euroregião como estrutura das cooperações transfronteiriças configura o modelo central de institucionalização desenvolvido por ambas as instituições. Entretanto, apesar de várias similaridades nas políticas adotadas pelo Conselho da Europa e pela União Europeia, elas apresentam várias diferenças. A União Europeia oferece principalmente ajuda financeira para as cooperações transfronteiriças, enquanto o Conselho da Europa providencia auxílio jurídico além de pesquisas científicas.

As atividades do Conselho da Europa, para as cooperações transfronteiriças, são oferecidas para todos os Estados da Europa, enquanto os programas da União Europeia só atendem a regiões específicas. A União Europeia tende a privilegiar os Estados membros e os que se encontram em processo de aceitação, além de preferir projetos de larga escala tendendo a uma desvalorização de pequenos projetos como as atividades culturais. Na verdade, embora haja grandes diferenças entre os programas da União Europeia e do Conselho da Europa a cooperação entre estas duas instituições em face das cooperações transfronteiriças é necessária e vem-se desenvolvendo de modo complementar.

#### **4.1 O Conselho da Europa em face das Cooperações Transfronteiriças**

##### **4.1.1 Os instrumentos do Conselho da Europa para as Cooperações Transfronteiriças**

A política adotada pelo Conselho da Europa em função das cooperações transfronteiriças é seletiva: a instituição aborda somente algumas questões sobre o

assunto. Existem, entretanto, três pontos centrais para o Conselho da Europa em matéria de cooperação transfronteiriça. A primeira questão diz respeito ao estabelecimento de uma legislação internacional que promova as cooperações transfronteiriças, uma vez que o maior obstáculo para a implementação de uma cooperação deste tipo é a ausência de legislação internacional regulando iniciativas transfronteiriças oriundas de governos locais em regiões de fronteira. Tais governos não possuem competência para iniciar ou conduzir livremente acordos transfronteiriços ou qualquer outro tipo de acordo internacional. São, também, extremamente dependentes dos governos centrais neste aspecto.

O Conselho da Europa foi a primeira instituição internacional a se preocupar em estabelecer questões legais para o desenvolvimento de cooperações transfronteiriças em conformidade com as legislações nacionais. O maior instrumento legal de cooperações transfronteiriças é a Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais que são fundamentais para o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças na Europa (Conselho da Europa, 1980).

Outros documentos do Conselho da Europa sobre as cooperações transfronteiriças são o Estatuto Europeu de Governo Autônomo Local (1985) e as Declarações Políticas adotadas pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Embora parte destes documentos não esteja diretamente ligado à cooperação transfronteiriça, a Declaração de Viena (1993) e a Declaração de Helsinki (2002) reforçam os poderes dos governos locais para que eles possam concretizar cooperações transfronteiriças assim como também encorajam o desenvolvimento de governos autônomos e a descentralização. O Conselho da Europa também realiza Declarações Políticas para a promoção da cooperação transfronteiriça, em encontros políticos regionais. Como exemplo, temos a Declaração de Vilnius (2002) e a de Chisinau (2003).

Um importante instrumento legal são as Recomendações do Comitê de Ministros no que se refere às cooperações transfronteiriças. As Recomendações são dirigidas em particular para questões de cooperações transfronteiriças em que o Comitê de Ministros espera que o Estado membro do Conselho da Europa realize alguma ação eficaz (Conselho da Europa, 2005).

O segundo ponto central do Conselho da Europa é a promoção das cooperações transfronteiriças por meio de seminários e conferências para especialistas, organizações intergovernamentais, regionais e, até mesmo, locais. As conferências e seminários possibilitam que os órgãos dos governos sejam pesquisados sobre a questão das cooperações transfronteiriças e ainda facilitam o desenvolvimento de métodos de gerenciamento e implementação deste tipo de cooperação. Estes encontros também servem de base para a troca de experiências e opiniões dos diferentes atores sociais envolvidos nas cooperações transfronteiriças.

Outro ponto central do Conselho da Europa é o compromisso em promover auxílio e treinamento aos organismos interessados em desenvolver cooperações transfronteiriças independentes se estas são organizações nacionais, regionais ou locais. No caso de assistência oferecida a governos centrais temos, como exemplo, o caso da Ucrânia que recebeu auxílio jurídico em 2003. Outra situação que demonstra bem a contribuição do Conselho da Europa foi a implementação da Euroregião Prespa/Ohrid na fronteira entre a Albânia, Macedônia e Grécia (Steering Committee on Local and Regional Democracy, 2007).

Também é interessante notar que, para além destes três pontos centrais nas políticas do Conselho da Europa para as cooperações transfronteiriças, esta organização internacional vem financiando a elaboração de um banco de dados específico sobre tais cooperações. Os financiamentos do Conselho da Europa também envolvem um número significativo de relatórios, estudos de casos e pesquisas sobre questões do ramo estudado produzindo metodologias para facilitar a criação de novas cooperações.

#### **4.1.2 Os Atores do Conselho de Europa ligados às Cooperações Transfronteiriças**

Existem vários órgãos do Conselho da Europa compromissados com políticas referentes às cooperações transfronteiriças. O Comitê de Diretores sobre Democracia Local e Regional atua conforme a supervisão do Comitê de Ministros e é responsável pela implementação de projetos de promoção da democracia nos níveis locais e regionais. Os projetos realizados por este órgão promovem a descentralização e estimulam a participação da comunidade na vida política (*Steering Committee on Local*



*and Regional Democracy*, 2007). O Comitê de Especialistas em Cooperação Transfronteiriça auxilia o Comitê de Diretores sobre Democracia Local e Regional na promoção da democracia, e ainda é responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção de Madri e de seus Protocolos adicionais. Em casos especiais, esse órgão busca a solução de problemas em função do desenvolvimento das cooperações transfronteiriças e costuma propor soluções envolvendo particularmente o âmbito legal da questão. Atua também como intermediário na troca de informações sobre as cooperações transfronteiriças e tem competência para propor soluções legais no nível inter-governamental (*Committee of Experts on Transfrontier Co-operation*, 2007).

O Comitê de Conselheiros para o Desenvolvimento de Cooperações Transfronteiriças na Europa Central e Leste (*Committee of Advisors for the Development of Transfrontier Co-operation in Central and Eastern Europe*, 2007) acompanha as grandes mudanças políticas ocorridas nestas regiões e como isto oferece novas oportunidades para o desenvolvimento das cooperações. Este comitê apóia, pois, a iniciativa de Estados e governos locais desta região da Europa na criação de cooperações transfronteiriças, além de promover a ratificação da Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais.

Outro ator importante no Conselho da Europa em função das cooperações transfronteiriças é o Congresso de Governos Locais e Regionais (*Congress of Local and Regional Authorities*, 2007), órgão de consultoria formado por representantes de governos locais e regionais dos Estados membros do Conselho da Europa. Uma de suas prioridades é promover a paz, a tolerância e o desenvolvimento equilibrado por meio das cooperações transfronteiriças.

### **4.1.3 Instrumentos Legais do Conselho da Europa sobre as Cooperações Transfronteiriças**

#### **4.1.3.1 Convenção<sup>33</sup> Européia e seus Protocolos**

Desde cedo, o Conselho da Europa se envolveu com as questões relativas às cooperações transfronteiriças entre governos locais. Um dos primeiros documentos legais sobre o assunto foi a Resolução no 15 de 1960 da Conferência Anual de Governos Locais (Conselho da Europa, 1960) que tratou de problemas referentes a integração de regiões naturais divididas por fronteiras. Todavia é a Convenção de Madri, assinada em 21 de maio de 1980, que possui a maior importância como documento legal tanto para as cooperações transfronteiriças como para as políticas adotadas pelo Conselho da Europa. Praticamente todas as legislações européias sofreram influência da Convenção de Madri no que diz respeito à regulação das cooperações transfronteiriças. O objetivo maior desta Convenção é facilitar e promover a ratificação de acordos transfronteiriços entre comunidades e governos locais em ambos os lados da fronteira, considerando a competência de cada governo local conforme a legislação nacional. A Convenção de Madri solicita aos Estados signatários que apoiem os acordos transfronteiriços e aceitem seus resultados, inclusive as resoluções legais, uma vez respeitada a legislação nacional. A Convenção de Madri é em si mesma um aparato legal para o desenvolvimento de cooperações transfronteiriças no nível subnacional e ao mesmo tempo possui uma natureza de tratado internacional não restritivo, uma vez que a adoção da Convenção de Madri é voluntária e não impede aos seus signatários de se envolverem com qualquer outra forma de cooperação transfronteiriça não determinada por ela (Conselho da Europa, 1980).

A Convenção de Madri (1980) especifica duas formas principais de cooperação: I) Ações conjuntas e troca de informações; e II) A criação de acordos e organizações envolvendo o estabelecimento de elos legais específicos.

A Convenção de Madri (1980) também descreve modelos para acordos interestaduais estabelecendo as bases legais para as cooperações transfronteiriças. Os

---

<sup>33</sup> “A convenção em nada difere do tratado quanto à sua estrutura e pode ser empregada como sinônimo deste.”. (Hildebrando Accioly, 1986: 120).

modelos propostos objetivam a redução dos problemas que costumam ser encontrados quando governos locais, em diferentes Estados, trabalhando conforme legislações nacionais distintas, envolvem-se nessas em cooperações. Cabe, então, a cada Estado signatário da Convenção de Madri (1980) determinar quais são os órgãos competentes, dentro da legislação nacional, para regular os governos locais envolvidos em cooperações transfronteiriças.

As questões defendidas pela Convenção de Madri (1980) no que se refere às cooperações transfronteiriças dizem respeito ao desenvolvimento social (regional, urbano e rural), proteção do meio-ambiente, melhorias nos serviços públicos e ajuda mútua em casos de emergência.

A meta da Convenção de Madri é tornar-se um instrumento legal válido para toda a Europa, de forma que 33 entre os 46 Estados membros do Conselho da Europa já ratificaram a Convenção de Madri e mais 3 Estados estavam negociando a ratificação em 2006. (Conselho da Europa, 2007).

A Convenção de Madri possui somente orientações gerais sobre as cooperações transfronteiriças, embora o fim dos regimes socialistas em vários Estados da Europa oriental e o desenvolvimento da integração europeia façam com que um instrumento legal internacional regulando as cooperações transfronteiriças seja extremamente necessário. Em vista disto, já foram elaborados dois Protocolos adicionais em função da Convenção de Madri e há um terceiro, sendo negociado no Conselho da Europa. A expectativa é que os Estados europeus signatários da Convenção de Madri também ratifiquem todos estes protocolos adicionais.

Já o primeiro Protocolo adicional foi ratificado em 9 de novembro de 1995 (Conselho da Europa, 1995) e entrou em vigor em 1 de dezembro de 1998. Este Protocolo reforça as cooperações transfronteiriças, garantindo, aos governos locais dos Estados signatários, a competência de instituir um acordo internacional estabelecendo uma cooperação transfronteiriça, desde que respeitados determinados pré-requisitos legais. Ou seja, os governos locais podem instituir um acordo internacional de cooperação transfronteiriça, uma vez que este acordo seja coerente com as legislações nacionais dos Estados territorialmente envolvidos (o mesmo é válido para as políticas

públicas adotadas em conjunto). Um ponto importante deste Protocolo é a possibilidade de os governos locais, em conjunto, formarem um órgão de cooperação transfronteiriça, normalmente uma Euroregião, com personalidade jurídica.

O segundo Protocolo (Conselho da Europa, 1998) promove o desenvolvimento das regulações em face das cooperações transfronteiriças entre os governos locais e possibilitam a criação de acordos entre governos locais de diferentes Estados que não estão em uma região contígua, mas que possuem algum interesse em comum. Esta nova forma de cooperação transfronteiriça é chamada de cooperação interterritorial.<sup>34</sup> Este Protocolo foi primeiramente ratificado em 5 de maio de 1998 e entrou em vigor em 1 de dezembro de 2001, sendo uma resposta às solicitações, por um maior desenvolvimento das cooperações transfronteiriças, realizadas na Declaração de Viena do Conselho da Europa em 1993.

A Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais são uma referência para os acordos regionais no que diz respeito às cooperações transfronteiriças, como o Acordo Basel entre os cantões da Suíça, França e Alemanha e o Acordo Karlsruhe entre os cantões da Suíça, França, Alemanha e Luxemburgo. Estes acordos são instrumentos legais para estas regiões que são cultural, econômica e politicamente interligadas. Ressalta-se o fato de que estes acordos possuem questões mais precisas e detalhadas do que a Convenção de Madri, provavelmente por terem sido elaborados em função de pontos mais específicos das necessidades e realidades destas regiões.

Ultimamente o Conselho da Europa vem trabalhando num terceiro Protocolo adicional para a Convenção de Madri. O objetivo deste terceiro Protocolo adicional é criar o Grupamento Transfronteiriço de Cooperação Territorial (Conselho da Europa, 2007) que possibilitará as Euroregiões, governos locais e comunidades trabalharem nas cooperações transfronteiriças compartilhando a mesma base legal.

Em 7 de fevereiro de 2006, foi apresentado para os especialistas em cooperações transfronteiriças do Conselho da Europa um exemplo de possível legislação uniforme. O interesse pela criação de uma legislação nesses moldes para as euroregiões, como

---

<sup>34</sup> Interterritorial co-operation.

principal ente de instituição e gerência das cooperações transfronteiriças, vem aumentando constantemente, uma vez que o número de Euroregiões cresceu abruptamente e, no entanto, sua organização institucional varia muito em função das diferentes legislações nacionais a que se encontra submetido. Um novo tratado internacional sobre esta questão é, portanto, necessário para os órgãos envolvidos na implementação de cooperações transfronteiriças, já que são inúmeros os problemas encontrados em face das diferenças administrativas e legais de certos países. As atividades internas dos órgãos de cooperação transfronteiriça são reguladas de acordo com a legislação nacional do Estado em que se encontra a sede, mas, no momento de implementação de algum projeto transfronteiriço, são encontrados vários problemas de processos legais e administrativos em determinados países (*Politique régionales Inforegio.*, 2007).

Logo, o terceiro Protocolo adicional que está em negociação, tem como objetivo estabelecer uma base legal internacional simples e única, facilitando, assim, as operações dos órgãos de cooperações transfronteiriças. Este Protocolo possibilitaria aos órgãos envolvidos em um projeto transfronteiriço realizarem somente um único processo legal para a implementação do projeto. Este futuro instrumento legal deverá incluir princípios claros e bem definidos, que junto às legislações nacionais, farão com que a administração de órgãos e projetos de cooperações transfronteiriças ocorram de forma mais simples e eficaz.

A idéia central deste terceiro Protocolo é que a base legal dos órgãos e projetos de cooperações transfronteiriças será de acordo com a sede do órgão gestor. Logo, os outros Estados deverão automaticamente aceitar a legislação do Estado em que se encontra a sede da organização da cooperação transfronteiriça em tudo que disser respeito à organização e aos projetos da cooperação transfronteiriça a que estão vinculados. A ratificação deste Protocolo é opcional e somente realizada de forma voluntária. A ratificação da Convenção de Madri não implica a ratificação obrigatória dos Protocolos (*Politique régionales Inforegio.*, 2007).

