

## **Contribuição dos COREDEs/RS para o Debate Sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**<sup>1</sup>

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs/RS), criados em 1991 e institucionalizados pela Lei Estadual N° 10.283, de 17/10/94, atuam há mais de vinte anos na articulação e mobilização dos atores da sociedade civil das regiões do Rio Grande do Sul, tendo como meta a promoção do desenvolvimento. Com esse objetivo, têm sido participantes ativos dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL, colaborando com a atuação do Ministério da Integração Nacional desde o surgimento, há mais de uma década, do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

Por reconhecerem a necessidade de uma ampla reflexão pública sobre a atuação do estado no enfrentamento da questão regional no Brasil, no momento em que está sendo realizada a Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, os COREDES vêm apresentar algumas considerações e propostas, como subsídio para o aperfeiçoamento e fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

### **1 - Evolução e Situação Atual da Política Regional no Brasil**

A preocupação com as desigualdades econômicas existentes no território brasileiro tem uma longa história, e os primeiros passos na implantação de uma política de desenvolvimento regional no país datam, pelo menos, da década de cinquenta. No entanto, até pouco tempo atrás o Sul era excluído dessas preocupações, pois apenas as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram identificadas como espaços prioritários dessa política, sendo os seus principais instrumentos e seu aparato institucional concebidos para atendimento exclusivo dessas macrorregiões.

Progressivamente, passou a ser percebida a inadequação dessa abordagem, pois se tornou evidente que também no sul **Sul** e no Sudeste havia áreas cujas características e desempenho demandavam atenção da política regional federal. Além disso, passou a formar-se um consenso no sentido de que vinha aumentando a heterogeneidade das regiões que tradicionalmente eram objeto da política regional, pois nela haviam passado a despontar algumas áreas dotadas de expressivo dinamismo. Não mais se justificava, portanto, uma abordagem restrita à escala macrorregional e centrada exclusivamente no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste do país.

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão ajustada, corrigida e substancialmente ampliada de um documento breve elaborado para servir de orientação aos membros dos Conselhos Regionais em sua participação na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre em 25 e 26 de Setembro de 201, como etapa estadual da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional.

A transformação da política de desenvolvimento regional em uma política “nacional” começou a tomar impulso a partir da virada do milênio, com a adoção de um novo modelo que contemplava novas escalas de intervenção. Além dessas três macrorregiões, foram identificados espaços sub-regionais que passaram a ser objeto de ações da administração federal, no âmbito dos então denominados “Programas de Desenvolvimento de Mesorregiões Diferenciadas”, origem do atual Programa de **Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais** (PROMESO). Alguns desses espaços, como as já mencionadas Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL, abrangiam áreas do Sul e do Sudeste do país.

Dando continuidade a esse processo de reforma, a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2003 e institucionalizada em 2007 (Decreto nº 6047, 22/02/07), constituiu um esforço importante no sentido de reformular a atuação do estado brasileiro nesse campo, renovando-a e adequando-a a um novo paradigma que havia passado a predominar no campo das políticas regionais, no resto do mundo, na década de noventa.

A natureza dessa mudança de paradigma é destacada em um texto de Ash Amin, publicado em 1998.<sup>2</sup> Segundo ele, as políticas tradicionalmente adotadas, nos países desenvolvidos, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, eram em regra padronizadas, focalizadas nas empresas, baseadas em mecanismos de incentivo e dirigidas apenas pelo Estado. No entanto, as avaliações dos seus resultados mostraram efeitos pouco significativos no sentido de estimular uma melhora consistente e continuada na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas.

Como resposta a esse desempenho insatisfatório, foram sendo desenvolvidas outras iniciativas no campo das políticas regionais. Sua característica comum era o fato de tentarem promover o aumento da competitividade através da mobilização e do fortalecimento do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. O novo tipo de abordagem diferia nitidamente dos enfoques anteriores, tendendo a favorecer ações concebidas “de baixo para cima”, que envolviam múltiplos atores, que eram específicas para cada região e que adotavam uma perspectiva de longo prazo.

Segundo Amin, a nova abordagem atribuía importância a fatores como: (I) a influência das instituições formais e informais, que são socialmente construídas e estão sujeitas a uma lenta mudança evolutiva; (II) os valores e racionalidades de ação predominantes nas redes e nas instituições; (III) as características culturais e comportamentais historicamente acumuladas e incorporadas à vida coletiva; (IV) a estrutura das redes sociais, por seu papel nos processos de aprendizado necessários para a adaptação econômica e para a difusão de informações e conhecimentos; e (V) as instituições participativas que ocupam posição intermediária entre o Estado e os mercados.

Essa mudança levou a novos princípios gerais sobre a formulação de políticas públicas e sobre a governança econômica, associados à essa nova abordagem, caracterizada como

---

<sup>2</sup> AMIN (1998).

“institucionalista”. Em primeiro lugar, passou a haver uma preferência por ações que tivessem como objetivo fortalecer as redes de associação, ao invés de ações focalizadas em atores individuais. Em segundo lugar, passou-se a considerar que as ações das políticas regionais deviam envolver uma pluralidade de organizações autônomas e descentralizadas. Em terceiro, dentro de um quadro de governança autônoma e plural, mudou a percepção sobre o papel do Estado, que deveria ser o de prover recursos, arbitrar entre autoridades descentralizadas, assegurar resultados coletivos e, acima de tudo, estabelecer o objetivo estratégico, ao invés de constituir-se em um planejador central ou em um simples facilitador do mercado. Em quarto lugar, as políticas deveriam encorajar a voz e a negociação, para assegurar a visão estratégica, o aprendizado e a adaptação. Em quinto, as ações deveriam ser específicas para cada contexto e sensíveis à influência das características históricas locais. Em sexto lugar, deveriam ser estimuladas as formas intermediárias de governança, aumentando a densidade institucional local. Finalmente, como consequência de tudo isso, passou-se a entender que o sucesso econômico envolve tanto a concepção de políticas econômicas apropriadas quanto a construção de um quadro institucional que estimule a capacitação social para a ação autônoma.

