

## **XVII Encontro Nacional de Economia Política**

**Área:** 5 – Dinheiro, finanças internacionais e crescimento

**Subárea:** 5.1 – Economia monetária e financeira

**Sessões:** Ordinárias

### **Integração regional e convergência econômica real: lições da experiência europeia**

Simone Silva de Deos<sup>1</sup>

Giuliano Contento de Oliveira<sup>1</sup>

Paulo José Whitaker Wolf<sup>2</sup>

**Resumo:** Ao longo dos últimos cinquenta anos, o projeto de integração regional europeu tornou-se progressivamente mais complexo e passou a contar com um número cada vez maior de países-membros, bastante diferentes do ponto de vista estrutural. O artigo buscou avaliar os efeitos desse ousado projeto sobre as desigualdades socioeconômicas preexistentes entre esses países. A análise de indicadores selecionados mostrou que há indícios de convergência econômica real entre 1993 e 2010, ainda que a crise recente marque uma inflexão nessa trajetória. A criação de políticas e instituições comuns, capazes de auxiliar os países-membros mais atrasados a superar as estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento, pode ter contribuído para a convergência. Entre essas, destaca-se a política regional, ou de coesão, praticada na União Europeia. Contudo, o arranjo macroeconômico no âmbito da integração europeia limitou a política econômica dos estados nacionais, impondo limites à convergência.

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

**Abstract:** Over the last fifty years, the European regional integration project has become increasingly complex and has counted on an increasingly number of member-countries which are very different from the structural point of view. The article sought to evaluate the effects of this audacious project on socioeconomic inequalities pre-existing between these countries. The analysis of selected indicators showed that there are evidences of real economic convergence between 1993 and 2010, although the effects of the recent crisis. The creation of common policies and institutions in order to assist countries that are lagging behind to overcome the structures which characterize underdevelopment may have contributed to it. This is the case of the European Union's regional or cohesion policy. Nevertheless, the macroeconomic framework of the European regional integration project constrained the economic policy of the national states, imposing limits to the catching up.

**Key words:** Regional integration. Real economic convergence. European Union.

**Código JEL:** F50; F59; F33; F34.

---

<sup>1</sup> Professores do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp).

<sup>2</sup> Economista pelo IE/Unicamp, mestrando em economia na mesma instituição e pesquisador do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) do IE/Unicamp.

## 1 Introdução

A ousadia do projeto de integração regional europeu não possui precedentes na história. Este teve início no contexto adverso do pós-guerra, quando, por meio do Tratado de Paris, de 1951, criou-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Idealizada por Jean Monnet e apresentada aos europeus pelo então ministro das relações exteriores francês, Robert Schuman, a CECA previa a criação de uma alta autoridade comum, responsável por controlar recursos naturais essenciais à reconstrução das economias assoladas pelo maior conflito armado de todos os tempos.

Apenas alguns anos depois, em 1957, deu-se um passo além. O Tratado de Roma criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). Um dos principais objetivos da CEE era a constituição de um mercado comum europeu, o que pressupunha a significativa redução das barreiras tarifárias e não tarifárias existentes entre os países europeus e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países. Quanto à Euratom, esta previa o aumento da cooperação no âmbito da energia nuclear. Em 1961, as três comunidades (CECA, CEE e Euratom) passaram a contar com as mesmas instituições executivas, legislativas e judiciárias, o que deu origem à chamada Comunidade Europeia (CE), nos termos definidos pelo Tratado de Bruxelas.

Em 1985, após um período de avanços modestos, foi lançado o Programa para o Mercado Único, que previa a eliminação de todos os obstáculos remanescentes à livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre os países europeus, o que deveria ocorrer em um prazo máximo de sete anos. As modificações institucionais necessárias para que esse objetivo fosse cumprido foram viabilizadas pelo Ato Único Europeu, de 1986. Finalmente, em 1992, o Tratado de Maastricht criou a União Europeia (UE). Ela assumiria as funções da antiga CE e avançaria em direção a assuntos internos e de justiça, e de uma política externa e de segurança comum. O célebre tratado sofreu modificações em 1997, com o Tratado de Amsterdã, em 2004, com o Tratado de Nice, e em 2010, com o Tratado de Lisboa (Bulmer, 2001; El-Agraa, 2011).

Desde o Tratado de Roma, os europeus aventavam a possibilidade de se criar uma moeda única. Desde logo, portanto, a política macroeconômica tornou-se um tema de interesse comum. Com o fim da ordem de Bretton-Woods, os países europeus – mais vulneráveis às variações no valor relativo de suas moedas, uma vez que haviam reduzido as barreiras ao comércio existentes entre si – decidiram limitar as flutuações de suas taxas de câmbio em 2,25% (para cima e para baixo), o que daria origem à chamada “serpente”. Alguns países, entre eles a França, não conseguiram cumprir os termos do acordo, sendo obrigados a abandoná-lo algum tempo depois. Em 1979, foi criado o Sistema Monetário Europeu (SME): o sistema de bandas, enfraquecido, foi restaurado e uma unidade de referência, a Unidade Monetária Europeia (*European Currency Unit* -

ECU), foi criada. O SME arrastou-se até 1992, quando o Tratado de Maastricht criou um cronograma para a efetiva união econômica e monetária entre os países da UE (Eichengreen, 2000).

O referido cronograma previa três etapas. Na primeira, seria assegurada total liberdade de circulação de capitais na UE e seria buscado o aumento da coordenação das políticas macroeconômicas dos países membros. Na segunda etapa, seria criado o Instituto Monetário Europeu, composto pelos presidentes dos bancos centrais nacionais. Seriam também definidos os critérios que deveriam ser atendidos pelos países membros que quisessem adotar a moeda comum, quais sejam: i) a taxa de inflação não poderia ultrapassar em mais de 1,5% a média dos três estados que tivessem a inflação mais baixa; ii) as taxas de juro de longo prazo não poderiam variar mais de 2% em relação à média das taxas dos três estados com taxas mais baixas; iii) os déficits públicos nacionais deveriam ser inferiores a 3% do PIB; iv) a dívida pública não poderia exceder 60% do PIB; e v) as taxas de câmbio deveriam se manter dentro da margem de flutuação previamente autorizada.

Na terceira etapa, as taxas de câmbio seriam fixadas em relação à ECU, ao passo que o IME seria substituído por uma instituição supranacional e independente, que se tornaria responsável pelas políticas monetária e cambial de todos os países da zona do euro. A política fiscal continuaria a cargo dos estados nacionais, mas estaria sujeita a regras rígidas, conforme definidas pelo chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento. Tal acordo exigia o comprometimento de todos os países da zona do euro com a disciplina orçamentária. Esses países deveriam evitar déficits públicos e dívidas públicas superiores a 3% e 60% do PIB, respectivamente. Os países que, por algum motivo, desrespeitassem o acordo, estariam sujeitos a sanções. Todas as etapas foram cumpridas, de modo que o euro foi formalmente criado em 1º de janeiro de 1999. A nova moeda passou a ser utilizada nas transações diárias dos cidadãos europeus três anos depois (Neal, 2007).

Ao longo dos últimos cinquenta anos, o projeto de integração europeu tornou-se não apenas *deeper*, mas também *wider*. De fato, ao mesmo tempo em que se tornava mais complexo em várias dimensões, passou a contar com um número cada vez maior de países participantes. Esse número cresceu de seis (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) em 1951, para nove (com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido) em 1973, dez (com a inclusão da Grécia) em 1981, doze (com o ingresso de Espanha e Portugal) em 1986, quinze (com a entrada de Áustria, Finlândia e Suécia) em 1995, vinte e cinco (com a inclusão de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca) em 2004 e vinte e sete (com o ingresso de Bulgária e Romênia) em 2007.

Esses países eram bastante diferentes do ponto de vista estrutural. De fato, as *Europas* Setentrional, Meridional e Oriental entraram no bloco em condições muito diferentes: a primeira sempre foi o centro pujante do continente; a segunda era atrasada, do ponto de vista econômico,

social e até mesmo político; e a terceira enfrentava uma transição dolorosa para o regime capitalista, após mais de meio século sob o regime comunista<sup>3</sup> (Judt, 2007). Assim, uma questão central que se coloca é se o aprofundamento de um projeto de integração regional pode contribuir para a homogeneização de países tão diferentes do ponto de vista estrutural, como é o caso dos países europeus setentrionais, meridionais e orientais. Ou se, ao contrário, pode contribuir para aumentar as diferenças entre estes.

De acordo com a *teoria econômica ortodoxa*, a abertura das fronteiras viabilizaria um processo de equalização de variáveis reais, como o produto ou renda *per capita*, de todos os países participantes, independentemente de suas condições iniciais. Em outras palavras, a integração regional produziria “convergência econômica real” entre esses países. A ideia básica é que a eliminação dos obstáculos de qualquer natureza à livre-circulação dos fatores produtivos estimula os fluxos de capital e trabalho de onde eles são abundantes e baratos para onde eles são escassos e caros. O aumento do estoque de capital e a redução do número de trabalhadores nas regiões mais pobres, por sua vez, acelerariam o processo de *catch up* dessas regiões em relação às regiões mais ricas. O pressuposto fundamental é que o sistema de preços relativos contém todas as informações necessárias para que os agentes, agindo livremente e de forma racional, tomem decisões capazes de levar à melhor alocação possível dos fatores de produção (Armstrong; Taylor, 2000; Tondl, 2001a).

Mas, e quando se admite que outros elementos, para além do sistema de preços relativos, podem influenciar as decisões dos agentes? Nesse caso, os benefícios da integração regional, no que se refere à redução das desigualdades entre os países participantes, são menos óbvios, como sugerem as teorias econômicas alternativas à visão convencional. Mais que isso, a convergência econômica real pode deixar de ser a regra para se tornar a exceção.

A *teoria da nova geografia econômica*, por exemplo, demonstra que, uma vez que seja possível atender à demanda de outras regiões por meio de exportações, dado a abertura das fronteiras, as empresas preferirão concentrar sua produção em algumas poucas regiões, a fim de auferir economias de escala. Essas regiões serão aquelas que apresentarem maiores mercados e/ou facilidades, como infraestrutura adequada, por exemplo. Ocorre, porém, que à medida que uma região começa a atrair empresas, surgem incentivos para que outras empresas se estabeleçam ali. Isso porque existem economias de aglomeração. No limite, portanto, poucas regiões deverão concentrar a maior parte da produção, de modo que haverá um centro próspero e uma periferia decadente. Dessa forma, admite-se que a existência das chamadas “falhas de mercado” poderão levar à divergência, ao invés da convergência, entre as regiões envolvidas no projeto de integração regional. Isso porque essas falhas de mercado, embora não sejam precificadas, também são capazes de influenciar as decisões dos agentes (Krugman, 1991a, 1991b, 1998, 2011).