A elaboração do Grupamento Transfronteiriço de Cooperação Territorial pelo Conselho da Europa ocorre paralelamente a criação do Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça da União Européia que possuirá funções similares. Isto demonstra que

tanto o Conselho da Europa quanto a União Européia estão preocupados em criar uma base legal para as cooperações transfronteiriças e demais acordos entre governos locais. Ressalta-se que a União Européia possui uma comissão própria trabalhando no instrumento legal que está sendo elaborado pelo Conselho da Europa. Para o Conselho da Europa, ambos os instrumentos serão complementares tanto no que diz respeito tanto aos objetivos quanto nas áreas de atuação (Conselho da Europa, 2007).

Ao que parece, o desenvolvimento do terceiro Protocolo adicional é uma prioridade para o Conselho da Europa no que concerne às cooperações transfronteiriças.

#### **4.1.3.2 Declarações Políticas do Conselho da Europa**

As Declarações Políticas do Comitê de Ministros do Conselho da Europa são um importante instrumento no desenvolvimento das cooperações transfronteiriças: tanto expressam e confirmam as políticas que serão adotadas pelo Conselho da Europa para o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças como também estimulam as instituições do Conselho da Europa e os Estados membros a implementarem determinadas iniciativas. Nesse aspecto, as declarações políticas possuem grande importância, pois promovem os governos autônomos e a descentralização, como também estimulam governos locais a tomarem parte, em conformidade com a legislação nacional, nas questões internacionais (Conselho da Europa, 2003).

O Estatuto Europeu dos Governos Locais Autônomos (Conselho da Europa, 1985) costuma ser erroneamente considerado como uma Declaração Política, sendo, na prática, um tratado internacional assinado em 1985 e que entrou em vigor em 1 de setembro de 1988. Tem, como objetivo, a promoção de certos princípios referentes aos governos locais autônomos, fortalecimento dos poderes dos governos locais para o estabelecimento de cooperações com outros governos de outros Estados e a criação de cooperações transfronteiriças conforme as legislações nacionais de cada Estado territorialmente envolvido. Este tratado também tem como meta resguardar determinadas competências dos governos locais na Europa.

Uma das declarações que deu importante ênfase à regulação das cooperações transfronteiriças em vista do desenvolvimento da integração e democracia européia foi a

Declaração de Viena (Conselho da Europa, 1993) do Conselho da Europa em 9 de setembro de 1993. Ressalta sobretudo a importância das cooperações entre governos locais de diferentes Estados face às cooperações internacionais entre os Estados como um importante instrumento político para o fortalecimento da estabilidade do continente europeu.

A Declaração de Viena (1993) orientou os membros do Conselho da Europa no que diz respeito à necessidade de desenvolvimento das cooperações transfronteiriças e à importância do Comitê de Ministros do Conselho da Europa na propagação das cooperações transfronteiriças por toda a Europa. Como resposta à Declaração de Viena, o Comitê de Ministros realizou o segundo Protocolo (Conselho da Europa, 1998) adicional para a Convenção de Madri, além de ter tomado outras iniciativas pro cooperações transfronteiriças.

A Declaração de Helsinki (Conselho da Europa, 2002) sobre governos autônomos regionais, por sua vez, foi recebida, em Julho de 2002, pela conferência de ministros europeus responsáveis por governos locais.<sup>35</sup> Trata de princípios comuns relativos aos trabalhos dos governos regionais, sendo a questão da cooperação transfronteiriça citada indiretamente. Entretanto, há uma forte ênfase no que diz respeito à descentralização e ao desenvolvimento da democracia em nível regional, assim como a organização dos governos regionais para que possam cooperar com seus pares em outros Estados.

O Comitê de Ministros do Conselho da Europa também recepcionou as declarações que tratavam diretamente das cooperações transfronteiriças. A Declaração de Vilnius (Conselho da Europa, 2002) de maio de 2002, sobre cooperação regional e consolidação da estabilidade democrática na grande Europa, ressalta o significado da daquela no processo de construção da democracia, garantia dos direitos humanos e a solidificação das legislações. Solicita ainda que o Conselho da Europa considere os programas regionais como uma política de extrema importância e também determina a importância das Euroregiões como principal instrumento político para a implementação de cooperações transfronteiriças.

---

<sup>35</sup> No Brasil seria o caso do Ministério das Cidades.

Outro documento importante é a Declaração Política de Chisinau (Conselho da Europa, 2003) de novembro de 2003, sobre cooperações transfronteiriças e interterritoriais entre Estados do sudeste europeu. Possui dimensão regional, apresentando como ponto central, o reforço dos instrumentos de cooperação no sudeste europeu, sendo também um importante complemento para várias políticas já implementadas nesta região para o fortalecimento das cooperações regionais.

#### **4.1.3.3 Recomendações**

As Recomendações do Comitê de Ministros do Conselho da Europa para os Estados membros é um importante instrumento político que oferece orientação sobre as diversas políticas a serem adotadas em questões de saúde, cultura, legalidade entre outros fatores. Assim, o Comitê de Ministros tem produzido várias recomendações sobre as cooperações transfronteiriças no intuito de desenvolver este tipo de política. Estas recomendações costumam demonstrar seus objetivos e propor ações a serem tomadas por meio de medidas políticas específicas para que os objetivos sejam alcançados (Conselho da Europa, 2005).

#### **4.1.4 As políticas do Conselho da Europa para a promoção e implementação de cooperações transfronteiriças na Europa**

Desde que as cooperações transfronteiriças se tornaram uma prioridade, o Conselho da Europa tem-se esforçado para promover tal instituição, desenvolvendo melhores métodos de cooperações transfronteiriças, estimulando o contato e a troca de experiências entre os órgãos envolvidos em cooperações transfronteiriças. Estes objetivos são buscados pelo Conselho da Europa por meio da organização de conferências, seminários e encontros sobre as referidas cooperações. Tais atividades têm ocorrido mais em função da Europa oriental, tendo em vista que, nesta área, as cooperações transfronteiriças, assim como as euroregiões, não são tão difundidas e desenvolvidas como no resto da Europa. Isto é tão importante para o Conselho da Europa que foi criado um órgão interno para tratar do assunto: o Comitê de Conselheiros para o Desenvolvimento de Cooperações Transfronteiriças na Europa Central e Leste (*Committee of Advisors for the Development of Transfrontier Co-*



*operation in Central and Eastern Europe, 2007*). Várias políticas adotadas pelos diversos órgãos do Conselho da Europa focalizam a Europa oriental, em especial o Cáucaso, em Kaliningrad – Rússia, Lituânia, Eslováquia e Hungria.

Nos últimos anos, várias conferências e seminários foram organizados pelo Conselho da Europa, na maior parte das vezes organizados para promover a Convenção de Madri como instrumento legal internacional e outros aspectos das cooperações transfronteiriças para certas regiões. Neste último caso, a idéia é organizar a conjuntura para que a legislação nacional possa ser estruturada de modo que seja possível uma futura ratificação da Convenção de Madri. A assistência do Conselho da Europa - na definição das regiões em que é necessária uma cooperação transfronteiriça - também é considerada uma política importante. Entretanto, o Conselho da Europa possui áreas de concentração como o desenvolvimento de infra-estruturas ligadas à engenharia de transportes, à educação de língua estrangeira e à cooperações econômicas e culturais.

Um evento significativo para o Conselho da Europa foi a conferência realizada em Varsóvia em abril de 2005, quando do aniversário de 25 anos da Convenção de Madri. Os participantes da conferência ressaltaram a importância da Convenção para o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças na situação atual da Europa sobretudo na necessidade de se eliminarem barreiras que pudessem inviabilizar, mesmo que parcialmente, as cooperações transfronteiriças e na importância das atividades dos governos locais. A esse respeito discutiu-se a elaboração de um terceiro Protocolo adicional que criaria um padrão internacional legal, regulador dos trabalhos das euroregiões por meio do Grupamento Transfronteiriço de Cooperação Territorial. Um fato interessante nesta conferência foi o debate sobre áreas potenciais para cooperações transfronteiriças – salientou-se, inclusive, a possibilidade de cooperações transfronteiriças entre entes dos Estados europeus com os dos Estados da África Oeste (*Politique régionales Inforegio, 2007*).

Outro instrumento do Conselho da Europa para o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças na Europa é a criação de um banco de dados sobre as cooperações. Além disso, o Conselho da Europa tem financiado várias pesquisas, relatórios, estudos e livros sobre o assunto. As análises financiadas costumam ser sobre

estudos de casos específicos de cooperações transfronteiriças e a elaboração de novos instrumentos para a implementação das cooperações.

Os problemas e possibilidades, gerados pelo alargamento da União Europeia para a Europa oriental em 1º de maio de 2004, constitui um desafio para a comunidade europeia. Logo, tornou-se também uma das prioridades do Conselho da Europa, uma vez que esta instituição considera que o alargamento da União Europeia representa um acontecimento positivo que encoraja e reforça os valores democráticos bem como o respeito aos direitos humanos (*Politique régionales Inforegio*, 2007) Como resposta a esse desafio o Comitê de Diretores sobre Democracia Local e Regional elaborou um documento intitulado “*Developing dialogue, co-operation and trust across European frontiers: the role and contribution of the Council of Europe*” que propõe um plano de ação para o próprio Conselho da Europa (Conselho da Europa, 2004).

Os pontos principais para as cooperações transfronteiriças - face aos desafios gerados pelo alargamento da União Europeia, conforme este documento (Conselho da Europa, 2004), para o Conselho da Europa - são: I) Transformar as fronteiras em bases de diálogo e cooperação ao invés de linhas dividindo a comunidade europeia; II) Desenvolvimento dos governos locais; III) Redução das disparidades econômicas e sociais nas regiões de fronteira; IV) Criação de uma legislação internacional para cooperações entre Euroregiões; e V) A disseminação das contribuições legais do Conselho da Europa, Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais.

As ações práticas propostas neste documento incluem: I) Assistência técnica fornecida pelo Conselho da Europa para as instituições envolvidas em projetos transfronteiriços; II) A promoção da idéia de projetos transfronteiriços; III) Elaboração de um instrumento legal regulando as atividades das Euroregiões. Interessante notar que, neste documento, trata-se mais dos projetos transfronteiriços do que das cooperações transfronteiriças.

#### **4.1.5 Assistência Legal e Técnica para Cooperações Transfronteiriças na Comunidade Européia**

Além de toda a promoção das cooperações transfronteiriças pela Europa, o Conselho da Europa também possui políticas práticas na busca de seus objetivos prioritários, como a harmonização das questões legais referentes às cooperações transfronteiriças. Deste modo, o Conselho da Europa financia e provê suporte técnico e legal para Estados, regiões e governos locais envolvidos em tais cooperações. Todavia, na maior parte das vezes, esse suporte técnico e legal diz respeito à implementação da Convenção de Madri e seus Protocolos adicionais. Este tipo de assistência técnica e legal já foi utilizado pela Rússia em 2004 e, de maneira similar, pela Ucrânia em 2003. O Conselho da Europa também oferece consultoria sobre ações a serem tomadas após a ratificação da Convenção de Madri como na Bósnia-Herzegovina em 2004. (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

Entre as atividades realizadas na esfera dos governos locais pelo Conselho da Europa, temos a instalação da Euroregião Prespa/Ohrid na fronteira entre Albânia, Macedônia e Grécia. Um grande esforço foi realizado para a criação da Euroregião Nis-Skopje-Sofia na fronteira da Bulgária, Macedônia e Sérvia e a Euroregião chamada de Eurobalkans<sup>36</sup> passou a existir a partir de 21 de setembro de 2003 (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

Similarmente em resposta à Declaração de Chisinau (Conselho da Europa, 2003) vários órgãos do Conselho da Europa têm tomado medidas para a conclusão e implementação de acordos interestaduais baseados no modelo da Convenção de Madri. Em função disto várias reuniões informais com representantes de diversos Estados europeus foram organizadas em 2004 (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

---

<sup>36</sup> Eurobalkans.

## **4.2 As políticas da União Européia para as Cooperações Transfronteiriças**

### **4.2.1 Políticas e Instrumentos de Implementação de Políticas da União Européia face às Cooperações Transfronteiriças**

Tanto o Conselho da Europa quanto a União Européia consideram que as cooperações transfronteiriças constituem uma prioridade como políticas para o desenvolvimento da Europa. Para a União Européia, as cooperações transfronteiriças são um importante instrumento político para garantir o desenvolvimento equilibrado e a integração da Europa. Em função dessa idéia, as cooperações transfronteiriças passaram a ser traduzidas como uma política européia que promove a integração regional em face de uma Europa unificada, além de estabelecer uma política de boas relações diplomáticas com os Estados que fazem fronteira com a União Européia (União Européia, 2004).

Um dos objetivos da União Européia para as cooperações transfronteiriças é prevenir o isolamento das regiões de fronteira, uma vez que normalmente, nos Estados europeus, as regiões de fronteira são tratadas de forma periférica, ou seja, ignoradas pelas principais políticas públicas como projetos de desenvolvimento econômico, entre outros fatores. Em razão disto as regiões de fronteira na Europa costumam ser subdesenvolvidas sócio-economicamente. Entretanto, com a integração européia, acredita-se que esta situação irá mudar, já que com o fim da fronteira internacional (eliminação das políticas protecionistas e discriminatórias)<sup>37</sup> várias novas políticas sobre questões econômicas e sociais poderão ser implementadas, inclusive por meio das cooperações transfronteiriças e Euroregiões.

Contudo, as políticas adotadas pela União Européia para as Cooperações Transfronteiriças diferem das utilizadas pelo Conselho da Europa. A principal distinção está no fato de que os programas oferecidos pela União Européia para as cooperações transfronteiriças envolvem um significativo suporte financeiro. É fato que a União Européia possui mais recursos financeiros que o Conselho da Europa. Assim está mais habilitada a adotar políticas que envolvem uma demanda maior por dinheiro.

---

<sup>37</sup> É importante lembrar que, apesar da União Européia, a fronteira continua existindo no que diz respeito a competência política e social do Estado.

Suas principais políticas para as cooperações transfronteiriças são, portanto, os programas financiados pelos Fundos Estruturais (Structural Funds, 2007). Os programas mais importantes e utilizados são: Interreg, Phare, Tacis e Cards. Todavia, no planejamento do orçamento da União Européia relativo a 2007-2013, foram estabelecidas certas mudanças quanto a políticas de financiamento, o que provavelmente afetou a forma de funcionamento destes programas que conseqüentemente podem ter sido alterados (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

Novas políticas da União Européia para as cooperações transfronteiriças estão sendo planejadas em 2007, como o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria (*European Neighbourhood Policy*, 2007) e o Instrumento de Pré Acesso (*Instrument for Pre-accession Assistance*, 2007), ambos elaborados para estimular as cooperações com Estados que fazem fronteira com a União Européia e/ou que pretendem ser integrados.

