
PROBLEMAS ESTRUTURAIS E AGENDA DE AÇÕES PARA AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

STRUCTURAL PROBLEMS AND THE AGENDA OF ACTIONS TO THE OUTERMOST REGIONS

Paula Gabriele Sena dos Santos¹
Gutemberg de Vilhena Silva²

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo analisar a construção de uma agenda de ações estruturais para as Regiões Ultraperiféricas (RUP's). Conclui-se que as RUP's continuam vulneráveis, mas a estruturação de um *sistema de engenharia* favorável ao desenvolvimento regional está sendo viabilizada.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Dependência Estrutural; Regiões Ultraperiféricas

ABSTRACT: This work aims to analyze the construction of an agenda of structural actions for the Outermost Regions (OR's). It was concluded that the OR's still vulnerable, but the organization of a favorable engineering system to regional development is being structured.

Key words: International Relations; Structural Dependence; Outermost Regions

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar as orientações de políticas públicas para as Regiões Ultraperiféricas (RUP's), enfatizando a construção de uma agenda de ações a partir de problemas estruturais analisados a seguir. Tomando por base metodológica análise bibliográfica, documental e estatística, o presente artigo é dividido em duas partes: primeiro são apresentadas características institucionais, a espacialidade e o perfil sócio-econômico das RUP's. Em seguida, avaliação é feita sobre a construção de um *Sistema de Engenharia* (SANTOS; SILVEIRA, 2001), tais como telecomunicações, transporte multimodal, melhoramento da matriz energética, etc.) com o intuito de favorecer o desenvolvimento regional.

As RUP's (Figura 1) correspondem a um conjunto de territórios pertencentes à União Europeia (UE), porém situadas fora do continente europeu e dotadas de problemas estruturais permanentes, consequência de especificidades naturais e socioeconômicas.

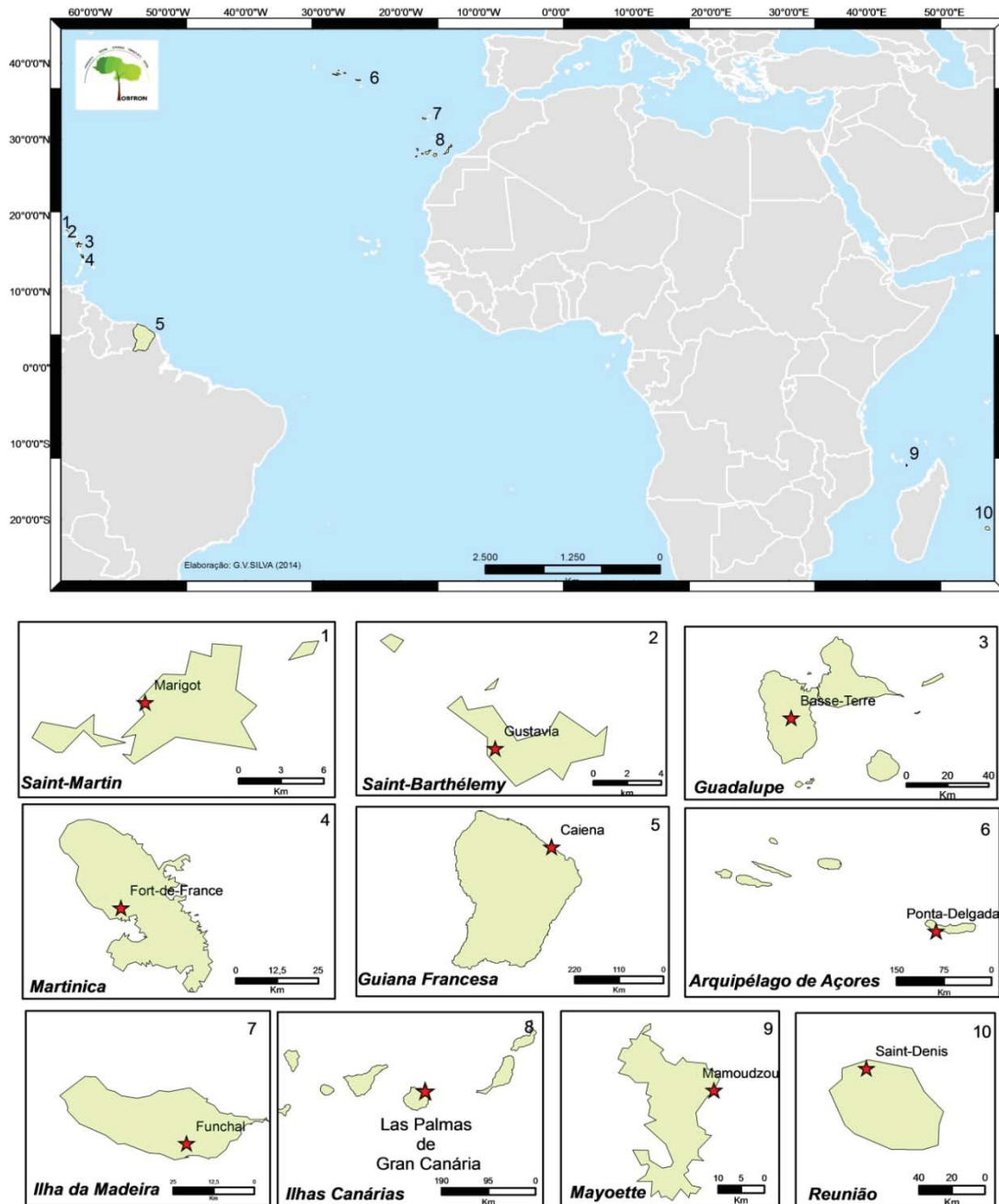
¹ Geógrafa e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).
Email: paulagabriele.geo@gmail.com.