---

<sup>3</sup> À exceção de Chipre e Malta, que não passaram pelo regime comunista.

Outro fator capaz de influenciar a decisão dos agentes é a moeda, enquanto reserva de valor, como demonstra a *teoria pós-keynesiana*. Em um contexto de forte incerteza, os agentes preferirão reter ativos mais líquidos. Quando isso acontece, entretanto, esses agentes reduzem os seus gastos, sendo que a insuficiência de demanda gera a queda do produto, da renda e do emprego. Para os pós-keynesianos, o grau de incerteza e de preferência pela liquidez tende a ser maior na periferia do que no centro (Amado, 1998). Isso, por si só, constitui um problema, porque implica uma disposição relativamente mais baixa das famílias em consumir e, sobretudo, dos empresários em investir, nas regiões mais pobres.

Mas, em um contexto de integração regional, a situação pode tornar-se ainda mais grave. Quando se abrem as fronteiras entre regiões estruturalmente diferentes, é provável que haja um vazamento de recursos financeiros das regiões mais pobres para as regiões mais ricas, dado que ao invés de aplicar seus recursos na periferia, os agentes poderão preferir aplicá-los no centro. Isso faz com que o atraso das regiões mais pobres se perpetue. Nesse sentido, mesmo quando os agentes estão dispostos a investir na periferia, é possível que eles tenham de lidar com reduzida disponibilidade de financiamento ou, ainda, com condições bastante desfavoráveis em termos de taxas de juros e prazos, vis-à-vis àquelas verificadas no centro. De fato, há uma tendência de maior preferência pela liquidez dos bancos nas regiões mais pobres, ante o contexto de maior incerteza (Dow, 1982; Chick e Dow, 1988; Amado, 1998; Amado e Silva, 2000).

Por fim, a *teoria estruturalista* concebe o subdesenvolvimento como uma situação ou condição decorrente da forma como se estruturam determinadas economias. Em geral, as economias subdesenvolvidas são caracterizadas por um sistema produtivo heterogêneo e pouco diversificado, sendo os setores menos intensivos em tecnologia o seu motor propulsor, consequência de um processo de divisão internacional do trabalho orientado pelo princípio das vantagens comparativas, segundo o qual à periferia caberia produzir mercadorias intensivas em trabalho e recursos naturais, as quais seriam exportadas ao centro em troca de mercadorias intensivas em capital. Tais economias tendem a ser menos produtivas, gerando menores níveis de produto e renda, além de piores empregos, bem como mais vulneráveis às variações na demanda e nos preços internacionais.

Nessa perspectiva, a superação do subdesenvolvimento passaria necessariamente pela industrialização. E o fato é que a integração regional poderia ser um aliado importante nesse processo, uma vez que viabilizaria a ampliação dos mercados para os produtos industriais exigentes em escala, criaria novas oportunidades de exportação e permitiria que os países periféricos importassem em condições mais favoráveis aqueles bens que ainda não tivessem condições de produzir internamente.

Entretanto, é pouco provável que a indústria nascente da periferia tenha condições de competir com a indústria consolidada do centro, o que poderia levá-la a renunciar ao esforço de

industrialização e, assim, preservar o *status quo*. Por essa razão, entende-se que um tratamento igual aos desiguais, em um contexto de integração regional, tende a perpetuar ou mesmo a ampliar as desigualdades existentes entre os países participantes (Bielschowsky, 2000; Amado e Mollo, 2004; Medeiros, 2008).

Assim sendo, o objetivo desse artigo é verificar se existem indícios de que o aprofundamento do processo de integração regional europeu foi acompanhado por uma redução das desigualdades socioeconômicas entre os países integrantes do bloco, considerando o período entre 1993, quando passou a vigorar o Tratado de Maastricht, e 2010, quando entrou em vigência o Tratado de Lisboa. Sustenta-se que a política regional contribuiu para o processo de convergência verificado entre 1993 e 2008 na UE – condição que indica a insuficiência da teoria econômica ortodoxa para a explicação desse fenômeno –, mas que sua ação foi constrangida pelo arranjo macroeconômico. O trabalho está, pois, organizado da seguinte forma: a seguir, serão avaliados indicadores selecionados de convergência econômica real tendo-se como referência os vinte e sete países que hoje compõem a UE; depois disso, são apontadas algumas lições da experiência europeia, tendo-se como referência os resultados obtidos na seção anterior. Em especial, será destacado, de um lado, o papel da política regional da UE e, de outro, os limites impostos pelo arranjo macroeconômico do bloco. Ao final, são tecidas algumas considerações à guisa de conclusão.

## 2 Indicadores de convergência econômica real

A coesão econômica e social sempre figurou como um objetivo central do projeto de integração regional europeu. De acordo com o Tratado de Roma:

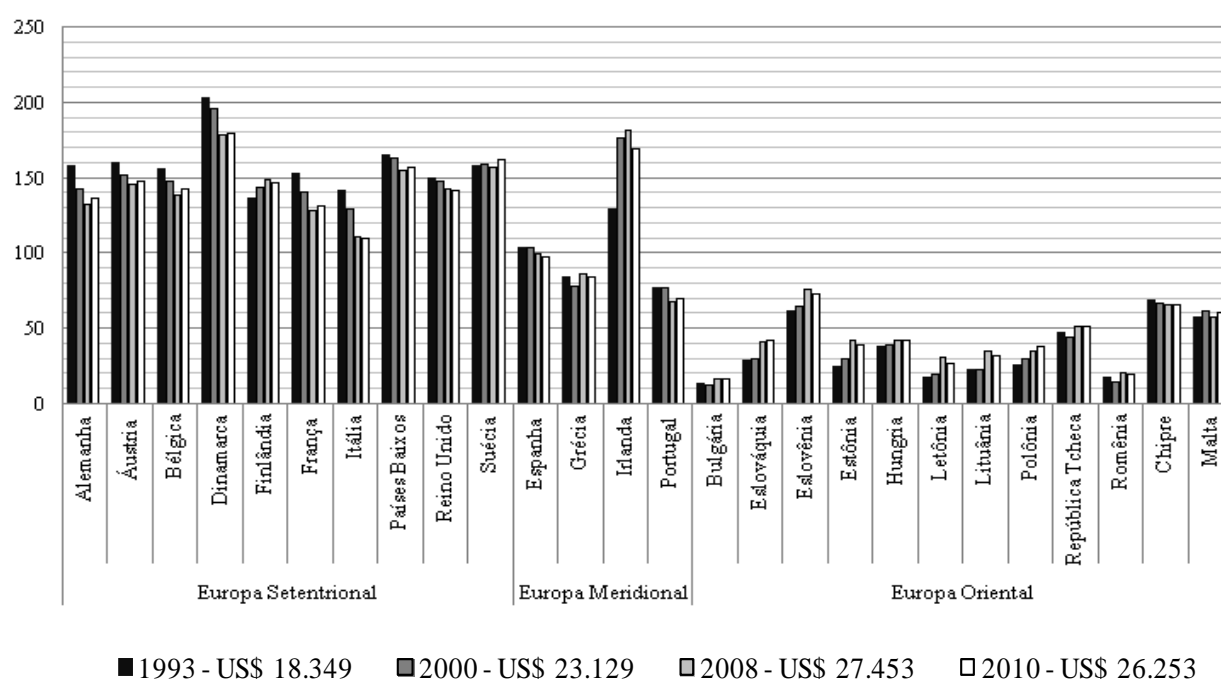
“In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to strengthening of its economic and social cohesion. In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness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

A fim de verificar se esse objetivo foi cumprido, dispõe-se de vários indicadores, os quais captam diferentes dimensões das condições de vida em um determinado conjunto de países ou regiões. Para os objetivos desse artigo, serão considerados os seguintes indicadores: a renda *per capita*, a taxa de desemprego e o perfil das relações comerciais intrarregionais.

O Gráfico 1 apresenta a renda *per capita* de cada país-membro em relação à renda *per capita* média de todos os países-membros do bloco europeu, de modo que  $UE (27) = 100$ . Observa-se que os europeus setentrionais são muito mais ricos que os europeus meridionais e que ambos são mais ricos que os orientais. Mesmo assim, há indícios de que a diferença entre o norte e o sul e entre o oeste e o leste se reduziu nas últimas duas décadas. A renda *per capita* média da UE cresceu ininterruptamente até 2008. Vale destacar que a renda *per capita* da maioria dos países das *Europas*

Meridional e Oriental cresceu mais que essa média<sup>4</sup>. O mesmo não se verifica para a maioria dos países da Europa Setentrional, cuja renda *per capita* cresceu menos que a média, razão pela qual a relação entre a renda *per capita* desses países em relação à renda *per capita* média caiu. Destaque para os desempenhos da Finlândia, na Europa Setentrional, para o da Irlanda, na Europa Meridional, e para o da maioria dos países da Europa Oriental, como Eslováquia, Eslovênia, os países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) e a Polônia, que apresentaram um aumento da renda *per capita* em relação à renda *per capita* média da UE de, aproximadamente, dez pontos percentuais durante o período de 1993 a 2008.

**Gráfico 1:** Renda *per capita* (UE 27 = 100) – 1993 a 2010 (anos selecionados)



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

Nota: Luxemburgo foi excluído pelo seu tamanho reduzido.