Outra política que também está sendo elaborada é o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça (*European Grouping of Cross-Border Co-operation*, 2007) com o objetivo de reforçar a coesão interna e facilitar a criação de cooperações transfronteiriças. Destinado entre as políticas adotadas pela União Européia para as cooperações transfronteiriças dentro de seu território, como o Interreg, e as políticas para as cooperações transfronteiriças com Estados vizinhos, como o Phare, Tacis e Cards, o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça é de grande importância, uma vez que os órgãos da União Européia responsáveis pelos antigos programas diferem em responsabilidade, funcionamento e orçamento, que, por meio do grupo passarão a ser padronizados (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

A União Européia vem constantemente buscando elaborar um instrumento legal único, como o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça, que seja aplicável a todos os Estados membros da União Européia e seus Estados vizinhos. Este novo instrumento será provavelmente baseado em diferentes programas com recursos financeiros, como os Fundos Estruturais, o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria e o Instrumento de Pré Acesso. Uma das metas deste instrumento legal único seria a realização de alterações para fazer com que os programas de auxílio financeiro ficassem integrados (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

A União Europeia vem investindo parte significativa de seus fundos no desenvolvimento das cooperações transfronteiriças pela Europa, sendo ela a maior contribuinte do mundo para o auxílio de cooperações transfronteiriças. Os investimentos em cooperações transfronteiriças representam entre 5% a 10% dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu (*European Regional Development Fund*, 2007). No orçamento planejado para 2007-2013, estes investimentos aumentaram significativamente chegando a 7,5 bilhões de euros (Conselho da União Europeia, 2006), conforme a política de coesão da União Europeia, embora inicialmente estivessem planejado 13,2 bilhões de euros (União Europeia, 2004) para as cooperações territoriais europeias.

#### **4.2.2 Os Atores da União Europeia envolvidos no desenvolvimento das Cooperações Transfronteiriças**

A estrutura organizada pela União Europeia em relação às cooperações transfronteiriças é bastante complexa e envolve vários atores. A Diretoria Geral de Política Regional da Comissão Europeia<sup>38</sup> responsabiliza-se pela implementação das políticas regionais da União Europeia, incluindo as cooperações transfronteiriças das fronteiras entre Estados membros. Esta diretoria administra os três maiores fundos ligados às cooperações transfronteiriças: 1) o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu que funciona em 25 Estados membros; 2) o Instrumento de Políticas Estruturais de Pré-Acesso<sup>39</sup> que fornece assistência aos Estados candidatos a União Europeia (no que diz respeito à proteção do meio ambiente e desenvolvimento da rede de transporte); e 3) o Fundo de Coesão<sup>40</sup> que auxilia projetos de transporte e meio ambiente para os 13 Estados membros que possuem o PIB per capita abaixo de 90% da média da União Europeia. Entre estes fundos, o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu é o principal sendo ele o financiador do programa Interreg nas cooperações transfronteiriças entre Estados membros da União Europeia (INTERREG, 2007; *Politique régionales Inforegio*, 2007).

---

<sup>38</sup> Regional Policy Directorate-General (DG Regio) of the European Commission.

<sup>39</sup> Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA).

<sup>40</sup> Cohesion Fund.

Outro ator importante das políticas regionais da União Europeia é o Comitê das Regiões,<sup>41</sup> órgão de consultoria para a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu. Este comitê foi criado em 1994 e é composto por representantes dos governos locais dos Estados membros, tendo influência nas decisões da União Europeia e especialmente representando os interesses da União Europeia para os governos locais. O Comitê das Regiões coloca grande ênfase nas questões de desenvolvimento das cooperações transfronteiriças. Contudo, as cooperações transfronteiriças dos governos locais de Estados membros da União Europeia com governos de outros Estados é de competência da Diretoria Geral de Relações Externas<sup>42</sup> e da Diretoria Geral de Alargamento,<sup>43</sup> sendo ambos os órgãos da Comissão Europeia (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

#### **4.2.3 A Legalidade das Políticas da União Europeia face às Cooperações Transfronteiriças**

As bases legais da União Europeia para as cooperações transfronteiriças estão concentradas em três políticas oficiais: a de Coesão, a Europeia de Vizinhança e a de Pré-Acesso para Estados em Ascensão (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

O relatório, elaborado pela Comissão Europeia em julho de 2004 (União Europeia, 2004), relata algumas reformas a serem feitas na Política de Coesão, incluindo questões de cooperações transfronteiriças, determinadas como cooperações territoriais europeias,<sup>44</sup> como um de seus objetivos. Assim, tendo em vista suas experiências com o programa Interreg, a União Europeia anseia por reforçar as cooperações desenvolvendo os programas de cooperações transfronteiriças e criando uma rede para a troca de opiniões e experiências. As cooperações transfronteiriças são consideradas, então, como um instrumento político de promoção da coesão sustentável entre os Estados membros. Este mesmo relatório também propõe a criação de um novo instrumento legal (o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça) para depois de 2007 com o qual seria possível criar uma estrutura padrão de cooperações

---

<sup>41</sup> Committee of the Regions (CoR).

<sup>42</sup> DG External Relations.

<sup>43</sup> DG Enlargement.

<sup>44</sup> *European territorial cooperation*.

transfronteiriças, incluindo questões dos programas e dos financiamentos feitos pela União Europeia.

A importância das cooperações transfronteiriças para a União Europeia tem também se confirmado pelos programas de cooperações criados para Estados em ascensão ou vizinhos como: o Processo de Estabilização e Associação<sup>45</sup> focalizados em Estados do Balcãs Oeste e o Acordo de Parceria e Cooperação<sup>46</sup> para os Estados do Leste Europeu (*European Neighbourhood Policy*, 2007).

O novo instrumento de cooperação entre a União Europeia e os Estados vizinhos, aguardado para depois de 2007, é a Política Europeia de Vizinhança<sup>47</sup> que se baseia na ideia de uma Grande Europa: as cooperações transfronteiriças são consideradas um instrumento político importante deste conceito (*European Neighbourhood Policy*, 2007).

#### **4.2.4 Programas de Cooperações Transfronteiriças da União Europeia**

##### **4.2.4.1 Programa Interreg de Iniciativa Comunitária**

O Interreg é a maior iniciativa comunitária financiada pelos Fundos Estruturais, além de ser o primeiro instrumento de auxílio financeiro da União Europeia para as cooperações transfronteiriças funcionando desde 1990. O Interreg III<sup>48</sup> elaborado para o período de 2000 a 2006 seguiu o Interreg I (1990-93) e o Interreg II (1994-99) que buscaram auxiliar o desenvolvimento das regiões de fronteira e promover uma melhor integração entre os Estados membros da União Europeia. Na década de 90, o Interreg I e II possuíram 90 projetos associados ao custo de 6,5 bilhões de euros que foram financiados. Além do dinheiro financiado pelos fundos da União Europeia, o Interreg I e II também contaram com investimentos por parte dos Estados membros, regiões, governos locais e entidades privadas. O Interreg III teve, para o período de 2000 a 2006,

---

<sup>45</sup> *Stabilisation and Association Process (SAP)*.

<sup>46</sup> *Partnership and Co-operation Agreement (PCA)*.

<sup>47</sup> *European Neighbourhood Policy*.

<sup>48</sup> *Communication from the Commission to the Member States of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III (2004/c 226/02),* ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c\\_226/c\\_22620040910en00020027.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_226/c_22620040910en00020027.pdf)).



o orçamento de 4,875 milhões de euros, financiados exclusivamente pelo Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu (*European Regional Development Fund*, 2007).

O Interreg III é formado por 3 diferentes linhas de políticas. A linha A segue aquilo que foi o Interreg I e II A objetiva o financiamento de cooperações transfronteiriças entre governos locais em regiões contíguas, para o desenvolvimento de centros socioeconômicos por meio da elaboração de estratégias de desenvolvimento comuns a ambos os entes envolvidos, de maneira a buscar um desenvolvimento equilibrado da Europa. A linha B segue o modelo do Interreg II C e diz respeito a cooperações internacionais envolvendo governos nacionais, regionais e locais em relação a políticas de planejamento territorial, tendo, como meta principal, melhorar a integração da União Européia pela formação de grandes grupos de regiões europeias no qual se enquadram algumas euroregiões, apesar de haver distinção entre “euroregião” e “região europeia” no que diz respeito à nomenclatura política da União Européia. A linha C do Interreg III é uma nova política que inclui dois antigos programas desativados<sup>49</sup> e financia cooperações inter-regionais entre regiões e cidades divididas por fronteiras internacionais, conforme projetos específicos. O objetivo do Interreg III C é melhorar a eficácia das políticas de desenvolvimento regional, em especial das regiões mais subdesenvolvidas da União Européia (INTERREG, 2007).

O orçamento do Interreg III possui uma divisão específica que determina que a linha A receba 50% do dinheiro disponível. Para a linha B, deve ser garantido um mínimo de 14% e, para a C, o mínimo de 6%. Fora o financiamento feito pela União Européia, o Interreg III também recebe investimento dos Estados membros (INTERREG, 2007).

É importante darmos atenção aos princípios do Interreg III de acordo com a Comissão Européia. Primeiramente, os programas implementados por meio do Interreg III são baseados em programas conjuntos e estratégias comuns de desenvolvimento, sendo essencial que haja uma instituição de administração conjunta da cooperação transfronteiriça, como as euroregiões. Dá-se uma ênfase especial para a implementação e evolução de programas em regiões onde a estrutura da cooperação transfronteiriça,

---

<sup>49</sup> RECITE e Ecos/Ouverture.

envolvendo os governos locais, possui apoio dos governos nacionais. Além disso, o Interreg III A oferece dois tipos de programas a serem implementados: 1) Programas que dizem respeito a toda a região da fronteira envolvida na cooperação transfronteiriça; 2) Programas específicos para uma determinada localidade da região de fronteira (INTERREG, 2007).

Embora o Interreg seja previsto para os Estados membros da União Européia, uma aliança com os programas Phare, Tacis e Cards envolvendo Estados não membros também pode ser providenciada. Uma parte importante do Interreg III é o programa Interact que tem, como objetivo, realizar o intercâmbio entre os governos locais sobre as experiências geradas pelo Interreg III. Pelo Interact, também são financiados treinamento e assistência para as instituições administradoras dos programas do Interreg III. O Interact possui, como finalidade, consolidar instituições conjuntas, normalmente euroregiões, capazes de planejar, monitorar e administrar os projetos das cooperações transfronteiriças. A idéia central é que o Interact torne-se um banco de dados sobre os projetos realizados no Interreg. Interessante notar que o Interact foi criado em 2002 e que, em 2006, seu orçamento era de 25 milhões de euros (Interact, 2007).

#### **4.2.4.2 Programa Phare**

O programa Phare<sup>50</sup> (União Européia, 1998), criado em 2004, objetiva apoiar as regiões de fronteira de Estados candidatos à União Européia que tenham cooperações transfronteiriças com regiões de Estados membros da União Européia. Primeiramente, o Phare foi elaborado para os Estados da Europa Oriental candidatos à União Européia, assim promovendo a integração destes entre si mesmos e com Estados membros da União Européia. Podemos notar, por conseguinte, que a meta do Phare é contribuir para a redução da marginalização das regiões de fronteira por meio da implementação de programas de infra-estrutura e estimulação do desenvolvimento econômico. O Phare também funciona como instrumento introdutório, preparando estas regiões para utilizar o Interreg quando seu Estado for integrado a União Européia. Um dos pontos importante do Phare é a tentativa de se criar um gerenciamento e programas conjuntos

---

<sup>50</sup> O Programa Phare se chamava “*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*” e foi originalmente criado em 1998, mas em 2004 foi reestruturado para atender mais países em situações similares.

nas cooperações transfronteiriças. Todavia, a organização do Phare se mostrou ser tão problemática quanto à do Interreg, apesar do Interreg ser realizado somente entre Estados membros da União Européia.

A primeira fase do Phare foi realizada entre 1994 e 1999, incluindo 15 fronteiras internacionais, com um investimento de 1 bilhão de euros para os projetos. A segunda fase estabeleceu-se no período de 2000 a 2006 e teve a intenção de ser equivalente ao que é o Interreg III. Entre 2000 e 2003, foram financiados 343 programas pelo Phare com um custo de 645,3 milhões de euros e que representavam apenas 10% de todo o programa. Mais tarde, o programa recebeu mais 350 milhões de euros oriundos de fundos nacionais. O Phare foi criado tendo em vista três questões: 1) Projetos de infraestrutura e criação de instituições; 2) Grandes estruturas; e 3) Unificação de projetos de baixo custo (União Européia, 2004; Phare, 2007).

Considerando o fato de que oito dos Estados da Europa oriental, beneficiados pelo Phare, entraram para a União Européia no Alargamento de maio de 2004, algumas mudanças foram realizadas. Os novos membros da União Européia deixaram de receber auxílio do Phare e passaram a utilizar o programa Interreg. Todavia, o programa Phare foi passado para as regiões de fronteira da Romênia e Bulgária. O auxílio do Phare teve, como meta, o financiamento de projetos de infra-estrutura, preservação do meio ambiente, criação de instituições, economia local e, de forma menos significativa, projetos sociais e culturais. Em 2003, o Phare recebeu reforço de uma outra política da União Européia chamada de Iniciativa de Fronteira Externa<sup>51</sup> que forneceu 33 milhões de euros. O objetivo da Iniciativa de Fronteira Externa foi o financiamento de investimentos na área de cooperações transfronteiriças para regiões que, futuramente, farão fronteira com a União Européia bem como preparar os Estados candidatos à União Européia para a utilização do Interreg e dos Programas de Vizinhança (União Européia, 2004).

---

<sup>51</sup> *External Border Initiative (EBI).*

#### 4.2.4.3 Programa Tacis e Cards

O programa Tacis<sup>52</sup> (Comissão da União Europeia, 2003) busca promover as cooperações transfronteiriças, desde 1996, com os seguintes Estados da Europa oriental: Rússia, Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia. Faz parte da política oficial da União Europeia desde 2004, inicialmente dentro do Acordo de Parceria e Cooperação, agora em conformidade com Política Europeia de Vizinhança. O Tacis tem, como objetivo principal, desenvolver regiões de fronteiras por meio de projetos de infra-estrutura, proteção do meio ambiente e administração dos recursos naturais, além de promover negócios privados e crescimento econômico. Estes objetivos são normalmente realizados por grandes e pequenos projetos no auxílio de governos locais que desenvolvem cooperações transfronteiriças. Até 2007, o Tacis foi implementado em três fases sendo a primeira no período entre 1996 a 1999 com um orçamento de 110 milhões de euros; a segunda, entre 2000 e 2003, com um investimento anual de 30 milhões de euros; e a terceira fase, entre 2004 e 2006.

Em vista das dificuldades de se administrarem tantas atividades distintas com diferentes financiamentos, a União Europeia decidiu, em 2004, integrar o Interreg III A com o Tacis, tentando, também, desta forma, abrir caminho para a Política de Vizinhança (especificamente a Vizinhança Europeia e Instrumento de Parceria). Em 2006, estavam sendo conduzidos treze programas deste tipo (Interact, 2007).

O programa Cards<sup>53</sup> (União Europeia, 2000) envolve os Estados do Balcãs Oeste para a promoção das cooperações transfronteiriças.

#### 4.2.5 As Novas Políticas para as Cooperações Transfronteiriças após 2007

Durante a elaboração do orçamento da União Europeia para o período de 2007 a 2013, em vista do alargamento da União Europeia e buscando uma maior eficiência das

---

<sup>52</sup> O programa Tacis é chamado de “*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*” e se estende aos países da Ásia que pertenceram ao bloco soviético; o que incluiu até a Mongólia entre 1991 e 2003.

<sup>53</sup> O programa Cards é chamado de “*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans*”. Antes os Balcãs era atendido pelo Phare, mas em 2001 passou a ter um programa específico. Politicamente existe uma crença de que o apoio do Cards às Cooperações Transfronteiriças ajudará a dar estabilidade na região e desenvolverá a democracia nestes Estados.

políticas atuais de cooperações transfronteiriças, a União Européia planeja introduzir novas dinâmicas de apoio às referidas cooperações (*Structural Funds*, 2007).