BACHTLER E YULL (2001) descrevem de forma bastante sintética essa mudança de paradigma ocorrida nas políticas regionais:

“Em anos recentes é possível identificar uma mudança significativa no ‘paradigma’ do desenvolvimento regional. A abordagem tradicional ao desenvolvimento regional era empreendida pelos governos centrais, usando como alavancas os subsídios para empresas, a infraestrutura e a localização das atividades estatais. Em parte, esse enfoque foi superado por uma abordagem contemporânea, caracterizada pela intervenção descentralizada, baseada em planos e estratégias integrados de desenvolvimento regional, concebidos e implementados por parcerias de atores regionais e locais.”<sup>3</sup>

A política regional existente no Brasil até a virada do milênio era um exemplo claro do tipo associado ao antigo paradigma, estando baseada quase exclusivamente em incentivos fiscais e financeiros às empresas e sendo gerida apenas por organizações ligadas ao aparato estatal, com escasso envolvimento de outros atores. Essa situação contrastava com as prescrições da nova abordagem que, ao contrário, como visto, recomenda ações concebidas “de baixo para cima”, envolvendo a participação conjunta de atores públicos, privados e da sociedade civil, ações essas que devem ser específicas para cada região e que devem visar o longo prazo.

Cabe registrar, nesse sentido, que a atuação dos COREDES/RS, ao promover a articulação e mobilização dos atores sociais e econômicos das regiões do Rio Grande do Sul para a promoção do desenvolvimento, tornando possível que esses atores interajam de forma organizada com as instâncias governamentais, contribui de forma decisiva para viabilizar ações que se enquadram na concepção do novo paradigma. Nesse sentido, os COREDES/RS

---

<sup>3</sup> BACHTLER e YUILL (2001), p. 6. Todas as citações de autores estrangeiros aqui incluídas foram traduzidas para o português pelos autores deste texto.

enquadram-se no que recomenda um documento da OECD sobre as economias locais no contexto da globalização, onde é afirmado que:

"(...) são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses conselhos devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral."<sup>4</sup>

A nova PNDR, institucionalizada em 2007, buscou introduzir várias inovações, com o objetivo geral de aproximar a política regional brasileira das prescrições desse novo paradigma. A primeira dessas inovações foi a sua definição como uma política “nacional”, que deveria ser capaz de alcançar qualquer ponto do território brasileiro que atendesse a critérios definidos de elegibilidade. Como já foi dito, os instrumentos e as ações da política regional anterior estavam restritos às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O segundo aspecto inovador foi a introdução de uma nova referência territorial – as mesorregiões – em adição às macrorregiões. Como já foi apontado, a inadequação da abordagem anterior vinha sendo registrada, há mais de uma década, pela literatura sobre as desigualdades regionais no Brasil, que vinha destacando a heterogeneidade cada vez maior das grandes regiões do país, onde se tornava evidente que coexistiam áreas “pobres” e “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”<sup>5</sup>.

O terceiro aspecto inovador da nova PNDR foi a ênfase dada à participação da comunidade e da sociedade civil na concepção e implementação das ações, bem como à criação de novas institucionalidades necessárias para viabilizar essa participação. Constitui exemplo dessa ênfase o apoio do Ministério da Integração aos Fóruns do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

Outra proposta da PNDR de 2007 – de fundamental importância para viabilizar o conjunto da reforma que se buscava empreender – foi de que fosse criado um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), para financiar as ações da nova política regional. Esse Fundo seria essencial para viabilizar algumas das suas atividades mais inovadoras, não cobertas pelos instrumentos de financiamento hoje existentes. Como é do conhecimento geral, esse Fundo não foi criado até o momento presente.

Os Fundos Constitucionais e Regionais atualmente em operação, cujas características estão claramente associadas ao antigo paradigma de políticas regionais, destinam-se exclusivamente às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e financiam apenas empresas. Além disso, apenas essas macrorregiões contam com estruturas técnico-administrativas encarregadas da gestão das ações da política regional, as Superintendências

---

<sup>4</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995).

<sup>5</sup> Um exemplo clássico dessa constatação é o artigo “Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?” de Tânia Bacelar de Araújo, de 1995, que mostrava as crescentes diferenças internas do território da região nordeste, foco preferencial da política regional brasileira do período. (ARAÚJO - 1995).

Regionais SUDAM, SUDENE (Leis Complementares nº 124 e 125/2007), e SUDECO (Lei Complementar nº 129/2009).

Dessa maneira, ações da política em áreas de outras macrorregiões, ou que envolvam investimentos em infraestrutura, na ausência do novo Fundo, passaram a depender totalmente de recursos orçamentários para sua viabilização. A experiência brasileira mostra que as dotações orçamentárias, frequentemente sujeitas a cortes e contingenciamentos, são fontes pouco confiáveis de financiamento. Cabe ressaltar, ainda, que o volume de recursos disponibilizados no orçamento federal para o Ministério da Integração Nacional tem sido exíguo, muito aquém do mínimo necessário para custear ações capazes de contribuir de forma efetiva para a promoção do desenvolvimento nas áreas não cobertas pelos fundos constitucionais e regionais. Infelizmente, não há motivos para esperar que essa situação se modifique substancialmente no futuro próximo.

Um exemplo eloquente dessa carência de fonte mais adequada de financiamento são as dificuldades enfrentadas pelos Programas de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, como os dois anteriormente mencionados que alcançam o território do Rio Grande do Sul e de cujos Fóruns os COREDES/RS participam ativamente. Tais programas só têm conseguido sobreviver, nos últimos anos, de forma bastante precária, graças à garimpagem, pela equipe do Ministério da Integração Nacional, de recursos oriundos de emendas parlamentares ao orçamento federal.

Tendo em vista que a criação do novo Fundo não foi viabilizada até o momento (e não há indícios sólidos de que venha a ocorrer no futuro próximo), uma grande parte do que é realmente “novo” na nova política acaba inviabilizado pela ausência de uma fonte adequada de financiamento, transformando-se em letra morta. Em outras palavras, frustra-se o esforço no sentido de reformar a política regional brasileira, adequando-a ao novo paradigma, o que parece ser o objetivo fundamental da PNDR de 2007.

Não há como deixar de concluir que a demora na criação do FNDR reflete, em última análise, a baixa importância do tema da política regional na agenda do governo. Essa demora mostra, também, que o Ministério da Integração não tem conseguido exercer influência suficiente na definição das prioridades da administração federal.