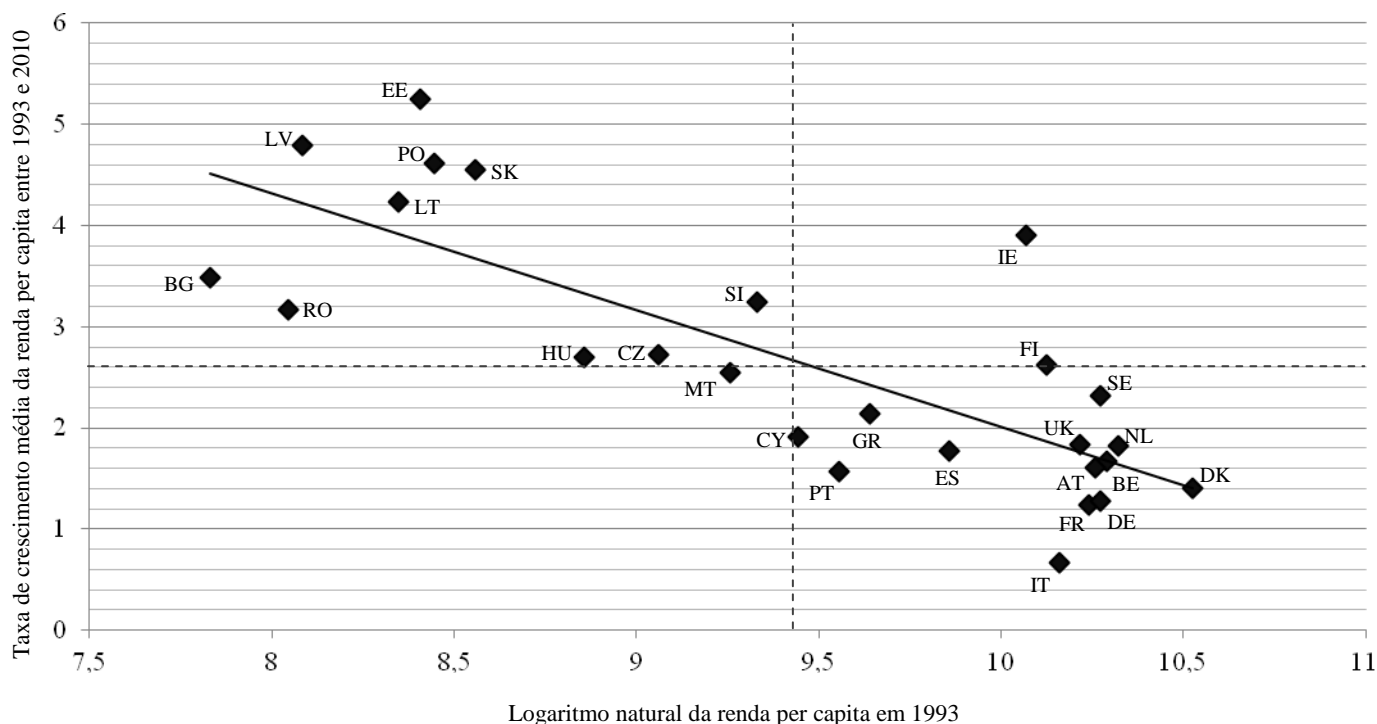
Não obstante, o processo de convergência das rendas *per capita* cessou a partir de 2008, em razão do aprofundamento da crise na Europa. Todos os países foram atingidos, ainda que em diferentes graus, o que pode ser constatado pela queda da renda *per capita* média da UE. Mas a periferia europeia<sup>5</sup> foi a principal prejudicada: a renda *per capita* dessas economias caiu mais que a média, ao passo que a renda *per capita* das economias centrais caiu menos que a média. Por isso, a relação entre a renda *per capita* dos países da Europa Meridional e Oriental e a renda *per capita* média caiu. Já no caso dos países da Europa Setentrional, essa relação cresceu.

<sup>4</sup> Por isso, a relação entre a renda *per capita* desses países em relação à renda *per capita* média cresceu.

<sup>5</sup> Integram o *centro*, os países da Europa Setentrional, e a *periferia*, os países das *Europas* Meridional e Oriental.

A tendência à convergência das rendas *per capita* também pode ser verificada a partir do Gráfico 2. No eixo horizontal, tem-se o logaritmo natural da renda *per capita* em 1993; no eixo vertical, tem-se a taxa anual de crescimento média da renda *per capita* entre 1993 e 2010. Cada ponto representa um país da UE. A linha de tendência que aproxima esses pontos tem a forma padrão:  $Y = A + \beta.X$  <sup>6</sup>.

**Gráfico 2** Convergência-beta – 1993 a 2010



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

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

Nota: Luxemburgo foi excluído pelo seu tamanho reduzido.

Na presença da chamada “convergência beta”, o coeficiente  $\beta$  deve ser diferente de zero e negativo. Esse parece ser o caso europeu, o que significa que os países que mais cresceram entre 1993 e 2010 foram os que tinham a menor renda *per capita* em 1993, ao passo que os países que menos cresceram foram aqueles que tinham a maior renda *per capita* no início do período considerado. Novamente, aqui o destaque cabe à Finlândia e à Suécia (no limite superior do terceiro quadrante), na Europa Setentrional, à Irlanda (no segundo quadrante), na Europa Oriental, e à maioria dos países da Europa Oriental (no primeiro quadrante). Deve-se observar que no primeiro quadrante estão os países mais pobres que cresceram aceleradamente; no segundo quadrante, os países mais ricos que cresceram mais rapidamente; e, finalmente, no terceiro quadrante, os países mais ricos que cresceram menos rapidamente.

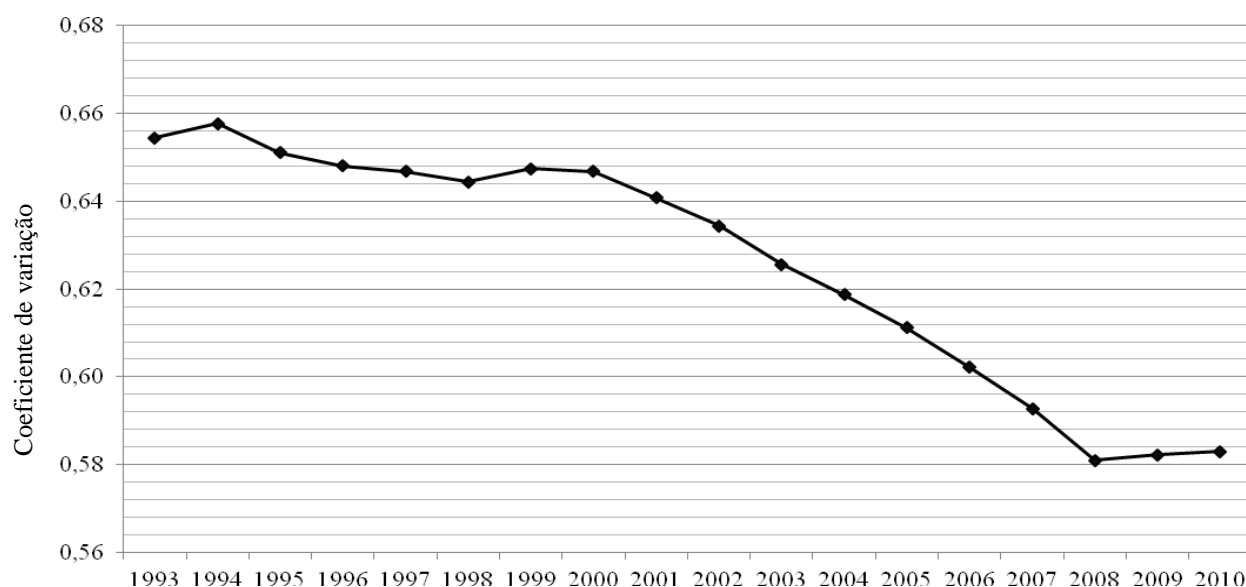
<sup>6</sup> Onde Y é a taxa de crescimento média, e X é o logaritmo natural da renda *per capita* em 1993.



Se a crise global e, particularmente, europeia não tivesse reduzido de forma tão expressiva as taxas de crescimento das rendas *per capita* a partir de 2008, sobretudo dos países das *Europas* Meridional e Oriental, a inclinação da reta de tendência seria ainda maior<sup>7</sup>. Vale dizer, os países mais pobres teriam crescido ainda mais rapidamente e o processo de convergência das rendas *per capita* teria sido mais significativo.

Por sua vez, o Gráfico 3 demonstra a evolução do chamado “coeficiente de variação”, uma medida de dispersão dada pela razão entre o desvio-padrão das rendas *per capita* dos países da UE e a média para cada ano considerado<sup>8</sup>.

**Gráfico 3** Convergência-sigma – 1993 a 2010



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

Nota: Luxemburgo foi excluído pelo seu tamanho reduzido.

Na presença da chamada “convergência-sigma”, o coeficiente de variação deve apresentar queda, o que ocorreu, no caso europeu, a partir de 2000. Já o aumento da dispersão das rendas *per capita* durante a segunda metade da década de 1990, deveu-se às dificuldades enfrentadas pela maioria dos países da Europa Oriental, que foram bastante prejudicados pelas crises da Ásia, em 1997 e, principalmente, da Rússia, em 1998. É preciso lembrar que a maioria desses países ainda possuía laços estreitos com Moscou. Sendo assim, quando a Rússia entrou em crise, arrastou consigo os países que pertenceram à antiga URSS, ou que foram estados-satélites dela anos atrás.

Nota-se ainda que, por causa da crise, a dispersão das rendas *per capita* deixou de cair em 2008, permaneceu inalterada em 2009 e voltou a subir em 2010. Isso mostra, mais uma vez, que a

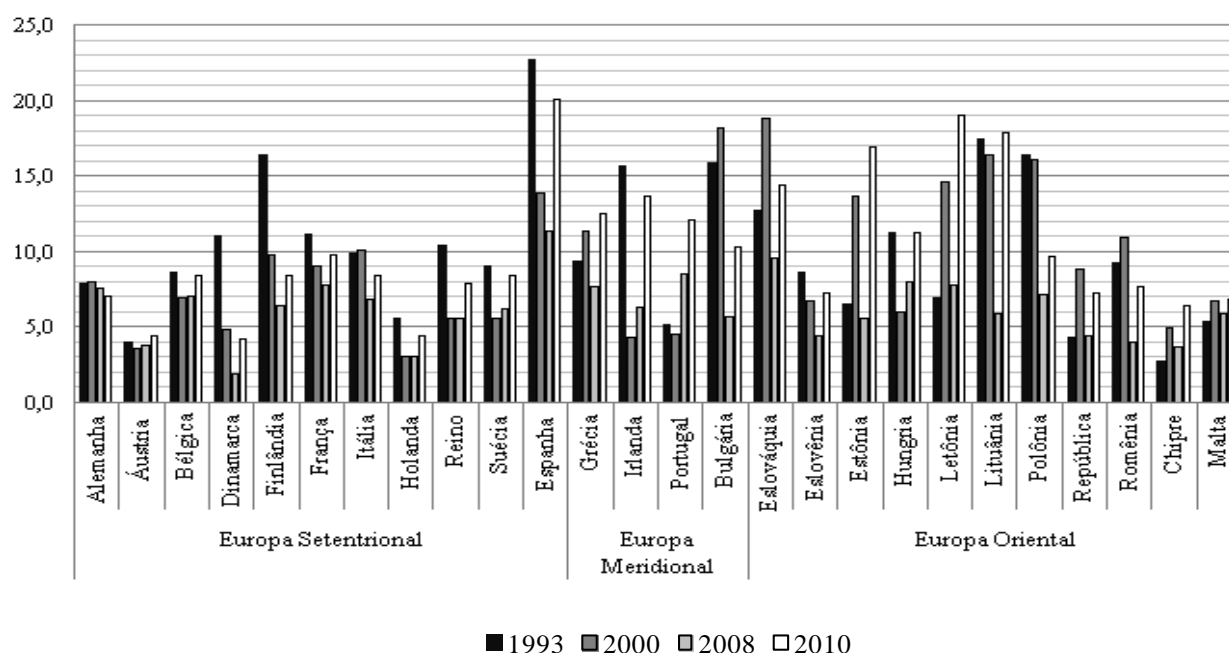
<sup>7</sup> Isto é, o coeficiente  $\beta$  teria sido mais elevado, em módulo.