² Geógrafo, com mestrado e doutorado na mesma área. É docente no curso de Relações Internacionais da UNIFAP. Coordenador do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Territoriais e Desenvolvimento (POTEDDES). Email: bgeografo@gmail.com

Artigo recebido em outubro de 2014 e aceito para publicação em dezembro de 2014

A distância destas RUP's do centro administrativo de seus países (Portugal, Espanha e França) varia de 1.000 km (Ilha da Madeira, de Portugal) até 9.400 km (Ilha de Reunião, da França).

Figura 1- As regiões ultraperiféricas da União Europeia.



Portugal, Espanha e França são os únicos Estados nacionais que possuem RUP's no mundo. Atualmente, em conformidade com os art. 349 e art. 355 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) as RUP's são 10 no total: os quatro departamentos ultramarinos franceses Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião) e três coletividades ultramarinas também francesas (Saint Martin, Saint Barthélemy e

Mayoette); as duas regiões autônomas portuguesas (Arquipélago de Açores e Madeira); e uma comunidade autônoma espanhola (Ilhas Canárias) (Figura 1).

O STATUS QUO DAS ULTRAPERIFÉRIAS: INSTITUCIONALIDADE, ESPACIALIDADE E PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO

O termo *Ultrapериферия* foi pela primeira vez abordado no Conselho Europeu de Rodas, em 1988, por iniciativa das autoridades portuguesas. Somente em 1992, contudo, houve o reconhecimento no âmbito político-institucional do termo através dos art. 349 e art. 355 do TFUE. Neste caso, *ultrapериферия* foi usada para se referir a territórios europeus que sofrem de um atraso estrutural, agravado por diversos fenômenos que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento econômico e social (FORTUNA, 2005; VALENTE, 2009).

Conforme CRG (2013), já ocorreram 19 reuniões entre os participantes das RUP's, no período 1995 e 2013, nas quais se discutiram assuntos variados face aos seus *condicionantes de ultraperifericidade* das RUP's. Esses condicionantes são: i) o grande afastamento do continente europeu, ii) insularidade e pequena superfície, iii) o relevo acidentado, e iv) a dependência econômica em relação a alguns produtos e formas de energia (MCRIT, 2005; CEM, 2005; FORTUNA, 2009; VALENTE, 2009; 2011).