Na verdade, deve-se registrar que a perda de importância da “questão regional” na agenda governamental não constitui fato novo, tendo sido amplamente registrada pela literatura nacional sobre o tema.<sup>6</sup> A menos que se consiga elevar a sua posição na ordem de prioridades da administração federal, gerando a indispensável vontade política para tomar as decisões necessárias, dificilmente serão solucionados problemas como o da não criação do FNDR, das dotações orçamentárias insuficientes para os Programas do Ministério da Integração Nacional, ou da precariedade das atividades de coordenação exercidas por órgãos

---

<sup>6</sup> Há alguns anos, um dos mais importantes estudiosos da questão regional brasileira descreveu adequadamente a situação do planejamento regional no país, ao dar o seguinte título a um artigo de sua autoria: “O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis”. - AZZONI (2007).

como a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que deveria articular as ações governamentais no contexto da nova política.

Um dos fatores que, paradoxalmente, pode ter contribuído para reforçar a baixa prioridade da questão regional no passado recente é o sucesso das políticas de apoio à população de baixa renda, empreendidas pelos últimos governos federais. A melhora substancial a situação da população pobre de algumas das regiões mais carentes do país pode ter diminuído o interesse pelo tema do enfrentamento das desigualdades econômicas existentes no território brasileiro por meio de uma política regional explícita. No entanto, é preciso ter presente que a política de desenvolvimento regional não pode ser vista apenas como uma espécie de “política de assistência social espacialmente referenciada”, cujo foco é exclusivamente o enfrentamento da pobreza. Ela deve ser vista, isto sim, como uma política de fortalecimento das atividades produtivas em regiões que atendem a critérios definidos de elegibilidade, critérios esses que não precisam (nem devem) ficar restritos à dimensão “pobreza-riqueza”, mas costumam incluir, em outros países, aspectos como a perda de dinamismo e de competitividade em regiões que não necessariamente se caracterizam por níveis extremos de pobreza. A política regional contribui para melhorar as condições de vida das populações dessas regiões mais pobres ou menos dinâmicas ao gerar empregos e oportunidades, promovendo a sua inclusão na atividade produtiva. Talvez seja desnecessário enfatizar que a criação de empregos e oportunidades constitui a forma mais consistente e economicamente sustentável de inclusão social.

Outro problema implícito na tendência no sentido de considerar a política regional como apenas uma espécie de política social territorialmente referenciada é o fato de que essa visão implica em ignorar o fato de que uma política regional deve ser considerada um dos principais instrumentos de que dispõe o estado para atuar no ordenamento e na gestão do território, influenciando a distribuição das atividades produtivas no espaço. Ao apoiar o fortalecimento da base econômica de regiões pobres ou menos dinâmicas, e ao possibilitar o surgimento e/ou fortalecimento de polos econômicos alternativos, a política regional contribui, por exemplo, para reduzir a intensidade dos fluxos migratórios direcionados aos maiores centros urbanos, amenizando a formação de externalidades negativas causadas pela excessiva aglomeração de pessoas e de atividades econômicas.

Na atualidade, uma das manifestações mais contundentes dessas externalidades negativas é o elevado grau de congestionamento das vias urbanas das metrópoles brasileiras, que não apenas gera prejuízos econômicos para as empresas, ao dificultar a movimentação de cargas, mas também afeta negativamente a qualidade de vida da população, elevando o tempo gasto em deslocamentos. Segundo dados do Censo de 2010, uma parcela expressiva dos moradores das principais regiões metropolitanas já gastava, nesse ano, mais de duas horas por dia em deslocamentos de ida e volta entre suas residências e locais de trabalho. O aumento da demora nos deslocamentos afeta severamente a qualidade de vida dos indivíduos, consumindo tempo que poderia ser utilizado em atividades como o descanso, o estudo ou o convívio com a família. Em um cenário de falta de recursos para promover os volumosos investimentos necessários para melhorar de forma significativa a mobilidade urbana, em especial nos grandes centros, tal situação tende a agravar-se ainda mais no futuro.

A insuficiente preocupação do estado brasileiro com a temática da gestão do território manifesta-se não apenas pela falta de prioridade da política regional, mas também por outras omissões, como a ausência de esforços no sentido de fortalecer o planejamento integrado nas regiões metropolitanas, a inexistência de avanços na formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, ou o aparente abandono de tentativas no sentido de basear os Planos Plurianuais de Investimentos da União em marcos de referência estratégicos especializados. Cabe lembrar que, em um passado não muito distante, a administração federal chegou a encomendar estudos específicos, com uma clara perspectiva territorial, para servir de subsídio à elaboração desses Planos Plurianuais.<sup>7</sup>

## 2 – As Propostas dos COREDES/RS

O diagnóstico aqui apresentado não diverge substancialmente, nos seus aspectos mais gerais, das considerações contidas no documento-base produzido pelo Ministério da Integração para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Trata-se de um texto de muito boa qualidade, embora se deva registrar que algumas questões não foram tratadas de forma suficientemente detalhada, dando margem a dúvidas quanto à posição do Ministério da Integração Nacional. Os princípios e propostas nele apresentados podem ser endossados, em sua grande maioria, pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. No entanto, há temas que, na opinião dos COREDES/RS, exigem uma reflexão mais aprofundada.

Em primeiro lugar, não foi suficientemente tratada nesse texto a questão de como superar a baixa prioridade da temática territorial na agenda do governo federal. Nesse sentido, os COREDES/RS recomendam que seja empreendido um esforço no sentido de conscientizar a sociedade brasileira sobre a necessidade de fortalecer as políticas públicas relacionadas com a gestão do território. Tal conscientização é indispensável para que seja exercida uma pressão “de baixo para cima” no sentido de sensibilizar as instâncias políticas, fazendo com que aumente o grau de prioridade do tema na agenda governamental. Somente a partir dessa conscientização será possível criar a vontade política necessária para avançar em temas como os apontados acima, do planejamento integrado das regiões metropolitanas, do ordenamento territorial e de uma ação pública mais consciente de seus impactos territoriais, além do próprio fortalecimento da política regional, com a criação do FNDR.

No caso específico da política regional, é indispensável romper com a visão simplista que tende a vê-la como uma espécie “política social territorializada” centrada no tema da pobreza e voltada exclusivamente para a melhora das condições da população das regiões mais carentes. É preciso enfatizar que uma política regional adequadamente concebida e financiada é bem mais do que isso, constituindo-se, como foi dito antes, em um dos principais instrumentos de que o estado dispõe para promover a gestão do território, influenciando a distribuição espacial das atividades produtivas e promovendo o surgimento e/ou

---

<sup>7</sup> Ver BNDES/CONSORCIO BRASILIANA – (2000), CONSÓRCIO MONITOR GROUP e BOUCINHAS & CAMPOS. (2002) and MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2008).

fortalecimento de polos econômicos alternativos, para que seja possível aliviar, no futuro, o problema d congestionamento e da perda da mobilidade nos grandes centros urbanos.