Estas novas políticas incluem: a Cooperação Territorial Européia<sup>54</sup> ligada aos Fundos Estruturais,<sup>55</sup> na promoção das cooperações transfronteiriças dentro da União Européia; o Instrumento de Pré Acesso,<sup>56</sup> focalizado em Estados com perspectivas de se tornarem membros da União Européia; e os Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria<sup>57</sup> para Estados que fazem fronteira com a União Européia.

Uma vez que o número de fronteiras internas da União Européia aumentaram substancialmente com o Alargamento de maio de 2004, tornou-se necessário o desenvolvimento das políticas para as cooperações transfronteiriças dentro da União Européia. Assim, a União Européia passará a dar mais importância ao desenvolvimento das cooperações transfronteiriças de forma a elevar o seu status quanto política européia. Com estas mudanças, o Interreg fica como um objetivo terciário dos Fundos Estruturais e o programa Cooperação Territorial Européia passa a ser o objetivo principal, de maneira que as cooperações transfronteiriças terão maior significado entre as políticas regionais e demais atividades da União Européia<sup>58</sup> (União Européia, 2004).

Com estas alterações, a União Européia deseja reforçar as cooperações transfronteiriças pelos programas conjuntos, de modo que sejam realizadas mais cooperações nas regiões divididas por fronteiras internacionais e crie-se um espaço de troca de experiências dentro da própria União Européia.

Outra mudança importante diz respeito aos investimentos que serão fortemente majorados. Até 2006, um total aproximado de 5.85 bilhões de euros foi destinado ao programa Interreg, mas, com esses novos planos, a quantia deveria aumentar para 13.24 bilhões de euros em face do programa Cooperação Territorial Européia (União Européia, 2004), que deveria envolver 4% de todos os Fundos Estruturais. Todavia, em dezembro de 2005, o Conselho da União Européia reduziu esta soma para 7.5 bilhões de

---

<sup>54</sup> *European Territorial co-operation.*

<sup>55</sup> *Structural Funds.*

<sup>56</sup> *Instrument for Pre-accession Assistance (IPA).*

<sup>57</sup> *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).*

<sup>58</sup> Article 6 and chapter III of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund, COM(2004)495 final, 14 July 2004.

euros. A divisão dos investimentos entre cooperações transfronteiriças, internacionais e inter-regionais estabelecem-se, pois, para 77%, 19% e 4%, respectivamente (Conselho da União Européia, 2006). O investimento para essa política de integração deverá ser equivalente a 75% dos custos da implementação dos projetos, por meio do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu.

Conforme essa política, o auxílio terá, como objetivo, o estímulo das cooperações transfronteiriças econômicas e sociais por meio do desenvolvimento de pequenos negócios, turismo, intercâmbio cultural, administração conjunta do meio ambiente, sistema de transporte e infra-estrutura social (educação, saúde, etc.). Além disso, haverá auxílio para cooperações transfronteiriças de regiões marítimas, que estejam separadas pelo mar em 150 quilômetros no máximo. Ressalta-se que a meta da assistência às cooperações transfronteiriças marítimas é elaborar a administração marítima, a prevenção de riscos e desenvolver uma rede de pesquisa e trabalho neste campo. Uma política de informação e troca de experiências entre governos locais e regionais, em cooperações transfronteiriças, é um importante elemento para a assistência da União Européia (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

Tal Comissão tem proposto, ainda, a criação de uma nova unidade legal: o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça,<sup>59</sup> que teria a responsabilidade de implementação dos programas de cooperações transfronteiriças, além dos fundos europeus nas regiões de fronteira (União Européia, 2004). Este grupo europeu seria formado por governos locais e regionais. Esta política configura uma resposta às dificuldades apresentadas pelos governos locais no momento de efetivação de projetos conjuntos, visto que a maior dificuldade está no fato de que os governos locais, em cooperações transfronteiriças, estão submetidos a legislações nacionais distintas. O Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça buscaria então promover as referidas cooperações entre governos locais frente aos Estados membros da União Européia, facilitando, assim, a harmonização das legislações nacionais envolvidas, embora esta política seja de caráter voluntário.

---

<sup>59</sup> *European Grouping of Cross-Border Co-operation.*

O Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça provavelmente possuirá personalidade jurídica própria. O objetivo principal desta política é a administração e implementação dos programas que recebem financiamento da União Europeia. Contudo, o Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça estará baseado nos acordos de cooperações transfronteiriças já realizados e nas iniciativas dos órgãos responsáveis por estes acordos. Uma das características mais importantes do Grupo é a flexibilidade, uma vez que a sua estrutura específica, objetivos e métodos de ação serão definidos conforme a singularidade de cada acordo de cooperação. Entretanto, o modelo final do Grupo continua em discussão (*Politique régionales Inforegio, 2007*).

As outras duas políticas, nomeadas de Instrumento de Pré Acesso e Vizinhança Europeia e Instrumento de Parceria, são orientadas para Estados vizinhos da União Europeia, estão centradas nas questões de cooperações transfronteiriças. De acordos com estas duas políticas a serem adotadas, será oferecido auxílio técnico e financeiro para cooperações transfronteiriças entre Estados membros da União Europeia e Estados não membros - além de haver a possibilidade de assistência para cooperações entre Estados não membros (*Politique régionales Inforegio, 2007*).

O Instrumento de Pré Acesso é voltado para Estados candidatos à União Europeia, como a Turquia, Croácia e Macedônia, entretanto ele é estendido também a candidatos potenciais como a Albânia, Sérvia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina. Já o Vizinhança Europeia e Instrumento de Parceria é oferecido para todos os Estados vizinhos beneficiários da Política de Vizinhança Europeia, como a Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e outros Estados do Cáucaso sul e do sul mediterrâneo (*Instrument for Pre-accession Assistance, 2007*).

O Instrumento de Pré Acesso bem como o Vizinhança Europeia e Instrumento de Parceria (União Europeia, 2004) irão substituir os programas atuais como o Phare, Tacis e Cards. O investimento para estes dois novos programas deve corresponder a aproximadamente 12% dos fundos alocados para a Cooperação Territorial Europeia (União Europeia, 2006).

Esses programas políticos variam conforme a localidade geográfica e o Estado envolvido, principalmente no que diz respeito a Estados com perspectivas de integração

na União Européia e a Estados sem tal perspectiva. Entretanto, independente da situação do Estado frente à União Européia, há alguns benefícios comuns. Estas políticas têm como base a idéia de gerar benefícios comuns a ambos os lados da fronteira, visto que se busca a implementação de programas conjuntos com financiamento e gestão igualmente conjunta que tem, como meta, garantir benefícios a todas as partes envolvidas. Esse fato muda a concepção de que as políticas da União Européia somente podem trazer benefícios para os Estados membros e candidatos à integração.

Essas políticas têm praticamente as mesmas regras para todos os entes envolvidos, uma vez que um dos seus objetivos é harmonizar as diferenças - pela experiência as disparidades legislativas e administrativas se mostraram como um grande obstáculo na implementação das cooperações transfronteiriças. A União Européia tem perseguido, como um objetivo, a possibilidade de participação dos Estados membros e Estados candidatos, assim como Estados aliados, nas cooperações transfronteiriças em igualdade. Todos que tomarem parte nas cooperações transfronteiriças terão garantia de uma participação equilibrada e serão igualmente responsáveis pelo programa e pelas decisões sobre a implementação e o financiamento (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

O Instrumento de Pré Acesso tentará reforçar a estabilidade, segurança e desenvolvimento equilibrado da Europa. Esta política engloba questões regionais e de cooperações transfronteiriças por meio de financiamento, criação de instituições e outros investimentos. O Instrumento de Pré Acesso tenciona providenciar fundos para as cooperações transfronteiriças entre Estados membros e candidatos e entre os Estados candidatos. Os objetivos mais importantes dos programas adotados por esta política são: a) desenvolvimento econômico e social transfronteiriço (incluindo a redução das disparidades socioeconômicas entre os Estados); b) controle das questões ambientais; c) combate à criminalidade; d) melhorias na segurança e administração conjunta das fronteiras; e e) dinamização das relações sociais entre as populações das fronteiras (*Instrument for Pre-accession Assistance*, 2007).



Os projetos do Instrumento de Pré Acesso estão organizados para ocorrerem em três etapas. A primeira é o Plano Indicativo Financeiro Plurianual<sup>60</sup> que estabelece objetivos gerais para três anos. Atualizada anualmente, é feita para determinados países e programas. Conforme a linha do Plano Indicativo Financeiro Plurianual a Comissão Européia, em cooperação com certos Estados, irá elaborar o Documento de Planejamento Indicativo Plurianual<sup>61</sup> que é orientado por planejamentos específicos anuais e plurianuais conforme o Estado e o próprio programa (*Instrument for Pre-accession Assistance*, 2007).

Os projetos serão implementados por meio de uma administração descentralizada. A Comissão Européia dará prioridade aos projetos integrados em que cada um dos entes envolvidos seja capaz de implementar varias partes do projeto. Além dessa questão, a organização do Instrumento de Pré Acesso possibilita a implementação simétrica dos projetos em ambas as partes envolvidas, realizando assim a mesma atividade em cada lado da fronteira ao mesmo tempo, ou um projeto de um único lado da fronteira, mas que beneficie ambos os lados (*Instrument for Pre-accession Assistance*, 2007).

Conforme as negociações iniciais, o investimento total aproximado para a implementação integrada dos projetos do Instrumento de Pré Acesso e do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu somavam 469 milhões de euros e ainda deveriam ser discutidos no Conselho da União Européia (União Européia, 2006).

De maneira similar, o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria confirma a importância de uma política de estímulo para as cooperações transfronteiriças. Os projetos implementados de acordo com o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria serão baseados em acordos oriundos de outras atividades da União Européia orientadas pelas: Política Européia de Vizinhança, Parceria Estratégica de Mapas de Estradas com a Rússia,<sup>62</sup> Dimensão Norte<sup>63</sup> e o Processo de Barcelona<sup>64</sup> (*Politique régionales Inforegio*, 2007).

---

<sup>60</sup> *Multi-annual Indicative Financial Framework (MIFF)*.

<sup>61</sup> *Multi-annual Indicative Planning Documents (MIPD)*.

<sup>62</sup> *Strategic Partnership Road Maps with Russia*.

<sup>63</sup> *Northern Dimension*.

<sup>64</sup> *Barcelona Process*.

O Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria irão desenvolver cooperações transfronteiriças em fronteiras terrestres e marítimas. Assim como o Instrumento de Pré Acesso, o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria têm, como objetivos principais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões de fronteira, orientar questões comuns a ambos os lados (proteção do meio ambiente, cooperação cultural, saúde pública e etc.), garantir fronteiras seguras e eficientes assim como dinamizar as relações sociais entre as populações das fronteiras (*European Neighbourhood Policy*, 2007).

De acordo com o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria, a implementação dos programas plurianuais serão pautados na programação e administração conjunta conforme os seus princípios sobre parceria, complementação e financiamento. O orçamento total planejado para o Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria é de aproximadamente 1,1 bilhões de euros, em que 80% será destinado a fronteiras terrestres e 20% as marítimas (*European Neighbourhood Policy*, 2007).

### **4.3 Comparações entre as políticas de cooperações transfronteiriças do Conselho da Europa e da União Européia**

#### **4.3.1 Políticas convergentes**

Um ponto comum nas políticas adotadas pela União Européia e pelo Conselho da Europa - em face das cooperações transfronteiriças - é a crença na importância e nos benefícios destas cooperações para a integração europeia. Uma vez que ambas as instituições estão orientadas para a uma profunda integração da Europa, conforme os valores democráticos e os direitos humanos, as cooperações transfronteiriças recebem um grande apoio, porque contribuem na prática para a realização de tal objetivo. Deste modo, são elaboradas várias políticas para as cooperações transfronteiriças visando objetivos comuns, como estabilidade, segurança e integração da Europa. As políticas da União Européia e do Conselho da Europa têm, como meta principal, desenvolver as cooperações em todas as fronteiras europeias. Logo, isso se traduz em uma política de influência das duas instituições sobre toda a Europa.

A busca por uma melhor integração europeia traz conseqüentemente, como objetivo, complementar a reparação das conseqüências negativas causadas pelas fronteiras. Os obstáculos produzidos por práticas protecionistas geralmente afetam o desenvolvimento social e econômico das regiões de fronteira. Estas barreiras costumam cortar os contatos, cooperações e comércio entre as comunidades divididas pela fronteira. A União Europeia considera especialmente ser este fato um empecilho para o desenvolvimento equilibrado dessas regiões em toda a Europa. Portanto, as políticas regionais da União Europeia e do Conselho da Europa, que estimulam as cooperações transfronteiriças, são orientadas para solucionar este tipo de problema.

Não existe qualquer divergência entre o Conselho da Europa e a União Europeia quanto ao conceito e princípios aplicados às cooperações transfronteiriças. Em face disto, as duas instituições confirmam a dimensão regional de tais cooperações e sua importância para os governos e comunidades locais. Entretanto, na documentação oficial, em inglês, há distinção quanto à terminologia por cada instituição, de forma que a União Europeia utiliza o termo *cross-border co-operation* e o Conselho da Europa usa *transfrontier co-operation*, mas ambos possuem o idêntico significado.

Um princípio importante para a implementação das cooperações transfronteiriças é o respeito à legislação nacional aplicável a cada um dos entes envolvidos, assim como com os tratados internacionais ratificados pelos Estados a que cada membro da cooperação pertence.

Todas as políticas do Conselho da Europa e da União Europeia são opcionais. Contudo, no caso de ratificação de documentos legais, como a Convenção de Madri, este se torna obrigatório para todos os entes dos Estados signatários (os programas de financiamento das cooperações transfronteiriças pela União Europeia também são opcionais).

Tanto a União Europeia quanto o Conselho da Europa ressaltam a importância da criação de órgãos conjuntos de cooperações transfronteiriças, como as euroregiões, da mesma forma que valorizam a elaboração e administração de projetos conjuntos de cooperações. A equidade administrativa e compartilhamento de responsabilidade das

partes envolvidas são considerados elementos importantes para a utilização eficiente dos recursos recebidos, traduzindo-se em uma melhor resposta para as necessidades da região.

Também não há qualquer desacordo entre a União Européia e o Conselho da Europa no que diz respeito à definição das questões centrais das cooperações transfronteiriças. Como exemplo, podemos citar o fato de que ambas as instituições estão determinadas para reduzirem as barreiras produzidas pela diferença de legislações nacionais aplicáveis às cooperações transfronteiriças. Para solucionar este problema as duas instituições têm trabalhado na produção de uma legislação internacional adequada. Assim, o Conselho da Europa negocia a criação de um terceiro protocolo adicional para a Convenção de Madri que irá estabelecer o Grupo Transfronteiriço de Cooperação Territorial,<sup>65</sup> enquanto a União Européia negocia a criação do Grupo Europeu de Cooperação Transfronteiriça.<sup>66</sup> Estas duas instituições possibilitarão os governos locais, submetidos a diferentes legislações nacionais, a trabalharem em conjunto numa mesma base legal.

A organização mais importante das cooperações transfronteiriças são as euroregiões que constituem a base para a administração dos projetos conjuntos, incluindo os diferentes atores, como governos regionais e locais, comunidades, etc.