<sup>8</sup> Um desvio-padrão elevado em relação a uma média baixa é mais relevante que um desvio-padrão elevado em relação a uma média também elevada. Daí a opção por tal indicador, ao invés do desvio-padrão simples.

crise comprometeu a continuidade do processo de convergência das rendas *per capita* até então em curso na UE.

A taxa de desemprego também constitui um dos principais indicadores das condições de vida em determinado país. O Gráfico 4 apresenta a proporção entre o número de pessoas que não estão trabalhando e a população economicamente ativa.

**Gráfico 4** Taxa de desemprego na UE (%) – 1993 a 2010 (anos selecionados)



**Fonte:** FMI. Elaboração própria.

Nota: Luxemburgo foi excluído pelo seu tamanho reduzido.

A expressiva maioria dos países-membros da UE encerrou 2008 com uma taxa de desemprego inferior à de 1993. Em muitos casos, inclusive na Europa Meridional e Oriental, essa queda foi muito pronunciada. Nessas regiões, a maior parte das vagas foi criada no setor de serviços. Além disso, segundo estudos da Comissão Europeia (1996, 2001, 2004, 2007, 2010), essa queda beneficiou também os jovens com menos de 25 anos, tradicionalmente, a faixa etária que mais sofre com a falta de oportunidades no continente. Destaque para a Dinamarca e a Finlândia na Europa Setentrional, para a Espanha e a Irlanda, na Europa Oriental, e para os países da Europa Oriental, como Bulgária, Eslováquia, os países bálticos (Estônia, Letônia, Lituânia), Polônia e Romênia, que chegaram a apresentar uma queda da taxa de desemprego de aproximadamente dez pontos percentuais durante o período considerado.

A crise, contudo, alterou radicalmente esse quadro. A taxa de desemprego cresceu vertiginosamente a partir de 2008, alcançando, e em alguns casos superando, os níveis verificados em 1993. Sem dúvida, os países da Europa Meridional e Oriental foram os mais afetados nesse processo. Parece pertinente a observação da Comissão Europeia (1996, 2001, 2004, 2007, 2010) de

que a taxa de desemprego tende a ser resistente à queda, mas não à alta, na UE. Afinal, para muitos países do bloco, apenas dois anos foram suficientes para reverter os avanços de quase duas décadas.

Por fim, resta a análise do perfil das relações comerciais intrarregionais. Com a eliminação gradual de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intrarregional, os países europeus acabaram por se tornar, cada vez mais, os principais parceiros comerciais uns dos outros. A parcela das exportações totais de cada país-membro que é destinada aos demais países-membros do bloco subiu de 33% em 1957 para 55% em 1974, e de 53% em 1981 para 61% em 1986, 62% em 1995, 63% em 2000 e 69% em 2005. Já a parcela das importações totais de cada país-membro que é proveniente dos demais países-membros do bloco subiu de 30% em 1957 para 51% em 1974 e 1981, 59% em 1986, 67% em 1995, e de 62% em 2000 para 69% em 2005. Ou seja, a importância dos demais países-membros para as exportações e importações de cada país-membro do bloco praticamente dobrou nos últimos cinquenta anos<sup>9</sup>. O comércio intrarregional é mais importante para os países das Europas Meridional e Oriental. Na Europa Setentrional, o destaque coube à Bélgica, Luxemburgo e aos Países Baixos, o que é natural. Os três países constituíram o primeiro grande projeto de integração regional da Europa, o Benelux.

Efetivamente, a constituição e o aprofundamento da integração na Europa resultaram não só em aumento do comércio entre os países da UE, mas em profundas transformações nas suas respectivas pautas de exportação. A esse respeito, a Tabela 1 apresenta a composição das pautas de exportação dos países-membros da UE em relação aos demais países do bloco, a partir de categorias de produtos definidas pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad): mercadorias de baixo valor-agregado (*commodities* primárias, bens intensivos em trabalho e recursos naturais e bens de baixa intensidade tecnológica) e mercadorias de alto valor-agregado (bens de média e alta intensidade tecnológica). Como se sabe, o que uma economia vende ao exterior é um indicador não apenas de sua inserção externa, como também de seu dinamismo interno, isto é, da sua capacidade de gerar renda e emprego por seus próprios meios. Em geral, quanto maior a participação de produtos mais sofisticados na pauta de exportação, mais complexa é a estrutura produtiva do país, maior a sua capacidade de gerar mais e melhores empregos, e menos passiva e/ou vulnerável a sua inserção externa<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Esses valores foram encontrados calculando-se a média das proporções verificadas para os países que compunham o bloco europeu em cada ano considerado. Em 1957, por exemplo, obteve-se a média das proporções verificadas para cada um dos seis países-membros que então compunham a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Já em 2005, essa média foi calculada considerando-se as proporções verificadas para cada um dos vinte e cinco países que então faziam parte da União Europeia (UE). Dados não disponíveis para a Bulgária e a Romênia. Ver El-Agraa (2011).

<sup>10</sup> Um aumento da participação de produtos de alto-valor agregado nas pautas de exportação da periferia não precisa ter, como contrapartida, uma redução da participação dos produtos de alto valor-agregado nas pautas de importação. Os próprios países centrais apresentam uma pauta de importação com elevada participação dos produtos de alto-valor agregado. Isso se deve, entre outros motivos, à existência de diferenciação de produto, que viabiliza o chamado “comércio intra-indústria”. Para mais informações sobre essa questão, ver Wolf (2011).

**Tabela 1:** Exportação de mercadorias de baixo e alto valor-agregado em relação ao total exportado para a UE (%) – 1992 a 2008 (anos selecionados)

Regiões / Países	Baixo valor agregado			Regiões / Países	Alto valor agregado		
	1992	2000	2008		1992	2000	2008
Europa Setentrional							
Alemanha	31,6	25,3	28,1	Alemanha	64,0	62,8	59,3
Áustria	44,6	38,9	41,7	Áustria	51,1	47,4	49,0
Bélgica/Luxemburgo	44,3	38,6	35,5	Bélgica/Luxemburgo	47,1	52,2	52,4
Dinamarca	56,0	46,9	44,1	Dinamarca	36,4	39,6	37,2
Finlândia	63,5	48,9	43,7	Finlândia	30,6	45,8	44,3
França	42,1	32,9	34,7	França	53,5	60,5	55,3
Países Baixos	49,0	35,6	32,7	Países Baixos	38,1	49,8	44,1
Itália	49,1	44,8	43,3	Itália	45,9	51,1	48,8
Reino Unido	31,9	22,0	25,3	Reino Unido	56,6	61,4	50,1
Suécia	46,6	35,1	37,3	Suécia	47,5	52,4	46,1
Europa Meridional							
Espanha	39,7	38,7	41,2	Espanha	56,0	57,5	55,5
Grécia	84,4	65,8	58,4	Grécia	8,0	21,2	29,0
Irlanda	40,3	15,0	17,8	Irlanda	48,0	72,3	73,1
Portugal	69,9	55,3	52,9	Portugal	27,3	42,7	40,4
Europa Oriental							
Bulgária	67,0	75,1	66,4	Bulgária	28,9	18,1	24,8
Eslováquia	57,8	42,6	32,7	Eslováquia	34,7	48,7	58,6
Eslovênia	56,3	46,0	38,1	Eslovênia	39,5	52,2	58,4
Estônia	64,0	48,7	47,0	Estônia	29,3	47,3	38,7
Hungria	66,1	28,1	24,5	Hungria	29,0	68,1	72,3
Letônia	83,0	83,9	63,1	Letônia	11,5	12,6	27,8
Lituânia	64,7	53,9	40,5	Lituânia	28,7	22,5	28,4
Polônia	65,5	52,4	43,3	Polônia	23,4	40,7	50,6
República Tcheca	55,0	39,9	31,3	República Tcheca	34,6	54,4	62,4
Romênia	68,5	72,9	49,0	Romênia	18,0	22,5	43,6
Chipre	81,5	57,2	42,5	Chipre	16,8	39,3	43,9
Malta	22,0	33,1	18,3	Malta	75,0	61,6	75,7

**Fonte:** UN COMTRADE. Elaboração própria.

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

No início da década de 1990, a Europa Setentrional exportava produtos mais sofisticados e importava produtos de baixo valor-agregado, ao passo que as *Europas* Meridional e Oriental exportavam mercadorias de baixo valor-agregado, e importavam mercadorias mais sofisticadas. Entre os dois grupos de países estabelecia-se, portanto, o que se costuma chamar de “comércio norte-sul”, isto é, a troca de *commodities* primárias, bens intensivos em trabalho e recursos naturais, e bens de baixa intensidade tecnológica, por bens de média e alta intensidade tecnológica<sup>11</sup>. Mas esse perfil, altamente assimétrico, parece ter se alterado ao longo das duas últimas décadas.

<sup>11</sup> Troca de minérios, metais, produtos agrícolas e pecuários (cereais, frutas, legumes e verduras, além de carnes, leite e ovos), alimentos processados, bebidas, têxteis, vestuário, calçados, entre outros, por produtos químicos, farmacêuticos e eletroeletrônicos, além de instrumentos de precisão, máquinas e equipamentos, veículos, embarcações e aeronaves etc.

Efetivamente, houve um aumento expressivo da participação de produtos mais sofisticados na pauta de exportação dos países europeus meridionais e, principalmente, orientais. Destaque para a Grécia, Portugal e, principalmente, Irlanda, na Europa Meridional, e para os países da Europa Oriental, como Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Polônia, República Tcheca, Romênia e, principalmente, Hungria. Todos esses países chegaram a apresentar um aumento de aproximadamente vinte pontos percentuais na participação dos produtos de alto valor-agregado em suas pautas de exportação durante o período considerado.