É importante destacar, ainda, no plano das questões mais gerais, que devem ser preservadas e fortalecidas as características inovadoras da PNDR de 2007. Em primeiro lugar, deve ser conservada a sua condição de política “nacional” capaz de alcançar áreas de todo o território brasileiro, conforme critérios definidos de elegibilidade (que devem ser aperfeiçoados, como será visto adiante). Em segundo lugar, deve preservada a multiescalaridade, sendo mantido o uso de referências territoriais menos agregadas que as macrorregiões como espaços preferenciais para a implementação das ações. Finalmente, deve ser mantida e aprofundada a preocupação em promover a participação efetiva da sociedade civil e da comunidade das regiões na formulação, implementação e fiscalização das ações relacionadas com essa política. Nos tópicos a seguir são apresentadas algumas propostas adicionais, ou considerações mais detalhadas sobre alguns **desses** temas, com o objetivo de enfatizar, qualificar ou propor a correção de propostas já contidas no documento-base do MI. O material está organizado segundo os eixos temáticos da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

#### **A - EIXO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE**

Os COREDES/RS discordam de várias colocações relativas ao tema da elegibilidade contidas no documento de referência produzido pelo MI para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Em primeiro lugar, consideram que, embora se possa concordar com a afirmativa de que seja inadequado o uso mecânico da classificação da tipologia regional para definir diferenças de tratamento entre regiões, é importante ter em vista que talvez a melhor forma **de** proteger o caráter técnico da política regional, evitando ingerências indevidas na definição das áreas elegíveis e na aplicação dos recursos, seja estabelecer critérios objetivos e de aplicação automática, com prazos definidos de vigência. A política regional da União Europeia constitui um exemplo do uso de critérios objetivos que são definidos após intensa e prolongada negociação, que vigoram por prazos determinados e são revisados periodicamente.

Além disso, os COREDES/RS consideram inadequado **do** critério de elegibilidade proposto pelo documento, com o objetivo de substituir o adotado na Fase I da PNDR:

“Nesta nova etapa, define-se como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo. Essas áreas serão denominadas de Regiões Elegíveis da PNDR.

Não são, portanto, objeto da política regional brasileira, as regiões de Alta Renda do Sul e Sudeste. Isto porque o objeto da PNDR, como já explicitado neste documento, é exatamente reduzir a grande distância que separa estes dois conjuntos



de territórios no País, através da promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas.”<sup>8</sup>

Essa definição de áreas elegíveis, centrada apenas na redução das desigualdades de níveis de renda, decorre do objetivo definido para a política regional, excessivamente limitado, que foi explicitado em trecho anterior desse documento:

“O objetivo da PNDR, portanto, é duplo:

I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.

II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.”<sup>9</sup>

Ao preocupar-se exclusivamente com a redução das desigualdades inter e intra regionais, a proposta baseia-se em uma definição excessivamente restritiva de quais devam ser os objetivos de uma política regional. Embora essas desigualdades sejam, sem dúvida, o principal “problema regional” do país, elas não esgotam o rol das questões que devem ser objeto de uma política regional adequada ao caso brasileiro. Uma política de desenvolvimento regional não precisa – nem deve – ocupar-se exclusivamente em promover a convergência de renda entre regiões. Exemplo disso é a política da União Europeia<sup>10</sup>, que contempla três objetivos: (i) convergência, (ii) competitividade regional e emprego, e (iii) cooperação territorial. Seus instrumentos são utilizados para financiar projetos relacionados a esses três objetivos, com volumes de recursos e critérios de elegibilidade definidos de forma específica para cada um deles.<sup>11</sup>

Cabe registrar que a questão da elegibilidade é um dos pontos em que falta maior clareza ao documento do MI. Talvez por esse motivo, algumas de suas passagens dão margem ao entendimento, ressalvada a possibilidade de **falha** de compreensão, de que todas as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passariam a receber iguais benefícios no contexto da política regional, não mais sendo consideradas as desigualdades de nível de desenvolvimento existentes entre elas como motivo para tratamento diferenciado.

Isso seria, no mínimo, incoerente com definição de objetivos proposta no documento para a política, que afirma que a política terá como objetivo reduzir tanto as desigualdades inter quanto as intra-regionais. Certamente os nordestinos nascidos em algum pequeno município de uma região pobre e estagnada do interior não têm as mesmas “condições de

---

<sup>8</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012), p. 23.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012), p. 29.

<sup>10</sup> Mesmo passando por um momento de incerteza quanto às suas perspectivas, devido à conjugação de um contexto de crise financeira com os problemas causados pela inclusão de países do leste europeu, a política regional europeia continua a ser uma referência central sobre o tema e fonte de lições úteis para países como o Brasil no que se refere a aspectos metodológicos e operacionais.

<sup>11</sup> O endereço

acesso (...) justo e equilibrado aos bens e serviços públicos” que, por exemplo, os nativos dos bairros de alta renda das capitais. Um eventual abandono da ideia de que deve ser dado tratamento diferenciado para as áreas mais carentes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste implica, além disso, em ignorar um dos avanços mais significativos na compreensão da “questão regional” brasileira das últimas décadas, que foi a constatação da crescente heterogeneidade dessas macrorregiões, onde passaram a despontar novos polos dinâmicos em meio a áreas pobres e estagnadas.

Outra consequência muito grave do critério de elegibilidade apontado anteriormente, associado à ideia de uma política centrada apenas na redução das desigualdades de renda, é quase abandonar, na prática, a intenção de que a política regional brasileira deva ser uma política “nacional”. Como visto, esse foi um dos avanços mais importantes da PNDR institucionalizada em 2007. Nos termos propostos, a grande maioria das áreas do Sul e do Sudeste, mesmo que apresente problemas de natureza “regional”, como os associados à perda de dinamismo, acabará excluída da política, sendo considerada não elegível por apresentar “alta renda”, na comparação com as áreas muito mais pobres das outras partes do país.