Quadro 1 – Lógica administrativa e produção econômica das RUP's

	Lógica Administrativa	Principais Atividades/produtos da Economia local
Açores	Desde 1976 o Arquipélago dos Açores constituem uma região autônoma de Portugal, dotada de seu próprio governo e parlamento que dispõe de ampla competência política e legislativa	Laticínio, carne, pesca e turismo.
Ilhas Canárias	Parte do sistema espanhol de comunidades autônomas no seio de sua monarquia parlamentar. Possuem um governo independente e um parlamento próprio de 60 assentos e são divididas em duas províncias: Las Palmas de Gran Canária e Santa Cruz de Tenerife.	Agricultura (Banana, tomate, batata), pesca, cultivo de plantas e flores, vinicultura, indústria agroalimentar e turismo. Suas atividades de ponta são a pesquisa e o desenvolvimento em biomedicina, astronomia.
Madeira	Desde 1976, a ilha da Madeira, que é dividida em 11 comunas, constitui uma região autônoma da República de Portugal, com seu próprio Parlamento e Governo.	O turismo constitui a mais importante base da economia local. A zona franca de Madeira apresenta um papel importante na diversificação e modernização de sua economia. Além disso, a agricultura (bananas destinadas ao mercado local e nacional), flores, vinicultura, pesca artesanal, produção de bordados, tapeçaria e cestaria também fazem parte da produção econômica.
Guiana Francesa	Departamento Ultramarino Francês – (<i>Département d'outre-mer</i> - DOM) desde 19 de março de 1946.	As atividades econômicas da Guiana Francesa são desenvolvidas sobre sua faixa costeira ou nas cidades mais importantes (Caiena, Kourou, Saint-Laurent-du-Maroni, Remire-Montjoly e Matoury). Ela é estruturada em setores tradicionais da agricultura e pesca, mas possui uma importante base nas atividades do terciário. Desde os anos 1970, possui o Centre Espacial Guianês (Centre Spatial Guyanais – CSG) por onde é orquestrado o desenvolvimento de atividades de pesquisa e de desenvolvimento com tecnologia de ponta. O desenvolvimento econômico se articula hoje por meio da valorização da biodiversidade, bioenergia e o reforço do setor mineral (ouro e exploração de petróleo <i>off-shore</i>).

Guadalupe	Departamento Ultramarino Francês – (<i>Département d'outre-mer</i> - DOM) desde 19 de março de 1946.	O turismo e o setor de serviços são dois pilares econômicos. Além disso, agricultura (banana e melão principalmente) e produção de rum também são relevantes na economia. As energias renováveis e a pesquisa aplicada por meio do CIRAD*, INRA**, UAG***, etc., são reconhecidas como áreas promissoras.
Martinica	Departamento Ultramarino Francês – (<i>Département d'outre-mer</i> - DOM) desde 19 de março de 1946.	A produção de banana, mais importante produto agrícola de exportação da ilha, encontra-se em dificuldade no cenário internacional. A exportação de rum mantém-se no mercado franco-europeu. A indústria agroalimentar, o artesanato, a construção e os serviços são relevantes no PIB local também. Os setores de inovação nas áreas de biodiversidade, terciário superior e tecnologias da informação e comunicação oferecem oportunidades que melhoram a qualificação. O turismo, hotelaria e cruzeiros transatlânticos, após uma crise, modernizam-se para melhor captar os fluxos mundiais de turismo oriundos da UE e da América do Norte. Por hora, a estratégia econômica é pautada sobretudo na agronindústria a partir de novas infraestruturas (portos, aeroportos, etc.) e da pesquisa.
Reunião	Departamento Ultramarino Francês – (<i>Département d'outre-mer</i> - DOM) desde 19 de março de 1946.	Pauta-se na agricultura (cana-de-açúcar, carne e leite essencialmente), pesca e o setor de construção civil. As atividades de vanguarda incluem o turismo, indústria agroalimentar, pesquisa biomédica, tecnologias relativas à cultura de microorganismos, bem como indústria de energia solar.
Saint-Martin	Divide-se entre a parte francesa, ao norte (Saint Martin) e a parte holandesa, ao Sul (Sint Maarten). Esta é uma coletividade ultramarina (Collectivité d'Outre-Mer - COM) desde julho de 2007.	Baseada no comércio e na construção civil de obras públicas. As atividades de vanguarda são turismo de luxo, sexual e gastronômico.
Saint-Barthélemy	Coletividade ultramarina (Collectivité d'Outre-Mer - COM) desde Fevereiro de 2007.	Turismo e Agricultura.
Mayotte	Coletividade ultramarina (Collectivité d'Outre-Mer - COM) desde Fevereiro de 2007	Turismo e Agricultura.

*Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour Le Développement;
 Institut National de La Recherche Agronomique; *Université Antilhes Guyane. Atualmente passou por um processo de divisão.

Fontes: <http://www.saintbarth-tourisme.com/en>; Freitas (2010); FORTUNA, 2009; VALENTE, 2009; 2011; CRG (2013); Eurostat (2014); Kołodziejski (2014)

Conforme apresentado no Quadro 1, a base da economia das RUP's é assentada basicamente no turismo, na agricultura e na pesca. É possível também constatar que muitas possuem tecnologias de ponta, com destaque para a Guiana Francesa que abriga uma base espacial da UE com lançamentos frequentes (Foto 1) na cidade de Kourou.

Foto 1 – Núcleo de lançamento da Agência Espacial Europeia (ESA) em Kourou.



Fonte: Trabalho de Campo (2011). Foto: Acervo de Gutemberg Silva

Segundo a Comissão Europeia (CE, 2012b), apesar das desvantagens que as caracterizam, as RUP's possuem um grande potencial de crescimento que se baseia nas suas especificidades. Em termos marítimos, as RUP's representam mais de metade da zona econômica exclusiva (ZEE) da UE, com uma reserva potencial dos recursos marinhos de 15 milhões de km² aproximadamente. Tal potencial equivale a um laboratório marítimo de profundidade relevante para a UE, que pode ser explorado em domínios como a segurança alimentar, a luta contra as alterações climáticas, a energia e a biotecnologia.

A sua biodiversidade representa um potencial nas áreas da saúde, da biomedicina e da biofarmácia, dos cosméticos e muitos outros setores como o dos materiais de construção ecológicos e o da madeira. Existem condições em várias regiões para desenvolver fontes de energia renováveis, desde os bicomustíveis até energia eólica, solar, geotérmica ou fotovoltaica. Em termos de capital humano, as RUP's dispõem de uma mão-de-obra com níveis de educação e de qualificação mais elevados e de serviços públicos e de competências mais avançadas do que os seus países vizinhos, dando-lhes a possibilidade de prestar serviços e conhecimentos especializados em setores de elevado valor acrescentado (CE, 2012b).

De todas as RUP's a que possui a maior densidade populacional é Saint Barthélemy (697,72) que representa, em média, mais que o dobro de muitas outras RUP's. Os maiores PIB's/per capita são da Ilha da Madeira e das Ilhas Canárias (Tabela 1). Os dados apresentados nesta tabela demonstram um comportamento variado entre as RUP's do ponto de vista estatístico que precisam ser avaliados em trabalhos específicos, não sendo este o objetivo do presente artigo.

As ultraperiferias europeias foram objeto de uma série de políticas públicas desde o *Ato Único Europeu* (VALENTE, 2009), assinado em 1986, visando diminuir suas dificuldades econômicas e sociais, bem como inseri-las no ambiente regional dos quais fazem parte, como é o caso da Guiana Francesa na América do Sul ou de Martinica e Guadalupe no Caribe.

Tabela 2 – Os programas de cooperação europeus implicados nas RUP's*

Programa	Tipo de cooperação	Financiamento FEDER (milhões de euros)	RUP's e países envolvidos
Amazônia	Transfronteiriça	12,8	República Cooperativista da Guiana, Brasil, Suriname e Guiana Francesa
Caribe	Transfronteiriça e transnacional	47,8	Martinica, Guiana Francesa, Guadalupe, países da África, Caribe e Pacífico designados pelas siglas - ACP.
Oceano Índico	Transfronteiriça e transnacional	35,4	Reunião e países do oceano Índico.
Açores/Canárias/Madeira	Transnacional	55,4	Açores, Canárias, Madeira, países da ACP
Cooperação transfronteiriça Atlântica	Transnacional	14,2	Canárias e Marrocos

* Não foram consideradas as Coletividades Francesas (Saint-Martin, Saint-Barthélemy e Mayotte).