Contudo, é preciso considerar que, algumas vezes, esse aumento pode não corresponder a uma mudança efetiva na estrutura produtiva dos países, os quais podem ser apenas responsáveis pela montagem do produto final, a partir de componentes importados de outras regiões. Uma forma aproximada de verificar se esse tem sido o caso da periferia europeia, pode-se considerar a evolução do valor-agregado pela indústria nesses países em relação ao PIB. Espera-se que um aumento da participação dos produtos de alto valor agregado nas pautas de exportação dos países-membros tenha como contrapartida um aumento do valor-agregado pela indústria desses países<sup>12</sup>. Embora não tenha ocorrido isso em todos os países da UE, em muitos dos que apresentaram um aumento da participação dos produtos de alto valor-agregado na pauta de exportação, observou-se, de fato, um aumento do valor-agregado pela indústria<sup>13</sup> (Wolf, 2011).

Assim, embora as diferenças entre as *Europas* Setentrional, Meridional e Oriental permaneçam expressivas, há indícios de que elas se reduziram nas últimas duas décadas, ainda que em ritmos distintos. A análise dos indicadores selecionados sugere que, considerando o período em tela, a renda *per capita* dos países mais pobres cresceu mais rapidamente que a dos países mais ricos (convergência-beta), e que a variabilidade das rendas *per capita* de todos os países da UE diminuiu sensivelmente (convergência-sigma). Além disso, a taxa de desemprego caiu entre 1993 e 2008, e o perfil das relações comerciais intrarregionais tornou-se menos assimétrico ao longo de todo o período considerado, ao menos no que se refere à composição das pautas de exportação. Alguns países se destacaram bastante, como é o caso da Irlanda – o “tigre celta”<sup>14</sup>.

Interessante notar que, de acordo com os indicadores analisados, a Europa Meridional apresentou um melhor desempenho durante a década de 1990, ao passo que a Europa Oriental saiu-

<sup>12</sup> Contudo, deve-se considerar que um crescimento do valor-agregado pela indústria pode ser acompanhado por um crescimento ainda maior do valor agregado pelo setor de serviços, por exemplo. Essa, inclusive, é uma possibilidade bastante plausível, dado o desenvolvimento das atividades nas áreas de finanças, transportes, telecomunicações e turismo, por exemplo, nos países da UE nos últimos anos.

<sup>13</sup> Vale ressaltar, contudo, que nenhum desses indicadores permite afirmar, com certeza, que houve uma mudança na estrutura produtiva desses países. Sendo assim, a mudança no perfil do comércio intrarregional em favor da periferia deve ser analisada com cautela. Novos estudos sobre o tema são ainda necessários.

<sup>14</sup> Até pouco tempo atrás, a Irlanda era um país pastoril, incapaz de concorrer com o Reino Unido, do qual se tornou independente no início do século XX. A Irlanda lembrava, sob muitos aspectos, os países mediterrâneos, a não ser pelo fato de que não havia passado por um regime autoritário, como o Portugal de Antônio Salazar, a Espanha de Francisco Franco e a Grécia de Georgios Papadopoulos.

se melhor na década seguinte. É importante lembrar que, durante a década de 1990, os países sul-europeus já faziam parte da UE. No mesmo período, os países do leste europeu ainda transitavam de economias centralmente planejadas para economias capitalistas.

Os indicadores apontam também que a crise internacional iniciada em 2007 e ainda em curso, com graves desdobramentos na União Europeia, provocou num primeiro momento estagnação e, depois, retrocesso nas conquistas de outrora. Embora todos os vinte e sete países da UE tenham sido afetados, as economias da periferia foram mais penalizadas, como demonstram o comportamento da renda *per capita* e da taxa de desemprego em 2010.

O caso da Irlanda, gravemente atingida pela crise, é emblemático. Colocado na lista dos “irresponsáveis”, o governo irlandês foi obrigado a ajustar suas contas, cortando gastos e aumentando impostos. Vale notar que o país possuía uma das menores razões déficit/PIB e dívida/PIB da UE, até ser obrigado a salvar instituições financeiras carregadas de ativos de péssima qualidade, mas cuja falência poderia gerar risco sistêmico. Em setembro de 2008, o ministro das finanças Brian Lenihan anunciou que o governo garantiria todos os depósitos e dívidas dos seis maiores bancos do país durante os dois anos seguintes. Além disso, um ano depois, em setembro de 2009, o governo criou a *National Asset Management Agency*, que seria responsável por adquirir os ativos “podres” desses mesmos bancos.

### **3 Lições da experiência europeia: o papel e os limites da política regional no contexto macro-econômico da UE**

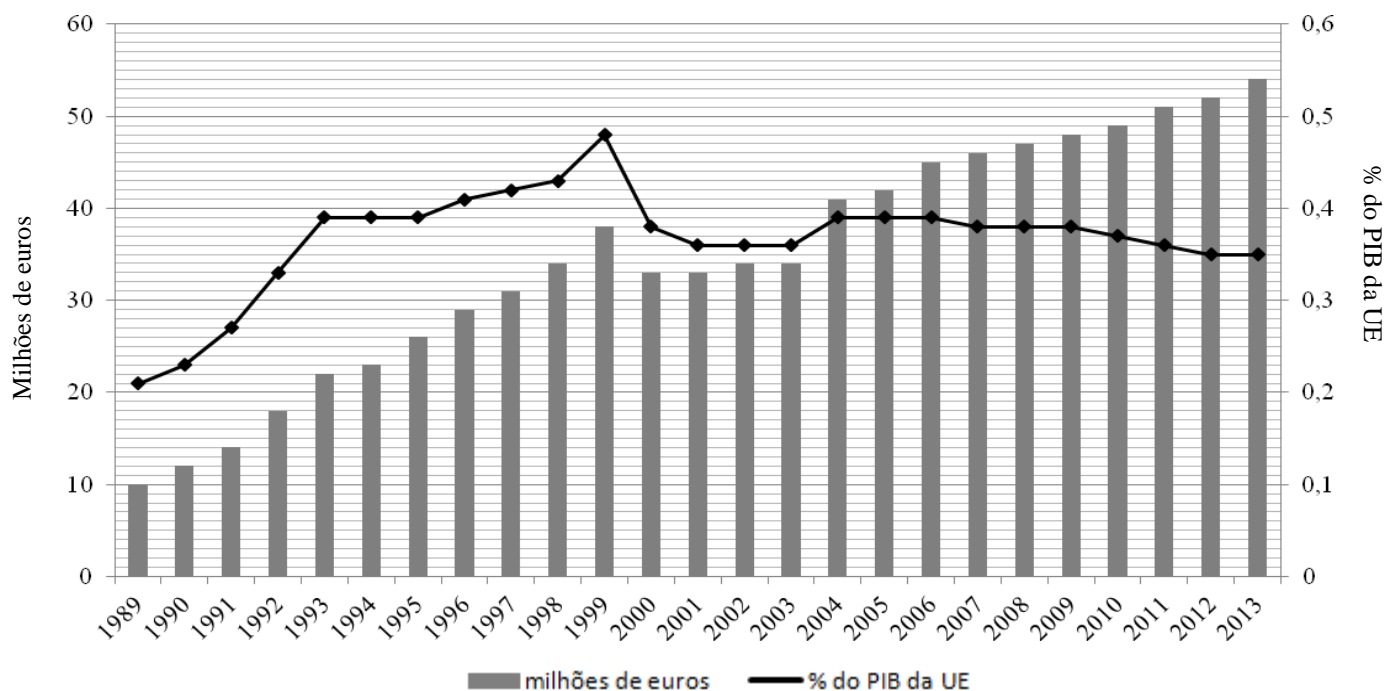
De acordo com as teorias alternativas à teoria convencional, é improvável que um projeto de integração regional seja capaz de reduzir as desigualdades socioeconômicas preexistentes entre os países participantes se estiver limitado ao princípio da maximização alocativa de fatores num contexto de completa liberdade dos mercados. A superação do atraso econômico e social da periferia exige a superação das estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento. Uma vez que a “mão invisível” é incapaz de empreender as transformações necessárias, deve-se recorrer a alguma forma de intervenção, uma “mão visível”.

Em princípio, caberia a cada estado nacional essa tarefa, mas as exigências técnicas e financeiras para isso são enormes e, dificilmente, um estado é capaz de arcar com elas sozinho. Assim, um dos grandes benefícios de um projeto de integração regional seria permitir a criação de *políticas e instituições comuns* capazes de complementar a ação de cada estado nacional, no sentido de reduzir o atraso em relação aos países desenvolvidos. É como se cada estado nacional pudesse contar com a ajuda de todos os demais envolvidos no projeto de integração regional em sua cruzada particular contra o subdesenvolvimento.

Os europeus foram pioneiros na criação de tais políticas e instituições comuns. É fato que não se pode atribuir a estas a responsabilidade exclusiva pelo processo de convergência, o qual, conforme apontam os indicadores, ocorreu entre os países da UE no período em tela. Entretanto, é provável que tenham desempenhado um papel importante nesse processo. Dentre as políticas comuns da UE, destaca-se a “política regional” ou “política de coesão”. Ela é o resultado do compromisso institucional formalmente assumido pelos países europeus de que os benefícios do processo de integração regional deveriam ser repartidos igualmente entre todos. O objetivo era evitar que esses benefícios se concentrassem na Europa Setentrional e, mais especificamente, na região entre Londres, no Reino Unido, Paris, na França, Milão, na Itália, e Munique e Hamburgo, na Alemanha – o chamado “pentágono” (Comissão Europeia, 2008).

Formalmente criada em 1988, a política regional tem seu *modus operandi* definido por quatro princípios fundamentais: 1) princípio da “programação” – a política regional deve financiar programas plurianuais (isto é, conjuntos de ações consideradas relevantes para o desenvolvimento de determinada região e/ou país-membro). As autoridades regionais e nacionais devem elaborar os programas e submetê-los às autoridades supranacionais, as quais devem decidir quais programas deverão receber os recursos comunitários; 2) princípio da “concentração” – serão priorizados os programas que beneficiem as regiões mais pobres e que atendam às prioridades definidas periodicamente pela comunidade; 3) princípio da “parceria” – não apenas as autoridades regionais, nacionais e supranacionais, mas também todos os setores da sociedade, devem trabalhar em conjunto para que os recursos comunitários sejam despendidos da forma acordada e produzam os resultados esperados; e 4) princípio da “adicionalidade” – a política regional deve complementar, e não substituir, as ações dos países-membros em prol do desenvolvimento.