Desde o início dos anos 90, este modelo de instituição vem-se propagando substancialmente pela Europa. Atualmente, as euroregiões estão estabelecidas em praticamente todas as fronteiras da União Européia e se beneficiam de maneira complementar, com os programas do Conselho da Europa e da União Européia para as cooperações transfronteiriças. Logo, o Conselho da Europa procura estabelecer as euroregiões e criar uma base legal internacional para esta organização, enquanto a União Européia apóia as atividades das euroregiões e a implementação de determinados projetos.

Para valorizar significativamente as cooperações transfronteiriças, a União Européia e o Conselho da Europa costumam organizar congressos, seminários, palestras

---

<sup>65</sup> *Transfrontier Grouping of Territorial Co-operation.*

<sup>66</sup> *European Grouping of Cross-Border Co-operation.*

e treinamento para os entes envolvidos neste tipo de atividade. Da mesma forma, ambas as instituições possuem uma política de organização e de disseminação de informações sobre o assunto. O Conselho da Europa e a União Européia também apóiam pesquisas sobre cooperações transfronteiriças e possibilidades de desenvolvimento destas cooperações. Em função das políticas de informação, ambas as instituições possuem programas e iniciativas conjuntas.

#### **4.3.2 Políticas divergentes**

Apesar de várias semelhanças entre as políticas do Conselho da Europa e da União Européia na promoção das cooperações transfronteiriças, estas também diferem em vários aspectos, principalmente em razão da diferença de natureza de cada instituição e de seus métodos de trabalho.

O Conselho da Europa é uma organização internacional que inclui quase todos os Estados da Europa - salvo pela Bielorrússia - que tem, como objetivo, o desenvolvimento da democracia, a defesa dos direitos humanos, a segurança e a estabilidade da Europa. Além disto, os 46 membros do Conselho da Europa possuem diferentes modelos políticos e econômicos.

Já a União Européia é uma união política e econômica de 25 Estados europeus que tem, como meta, desenvolver a integração entre os seus membros. As duas instituições possuem diferentes potenciais para a utilização de sua influência, o que se traduz em diferenças de impacto nos processos de decisões dos Estados, como no volume de recursos financeiros disponíveis. A União Européia disponibiliza uma quantia de recursos financeiros substancial para as cooperações transfronteiriças. Com a Política de Coesão, a União Européia disponibilizara 7,5 bilhões de euros para os programas da cooperação territorial européia (Conselho da União Européia, 2006). A organização financeira da União Européia para alocação de recursos é melhor desenvolvida e abrange um maior espaço geográfico (daí, o financiamento do Conselho da Europa é substancialmente menor que o deles).

Estes fatores têm impactos principalmente nas políticas empregadas pelas duas instituições. O Conselho da Europa tem desenvolvido vários instrumentos legais para

facilitar as cooperações transfronteiriças. Sendo a Convenção de Madri o mais importante e conhecido, e soma-se a isto os Protocolos adicionais, as Declarações Políticas e Recomendações. Todos estes instrumentos legais atendem às cooperações transfronteiriças na Europa.

Em comparação com o Conselho da Europa observamos que a União Européia utiliza principalmente assistência financeira e técnica para as suas políticas de estímulo ao desenvolvimento das cooperações transfronteiriças, visto que os programas Interreg, Phare, Tacis e Cards são elaborados para financiar atividades específicas destas cooperações. Mesmo tendo ambas as instituições tido foco nas cooperações transfronteiriças, suas políticas abordam diferentes aspectos desta questão. Uma vez que o Conselho da Europa atribui grande importância para as atividades de disseminação da idéia de cooperações transfronteiriças, suas políticas tendem mais para as pesquisas elaboradas por especialistas sobre os projetos transfronteiriços. O Conselho da Europa também fornece assistência jurídica e administrativa para o estabelecimento de órgãos transfronteiriços, com destaque para as euroregiões. O Conselho da Europa financia mais projetos de menor complexidade (e custo) com o objetivo central de produzir relações de cooperações entre as comunidades.

Já a União Européia, em relação às cooperações transfronteiriças, está mais centralizada nos projetos de infra-estrutura, desenvolvimento econômico e social, assim como intercâmbios culturais. Uma parte substancial do investimento da União Européia é dirigida para projetos de infra-estrutura de grande porte. Logo, percebemos que os programas da União Européia são para a implementação de projetos transfronteiriços, enquanto que as atividades do Conselho da Europa têm a intenção de estabelecer cooperações transfronteiriças e garantir as condições adequadas para isto, como uma legislação internacional adequada sobre a matéria e apoio político dos Estados europeus.

Estas duas instituições também diferem quanto às características geográficas de suas políticas. A documentação oficial produzida pelo Conselho da Europa é de natureza universal e voluntária, sendo válida como instrumento legal para todos os Estados europeus signatários, enquanto as políticas da União Européia são elaboradas somente para os seus Estados membros e, em alguns casos, os Estados vizinhos. Contudo, após o Alargamento de Maio de 2004, as políticas de cooperações

transfronteiriças da União Europeia incluem quase toda a Europa. Uma das características dos programas da União centra-se na determinação geográfica. O Interreg apresenta-se como um programa específico para Estados membros. Já o Tacis volta-se para Estados da Europa oriental e o programa Cards é somente para Estados do Balcãs (oeste).

Recentemente - com as alterações da União Europeia sobre seus financiamentos -, a questão geográfica vem desaparecendo e dando lugar à importância política de cada Estado em função da União Europeia. Os programas da União Europeia a serem implementados, após 2007, são divididos entre os Estados com perspectiva de integração e Estados vizinhos (aqueles que não possuem perspectiva de integração atualmente).

Os instrumentos legais do Conselho da Europa para as cooperações transfronteiriças não possuem tal determinação geográfica, embora os métodos utilizados e a intensidade de apoio e monitoramento das atividades de cooperações transfronteiriças sejam organizados conforme as necessidades e condições de cada Euroregião. Por exemplo, o Conselho da Europa está fortemente envolvido na região dos Balcãs e do Cáucaso, da mesma forma que na Europa Oriental em geral, pois considera que as cooperações transfronteiriças não são bem desenvolvidas nestas regiões. As políticas do Conselho da Europa são praticamente divididas em duas partes: 1) o esforço do Conselho da Europa, junto com os governos nacionais, regionais e locais de estabelecer um instrumento legal europeu para as cooperações transfronteiriças; e 2) a implementação de projetos regionais de cooperações transfronteiriças selecionadas, como a criação de certas Euroregiões, por meio de auxílio legal para determinadas regiões.

Todavia, a União Europeia, devido à sua maior capacidade financeira, garante em seus programas, um maior incentivo das atividades de cooperação transfronteiriça, por meio de treinamento, projetos e financiamento de infra-estruturas de grande porte. Embora exista esta grande diferença financeira entre o Conselho da Europa e a União Europeia, é preciso reconhecer que o Conselho da Europa normalmente apóia questões transfronteiriças em que a União Europeia se demonstra bem menos envolvida. Este é o caso do financiamento do Conselho da Europa para o ensino de língua estrangeira nas

regiões de fronteira, visto que o conhecimento da língua do Estado vizinho é um ponto importante para garantir a qualidade das cooperações transfronteiriças e o convívio das populações de fronteira. O Conselho da Europa também garante uma atenção maior às cidades divididas por fronteiras internacionais (Conselho da Europa, 2003).

#### **4.3.3 A Política de Colaboração do Conselho da Europa e da União Européia a respeito das Cooperações Transfronteiriças**

Para uma melhor eficácia dos programas e projetos das cooperações transfronteiriças, faz-se necessária uma maior colaboração entre a União Européia e o Conselho da Europa, embora ambas as instituições já ressaltem a importância de uma parceria de maior ênfase para o desenvolvimento das cooperações transfronteiriças e priorizem esta questão.

A colaboração entre o Conselho da Europa e a União Européia é regulada pela Declaração Conjunta sobre Parceria e Cooperação (Conselho da Europa e Comissão da União Européia, 2001), que é um instrumento legal especialmente elaborado para a orientação das atividades realizadas em programas conjuntos da União Européia e do Conselho da Europa. Mesmo que as cooperações transfronteiriças não sejam determinadas como um tópico distinto dos programas conjuntos, uma das prioridades destes programas, afirmado na reunião do Conselho da Europa com a União Européia em 22 de maio de 2004, em Bruxelas, define-se como a promoção da Europa sem fronteiras. Certo número de projetos conjuntos da União Européia e do Conselho da Europa, como o programa conjunto para a promoção de um governo democrático e desenvolvimento social na região de Kaliningrado na Rússia (os programas de apoio as instituições sociais no sudeste europeu) referem-se ao desenvolvimento das cooperações transfronteiriças (Conselho da Europa e Comissão da União Européia, 2004). A cooperação entre a União Européia e o Conselho da Europa é principalmente percebida na Europa oriental, com destaque para o Leste Europeu e a Região Oeste dos Bálcãs.

A política da União Européia e do Conselho da Europa para a legalização das euroregiões são compatíveis, uma vez que essas instituições objetivam garantir a legalidade dos organismos transfronteiriços e suas relações com os governos. A prática de adoção de soluções complementares pela União Européia e o Conselho da Europa



tem um impacto substancial no desenvolvimento das cooperações transfronteiriças por toda a Europa.

#### **4.4 Considerações finais sobre as políticas regionais do Conselho da Europa e da União Européia em função das euroregiões**

Mesmo havendo alguns pontos comuns, traduzindo-se em atividades de colaborações da União Européia e do Conselho da Europa, ainda é preciso uma relação mais estreita entre as duas instituições, pois existem varias possibilidades de cooperações que ainda não foram devidamente exploradas. Tanto o Conselho da Europa como a União Européia estão voltados para novos desafios integracionais, como a promoção das cooperações transfronteiriças em local onde isto ainda não é bem desenvolvido ou em regiões de baixo desenvolvimento econômico e social, principalmente na Europa oriental e no Cáucaso. Logo, a participação política das duas instituições - na promoção da legalidade das cooperações transfronteiriças por toda a Europa - demonstra ser um bom modelo de cooperação a ser por ambas consideradas.

O modelo de cooperação entre a União Européia e o Conselho da Europa, em função das cooperações transfronteiriças, deve ser orientado pelo princípio da complementaridade de suas políticas e demais atividades. Os vários aspectos das políticas adotadas pela União Européia e pelo Conselho da Europa demonstram que cada uma destas instituições está-se especializando em determinadas questões referentes às cooperações transfronteiriças, privilegiando, assim, aquilo que é mais do seu próprio interesse ou que está dentro de sua capacidade de atuação.

Para que haja melhores resultados nas cooperações transfronteiriças (e as duas instituições alcancem seus objetivos com uma Europa melhor integrada) faz-se necessário uma harmonização das políticas regionais da União Européia e do Conselho da Europa. Também é preciso avaliar por outro lado, a forma como as políticas regionais são recebidas nas euroregiões, considerando seus interesses gerais, seus limites, suas singularidades e seu próprio funcionamento.

## **Capítulo 5 - Estudos de casos sobre políticas regionais, euroregiões e integração regional na Polônia e na Lituânia**

### **5.1 A Euroregião da Silésia Tescheniana<sup>67</sup> e as questões de desenvolvimento e integração política e econômica em regiões de fronteira.**

#### **5.1.1 A Silésia Tescheniana e sua Euroregião.**

A Região da Silésia Tescheniana fica na fronteira nordeste da República Tcheca e sudoeste da Polônia. Sua área é de aproximadamente 1.400 km<sup>2</sup> com 630.000 habitantes em seu território, sendo 360.000 tchecos e 270.000 poloneses. Equivalente a vários importantes centros industriais, o grande recurso da região atualmente está em suas atrações turísticas. A indústria desenvolveu-se, em grande medida, com base nas matérias-primas locais: carvão mineral e minérios de zinco e chumbo. Nos últimos anos, a importância do setor tradicional de matérias-primas (mineração, siderurgia, coque) no âmbito da economia da região tem diminuído gradualmente em favor da indústria eletro-mecânica, energética, de aquecimento, da indústria alimentícia e automobilística, e tem significado cada vez maior para a região as indústrias baseadas nas mais novas tecnologias (*Central Statistical Office, 2007*).

Estabelecida em 1998 pela assinatura de um acordo entre associações de municípios e conselhos regionais de cooperação e desenvolvimento, tanto do lado tcheco quanto do polonês, a euroregião da Silésia Tescheniana, tem por objetivo, apoiar a efetivação de políticas de planejamento especialmente nas áreas de informação, transporte, segurança, turismo, ecologia, esporte, cultura e educação.

#### **5.1.2 As Questões de Economia Política da Euroregião na União Européia: o caso da Polônia**

De acordo com a União Européia, com a integração regional gerada pela União Européia - na qual a Polônia, como vários outros países da Europa oriental, passou a fazer parte desde maio de 2004 -, a situação nas áreas de fronteiras mudou

---

<sup>67</sup> Polonês: Euroregion Śląsk Cieszyński

significativamente, principalmente em função dos fatores econômicos nos quais a União Européia está pautada. Os resultados demonstram que a Polônia se transformou num lugar aberto para negócios em face da busca pelo mercado ideal, que é definido pelos empresários locais como: “qualidade européia, preços poloneses e tributação tcheca<sup>68</sup>”. Assim a euroregião da Silésia Tescheniana virou um excelente lugar para novos investimentos.

Um dos exemplos estudados na euroregião é o caso do empresário Marek Glinkowski. Ele possui uma empresa de portas e janelas sediada na Polônia, mas o mais próximo possível dos consumidores tchecos. Desta forma, utiliza a cidade de Cieszyn, capital da euroregião da Silésia Tescheniana, dividida ao meio entre a República Tcheca e a Polônia desde o Conflito de 1919<sup>69</sup>. A empresa de Glinkowski enfatiza a forma como o mercado polonês está avançando sobre os mercados vizinhos, que foram abertos recentemente. Como consequência, as exportações da Polônia de 61 bilhões de dólares americanos, em 2003, passassem para 95 bilhões de dólares americanos em 2005 (*Central Statistical Office, 2007*).

Até a Polônia entrar para a União Européia em maio de 2004, Cieszyn, conhecida pelos Habsburgos como a Pequena Viena, era uma cidade de porte médio na periferia da Polônia, isolada do resto do país pelas estradas mal cuidadas e da Europa pela fronteira. Antes de pertencer à União Européia era difícil conseguir realizar negócios, mesmo que simples compras no lado Tcheco devido a complicada burocracia e aos requerimentos. De acordo com Glinkowski, seu negócio, fundado em agosto de 2004, jamais teria dado certo antes da União Européia. Graças ao vasto mercado polonês, as portas e janelas são de 10% a 15% mais baratas do que na República Tcheca, de modo que Glinkowski tem quatro vendedores no lado tcheco de Cieszyn e 12 instaladores de portas e janelas do lado polonês que cruzam a fronteira para levar o material comprado na Polônia e fazer a instalação, sendo esta submetida à tributação tcheca.

Para pequenas e médias empresas (como a do Glinkowski), a entrada da Polônia na União Européia modificou completamente o mercado. Ao invés de estar isolado por

---

<sup>68</sup> Value added tax (VAT).

<sup>69</sup> No Conflito de 1919 os dois Estados lutaram pelo domínio da região gerando a divisão da cidade.

barreiras alfandegárias e outras práticas protecionistas, podem-se vender os produtos em qualquer lugar. O maior problema de Glinkowski então, é a burocracia polonesa e a tributação doméstica, apesar de a tributação não ser muito maior do que em seus países vizinhos - mas a administração pública é largamente mais burocrática. Enquanto na Republica Tcheca determinada tributação sobre mercadorias e serviços são devolvidas em 60 dias nos casos de exportação, na Polônia o mesmo processo demora cerca de 6 meses, e tributação não é o único problema administrativo desse país.