Para que a política regional brasileira seja realmente uma política “nacional”, que alcance “regiões com problemas” em todo o território brasileiro, seus objetivos precisam ser definidos de forma mais abrangente, incorporando outros temas além da convergência de renda. A definição restritiva proposta pelo MI implica em ignorar totalmente um tipo de problema que já se manifesta de forma bastante aguda em partes do Rio Grande do Sul – o do insuficiente dinamismo econômico que causa emigração e esvaziamento demográfico.<sup>12</sup> A combinação da queda das taxas de fecundidade (mais acentuada no sul e no sudeste do que em outras áreas do país) com a continuidade de fluxos de emigração que já ocorrem há várias décadas fez com que a população diminuísse, entre 2000 e 2010, em quase toda a metade oeste do estado. Em algumas dessas áreas, já havia ocorrido declínio populacional entre 1991 e 2000. O número de habitantes caiu em quase 300 dos 436 municípios gaúchos nesse período.

É possível, paradoxalmente, que um critério simplista de avaliação, como o do crescimento do PIB, classifique como “dinâmicas” algumas dessas áreas do Rio Grande do Sul em que a população diminuiu. No entanto, trata-se de um tipo de “dinamismo” que foi incapaz de gerar empregos e oportunidades em número suficiente para frear a emigração e a queda do número de habitantes. Este ponto será discutido com maior detalhe adiante neste texto.

Fica evidente que, caso se pretenda que a política regional seja realmente “nacional” – na prática e não apenas no discurso – e possa atingir efetivamente outras áreas do país que não apenas o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, o conceito do que é uma “região com problemas” deve ser ampliado, não se restringindo à dimensão “pobreza-riqueza” e

---

incorporando também a questão do dinamismo, avaliado de forma mais adequada do que pelo crescimento do PIB.

Nesse sentido, cabe registrar que os critérios de elegibilidade da PNDR I também apresentavam algumas características inadequadas, mesmo sendo mais abrangentes que os da atual proposta, por se basearem em uma tipologia que incorporava simultaneamente as dimensões “pobreza-riqueza” e “dinamismo-estagnação”. A inadequação deve-se ao fato de que as variáveis utilizadas como indicadores dessas dimensões não se adaptam às características das regiões brasileiras. Embora pareçam ser as opções óbvias para medir riqueza e dinamismo<sup>13</sup>, as variáveis “renda” e “crescimento do PIB” não possibilitam comparações seguras em um contexto no qual a maioria das microrregiões tem sua economia muito dependente da agropecuária e da agroindústria, podendo ser fortemente afetadas por fatores aleatórios, como secas ou ocorrência de pragas que atinjam as lavouras locais.

A definição de critérios de elegibilidade para uma política pública exige grande cuidado quanto à adequação das variáveis utilizadas, na medida em que implica em definir a possibilidade ou a impossibilidade de acesso a recursos, podendo causar prejuízos importantes àqueles (regiões ou indivíduos) que incorretamente deixem de ser considerados elegíveis. Trata-se de uma situação em que as opções metodológicas têm efeitos econômicos e sociais muito importantes, ao contrário do que ocorre quando se elabora um estudo com objetivos puramente analíticos, como um artigo para uma publicação acadêmica, onde as más opções causarão danos apenas à reputação do autor.

Com base nas variáveis renda e crescimento do PIB, só seriam possíveis comparações inter-regionais suficientemente seguras para definir tratamento diferenciado no acesso a recursos caso fosse possível tomar como base para o cálculo períodos “típicos”, em que a influência de fatores aleatórios não fosse significativa. Circunstâncias muito favoráveis ou muito desfavoráveis, como safras excepcionais, secas, chuvas em excesso, incidência de pragas, preços muito altos ou muito baixos, etc., podem causar distorções importantes, fazendo com que a classificação de algumas regiões possa variar – entre pobres e ricas, ou entre dinâmicas e estagnadas – devido apenas à escolha de um ou outro ano ou período de referência. Quando se considera um país com a extensão territorial e com a diversidade geográfica do Brasil, chega-se a conclusão que não será possível encontrar anos ou períodos que sejam “típicos” para todas as regiões. Parece inevitável que qualquer ano ou período que possa ser escolhido acabará sendo “típico” para algumas e “atípico” para outras.

Regiões cuja economia é muito dependente do setor primário, cuja fronteira agrícola esteja esgotada e onde não ocorreu mudança estrutural significativa, com aumento da importância de cadeias produtivas de maiores encadeamentos locais e maior capacidade de agregação de valor, são as mais suscetíveis a erros de classificação na dimensão dinamismo-estagnação. Essas regiões, que normalmente tenderiam a ser consideradas “estagnadas”,

---

podem ser incorretamente classificadas como dinâmicas caso o ano inicial do período de cálculo tenha sido desfavorável para a agricultura local e o ano final tenha sido de colheita abundante. Por outro lado, regiões onde ocorre expansão da fronteira agrícola, ou onde há mudança estrutural positiva intensa e rápida, dificilmente deixarão de ser consideradas dinâmicas por esse motivo.

Para exemplificar esse tipo de problema foi concebido um exercício simples, que permite demonstrar com clareza o elevado grau de volatilidade que pode ser causado pela utilização simplista do crescimento do PIB com o objetivo de avaliar o dinamismo das regiões. Calculou-se o crescimento do PIB das microrregiões brasileiras nos períodos 1996-2004, 1996-2005 e 1996-2006. Como se observa, no cálculo foi mantido o ano inicial, variando apenas o ano final de cada período. Em cada um deles, as microrregiões foram classificadas como “dinâmicas” ou “estagnadas” tendo em vista ter sido o seu crescimento superior ou inferior à média nacional. A Tabela 1, a seguir, mostra os resultados desses cálculos. Nela são apresentados em vermelho os valores relativos às regiões cujo crescimento foi inferior à média em cada período e, portanto, classificadas como “estagnadas”.

Na medida em que em todos os três casos o período utilizado no cálculo é relativamente longo, poder-se-ia esperar que em todos eles o crescimento PIB tivesse sido capaz de captar adequadamente a condição estrutural de “dinâmica” ou de “estagnada” de cada uma das diferentes regiões, deixando pouca margem para a influência de fatores aleatórios, como os apontados anteriormente. Se essa hipótese se confirmasse, poder-se-ia esperar que o rol das microrregiões incluídas em uma ou outra dessas duas categorias não se alterasse de forma muito substancial nos três casos, independentemente do ano final que fosse utilizado no cálculo.