Ao longo das duas últimas décadas, aproximadamente um terço do orçamento da UE destinou-se à irrigação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, os principais instrumentos da política regional, que também conta com outros instrumentos para assistir aos países que ainda não são membros efetivos da UE, mas que podem vir a sê-lo nos próximos anos (os chamados instrumentos de pré-adesão). O Gráfico 5 demonstra a evolução da despesa com a política regional entre 1989 e 2013, em termos absolutos e relativos. Esses valores são definidos pelas autoridades europeias em encontros realizados periodicamente. Efetivamente, o volume de recursos alocados em termos absolutos cresceu à medida que o projeto de integração europeu tornou-se mais complexo e passou a contar com um número cada vez maior de países. Em 2013, o valor será praticamente cinco vezes superior ao de 1989. Nota-se, entretanto, que o volume de recursos destinados à política regional poderia ter sido ainda maior, se tivesse acompanhado o crescimento do PIB da UE nos últimos anos - isso deixou de ocorrer a partir de 1999.

**Gráfico 5** Despesa com a política regional (milhões de euros e % do PIB da UE) – 1989 a 2013

**Fonte:** Comissão Europeia (2008).

Nas últimas duas décadas, os maiores beneficiados pela política regional foram os países da Europa Meridional, seguidos pelos países da Europa Oriental. Dentre os países da Europa Setentrional beneficiados, destacam-se aqueles com grandes desigualdades internas. Esse é o caso da Itália (região do *Mezzogiorno*), do Reino Unido (regiões no noroeste da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) e da Alemanha (regiões da ex-Alemanha Oriental) (Comissão Europeia, 1996, 2001, 2004, 2007, 2010).

Em todos esses países, a política regional patrocinou ações nas seguintes áreas: 1) infraestrutura – apoio à expansão das redes de transportes (o que inclui as vias, como estradas, ferrovias e hidrovias, e os terminais, como estações, portos e aeroportos), telecomunicações (redes de telefonia, internet), energia (combustíveis e geração e distribuição de energia elétrica) e saneamento básico (tratamento de água e esgoto); 2) investimento produtivo – apoio à aquisição de máquinas e equipamentos; 3) emprego e inclusão social – apoio ao ingresso dos jovens, mulheres, portadores de deficiência, migrantes, estrangeiros e minorias étnicas no mercado de trabalho; 4) educação e treinamento – apoio à qualificação da mão-de-obra, por meio da modernização das instituições e dos sistemas de ensino (básico, superior e profissionalizante); 5) pesquisa e inovação – estímulo às atividades de P&D nas empresas e centros de competência; 6) pequenas e médias empresas – apoio ao empreendedorismo local; 7) meio-ambiente – estímulo à criação e implementação de fontes alternativas de energia, ao aumento da eficiência energética, ao tratamento de resíduos decorrentes da atividade econômica, à recuperação de áreas degradadas e à proteção de



áreas naturais remanescentes; 8) cultura e turismo – apoio à conservação dos patrimônios histórico e cultural europeus; 9) desenvolvimento de áreas rurais – modernização e diversificação das atividades agrícola e pecuária mediante estímulo à criação e implementação de novas técnicas que aumentem o valor da produção; 10) desenvolvimento de áreas urbanas – apoio à recuperação dos centros degradados e à melhoria de certos serviços públicos, como transporte coletivo (ônibus, bondes, metrô e trens urbanos) e habitação; e 11) desenvolvimento institucional – fortalecimento das instituições no que se refere à sua capacidade de prestar serviços e formular e executar políticas (Comissão Europeia, 1996, 2001, 2004, 2007, 2010; Tondl, 2001b )

Para a Comissão Europeia, essas ações teriam consequências em duas frentes: do lado da demanda (efeitos de curto-prazo) e do lado da oferta (efeitos de longo-prazo). Os efeitos de curto-prazo surgiriam durante a fase de execução dos programas: os gastos gerariam mais renda e emprego – o efeito multiplicador keynesiano. Os efeitos de longo-prazo, por sua vez, surgiriam depois da conclusão dos programas: as transformações econômicas, sociais e até mesmo políticas viabilizadas por essas ações tornariam as regiões mais pobres mais competitivas (Tondl, 2001b)<sup>15</sup>.

De fato, muitas regiões europeias se tornaram mais atrativas para as empresas estrangeiras a partir das transformações viabilizadas pela política regional. Em muitos casos, a entrada dessas empresas catalisou o processo de desenvolvimento em curso nessas regiões, contribuindo para o aumento da renda *per capita*, a queda do desemprego e, possivelmente, a mudança da estrutura produtiva. A Tabela 2 apresenta a evolução do estoque de investimento direto estrangeiro recebido por cada país-membro da UE em relação ao seu PIB, entre 1993 e 2010.

Houve um aumento expressivo do investimento direto estrangeiro para os países europeus nas últimas duas décadas. Esse aumento se insere em uma tendência mais geral de crescimento em nível global, em especial nas décadas de 1980 e 1990, como demonstra Acioly da Silva (2006). Como exemplo, o IDE global cresceu de US\$ 53,7 bilhões em 1985 para US\$ 196 bilhões em 1989, e de US\$ 243 bilhões em 1990 para cerca de US\$ 1,2 trilhões em 2000. Isso se deve, entre outros motivos, à liberalização das contas de capital do balanço de pagamentos, ao comportamento das taxas de câmbio e de juros, e ao desenvolvimento de novos instrumentos financeiros, que facilitaram a captação de recursos pelas empresas estrangeiras<sup>16</sup>. No caso europeu, é bem provável

<sup>15</sup> É importante lembrar que a política regional pôde contar com o reforço do Banco Europeu de Investimentos (BEI). Instituição comum criada em 1957 pelo Tratado de Roma, e responsável pela concessão de empréstimos em condições bastante favoráveis em termos de taxas de juros e prazos de pagamento, o BEI financiou vários programas com recursos captados a baixo custo junto ao mercado, por meio da emissão de títulos, graças ao seu *rating* elevado (AAA). Isso significa que suas operações independem do orçamento europeu (EI-Agraa, 2011).

<sup>16</sup> Destaca-se, ainda, a natureza pró-cíclica do IDE, uma vez que houve desaceleração do crescimento desses fluxos nos períodos de recessão global, notavelmente, entre 1981 e 1983, 1991 e 1993, e 2001 e 2003. Segundo Acioly da Silva (2006), entre o imediato pós-guerra e a década de 1980 a forma dominante de IDE era a instalação de novas plantas, sobretudo no setor industrial. A partir da década de 1980, passaram a ser dominantes as operações de fusões e aquisições, sobretudo no setor de serviços (atividades nas áreas de finanças, transportes, telecomunicações e turismo).

que esses fluxos tenham sido particularmente estimulados pelo mercado único e pela criação da moeda comum. Destaca-se também o incentivo ao investimento direto estrangeiro intrarregional e à “formação e fortalecimento de empresas pan-europeias” pelas autoridades europeias, com o objetivo de criar “líderes regionais” (Acioly da Silva, 2006).

**Tabela 2** Estoque de IDE recebido (% do PIB) – 1993 a 2010 (anos selecionados)

Regiões/Países	1993	1996	2000	2004	2008	2010
<b>Europa Setentrional</b>						
Alemanha	5,79	6,66	14,29	18,65	18,37	20,36
Áustria	6,43	8,38	16,30	24,47	35,72	41,23
Bélgica/Luxemburgo	42,51	44,98	84,01	137,54	138,28	143,82
Dinamarca	10,39	12,11	45,96	47,65	45,11	44,63
Finlândia	4,83	6,86	19,94	30,37	30,92	34,63
França	10,44	12,69	29,38	42,00	32,19	39,01
Itália	5,28	5,93	11,04	12,77	14,28	16,44
Países Baixos	22,74	30,28	63,29	85,18	73,79	75,44
Reino Unido	18,27	18,75	29,69	31,87	36,91	48,44
Suécia	6,50	12,60	38,01	54,52	57,18	75,96
<b>Europa Meridional</b>						
Espanha	15,75	17,91	26,93	39,02	36,95	43,68
Grécia	8,53	8,64	11,10	12,38	11,04	11,11
Irlanda	82,35	63,26	131,35	111,98	71,42	121,26
Portugal	17,54	17,45	27,38	36,24	39,65	48,23
<b>Europa Oriental</b>						
Bulgária	2,30	5,60	20,95	39,98	84,89	100,22
Eslováquia	4,80	9,67	23,34	51,87	54,00	58,09
Eslovênia	14,64	9,52	14,54	22,51	28,62	31,47
Estônia	6,21	17,45	46,56	83,60	69,54	85,64
Hungria	14,11	28,50	48,27	59,95	56,95	71,02
Letônia	4,65	16,48	26,60	32,91	34,27	45,18
Lituânia	1,96	8,31	20,42	28,33	27,64	37,07
Polônia	2,45	7,32	19,98	34,32	31,04	41,22
República Tcheca	9,21	13,82	38,16	52,28	52,37	67,64
Romênia	0,81	3,09	18,64	27,03	33,23	43,94
Chipre	-	3,24	30,62	54,38	83,31	127,72
Malta	24,04	22,99	61,27	71,66	96,87	121,42

**Fonte:** Unctad. Elaboração própria.

Nota: Dados não disponíveis para Chipre em 1993.

Muitos países da Europa Meridional e, principalmente, da Europa Oriental receberam empresas da Europa Setentrional, sobretudo da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, dos Estados Unidos e de alguns países asiáticos, como China, Coreia do Sul e Japão. Essas empresas distribuem suas atividades de acordo com as condições oferecidas por cada país. E é aí que as transformações viabilizadas pela política regional fazem a diferença. Naturalmente, outros fatores também são relevantes, como o custo da mão-de-obra, a abundância de recursos naturais, o rigor da legislação trabalhista e do sistema tributário, o idioma local e a proximidade em relação ao país de onde o investimento é proveniente (Dunning, 1993; Tondl, 2001b).

Nesse processo de divisão do trabalho, as filiais deixam de ser unidades autônomas e passam a interagir entre si. Mais que isso, elas deixam de ser cópias fiéis da matriz, para desempenhar um

certo papel dentro da empresa e de sua estratégia global. O que se espera é que elas atuem em setores-chave, até então pouco explorados na periferia, e estabeleçam vínculos estreitos com os agentes locais. Em suma, que elas contribuam para a transformação das estruturas produtivas da periferia (Akyüz, 2005).