Entretanto, as reclamações sobre a burocracia polonesa não são exclusivas de médios e pequenos empresários, de acordo com uma comparação do Banco Mundial (Banco Mundial, 2006), sobre o mercado em diferentes países. A Polônia ficou em 54º lugar atrás de países como o Kuwait e Armênia, estando abaixo de todos os outros países ex-socialistas com exceção da Eslovênia. O custo da criação de uma empresa na Polônia é de 22% do PIB per capita contra a média de 13% na região formada pelos países ex-socialistas. Uma vez que na Polônia um empreendimento comum, como a construção de uma casa, envolve 25 processos burocráticos e demora 322 dias, na região vizinha em média são 21 processos burocráticos e 252 dias, enquanto nos EUA leva aproximadamente 70 dias.

Para Glinkowski, bastaria que as normas para as empresas continuassem sempre as mesmas para que o mercado melhorasse. Segundo ele, o governo polonês está sempre alterando as regras, como as de tributação, além dos processos burocráticos serem extremamente formais e rígidos. Este revela-se um ponto importante na política polonesa, uma vez que o setor privado está preparado para competir internacionalmente, mas se confronta com a morosidade e rigidez do setor público. Esta é uma das razões porque tantos poloneses têm emigrado e o motivo pelo qual sediar as empresas nas áreas de fronteiras (formadas por Euroregiões) configura uma grande vantagem.

## **5.2 A Política Regional da União Européia na Lituânia: o Programa PHARE, INTERREG III e a Cooperação Territorial da Europa**

### **5.2.1 O Programa PHARE e o Desenvolvimento do Turismo na Lituânia**

Os anos de 2006 e 2007 foram caracterizados por grandes projetos turísticos na Lituânia. O Terceiro Programa Nacional de Desenvolvimento Turístico para o período de 2003 a 2006 foi concluído, uma legislação específica para SPAs foi elaborada e os projetos especiais de rota turística automotiva e um circuito turístico das águas foram iniciados (*Statistics Lithuania*, 2006.).

Em 2006, foi dada muita atenção para o estabelecimento de projetos de grande porte. A implementação do programa PHARE da União Européia com o projeto “O Anel Ciclístico no Oeste da Lituânia”<sup>70</sup> e o projeto “Desenvolvimento e Melhorias das Capacidades Turísticas dos Recursos Humanos nas Administrações Municipais e Regionais”<sup>71</sup> foi completada. O projeto “Desenvolvimento Piloto da Infra-estrutura da Rota Turística de Nemunas”<sup>72</sup> vem sendo implementado com sucesso (*Eurostat*, 2006.).

Com os “resorts” da Lituânia ganhando cada vez mais popularidade na Europa e suas cidades almejando o status de região de “resorts”, a criação de um instrumento legal regulando o desenvolvimento destas regiões fez-se necessária e acabou sendo criada. Especificamente, tornou legal a criação de regiões de “resorts”.

Entretanto, a maior atenção foi dada para a expansão em melhorias da infraestrutura turística do país, como a preparação de um plano especial para as rotas turísticas em rodovias nacionais e a criação de um circuito turístico das águas, que foram rapidamente iniciados. Os planos devem ser completados até o segundo semestre de 2007. Fornecem as prioridades de desenvolvimento das rotas turísticas com destaque para aquelas que envolvem obras de valor cultural, como cidades históricas, castelos, sítios arqueológicos e outros patrimônios históricos e culturais que possam ser turisticamente explorados.

---

<sup>70</sup> “*The Bicycle Ring in Western Lithuania*”.

<sup>71</sup> “*The Development and Improvement of Tourism Capabilities of Human Resources in County and Municipality Administrations*”.

<sup>72</sup> “*Pilot Development of the Nemunas Tourist Route Infrastructure*”.

No ano de 2006, o projeto “O Anel Ciclístico no Oeste da Lituânia” do programa PHARE foi implementado com sucesso. Durante a implementação deste projeto, a Rota Ciclística Litorânea<sup>73</sup> cobriu todo o litoral da Lituânia e mais 200 km foi construído. Ainda foram reconstruídos 24,33 km de rotas ciclísticas e colocados 533 sinais de trânsito ao longo da rota ciclística. A Rota Ciclística Litorânea passa pela região que o governo da Lituânia considerou como a mais pitoresco do país e se integra à Rota Ciclística de Neringa. No futuro farão parte da Rota Ciclística Turística Européia chamada de EuroVelo, que está sendo construída na Europa por meio da cooperação de associações de ciclistas, governos e Euroregiões. Calcula-se que o valor total deste projeto é de aproximadamente 3.042.374,00 de euros (*Eurostat*, 2006.).

O projeto Desenvolvimento e Melhorias das Capacidades Turísticas dos Recursos Humanos nas Administrações Municipais e Regionais envolveu um elevado orçamento para a sua execução, incluindo 120.763,00 de euros oriundos da União Européia e 40.254,00 euros vindos do orçamento nacional lituano (*Eurostat*, 2006.).

Conforme os dados oficiais 150 lituanos especialistas em administração turística foram treinados dentro deste projeto. Três novos módulos de treinamento voltados para especialistas em planejamento turístico local e regional e a publicação do livro “*Methodological Recommendations. Planning of Tourism*”, elaborado para auxiliar na preparação de documentação e planejamento de atividades turísticas, foram financiados pelo projeto (*Statistics Lithuania*, 2006.).

O projeto Desenvolvimento Piloto da Infra-estrutura da Rota Turística do Rio Nemunas do programa PHARE tem sua conclusão prevista para o final do primeiro semestre de 2007. O valor total deste projeto é de 2.665.699 de euros. De acordo com o projeto, durante 2006, seis atracadouros fixos foram concluídos ou estavam em construção e doze cais móveis foram introduzidos (*Eurostat*, 2006.).

Outro projeto, considerado muito importante (a que o governo da Lituânia vem dando ênfase em 2007) é o “Desenvolvimento da Marca Registrada de Negócios e

---

<sup>73</sup> “*The Seaside Bicycle Route*”.

Turismo na Lituânia”<sup>74</sup>. O governo da Lituânia acredita que o resultado deste projeto beneficiará a todo o país.

Junto a estes projetos, medidas específicas foram utilizadas para o combate ao impacto negativo da baixa estação da Lituânia, assim uma programação de eventos culturais foi implementada. De acordo com os dados do governo central da Lituânia foram investidos 173.849,00 de euros para a organização de eventos culturais na baixa estação de 2007, próximos aos “resorts”. O governo lituano acredita que o financiamento de eventos culturais é uma medida importante na redução do impacto negativo da baixa estação, de maneira que, neste período, os turistas possam encontrar atividades interessantes na região em que escolheram ir (*Statistics Lithuania*, 2006.).

Ultimamente, a Lituânia vem adotando uma política de observação de localidades com potencial turístico, com o objetivo de fazer com que estes lugares se tornem mais populares e entrem para o mapa das rotas turísticas. Um exemplo disto é a estrada em que o Papa João Paulo II peregrinou durante sua visita a Lituânia e que vem se transformando em rota tanto turística como de peregrinação.

Conforme os dados da OMC, a entrada de turistas estrangeiros na Lituânia é de 2 milhões, sendo 11% mais que 2004 e 1,4% a mais que a Europa do leste e central. A entrada de turistas estrangeiros na Lituânia em 2005 representou 2% do mercado na sub-região e a média anual de crescimento aumentou 13% no período de 2000 a 2005, sendo que, na sub-região, representou 4,6%. No período de janeiro a setembro de 2006, o número de turistas aumentou 9,6%, na sub-região 1%, sendo que os ganhos financeiros aumentaram 12% (Organização Mundial de Comércio, 2006).

De acordo com a OMC, os ganhos financeiros na Lituânia oriundos de turistas estrangeiros representam a quantia de 740 milhões de euros, o que é 3% da divisão de mercado da sub-região. O ganho para cada entrada individual de turista fica em torno de 345 euros (Organização Mundial de Comércio, 2006).

---

<sup>74</sup> “*Development of the Lithuania Tourism and Business Trademark*”.

### **5.2.2 O Programa INTERREG III e a Política Regional na Lituânia**

No ano de 2006 o programa INTERREG III da União Européia continuou na Lituânia. O ponto central desse programa é o apoio às cooperações transfronteiriças e inter-regionais para promover o equilíbrio e a estabilidade do desenvolvimento das regiões da União Européia. Este programa não é exclusivamente voltado para a Lituânia e, diferentemente das políticas regionais nacionais de desenvolvimento, o INTERREG volta-se para atividades de cooperações regionais que envolvam governos locais em regiões de fronteira situados em diferentes Estados, as cooperações transfronteiriças. Este programa é normalmente implementado em face de projetos na região de fronteira que foram criados e são administrados por governos locais situados em dois ou mais Estados distintos.

Desde 2004, quando a Lituânia passou a fazer parte da União Européia, os governos locais em região de fronteira demonstram seu interesse pelo programa INTERREG, o qual cobre uma gama variada de setores sócio-político-econômicos (como conservação ambiental, transporte, desenvolvimento econômico, cultura, educação, assistência social, etc.). Em uma observação mais detalhada, é possível perceber não só uma melhoria nos setores abordados pelo programa como também um aumento dos setores envolvidos, conforme a necessidade de cada região. Este programa vem desenvolvendo um papel importante na criação e manutenção de cooperações transfronteiriças, dando ênfase para os projetos elaborados por governos locais de diferentes Estados na fronteira que objetivam desenvolver uma região em comum (*Statistics Lithuania, 2006.*).

Uma atenção especial é dada ao programa, já que a implementação de projetos comuns, oriundos de cooperações transfronteiriças, gera uma nova territorialidade, uma vez que as pessoas, que vivem na região do programa, contribuem para o desenvolvimento da região e, ao mesmo tempo, aprendem sobre a essência da cooperação internacional, por meio da solução conjunta dos problemas e a certeza de que é possível resolver as diferenças. Pelos projetos elaborados nas cooperações transfronteiriças as populações de fronteira podem influenciar o desenvolvimento do seu país e a integração européia, mesmo que o seu comprometimento principal seja somente a de solucionar as necessidades da região em que vive.



O governo da República da Lituânia, buscando garantir as condições necessárias para que seus governos locais possam participar do programa INTERREG III criou uma legislação específica sobre a questão em janeiro de 2006. Esta legislação estabelece as competências das instituições envolvidas, os objetivos essenciais para o uso do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu<sup>75</sup> voltado para o financiamento dos projetos do programa INTERREG III, os recursos oriundos do orçamento nacional da Lituânia para o financiamento conjunto do programa, os princípios para a implementação dos projetos e a supervisão do programa. Da mesma forma, o Ministro do Interior ficou responsável pela administração da implementação do INTERREG III na Lituânia, preparando assim os documentos necessários para o financiamento conjunto oriundo do orçamento nacional da Lituânia e dos Estados vizinhos, além de ter feito os primeiros financiamentos.

Uma grande demanda por financiamentos conjuntos é, então esperada em 2007, quando a Lituânia com seus Estados vizinhos terão implementado os projetos do programa INTERREG III A. Entretanto, o governo da Lituânia tem a expectativa de conseguir recuperar 50% da sua parte do financiamento conjunto por meio dos projetos implementados, enquanto que os governos locais da Lituânia envolvidos nos projetos intenciam recuperar todo o investimento oriundo do financiamento conjunto no programa INTERREG III como um todo (*Statistics Lithuania, 2006.*).

Comparando os dados do programa INTERREG III para cada Estado, percebemos que uma grande parte do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional<sup>76</sup>, aproximadamente 17,5 milhões de euros, foi distribuído com complacência em função do programa INTERREG III A no que diz respeito às cooperações transfronteiriças entre a Lituânia, Polônia e a Região Russa de Kaliningrad e às cooperações transfronteiriças da Letônia, Lituânia e Bielorrússia. Está planejado que para o fim de 2008, nas regiões de fronteira da Lituânia, estarão implementados 196 projetos envolvendo em torno de 190 governos locais e outros órgãos da Lituânia. Ao final de 2008, boa parte do investimento oriundo do INTERREG IIIA entre a Lituânia, a Polônia e a Região Russa de Kaliningrad será provavelmente utilizado pela cidade de Alytus

---

<sup>75</sup> “European Regional Development Fund”.

<sup>76</sup> “European Regional Development Fund”.

(mais de 2 milhões de euros), cidade de Klaipeda (por volta de 1,7 milhões de euros) e pelo distrito de Lazdijai (1,2 milhões de euros). Conforme o INTERREG III A entre a Letônia, Lituânia e Bielorrússia, a maior proporção de auxílio irá para o distrito de Siauliai e o distrito de Utena, aproximadamente 1,5 milhões de euros e 1,2 milhões de euros respectivamente (*Eurostat*, 2006.).

Os projetos transfronteiriços entre a Lituânia e a Polônia que estão sendo implementados são bons exemplos de cooperações transfronteiriças. A implementação do projeto de serviço de prevenção a incêndio da cidade de Alytus com os distritos de Marijampole e Palenke garantirá a solução de futuros problemas de segurança na fronteira. Os bombeiros destas localidades compraram os equipamentos necessários (considerando a compatibilidade e a complementaridade) e passaram a organizar treinamentos de operações de resgate conjuntamente.

Outros projetos transfronteiriços possuem focos diferentes, sendo boa parte deles em função do desenvolvimento turístico que busca aumentar o número de turistas em uma determinada região. Este é o caso da cooperação transfronteiriça entre o distrito de Skuodas na Lituânia e a cidade de Malbork na Polônia. Estabeleceram vários centros de informações turísticas em seus vilarejos de modo a oferecer não somente informações sobre o turismo em seu país, mas também sobre o país vizinho, com especial ênfase na região fronteira destas duas localidades. Assim, os turistas que realizam uma viagem entre a Polônia e a Lituânia poderão ter informações sobre todo o percurso. Projetos similares estão sendo implementados entre outras cidades e distritos, como Alytus e Suvalkai, Taurage e Ilava, Silute e Pamarys.

Também ocorrem cooperações transfronteiriças relativas a projetos sociais e culturais, apesar de - em certos relatórios oficiais da Lituânia - estas atividades serem também consideradas importantes. Na prática, este tipo de cooperação transfronteiriça recebe menos financiamento das instituições internacionais e supranacionais. Entre os projetos deste tipo, planejados pela Lituânia e seus Estados vizinhos, encontramos a organização de acampamentos conjuntos para a juventude, competições musicais, programas culturais e educacionais e intercâmbio de material metodológico.

Uma determinada ênfase é dada para o legado e as necessidades culturais em função de etnias divididas entre os Estados e eventos de massa, como festivais de música. O desenvolvimento político da região indica que estas questões estarão presentes quando os objetivos das cooperações transfronteiriças da Lituânia forem renovados.

Outros pontos mencionados sobre as cooperações transfronteiriças, incluindo governos locais da Lituânia, envolvem questões como a facilitação de negócios com os Estados vizinhos, melhorias das estradas na fronteira, despoluição do mar Báltico e rios, entre outros fatores.