No entanto, não foi isso que aconteceu. Considerando apenas as microrregiões do Rio Grande do Sul, constatou-se que, utilizando 2004 como o ano final do período, 16 das 35 microrregiões gaúchas teriam sido classificadas como “estagnadas” (crescimento inferior à média nacional, com taxas representadas em vermelho na tabela), enquanto 19 seriam “dinâmicas”. Já usando como limite final o ano de 2005, quando o estado foi atingido por uma forte seca, teriam sido consideradas “estagnadas” 29 microrregiões, contra apenas 6 “dinâmicas”. Finalmente, usando 2006 como ano final, haveria 23 “estagnadas” e 12 “dinâmicas”.

A alguns dos resultados que constam dessa tabela poderiam, inclusive, parecer bastante surpreendentes para um observador familiarizado com a economia do Rio Grande do Sul, pois uma das microrregiões do estado que é unanimemente considerada dinâmica – a de Caxias do Sul – seria classificada como estagnada em todos os três casos, pois seu crescimento foi sempre inferior à média nacional.

Um balanço das três opções mostra que apenas 6 microrregiões gaúchas teriam sido classificadas como dinâmicas nas três opções, com crescimento sempre superior à média nacional. Outras 15 teriam sido sempre consideradas estagnadas, por apresentarem crescimento sempre menor que o do PIB do país. No entanto, para 14 microrregiões, a

classificação variou de acordo com a escolha do ano **final**: 5 foram dinâmicas em dois casos e 9 em apenas um.

É fácil perceber que, caso se estivesse tratando de definir elegibilidade para os benefícios da política regional, o acesso a recursos por parte de mais de 1/3 das microrregiões do Rio Grande do Sul (aquelas que não tivessem sido sempre consideradas dinâmicas ou estagnadas, em todos os três casos) poderia ter mudado apenas devido a uma ou outra escolha de ano final para o período utilizado. Esse exemplo mostra, de forma eloquente, que o critério do crescimento do PIB é muito sensível às condições conjunturais (condições essas que estão associadas a fatores que podem ser considerados como aleatórios neste contexto, como as chuvas ou a incidência de pragas nas lavouras, ou os preços dos produtos agrícolas) que afetem os anos usados como início ou fim do período de análise. Em outras palavras, esse critério acaba não sendo capaz, em muitos casos, de captar adequadamente a ideia de “estagnação” ou “dinamismo” enquanto característica estrutural da economia de uma região.

Tendo em vista o grau de volatilidade evidenciado por esse exercício simples, pode-se dizer que, para muitas regiões cuja economia se baseia na agricultura, o momento em que o Ministério da Integração viesse a decidir qual o período de referência para o cálculo das variáveis utilizadas na definição da elegibilidade acabaria se assemelhando a um sorteio da loteria, onde as mais afortunadas acabariam tendo acesso aos recursos da política, enquanto outras que tivessem azar poderiam ser excluídas.

É fácil perceber que essa volatilidade também pode levar a resultados inusitados em outras regiões do país. Um exemplo contundente é o que ocorreu no caso do Nordeste brasileiro no mesmo período a que se refere ao exercício. O ano de 1996 foi caracterizado pela ocorrência de uma forte seca na região. Conforme registros da EMATER/MG, citados pela edição eletrônica de 20/05/2012 do jornal Estado de Minas, “registros históricos indicam que as piores secas registradas no semiárido mineiro e no Nordeste brasileiro ocorreram em 1939, 1975/1976, 1996/1997, 2007/2008”.

Por outro lado, os níveis de precipitação nos anos finais utilizados no exercício foram, aparentemente, favoráveis no Nordeste. O verão de 2004 foi, inclusive, de chuvas abundantes na região, garantindo a formação de reservas de água suficientes para suprir as áreas atendidas pelas principais represas nordestinas pelos dois anos seguintes, como registra matéria publicada em um boletim eletrônico do Ministério do Meio Ambiente em 11/02/2004:

“O excesso de chuvas que hoje causa danos à população do Nordeste pode também significar garantia de água para os próximos dois anos nas áreas abastecidas pelos grandes reservatórios da região. Esta é uma das conclusões do relatório sobre o panorama dos recursos hídricos no Brasil apresentado pela Agência Nacional de Águas - ANA - hoje pela manhã, na reunião do Grupo Interministerial criado para acompanhar a evolução das chuvas nas regiões de risco.

Segundo dados da ANA, reservatórios como o de Orós e Banabuiú, no Ceará, Armando Ribeiro Gonçalves e Santa Cruz, no Rio Grande do Norte, Curemas Mãe D'Água e Epitácio Pessoa, na Paraíba, Jucazinho e Eng. Francisco Sabóia, em Pernambuco, estão com sua capacidade máxima de acumulação. Orós não enchia há

15 anos, afirmou o engenheiro Joaquim Gondim, da Superintendência de Usos Múltiplos da ANA.”

A consequência do uso, no exercício, de um ano inicial de forte seca e de anos finais com precipitações favoráveis à agricultura, foi que a grande maioria das microrregiões do Nordeste apresentaram crescimento do PIB superior (às vezes muito superior) à média nacional. Na verdade, 166 de um total de 188 cresceram acima da média nacional em todos os três casos, contra apenas 18 cujo crescimento foi sempre inferior a essa média e 8 cuja situação se alterou conforme o ano final escolhido. Fica evidente, dessa forma, que um eventual uso mecânico e acrítico desse período para classificar as regiões poderia ter a consequência surpreendente de considerar como “dinâmicas” a maior parte das áreas que compõem o semi-árido nordestino, que talvez seja, no contexto brasileiro, a região cuja imagem é mais fortemente associada à ideia de estagnação.

De forma similar ao que ocorre com o uso do crescimento do PIB como indicador de dinamismo, a mensuração da renda em um ano de safras extraordinárias pode fazer com que uma região agrícola normalmente “pobre” se torne “rica”, enquanto um de colheitas muito ruins pode transformar em “pobre” uma região que em condições normais seria considerada “rica”. Evidentemente, o uso de médias trienais (ou quinquenais) pode atenuar esses problemas. No entanto, os COREDES/RS consideram que há alternativas ainda mais adequadas, como será mostrado adiante.

Além de tudo isso, o crescimento do PIB, quando elevado, também tem a deficiência de não identificar formas de dinamismo espúrio que ocorrem em algumas regiões, onde o crescimento está restrito a “enclaves” ou cadeias produtivas muito específicas, com poucos encadeamentos locais, não causando elevação expressiva na geração de empregos e oportunidades.