Fontes: Bruxelas (2008); França (2011); Barnier (2011); Canária (2011) CE (2011; 2012a; 2012b); CRG (2013)

Como territórios distantes fisicamente do continente europeu, as RUP's são postos territoriais avançados da UE no mundo, desempenhando um papel geopolítico na proteção das rotas marítimas da Europa e na defesa de suas fronteiras externas. Além disso, as RUP's atuam também como parceiras estratégicas para a implementação de programas de cooperação em vários continentes (Tabela 2), cujo volume maior de investimentos é nas ultraperiferias portuguesas e espanholas.

RE-ESTRUTURAÇÃO DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS: ESTRATÉGICAS DE ACESSIBILIDADE, COMPETITIVIDADE E COESÃO.

A UE dispõe de um conjunto de políticas e instrumentos que, se aplicados de modo adaptado às realidades de cada RUP, podem ser utilizados para superar as dificuldades de acessibilidade de seus territórios. Essas políticas são em transporte, energia e telecomunicações, ou seja, na estruturação de um *Sistema de Engenharia*, tal como definem essas obras de infraestrutura Santos; Silveira (2001).

No que concerne ao *transporte* rodoviário para as RUP's situadas em arquipélagos, é necessário melhorias nas suas ligações internas e externas ao seu próprio território. A única região ultraperiférica continental, a Guiana Francesa, possui barreiras político-administrativas (enclave territorial) acerca das suas conexões rodoviárias com os países geograficamente próximos, Brasil e Suriname.

Em relação à melhoria das *ligações aéreas e marítimas* das RUP's, as orientações comunitárias europeias sobre o financiamento dos aeroportos e sobre os auxílios estatais às companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais contêm, da mesma forma, disposições específicas para as RUP's, principalmente quando o assunto envolve a criação de novas linhas aéreas e marítimas com países vizinhos. No entanto, não existem acordos concluídos de liberalização do tráfego com tais países.

As RUP's apresentam uma posição desfavorável no contexto do planejamento das Redes Transeuropeias de Transportes (RTT's), que, conforme Canária (2009), são os seguintes: Elas estão excluídas

- a) da rede rodoviária regional, com exceção das ligações com os portos e os aeroportos de Gran Canaria e Tenerife, nas Ilhas Canárias;
- b) da rede das auto-estradas pelo mar, com exceção do Arquipélago de Açores, Canárias e da Madeira, no que concerne à extensão dos eixos principais das RTT's com os seus países vizinhos, mas com muitas dificuldades de aplicação;
- c) dos projetos prioritários, mesmo tendo em conta que vários grandes projetos em infraestrutura foram ou estão em execução na escala local, para permitir quebrar o seu isolamento, como a construção de aeroportos por exemplo.

Para garantir uma redução do *déficit de acessibilidade*, levando-se em conta as especificidades de cada RUP, pretende-se investir no *setor energético*, a partir da valorização sustentável dos recursos naturais. Este setor das RUP's é caracterizado por um isolamento total dos sistemas – o que é agravado naqueles que são arquipélagos pela sua dimensão reduzida, em termos de abastecimento e pela forte dependência de uma única fonte de energia (CANÁRIA, 2009).

No que toca às *telecomunicações*, no memorando de 2008, fruto de reunião realizada em Bruxelas, a Comissão Europeia reafirmou que as RUP's possuem o poder de funcionarem como plataformas de disseminação tecnológica e verdadeiros portais científicos, no seu ambiente geográfico próximo. Todavia, a realidade mostra que nas RUP's existe uma defasagem em matéria de acessos à tecnologia com relação às médias europeias. Além disso, persiste o atraso na implantação das novas e mais modernas tecnologias de informação e comunicação (OLIVEIRA, 2011).

Além de romper com o isolamento, propõe-se também continuar com o modelo de desenvolvimento pautado na valorização do potencial endógeno das RUP's para a criação de um ambiente propício à sua competitividade. Sendo assim, o eixo-chave da competitividade está associado ao princípio da coerência das políticas europeias, pois essas atividades são essenciais ao equilíbrio econômico e social, e só trazem resultados satisfatórios com elaboração e implementação em sintonias.

Os setores produtivos de indústria e serviços são incluídos nas políticas comunitárias como potenciais de inovação a serem desenvolvidos e, por isso, necessitam de uma estratégia melhor pensada, levando em consideração que o setor produtivo é particularmente vulnerável a certos fenômenos, como a intensificação da relação entre mercados internacionais, a concorrência com produtos estrangeiros, ou ainda a forte dependência de energias fósseis e de matérias-primas provenientes do exterior. Isso torna as RUP's mercados residuais, conforme aponta Canária (2009).