As cooperações transfronteiriças entre a Lituânia e a Letônia também são bem diversificadas. Um bom exemplo disto é o estabelecimento de uma região turística internacional chamada de País do Lago Báltico<sup>77</sup>; a criação de uma rota ciclística ligando cidades com parques ecológicos; a preservação das tradições (escultura em madeira, elaboração de cruxifícios etc.); projetos técnicos de desenvolvimento de infraestrutura rodoviária que estão sendo preparados; o plano de melhoria do serviço de saúde para os moradores das áreas de fronteira por meio de diagnóstico remoto; a negociação sobre a melhor maneira de garantir eletricidade para as populações na fronteira; fortalecimento da capacidade de administração financeira de pequenas e médias empresas em face das exportações e importações; e, finalmente, desenvolvimento conjunto de estratégias de renovação das regiões de fronteira (*Statistics Lithuania*, 2006.).

As instituições municipais, científicas, culturais e outros órgãos públicos da Lituânia, assim como certas empresas, estão envolvidas em mais de 70 projetos na região do Mar Báltico em face dos programas INTERREG III B e INTERREG III C com um suporte financeiro de 9 milhões de euros oriundos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu<sup>78</sup> (duas vezes maior do que a contribuição da Lituânia para os mesmos projetos). Os projetos destes programas buscam fortalecer e aumentar as relações de parceria entre os Estados europeus, auxiliando o desenvolvimento do sistema de transporte, rotas turísticas e promovendo a

---

<sup>77</sup> “*The Baltic Lake Country*”.

<sup>78</sup> “*European Regional Development Fund*”.

implementação de planos relacionados à economia, sociedade e proteção ambiental, mas sempre com o objetivo de melhorar as políticas de desenvolvimento regional e possibilitar a troca de experiência e informação (*Eurostat, 2006.*).

Devemos destacar que o ano de 2007 apresenta uma intensa implementação do programa INTERREG III na Lituânia. Logo, as instituições da Lituânia e seus parceiros estão-se esforçando para conseguir implementar seus projetos e alcançar os resultados esperados. Isto exige que todas as instituições envolvidas organizem bem seus recursos financeiros e melhorem suas habilidades administrativas. Logo para garantir o uso eficiente dos recursos financeiros, as instituições responsáveis pela implementação do programa estão criando órgãos de supervisão e regulação. Estas instituições também estão-se preparando para a implementação de novos programas agendados para o período de 2007 a 2013 e centrando-se no desenvolvimento da cooperação territorial.

### **5.2.3 A Lituânia e a Cooperação Territorial da Europa (2007 a 2013)**

No período orçamentário da União Européia de 2007 a 2013, o INTERREG se transformará no terceiro objetivo dos Fundos Estruturais<sup>79</sup> da União Européia, por meio da Cooperação Territorial Européia<sup>80</sup> que trata das cooperações entre as fronteiras internas da União Européia. Todavia, os Estados vizinhos não membros da União Européia participarão do programa Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria<sup>81</sup>. O desenvolvimento e implementação de todos estes programas na Lituânia é de competência do Ministério do Interior<sup>82</sup> (*Statistics Lithuania, 2006.*).

Entre 2007 e 2013, a Lituânia participará de cinco programas da Cooperação Territorial Européia: 1) programa de cooperação transfronteiriça entre a Lituânia e a Polônia alinhado com o programa da Letônia, Lituânia e a região do Báltico Sudoeste (região da Polônia, Alemanha, Dinamarca e Suécia) que é continuação do INTERREG IIIA; 2) programa de cooperação interestadual, que é continuação do INTERREG IIIB; 3) programa de cooperação inter-regional, que é continuação do INTERREG IIIC.

---

<sup>79</sup> “*Structural Funds*”.

<sup>80</sup> “*European Territorial co-operation*”.

<sup>81</sup> “*European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI*”.

<sup>82</sup> Este é um ponto importante, pois representa uma nova dimensão da diplomacia, envolvendo o Ministério do Interior nos acordos de cooperações transfronteiriças ao invés do Ministério das Relações Exteriores que tradicionalmente trabalha com os tratados e acordos internacionais.

Citam-se também dois programas de cooperação transfronteiriça, ora nomeados de Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria: 1) um, entre a Lituânia, Polônia e a Região Russa de Kaliningrad; e 2) outro, entre a Lituânia, Letônia e Bielorrússia (*Eurostat*, 2006.).

A República da Lituânia definiu que o Ministro do Interior será o chefe dos dois tipos de programa; no de cooperação transfronteiriça entre a Polônia e a Lituânia, conforme o objetivo da Cooperação Territorial Européia e no programa de cooperação transfronteiriça entre a Lituânia, Letônia e Bielorrússia, definido como programa de Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria<sup>83</sup>.

Para a implementação da Cooperação Territorial Européia e do programa Vizinhança Européia e Instrumento de Parceria, a Lituânia receberá 109,5 milhões de euros oriundos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu. Entretanto, devemos lembrar que os Estados parceiros, assim como a Lituânia, também farão suas próprias contribuições financeiras para os programas. O governo da Lituânia estima que o orçamento de sete anos, oriundo do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu para o programa com a Polônia, deve ser aproximadamente de 71 milhões de euros; no programa com a Letônia, aproximadamente 64 milhões de euros; no Báltico Sudoeste, 60 milhões de euros; na região do Mar Báltico, 230 milhões de euros; na cooperação inter-regional, 409 milhões de euros; na Lituânia, Polônia e Região Russa da Kaliningrad, 132 milhões de euros; e na Lituânia, Letônia e Bielorrússia, 42 milhões de euros (*Statistics Lithuania*, 2006.).

---

<sup>83</sup> Importante ressaltar que os programas estão na gerência do Ministro do Interior, mas os projetos são sempre organizados pelos governos locais na região de fronteira; o programa só existe para auxiliar os projetos.

## Considerações finais

Buscamos, neste estudo, detalhar o cenário da integração europeia no que diz respeito às políticas regionais e às euroregiões, considerando que - apesar de teoricamente a integração regional produzir benefícios a todos os Estados envolvidos -, na prática ela é obrigada a interagir com as iniquidades geoeconômicas inerentes ao território europeu. Portanto, para algumas regiões da Europa, a integração regional mostra-se prejudicial, pois produz um aumento das diferenças socioeconômicas entre as regiões mais ricas e as mais pobres, tanto dentro dos Estados como no território Europeu. Logo, as instituições responsáveis pelo processo de integração, principalmente a União Europeia e o Conselho da Europa, passam a carecer de políticas regionais e instituições de combate às disparidades socioeconômicas territoriais, com destaque para as fronteiras internacionais onde as diferenças econômicas se constituem como mais sensíveis.

Partindo desta hipótese três questões orientaram esta pesquisa:

- 1) Como a União Europeia e o Conselho da Europa estabeleceram, ou ainda estabelecem, suas políticas regionais?
- 2) Como as cooperações transfronteiriças e as Euroregiões são instituídas e como estão ligadas às políticas regionais?
- 3) Por que determinadas regiões da Europa, como certos Estados e as fronteiras, são os principais objetivos das políticas regionais?

Com relação à primeira questão, vimos que o Conselho da Europa é uma organização internacional que inclui quase todos os Estados da Europa, salvo pela Bielorrússia, que objetiva o desenvolvimento da democracia, a defesa dos direitos humanos, a segurança e estabilidade da Europa. Já a União Europeia é uma união política e econômica de 25 Estados europeus a fim de desenvolver a integração entre os seus membros. E estas características distintas, apesar das similaridades dos objetivos (como a integração regional), fazem com que as políticas regionais de cada organização operem de maneira singular.

Em decorrência, o Conselho da Europa se preocupa mais com uma integração política e, por isso, busca garantir que suas políticas regionais partam de boas bases

jurídicas para que as cooperações transfronteiriças sejam mais eficientes a ponto de estabelecer uma euroregião e, assim, consigam resolver suas diferenças políticas na instituição de políticas públicas - o que explica a maior preocupação do Conselho da Europa com os problemas das cidades divididas por fronteiras internacionais. Todavia, a União Europeia possui um foco mais econômico e estrutural, de maneira que suas políticas regionais envolvem um maior investimento financeiro.

Na maior parte dos casos, a União Europeia aplica suas políticas regionais dentro do seu território, nas fronteiras dos Estados membros, de forma que a cooperação transfronteiriça fica inserida na supranacionalidade da própria União Europeia. Tal fato se traduz em uma menor preocupação com a questão legal e política permitindo mais espaço para as questões estruturais. Logo, as políticas regionais da União Europeia se concentram mais em reduzir as disparidades socioeconômicas entre as regiões do que aumentar a integração política dos governos subnacionais. Como exemplo, já citado no capítulo 5, temos “O Anel Ciclístico no Oeste da Lituânia” que foi implementado pelo programa PHARE da União Europeia.

Percebe-se característica das políticas regionais da União Europeia em função da sua institucionalização, pois primeiramente era direcionada somente para os Estados membros e, em seguida, expandiu-se para os Estados candidatos e Estados vizinhos que fazem fronteira com os membros da União Europeia. O mesmo ocorre no financiamento por parte dos fundos estruturais da União Europeia, que priorizam as políticas regionais das fronteiras internas, como no caso do Interreg (enquanto que o Conselho da Europa proporciona políticas regionais a todos os Estados Europeus, com exceção somente da Bielorrússia).

Por conseguinte, as políticas regionais da União Europeia e do Conselho da Europa são estabelecidas conforme a natureza política das suas organizações promotora. A União Europeia prima como uma organização supranacional, formada por uma união econômica e monetária, utiliza as políticas regionais para corrigir as disparidades econômicas entre suas diferentes regiões, principalmente nas áreas de fronteira, com destaque para as fronteiras internas e as fronteiras com os Estados candidatos, e secundariamente com Estados vizinhos com baixas expectativas de integração com a União Europeia. Já as políticas regionais do Conselho da Europa se concentram em

solucionar problemas legais internacionais e promover o entendimento entre os governos subnacionais fronteiriços, para garantir uma maior estabilidade e integração política no cenário europeu.

No que diz respeito à segunda questão, verificamos que as cooperações transfronteiriças e as euroregiões são instituídas primeiramente em face das interações entre os governos subnacionais em territórios contíguos, mas, em Estados nacionais distintos. Embora a decisão de formar cooperações transfronteiriças e euroregiões seja de competência dos governos subnacionais, o Conselho da Europa é que estabelece o reconhecimento legal destas instituições e privilegia o modelo de euroregião como órgão das cooperações transfronteiriças.

Da década de 1960 a 1990, o Conselho da Europa foi o principal parceiro das cooperações transfronteiriças e euroregiões produzindo os maiores avanços institucionais na área, como a Convenção de Madri de 1980. Todavia, na década de 1990, a União Européia se aproximou das cooperações transfronteiriças e euroregiões tomando o lugar de destaque que antes pertencia ao Conselho da Europa.

Vários são os fatores que geraram esta aproximação, mas entre eles se destacam os seguintes fatos:

1) a integração regional da União Européia catalisa as disparidades socioeconômicas entre diversas regiões obrigando suas instituições a produzirem políticas regionais reparadoras. Todavia, a União Européia, por ser um órgão supranacional, carece de agências de campo e soluciona este problema por meio de políticas regionais direcionadas para as cooperações transfronteiriças e euroregiões, que passam a atuar como agências das políticas regionais;

2) na década de 1990, foi iniciada a negociação para a entrada de vários Estados da Europa oriental na União Européia e - como a catalisação das disparidades socioeconômicas seria ainda maior - foram criadas políticas regionais preventivas o que se traduziu num aumento das euroregiões nestas áreas. Da mesma forma, o Conselho da Europa, a União Européia dá preferência ao modelo da euroregião nas cooperações



transfronteiriças o que leva a uma forte redução dos outros modelos, como as comunidades de trabalho.

Historicamente as cooperações transfronteiriças surgem da “boa vontade” dos governos subnacionais, institucionalizam-se no Direito Internacional por meio da valorização das políticas regionais do Conselho da Europa e se difundem como euroregiões com a cooptação da União Européia que necessita de agências para as suas políticas regionais. Atualmente, as cooperações transfronteiriças no modelo de euroregiões estão prestes a se tornar uma organização política internacional, composta por governos subnacionais, reconhecidas pelo Direito Europeu.

O entendimento das políticas regionais norteia a resposta da terceira questão. Como as políticas regionais, tanto no Conselho da Europa quanto na União Européia, buscam a estabilidade política e econômica, prontamente determinadas áreas da Europa que apresentam uma maior instabilidade são os principais centros destas políticas. Esta é a razão pela qual as fronteiras detêm a maior parte das políticas regionais, uma vez que as diferenças entre os Estados são mais sensíveis em regiões de fronteira. Por exemplo: a fronteira da Polônia com a Alemanha, que é 100% coberta pelas euroregiões e dotada de políticas regionais oriundas da União Européia. Assim, as diferenças econômicas entre as regiões se tornou um fator determinante para a implementação das políticas regionais. Portanto, quanto maior forem as disparidades entre regiões contíguas na União Européia maior será a possibilidade destas receberem as políticas regionais. Destaca-se também o fato de que regiões politicamente instáveis como os Bálcãs também são objetos das políticas regionais, mesmo que em menor escala.

Em resumo: as cooperações transfronteiriças, atualmente, fazem parte da organização política territorial em praticamente todas as fronteiras da Europa. E que no que diz respeito à integração européia e internacionalização das regiões, as cooperações transfronteiriças (no modelo de euroregião) constituem somente um dos vários tipos de associações de cooperação internacional entre governos subnacionais na Europa, que, de certo modo, encontram-se em destaque pela existência de políticas específicas, para seu tipo distinto de organização, oriundas das duas mais famosas instituições políticas de integração européia: o Conselho da Europa e a União Européia. Assim, as euroregiões estão na maioria das vezes ligadas, mesmo que indiretamente, na implementação e

difusão das políticas regionais da União Européia com destaque para o programa Interreg.

De fato, os programas da União Européia para as cooperações transfronteiriças foram responsáveis pela grande popularização das euroregiões na década de 1990, quando a União Européia começou a financiar estes programas em larga escala. Todavia, o Conselho da Europa já garantia as práticas de cooperação transfronteiriças por governos subnacionais, por meio da Convenção de Madri e pela flexibilização das legislações nacionais sobre as competências dos governos regionais nas áreas de fronteira. Mesmo assim, os Estados europeus tiveram um papel importante na garantia da institucionalização das cooperações transfronteiriças tanto em face das políticas regionais como na Europa em geral.

As euroregiões se apresentaram como um modelo institucional que melhor se enquadrava para atuar como agência de implementação das políticas regionais da União Européia para as regiões de fronteira. Logo, a difusão das euroregiões por toda a Europa pode ser considerado um novo processo político que coloca as euroregiões como parceiras legítimas e legais da União Européia na programação de políticas regionais nas áreas de fronteira, embora não se deva esquecer que existem outros organismos políticos envolvidos com as euroregiões, como os próprios Estados nacionais.

É certo que o desenvolvimento das euroregiões não representa uma fragmentação política territorial ou perda do poder do Estado, mas uma nova forma de instituição política ligada à integração da Europa, principalmente com o fortalecimento da União Européia como órgão supranacional, que, apesar de sua força política, não possui uma agência apropriada para suas políticas regionais.

A cooptação das euroregiões pela União Européia teve um papel importante no Alargamento de Maio de 2004, quando vários Estados da Europa oriental entraram para a União Européia, uma vez que o programa Phare, com o objetivo de apoiar as regiões de fronteira dos Estados candidatos, necessitava de uma agência que se enquadrasse em seu programa e desenvolvesse projetos alinhados a sua política regional.