É interessante observar que existe, na UE, uma forte relação entre o aumento do investimento direto estrangeiro e a mudança no perfil das relações comerciais intrarregionais, no que se refere à composição das pautas de exportação dos países-membros. Essa relação é particularmente evidente no caso dos países da Europa Meridional e Oriental<sup>17</sup>. Isso significa que as empresas estrangeiras podem ter contribuído para o aparente desenvolvimento da periferia do bloco. O caso da Irlanda é aqui, novamente, emblemático. Nos últimos anos, o país experimentou extraordinário crescimento da renda *per capita*, queda da taxa de desemprego e aumento de produtos de alto valor-agregado em sua pauta de exportações. Isso se deve, em grande medida, a uma política agressiva de “industrialização à convite”. Além de uma série de incentivos, o governo irlandês criou instituições responsáveis por promover o país no exterior e definir que setores deveriam ser desenvolvidos, que empresas deveriam ser atraídas e que ações deveriam ser patrocinadas, inclusive pela política regional, para que o país pudesse se desenvolver. Dentre essas instituições, destaca-se a chamada *Industrial Development Agency Ireland*, criada em 1994. Graças a esse empenho, o país rapidamente se tornou uma plataforma de exportação em direção aos demais países da UE, sobretudo para as empresas dos Estados Unidos (Tondl, 2001b).

Contudo, a hipótese de que as empresas estrangeiras contribuíram para o desenvolvimento da periferia deve ser atentamente avaliada. Isso porque as estatísticas sobre comércio internacional, que mostram uma rápida expansão das exportações de alto valor-agregado e elevado conteúdo tecnológico dos países da UE que receberam volume de IDE expressivo, podem ser enganosas, ao contabilizarem o comércio entre os países ligados pelas redes internacionais de produção. Como os fluxos de comércio são medidos em valor bruto e não em valor agregado, no caso dos países que estão apenas “montando” produtos, as peças e os componentes importados são contabilizados entre as suas exportações, o que distorce o indicador (Akyüz, 2005).

Não obstante a tendência positiva, no sentido de um aumento da convergência entre os países, captada pelos indicadores selecionados, é preciso que se reconheça que o impacto da política regional foi limitado. Há algumas razões para isso. Primeiro, o volume de recursos destinados ao financiamento dos programas selecionados poderiam ser ainda maiores, se consideradas as

---

<sup>17</sup> Como demonstra a comparação entre as Tabelas 1 e 2.

desigualdades socioeconômicas entre as regiões e países que compõem a UE e as transformações necessárias para que haja convergência entre eles<sup>18</sup>.

E segundo, um dos princípios da política regional, o princípio da adicionalidade, segundo o qual a ação da UE deve complementar, e não substituir, as ações dos países-membros, não vem sendo cumprido como deveria. De fato, os países-membros submeteram-se a uma institucionalidade e a um regime de política macroeconômica que obstaculizam, quando não impedem, a implementação de iniciativas orientadas para o aumento do produto, da renda e do emprego, as quais contribuiriam para a convergência econômica real entre eles. Isso é ainda mais evidente no caso da zona do euro, em que a política monetária e cambial é de responsabilidade do Banco Central Europeu e a política fiscal, ainda a cargo dos países-membros, está sujeita às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Cabe destacar que o pressuposto assumido pelas autoridades europeias é que política macroeconômica é incapaz de afetar, no longo prazo, os níveis de produto, renda e emprego, cabendo a esta, unicamente, zelar pela estabilidade dos preços. De acordo com essa visão, o nível de emprego é definido no mercado de trabalho, e será tanto maior quanto mais flexível for sua operação. Quanto maior o nível de emprego, por sua vez, maiores serão os níveis de produto e de renda, como sugere a função agregada de produção. Supõe-se, naturalmente, que os mercados funcionem de forma eficiente, sendo o sistema de preços relativos o mais preciso possível.

No que diz respeito especificamente à política monetária, dado o pressuposto que é assumido – de neutralidade da moeda – entende-se que uma política monetária ativa, que busque a expansão da renda e do emprego, trará, no longo prazo, apenas a inflação como resultado. Nesse sentido, ao assumir a “soberania dos mercados” e sua capacidade de maximização de recursos, as autoridades europeias alijaram a política econômica, comprometendo o projeto integracionista. Arestis et al (2000) sintetizam essa posição:

“(i) politicians in particular, and the democratic process in general, cannot be trusted with economic policy formulation with a tendency to make decisions which have stimulating short-term effects (reducing unemployment) but which are detrimental in the longer term (notably a rise in inflation). (...); (ii) inflation is a monetary phenomenon and can be controlled through the monetary policy (...); (iii) the level of unemployment fluctuates around a supply-side determined equilibrium rate of unemployment, generally labelled the NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment). The level of the NAIRU may be favourably affected by a "flexible" labour market, but is unaffected by the level of aggregate demand (...); (iv) fiscal policy is impotent in terms of its impact on real variables and as such it should be subordinate to monetary policy in controlling inflation” (Arestis, McCauley, Sawyer, 2000, p.2)

---

<sup>18</sup> Contudo, conforme já indicado, esse volume de recursos não acompanhou o crescimento do PIB da UE nos últimos anos (Gráfico 5).

A visão acima sintetizada, predominante no âmbito da UE, evidentemente contrasta com o consenso keynesiano dos anos 1950, 60 e 70. Naquela época, admitia-se que a intervenção do governo, por meio de políticas monetária e fiscal expansionistas e/ou de desvalorização do câmbio poderia reverter a insuficiência de demanda e orientar a economia para uma trajetória de crescimento. O resultado foi os “anos de ouro” do capitalismo europeu (Dunford, 2005).

No âmbito das disputas em torno da criação, ou não, de uma moeda única e, consequentemente, do perfil que a política macroeconômica deveria assumir numa *área monetária comum*, destaca-se o papel assumido pela maior economia do bloco - a Alemanha. De fato, a criação de uma moeda única no âmbito da integração europeia foi, desde o princípio desse processo, uma iniciativa liderada pela França. O Reino Unido sempre foi contrário à ideia, bem como os alemães. Contudo, a desintegração do bloco comunista do Leste europeu e o anseio alemão pela reunificação redesenharam o “xadrez político” no continente, no fim dos anos 1980. Nessa perspectiva, a França viu na moeda única uma forma de, irrevogavelmente, “ancorar” a Alemanha no bloco, fazendo disso condição para a reunificação (Oliveira e Deos, 2012). Foi nesse contexto que os alemães ingressaram no projeto da integração e, para “abrirem mão” do *Deutsche Mark*, impuseram sua política macro do bloco, tendo a Comissão Europeia e, mais especificamente, o Banco Central Europeu (BCE), assumido a posição de guardiões da estabilidade do euro.

Ademais, além de moldar o perfil macroeconômico da UE numa perspectiva conservadora que inibe o crescimento, o papel desempenhado pela Alemanha, no âmbito de suas relações comerciais, foi também antikeynesiano. Isso porque, tomando emprestado os termos de Kindleberger (1986) e aplicando a ideia ao caso da UE, à Alemanha caberia atuar nesse sistema como “comprador e prestador de última instância”. Enquanto o papel de comprador de última instância é importante para que os países vizinhos possam contar com uma fonte de demanda, o de prestador de última instância é necessário para evitar o efeito-contágio e garantir o acesso dos bancos à liquidez em momentos de alta incerteza.

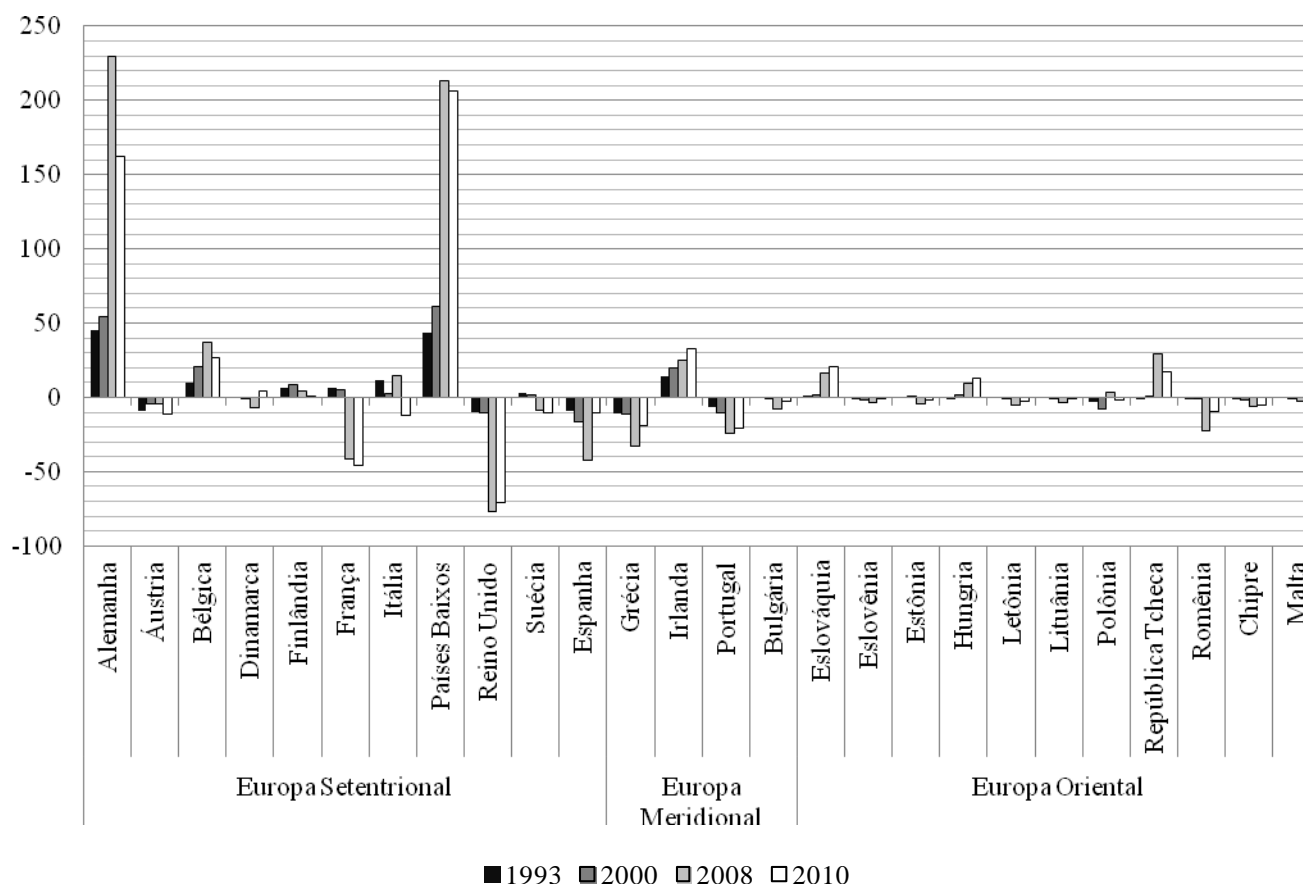
No entanto, o Gráfico 5 mostra que, atuando em sentido contrário, praticamente nenhum país da UE é mais beneficiado pelo comércio intrarregional que a Alemanha<sup>19</sup>: o país vendeu muito mais do que comprou durante todo o período considerado. Efetivamente, os alemães foram muito beneficiados com o ingresso dos países da Europa Oriental na UE, uma vez que tal evento representou um crescimento expressivo do mercado consumidor, mas não da concorrência para os seus produtos – os países do leste europeu, afinal, são uma ameaça apenas para os países da Europa Meridional, e não para a maioria dos países da Europa Setentrional.