Esse cenário é estimulado pela existência e acumulação de custos adicionais (pequena dimensão do mercado, afastamento e insularidade, falta de recursos produtivos – fontes de energia – e de matérias primas, por exemplo) que prejudicam um desenvolvimento equilibrado do setor industrial, por exemplo. Apesar de todas as dificuldades nas RUP's, Canária (2009) afirma que o setor produtivo de bens em tais

regiões assegura às suas respectivas economias emprego mais estável e qualificado, além de desenvolver o conhecimento no processo de investigação de produtos e manter uma estreita ligação com as universidades e os centros de conhecimento, ajudando assim a diminuir a dependência face ao exterior.

CONCLUSÃO

Mesmo com o conjunto de políticas europeias para as RUP's, estas continuam apresentando economias vulneráveis. Devido a incoerências entre o discurso europeu de desenvolvimento para as RUP's e a realidade precária de subdesenvolvimento dessas regiões, novas propostas europeias, mesmo que de forma embrionária, visam pensar, de forma integrada, as dificuldades e as potencialidades correspondente a cada RUP, porém o desenvolvimento dessas regiões é um processo complexo de mudanças e transformações tanto econômica, política, quanto humana e social.

Seus condicionantes de ultraperiféricidade limitam ainda mais os resultados das políticas macroeconômicas e setoriais, mas a estruturação de um sistema de engenharia pautado em estratégias de desenvolvimento regional atua no sentido de valorizar as potencialidades das regiões ultraperiféricas.

REFERÊNCIAS

- BARNIER, M. **Europe's outermost regions and the single market: the EU's influence in the world.** Report to the Member of the European Commission, October 2011.
- BRUXELAS. **Programa operacional Amazônia 2007-2013:** França: Guiana. MEMO/08/387, jun 2008.
- CANARIA. **Memorando conjunto das regiões ultraperiféricas:** as RUP no horizonte de 2020. Lãs Palmas de Gran Canária, out 2009. Disponível em: <http://www.draece.gov-madeira.pt/PDF/rup/Memorando_RUP.pdf>. Acesso em: 17 abr 2011.
- COMISSÃO EUROPÉIA-CE. **Primeiro fórum da ultraperiferia europeia.** Bruxelas, maio, 2010. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rup2010>. Acesso em: 9 jul 2011.
- _____. **Les régions ultrapériphériques régions D'europe: D'atouts et D'opportunité.** Luxemburgo: Office des publications de l'Union européenne, 2012a.
- _____. **As regiões ultraperiféricas da União Europeia:** parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas, 2012b.
- CONSELHO REGIONAL DE GUADALUPE-CRG. **Dossier de présentation des régions ultrapériphériques d'Europe.** Conseil régional de Guadeloupe, 2013.
- CONSELHO EMPRESARIAL DA MADEIRA-CEM. **Estudo sobre PME, ultraperiferia e artigo 299º da Tratado da União Europeia.** Relatório Final. Fund Europa, fev 2005. Disponível em: <<http://www.aicopa.pt>>. Acesso em: 17 abr. 2011.
- EUROSTAT. **Dados estatísticos da União Europeia.** Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- FRANÇA. **Coopération territoriale européenne 2007–2013.** Programme de coopération transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 Août 2007. Disponível em : <<http://www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf>>. Acesso em : 17 abr. 2011.
- FORTUNA, M. A problemática das regiões ultraperiféricas. In: COSTA, J. S.; NIKAMP, P. **Compêndio de Economia Regional.** Cascais: Principia, 2009. v. 1.

FREITAS, T. **Development of the EU's outermost regions.** Brienfing: Library of the European Parliament, 2010.

OLIVEIRA, R. O papel das ultraperiferias da União Européia. In: JORNADAS AUTÁRQUICAS DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA UNIÃO EUROPÉIA E CABO VERDE, 8., 2010, Ponta Delgada. **Anais...** Disponível em: <<http://www.cmu-rup.eu>>. Acesso em: 04 jul. 2011.

SANTOS, M. SILVEIRA, M.L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.