Com o sucesso desta parceria, as euroregiões foram valorizadas como agências de políticas regionais a ponto que o programa Phare virou um instrumento introdutório para o programa Interreg com políticas regionais voltadas para o período pós-integração. E o uso das euroregiões para políticas regionais, principalmente pela União Européia, estendeu-se para vários Estados europeus, inclusive nos Bálcãs.

Esta relação entre União Européia e euroregiões - em face da integração e políticas regionais - fez com que os programas coordenados em euroregiões se harmonizassem com a política supranacional: todas as políticas regionais implementadas por euroregiões com apoio dos programas da União Européia respeitam seus princípios legais.

A euroregião é produto da integração européia, sendo uma parte importante para a reestruturação política da Europa. Com a institucionalização da integração européia, a fronteira deixou de ser um ponto fundamental para o Estado nacional e passou a ser um problema, um obstáculo à integração. Por exemplo, a situação da Alemanha e da Polônia, que, além de estarem entre os maiores Estados desta integração, também são os que passaram por mais conflitos de fronteira e possuem uma disparidade socioeconômica substancial, mas que, agora, possuem suas fronteiras integradas e preenchidas por euroregiões.

A euroregião tem, assim, a função de ajudar a dissolver os obstáculos produzidos pela fronteira e as disparidades econômicas. E apesar do seu trabalho no plano micro-político, não deixa de ter um importante papel na integração macro-política da Europa. Logo, existe a possibilidade de que a fronteira, deixando de ser algo de interesse político da sociedade, que visa diminuir, ou até acabar, com os obstáculos de transações entre os Estados, seja substituída pela euroregião que representa os interesses da integração européia por meio das políticas regionais.

Assim, as políticas regionais dos Estados europeus, do Conselho da Europa e da União Européia se juntaram ao modelo político da Euroregião em prol da integração regional da Europa, produzindo uma política européia de desenvolvimento regional baseada na harmonização política, econômica e social que ocorre no processo de integração regional. Mais do que integrar regionalmente os Estados europeus e

principalmente a União Europeia, assim como outros órgãos, querem garantir que o resultado final da integração europeia seja de fato representado por um forte desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

### Documentos

ASSOCIAÇÃO DAS REGIÕES DE FRONTEIRA EUROPÉIAS. 1972. *Simpósio da associação das regiões de fronteira européias*. Strasbourg: Council of Europe.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA. 1993. Règlement n. 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993. *Journal des Communautés Européennes*.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPÉIA. 2003. *Tacis Cross-Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006*.

CONSELHO DA EUROPA. 1960. *Resolution nr 15. Standing Conference of Local Authorities*.

CONSELHO DA EUROPA. 1966. *Recommendation Rec(1966) 470 of the Committee of Ministers to member states about European co-operation between local authorities*.

CONSELHO DA EUROPA. 1980. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.

CONSELHO DA EUROPA. 1980. *Madrid Convention*.

CONSELHO DA EUROPA. 1985 *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg.

CONSELHO DA EUROPA. 1993. *Declaração de Viena*.

CONSELHO DA EUROPA. 1995. *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.

CONSELHO DA EUROPA. 2002. *Helsinki Declaration on regional self-government, MCL-13 (2002) 8 final*.

CONSELHO DA EUROPA. 2002. *Vilnius Declaration on Regional Co-operation and the Consolidation of Democratic Stability in Greater Europe*.

CONSELHO DA EUROPA. 2003. *Chisinau Political Declaration on Transfrontier and Interterritorial Co-operation between States in South-Eastern Europe*.

CONSELHO DA EUROPA. 2004. *Developing dialogue, co-operation and trust across European frontiers: the role and contribution of the Council of Europe, CM(2004)227, appendix 6*.

CONSELHO DA EUROPA. 2004. *European Commission/ Council of Europe Joint Programmes Scoreboard report, DSP(2004)21*.

CONSELHO DA EUROPA. 2005. *Recommendation Rec(2005)2 of the Committee of Ministers to member states on good practices in and reducing obstacles to transfrontier and interterritorial cooperation between territorial communities or authorities.*

CONSELHO DA EUROPA E COMISSÃO DA UNIÃO EUROPÉIA. Joint Declaration on Partnership and Co-operation. 2001.

CONSELHO DA EUROPA E COMISSÃO DA UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Joint Programmes Scoreboard report, DSP(2004)21.*

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. 1998. *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 169).*

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. 2006. *15-16 December European Council conclusions on the financial perspective for 2007-2013.*

STATISTICS AUSTRIA. 2007. *Facts and Figures. The Information Manager.*

STATISTICS LITHUANIA. 2007. *Survey of the Lithuanian Economy.*

UNIÃO EUROPÉIA. 1998. *Commission Regulation concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme, No 2760/98.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2000. *Council Regulation (EC) on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedônia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC, No 2666/2000.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2000. *Indicative Programme for the Tacis Cross-Border Co-operation (CBC) Programme 2000-2003.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Communication from the Commission to the Member States of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Comunicado da Comissão de Estados Membros da União Européia.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Phare Cross-border Co-operation, Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003, Thematic Evaluation Report.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), COM(2004) 627 final.*

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border co-operation (EGCC)*, COM(2004) 496 final.

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, COM(2004) 628 final.

UNIÃO EUROPÉIA. 2004. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (in Portuguese)*, COM(2004)495 final.

UNIÃO EUROPÉIA. 2006. *Conference report*. Cross-border Cooperation within IPA 2007-13, INTERACT Conference, Rome.

WORLD BANK. 2001. *World Development Indicators*.

### Livros e artigos

ACCIOLY, Hildebrando. 1986. *Manual de Direito Internacional Publico*. 11ª edição. Editora Saraiva, Rio de Janeiro.

ANDERSON, J. e O'DOWD, L. 1999. *Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance*. Regional Studies.

AYKAÇ, A. 1994. *Transborder regionalisation: an analysis of transborder cooperation structures in Western Europe within the context of European integration and decentralisation towards regional and local governments*. Sindelfingen: Libertas.

BALASSA, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Clássica Editora, Lisboa.

BALASSA, B. 1976. *Types of Economic Integration*. Machlup.

BAUMMAN, Zygmunt. 2006. *Europa*. Jorge Zahar Editor.

BENINGTON, J. e HARVEY, J. 1998. Transnational local authority networking within the European Union: passing fashion or new paradigm? In Marsh, D. (org.) *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.

BERRY, B.J.L. 1969. A synthesis of formal and functional regions using a general field theory of spatial behavior. In BERRY, B.J.L. e MARBLE, D.F. (org.) *Spatial Analysis*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

BYE, M. 1950. *Unions douanières ET donnés nationaux*. Economie Appliquée, Janeiro – Março.

BYE, M. 1971. *Relations économiques internationals*. 3ª Ed. Dalloz, Paris.

CEPAL. 1951 *Estudio económico de America Latina*. Santiago: CEPAL.

- COMISIÓN EUROPEA. 1994. *Europa al servicio del desarrollo regional*. Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMMISSION EUROPÉE. 1994. *Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions. Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomiques des régions de la Communauté*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CONSELHO DA EUROPA. *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*. Strasbourg: Council of Europe. 1995.
- D'ARCY, François. 2002. *União Européia: Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- DESTANNE DE BERNIS, G. 1977. *Relations économiques internationales*. 4<sup>o</sup> Ed. Dalloz, Paris.
- DENTERS, B; SCHOBEN, R; VAN DER VEEN, A. 1998. Governance of European border regions: a juridical, economic and political science approach with an application to the Dutch-German and the Dutch-Belgian border. In BRUNN, G. e SMITT-EGNER, P. (org.) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- DUVERGER, Maurice. 1983. *Sociologia da Política*. Almedina. Coimbra.
- EL-AGRAA, A. M. 1977. *Economic Integration Worldwide*. St. Martin's Press, New York.
- EL-AGRAA, A. M. 1998. The European Union: History, Institutions, Economics and Policies. 5a Ed. *The Economics of the European Community*. Prentice Hall Europe. Londres.
- EL-AGRAA, A. M. 1999. *Regional Integration: Experience, Theory and Measurement*. MacMillan. Londres.
- ESTEVAORDAL, A; RODRIK, D; TAYLOR, A; VELASCO, A. 2004. *Free Trade and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- FURTADO, Celso. 1969. *Formação econômica da América Latina*. RJ, Lia Editora.
- FURTADO, Celso. 1973. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. RJ, Civilização Brasileira.
- FURTADO, Celso. 1974. *O mito do desenvolvimento econômico*. RJ, Paz e Terra.
- FURTADO, Celso. 1998. *O capitalismo global*. SP, Paz e Terra.
- GOMES, Gustavo Maia. 1997. *Desenvolvimento e política regional na União Européia*. Brasília: IPEA. (Série Texto para Discussão/IPEA; 483).



- HAAS, Ernst. 2004. *The uniting of Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HAESBAERT, Rogério (org). 2001. *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. 1ª Reimpressão. EdUFF. Niterói.
- HASSINK, R; DANKBAAR, B; COVERS, F. 1995. *Technology networking in border regions: case study of the Euregion Maas-Rhine*. European Planning Studies
- HURREL, Andrew. 1995. Regionalism in Theoretical Perspective. In FAWCETT, Louise; HURREL, Andrew (Ed.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press.
- JOVANOVIC, M. N. 1998. *International Economic Integration*. 2a Ed. Routledge, Londres.
- KINCAID, John. 2001. Constituent diplomacy in federal polities and Nation-state: conflict and co-operation. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (Ed.). *Federalism and International Relations*. Oxford.
- KRASNER, Stephen D. (Ed.). 1983. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- KRUGMAN, P. R. 1991. *The Move Toward Free Trade Zones*. Economic Review. Novembro – Dezembro.
- KRUGMAN, P. R; OBSTEFELD, M. 1997. *International Economics: Theory and Policy*. 4a Ed. Addison-Wesley, New York.
- LOUGHLIN, John. 2000. *Subnational democracy in European Union? Challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- MEADE, J. E. 1953. *Problems of Economic Union*. Allen & Unwin, London.
- MEADE, J. E. 1955. *The Theory of International Economic Policy. Trade and Welfare*. Oxford University Press. London.
- MEADE, J. E. 1955. *The Theory of Customs Unions*. North-Holland Publishing.
- MERRIT, R.L. 1974. Locational aspects of political integration. In COX, K.R. e REYNOLDS, D.R. (org.) *Locational approaches to power and conflict*. New York: Sage
- MILAN, Jeřábek; Tomáš Havlíček, Jaroslav Dokoupil a kol. 2004. *České pohraničí - bariéra nebo prostor zprostředkování?* ACADEMIA.
- MILWARD, A.; S. B. SAUL. 1973. *The economic development of continental Europe, 1780-1870*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- NARLIKAR, Amrita. 2005. *Can Economic Integration Facilitate*

*Regional Conflict Resolution?* Centre of International Studies, University of Cambridge.

PELKMANS, J. 1997. *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Longman, Nova Iorque.

PERKMANN, M. 2002. *Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity. The case of the EUREGIO*. Leicester: University of Leicester, Working Paper.

PERKMANN, M. 2002. *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*. Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, England.

PREBISCH, Raúl. 1962. El desarrollo económico de America Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín Económico America Latina*.

RICQ, Charles. 2006. *Handbook of Transfrontier Co-operation*. University of Geneva.

RUBIO, Nathalie. 2000. *L'avenir des departments antillais*. Aix-en-Provence: La Documentation Française.

SADER, Emir. 1993. *Idéias para uma alternativa de esquerda à crise brasileira* (org). Ed. Relume-Dumará - Rio de Janeiro.

SADOWISKI. 2006. *Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier co-operation*. Report.

TINBERGEN, J. 1965. *International Economic Integration*. 2ª Ed. Elsevier, Amsterdam.

VINER, J. 1950. *The Customs Union Issues*. Carnegie Endowment for Peace.

WEINTRAUB, S. 1997. *The North American Free Trade Agreement*. M. Baer. Eds.

Páginas eletrônicas consultadas para a pesquisa

Alps Adriatic Working Community.

< <http://www.alpeadria.org/> >

Assembly of Europeans Regions.

<[www.a-e-r.org](http://www.a-e-r.org)>

Association of European Border Regions.

<<http://w3.are-regions-europe.org/INTERREGIONAL/GB-AEBR.html>>

Banco Mundial

< [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/) >

Central Statistical Office.

<<http://www.stat.gov.pl>>

COAST - ECOlogical NETwork for the promotion of convergent conservation strategies in COastal HABitatS of CommuniTy significance. Integrated Coastal Zone Management (ICZM).

<http://www.econet-coast.eu/description>

Carpathian Foundation International.

<http://www.carpathianfoundation.org/cf/web/hq/index.jsp?id=8>

Committee of Advisors for the Development of Transfrontier Co-operation in Central and Eastern Europe.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=130675&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Committee of Experts on Transfrontier Co-operation.

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/EREC1829.htm>

Comunità di Lavoro Regioni Alpine

<http://www.argealp.org/it/>

Congress of Local and Regional Authorities.

[http://www.international.lga.gov.uk/representation/local\\_and\\_regional/index.html](http://www.international.lga.gov.uk/representation/local_and_regional/index.html)

Council of European Municipalities and Regions.

[www.ccre.org](http://www.ccre.org)

Council of Europe. Treaty Office.

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>

EUREGIO.

[www.euregio.de](http://www.euregio.de)

Eurobalkans.

<http://www.eurobalkans.net/index.htm>

Eurocities.

[www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)

European Court of Justice and Court of First Instance.

<http://curia.europa.eu/>

European Economic Interest Grouping.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26015.htm>

European Neighbourhood Policy.

[http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm)

European Regional Development Fund.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm)

Euroregion Meuse-Rhin.  
<[www.euregio-mr.org](http://www.euregio-mr.org)>

Euroregion Śląsk Cieszyński.  
<<http://www.euroregion.olza.pl>>

Eurostat  
<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>

Eurovisa.  
<<http://www.eurovisa.info/>>

Four Motors for Europe  
<<http://www.4motors.org/>>

Instrument for Pre-accession Assistance.  
<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm>>

Interact  
<<http://www.interact-eu.net/>>

INTERREG  
<[http://www.interreg3c.net/sixcms/list.php?page=home\\_en](http://www.interreg3c.net/sixcms/list.php?page=home_en)>

Jornal Hoje. Globo. Barcellos, Caco. Paris.  
<<http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,VJS0-3076-20050629-100209,00.html>>

Organização Mundial do Comércio.  
<<http://www.wto.org/>>

PHARE  
<[http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm)>

Politique régionales Inforegio.  
<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm)>

Program Interreg IIIA – Czechy – Polska.  
<<http://www.interreg.olza.pl/index.php>>

Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000 – 2006.  
<<http://www.qca.pt/iniciativas/interreg.asp>>

Standing Conference of Local Authorities.  
<[http://www.coe.int/t/congress/1-Presentation/histoire\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/1-Presentation/histoire_en.asp)>

Steering Committee on Local and Regional Democracy.  
<[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Local\\_and\\_regional\\_Democracy/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/)>

Statistics Austria.  
<[www.statistik.at](http://www.statistik.at)>

Statistics Lithuania.

<[www.stat.gov.lt](http://www.stat.gov.lt)>

Structural Funds.

<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/sf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm)>

Tacis Cross Border Co-operation (CBC), P.8.1.6,

<<http://europa.eu.int./comm/archieves/leader2/rural-en/euro/p8-1-6.pdf>>

The Economist. January 2006. "Survey".

<<http://www.economist.com/>>