---

<sup>19</sup> Nota-se que apenas os Países Baixos apresentaram superávits tão grandes quanto os da Alemanha. O país funciona como um centro de distribuição de mercadorias para os países da Europa, uma vez que abriga o maior porto marítimo do continente, o de Roterdã.

Já no que diz respeito ao papel de prestador de última instância, a Alemanha não apenas não tem assegurado a provisão de liquidez quando essa se faz necessária nos demais países do bloco, como tem constrangido as atuações nesse sentido das instituições europeias, como o BCE. Esse tipo de conduta tende a impor o ajuste deflacionário aos países em crise, provocando instabilidades políticas e sociais, que poderiam ser evitadas a partir de uma atuação mais articulada da Alemanha com o papel que lhe cabe no bloco, qual seja, de líder regional.

**Gráfico 5** Saldo comercial em relação a UE(27) (bilhões de US\$) – 1992 a 2010 (anos selecionados)



**Fonte:** UNCTAD. Elaboração própria.

Nota: Luxemburgo foi excluído pelo seu tamanho reduzido.

#### 4 Conclusão

Ao longo dos últimos cinquenta anos, ao mesmo tempo em que se tornava mais profundo, o projeto de integração regional europeu passou a contar com um número cada vez maior de países participantes. Essa expansão foi e ainda é extremamente complexa, porque envolveu economias muito diferentes do ponto de vista estrutural. O objetivo desse trabalho foi verificar se existem indícios de que o aprofundamento do processo de integração regional europeu foi acompanhado por uma redução das desigualdades socioeconômicas existentes entre as *Europas* Setentrional, Meridional e Oriental.

A análise indicou que a renda *per capita* dos países mais pobres cresceu mais rapidamente que a dos países mais ricos, e que a variabilidade das rendas *per capita* de todos os países da UE diminuiu sensivelmente, entre 1993 e 2008. Neste mesmo período, as taxas de desemprego se reduziram e o perfil das relações comerciais intrarregionais tornou-se menos assimétrico, ao menos no que se refere à composição das pautas de exportação dos países-membros. Em resumo, houve indícios de convergência econômica real entre eles. Vale salientar, no entanto, que esse processo foi interrompido pela crise iniciada em 2008.

Ao longo do artigo, argumentou-se que um projeto de integração regional não deve ser liderado pelo mercado e que a criação de políticas e instituições comuns é uma forma de auxiliar os países-membros a superar as estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento e, assim, de fomentar a convergência entre eles. Exemplo disso é a política regional europeia, que teve importante contribuição no desenvolvimento da periferia da região. Por meio dos Fundos Estruturais e de Coesão, abastecidos com recursos comunitários, ela patrocinou ações importantes, as quais, inclusive, aumentaram a atratividade das regiões mais pobres aos “olhos” das empresas estrangeiras. A política regional pôde, ainda, contar com o reforço do Banco Europeu de Investimentos, instituição responsável pela concessão de empréstimos em condições bastante favoráveis.

Entretanto, essas políticas e instituições comuns devem complementar, e não substituir, a ação dos países-membros, ao mesmo tempo em que devem se harmonizar com a política macroeconômica. E não foi isso que se observou no âmbito da UE, o que ajuda a entender por que o processo de convergência não ocorreu mais rapidamente no bloco. Um primeiro aspecto a ser considerado é que quanto maior a profundidade da integração, menor é o poder dos estados nacionais para realizar políticas específicas, notadamente a monetária e a cambial, o que é tanto mais delicado quanto maiores forem as diferenças entre os países. Adicionalmente, aponta-se que os países-membros estão sujeitos a um regime de política macroeconômica austero, o que os impede de estimular o produto, a renda e o emprego.

No âmbito da União Europeia, as políticas monetária, fiscal e cambial são pautadas única e exclusivamente pelo objetivo da estabilidade do nível de preços correntes. Isso é ainda mais evidente no caso da zona do euro, em que a política monetária e cambial é responsabilidade do Banco Central Europeu e a política fiscal, ainda a cargo dos países-membros, está sujeita às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não há qualquer vestígio do consenso keynesiano da chamada *golden age*. Esse perfil de atuação, como se sabe, é politicamente orientado pela maior economia do bloco, a Alemanha, que se recusa a assumir o papel que lhe cabe como potência regional, isto é, o de compradora e emprestadora de última instância.

Assim, se de um lado o estágio de uma integração monetária, atingido pelo bloco, aponta para um processo de integração bastante avançado, de outro lado, ao minimizar as diferenças estruturais e alijar a atuação mais efetiva da política econômica, a integração mostra-se insuficiente e frágil. Por tudo isso, pode-se afirmar que a transformação de um projeto de integração regional, efetivamente, em um aliado na luta pela redução das desigualdades socioeconômicas exige uma mudança de atitudes e, portanto, uma revisão de antigas convicções, o que, como lembrava Keynes, nem sempre é uma tarefa fácil.

### Referências bibliográficas

ACIOLY DA SILVA, Luciana. **Tendências dos fluxos globais de investimento direto externo.** Texto para discussão nº 1192. Brasília: IPEA, 2006.

AKYÜZ, Yilmaz. **Impasses do desenvolvimento.** Novos Estudos, Cebrap, n. 75., 2005.

AMADO, Adriana M. **Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-keynesiana.** Revista Economia Política, vol. 18, nº 1 (69), jan.-mar. 1998.

AMADO, Adriana M.; SILVA, Luiz Afonso S. da, **Considerações sobre as perspectivas Nacionais e Regionais do processo de integração regional monetário-financeira do Mercosul.** São Paulo: Est. Econ., v.30, nº 4, out.-dez. 2000.

AMADO, Adriana M; MOLLO, Maria de Lourdes R. **Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores.** São Paulo: Est. Econ., v.34, nº1, jan-mar 2004.

ARESTIS, Philip; MCCAULEY, Kevin; SAWYER, Malcolm. C. **An alternative stability pact for the European Union.** Working Paper nº 296, The Levy Economics Institute, mar. 2000.

ARMSTRONG, Harvey; TAYLOR, Jim. **Regional economics and policy.** 3. ed. Oxford, UK: Black-well Publishers Ltd, 2000.

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

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

BULMER, Simon. History and institutions of the European Union In: ARTIS, Michael J.; NIXSON, Frederick I. **The economics of the European Union: policy and analysis.** 3. ed. Oxford; New York, N.Y.: Oxford Univ. Press, 2001. xx, 426p.

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

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

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

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



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

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

\_\_\_\_\_. **Fifth Report on Economic and Social Cohesion.** Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010

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

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

EICHENGREEN, Barry J. (autor). **A globalização do capital: uma historia do Sistema Monetário Internacional.** São Paulo, SP: Editora 34, 2000. 286 p.

EL-AGRAA, Ali (Ed). **The European Union: economics and policies.** 9ª. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2011.

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

KINDLEBERGER, Charles Poor (autor). **The world in depression: 1929-1939.** Revised and enlarged edition. Berkeley: Univ. of California, c1986. 355p.

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

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

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

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

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

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

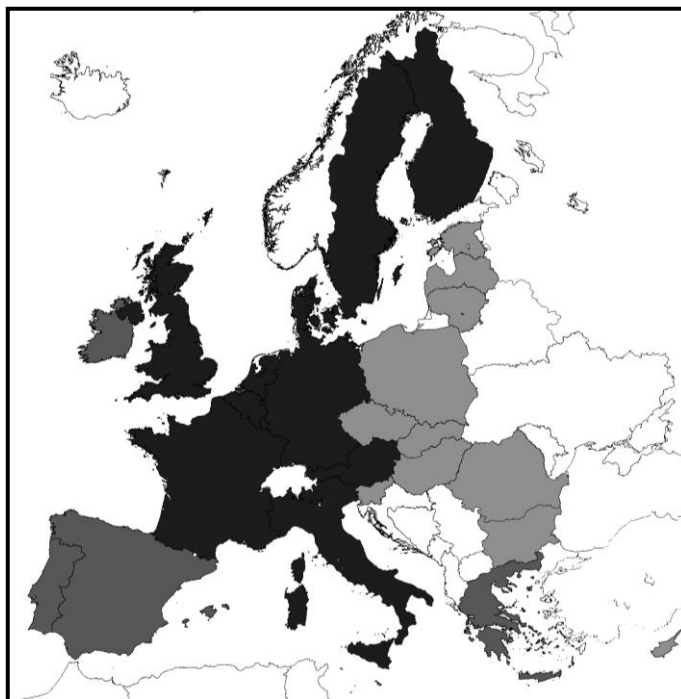
OLIVEIRA, Giuliano; DEOS, Simone. Formação e Internacionalização de Grandes Grupos Empresarias: experiências selecionadas da União Europeia. In: DEOS, Simone; OLIVEIRA, Giuliano. (orgs). **Formação e internacionalização de grandes empresas: experiências internacionais selecionadas.** São Paulo: FUNDAP; Campinas: CERI/IE/UNICAMP, 2012. 345 p. (no prelo).

TONDL, Gabriele. **Convergence after divergence? Regional growth in Europe.** Wien: Springer-Verlag, 2001a.

TONDL, Gabriele. Regional Policy. In: THE ECONOMICS of the European Union: policy and analysis. ARTIS, Michael J.; NIXSON, Frederick I. **The economics of the European Union: policy and analysis.** 3. ed. Oxford; New York, N.Y.: Oxford Univ. Press, 2001b. xx, 426p.

WOLF, Paulo José Whitaker. **Integração regional e convergência econômica: lições da experiência europeia.** 2011. 144p. Monografia (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

### Anexo 1 - As três *Europas*



**Europa Setentrional:** Alemanha (DE), Áustria (AT), Bélgica (BE), Dinamarca (DK), Finlândia (FI), França (FR), Itália (IT), Luxemburgo (LU), Países Baixos (NL), Suécia (SE) e Reino Unido (UK).

**Europa Meridional:** Espanha (ES), Grécia (GR), Irlanda (IE) e Portugal (PT).

**Europa Oriental:** Bulgária (BG), Chipre (CY), Eslováquia (SK), Eslovênia (SI), Estônia (EE), Hungria (HU), Letônia (LV), Lituânia (LT), Malta (MT), Polônia (PO), República Tcheca (CZ) e Romênia (RO).