Tais constatações ressaltam a necessidade de um esforço no sentido de definir uma opção metodológica capaz de contornar esses problemas. A alternativa proposta pelos COREDES/RS é que a tipologia usada como base para os critérios de elegibilidade utilize um indicador sintético, como o Índice de Desenvolvimento Humano, e não a renda, para avaliara a dimensão “pobreza-riqueza” (ou, mais corretamente, o alto ou baixo nível de desenvolvimento). Dessa forma seriam neutralizados os efeitos da incidência de fatores aleatórios no ano de referência utilizado no cálculo, que podem deformar as comparações interregionais.

No que se refere à dimensão “dinamismo-estagnação”, os COREDES/RS recomendam que a dinâmica migratória seja adotada como critério de avaliação, sendo consideradas elegíveis as áreas caracterizadas por forte emigração, mesmo que comparativamente “ricas” ou “desenvolvidas” pelo critério do IDH. A emigração acentuada e continuada constitui evidência de que a economia de uma região não possui o dinamismo necessário para gerar empregos e oportunidades em número suficiente para evitar a evasão daqueles que nela nasceram.

Com certeza, não há forma mais sólida e consistente de avaliação, pois são os próprios habitantes que, ao emigrarem em grande número, conferem atestado de falta de dinamismo

às regiões de onde saíram. Por outro lado, a atração de contingentes expressivos de imigrantes constitui indício seguro de dinamismo na geração de empregos e oportunidades. Salvo melhor juízo, emigração e atração de migrantes são variáveis capazes de captar a condição estrutural de “estagnação” ou “dinamismo” de uma região determinada – especialmente em se tratando de uma região de base agrícola – de forma muito mais consistente do que a variação do PIB, tendo em vista o grau inaceitável de volatilidade que afeta esta última variável, devido a fatores aleatórios, como foi apontado anteriormente.

Para ilustrar a maior adequação deste novo critério, a Tabela 2, apresentada a seguir, mostra a evolução demográfica das microrregiões do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2010. Os dados nela contidos permitem inferir a direção dos fluxos migratórios inter-regionais ocorridos dentro do estado nesse período. O confronto com os resultados do exercício apresentado na Tabela 1 mostra que o dinamismo populacional fornece um quadro de quais regiões poderiam ser consideradas “dinâmicas” ou “estagnadas” que é bem mais condizente com o que poderia esperar, *a priori*, um conhecedor da economia gaúcha.

A utilização da dinâmica demográfica para identificar “regiões problema” não constitui ideia nova, pois a literatura registra que a emigração com frequência é utilizada na definição da elegibilidade para ações de políticas regionais. Como afirma um estudo da OECD:

“Elevada emigração a partir de uma área é frequentemente considerada sintoma de um problema regional e, portanto, como indicador de elegibilidade para uma intervenção de política pública com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial.”<sup>14</sup>

O uso desse critério implica, além disso, e de forma mais correta, conceber a política regional também como um instrumento de gestão do território, orientado para a prevenção de fluxos migratórios que contribuem para o surgimento de externalidades negativas nos grandes centros urbanos. Como registra esse mesmo documento da OECD:

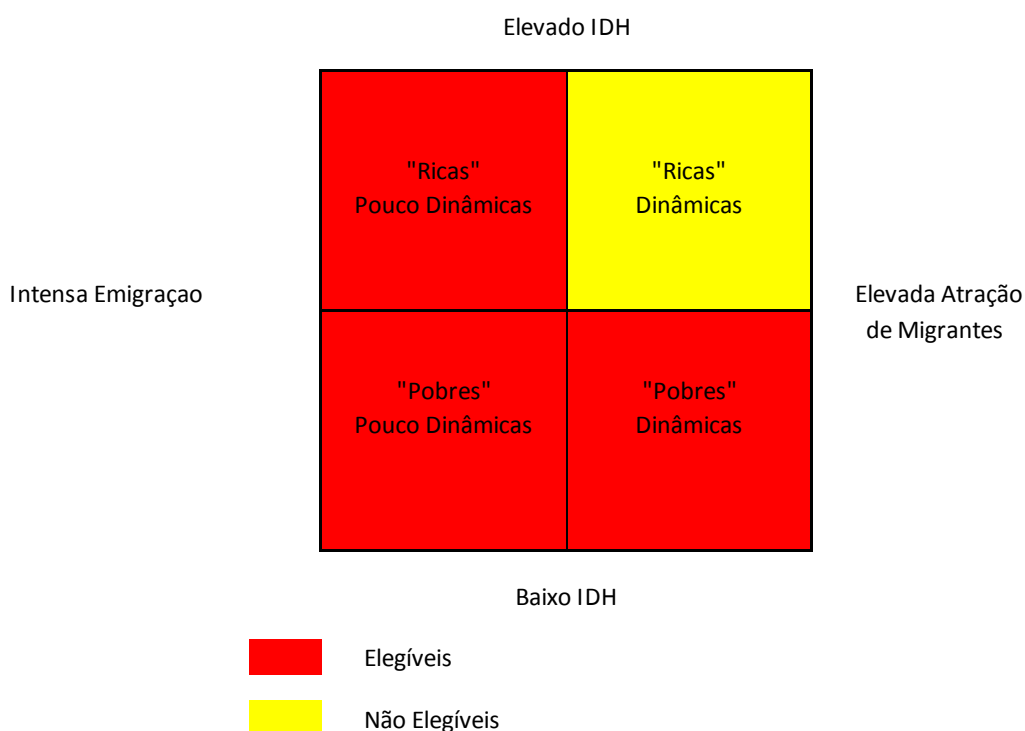
“A dinâmica demográfica é um indicador básico do desenvolvimento territorial em termos gerais, na medida em que a política de desenvolvimento, em muitos países, tem como objetivo prevenir o crescimento ou a concentração de população em áreas metropolitanas cada vez maiores, e prevenir o esvaziamento e a emigração de certas áreas rurais.”<sup>15</sup>

---

Com as alterações aqui propostas, os critérios de elegibilidade da política regional, na escala microrregional, poderiam ser definidos conforme o diagrama a seguir:

Gráfico I

### Elegibilidade com Base nas Migrações e no IDH

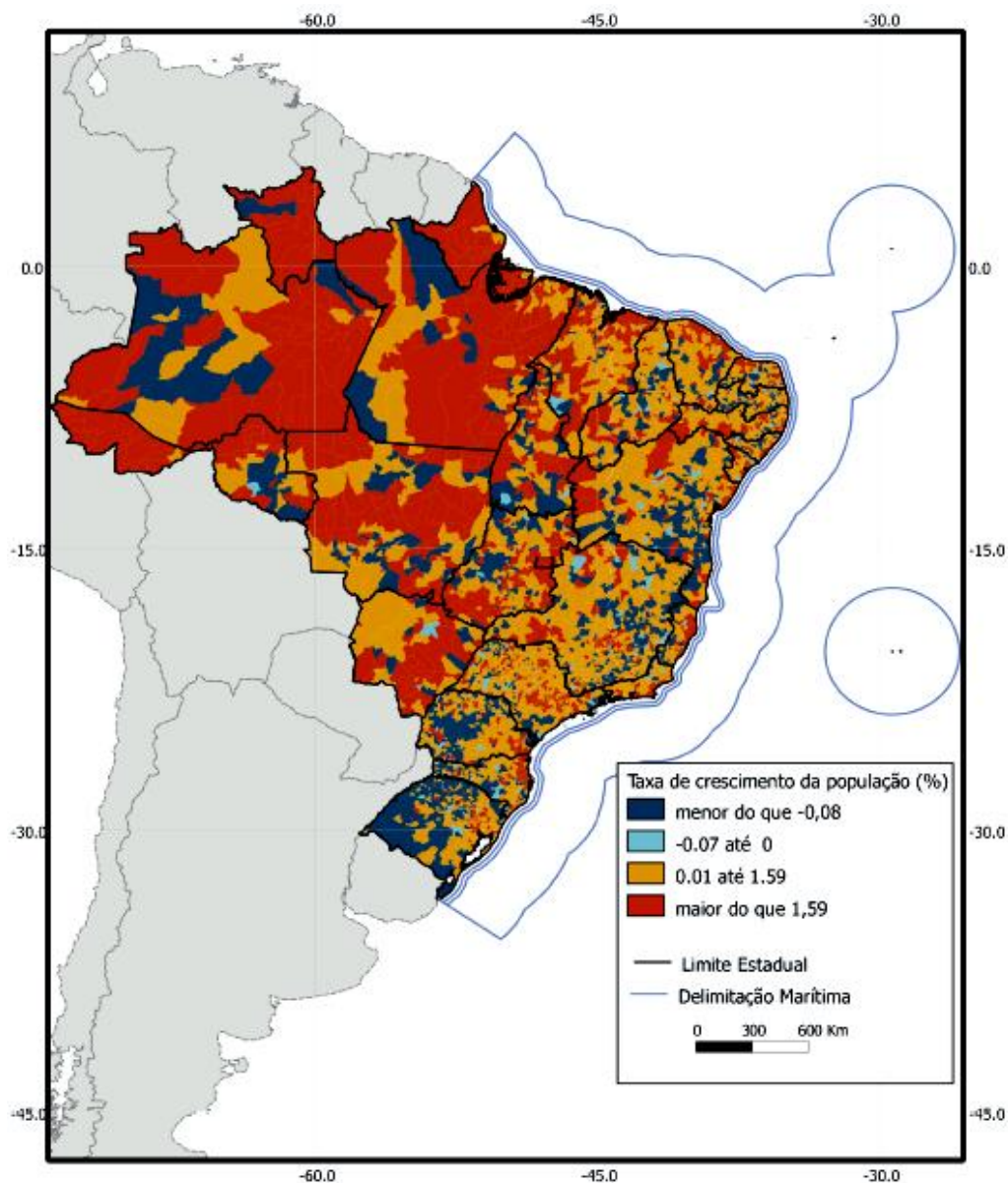


As definições precisas do que deve ser considerado um “alto” ou um “baixo” indicador de desenvolvimento, bem como a definição do que seja uma “elevada taxa de emigração” (os pontos de corte da tipologia) dependeriam da realização de estudos adicionais.

O mapa 1, mostrado a seguir apresenta as taxas de crescimento da população do Brasil, por municípios, entre 2000 e 2010. Nele se observa que a população diminuiu na maior parte da “metade oeste” do território do Rio Grande do Sul, como resultado da conjugação de elevados fluxos de emigração com a redução das taxas de fecundidade. Pode-se observar, ainda, que esse problema alcança partes significativas do Paraná e de Santa Catarina, ocorrendo também em algumas outras áreas do país.

MAPA 1





Fonte: IBGE (2011) – “Reflexões Sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”.

Esse mapa permite constatar que, caso fosse adotado o critério aqui proposto, o baixo dinamismo demográfico de extensas áreas do Sul e do Sudeste faria com que essas macrorregiões fossem devidamente contempladas pela política regional, de forma legítima e com base em critérios objetivos e justificáveis. Com isso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional seria efetivamente nacional, tanto no discurso quanto na prática.

Além das áreas beneficiadas pelos critérios desta nova tipologia, os COREDES/RS consideram que devem continuar elegíveis as áreas que atualmente são objeto de programas especiais do Ministério da Integração, como a Faixa de Fronteira, as Mesorregiões e o Semi-Árido, conforme consta do documento elaborado para servir de referência à Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

Para corresponder à mudança aqui proposta no critério de elegibilidade, a definição dos objetivos da política regional deveria ser ampliada, incluindo, além da busca da redução das desigualdades regionais quanto a níveis de desenvolvimento, como consta do documento do MI, também o apoio a regiões pouco dinâmicas, caracterizadas por elevadas taxas de emigração, e o desenvolvimento das áreas de fronteira com outros países. Os COREDES/RS, com base na sua experiência de participação no Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL, que abrange áreas do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, consideram importante que a política regional também contemple entre seus objetivos o estímulo à cooperação em áreas de fronteiras interestaduais.

A hierarquia desses objetivos, que se refere ao montante de recursos que devam ser aplicados em cada um deles, deve ser objeto de discussão posterior. Os COREDES/RS consideram ser legítimo que maior prioridade seja atribuída à promoção da convergência entre níveis de desenvolvimento, correspondendo a esse objetivo o maior volume de recursos. Postulam apenas que não sejam totalmente ignorados, pela política regional brasileira, outros tipos de problema de caráter regional, como o do insuficiente dinamismo que afeta parte do território do Rio Grande do Sul, gerando expressivos fluxos de emigração que chegam a causar declínio populacional.

Desde que preservados o caráter efetivamente “nacional” e a pluralidade de objetivos da política, também podem ser exploradas outras possibilidades para o enfrentamento da questão da elegibilidade. Uma delas é abandonar a ideia de utilizar um mesmo critério para todo o país, com a adoção de tipologias específicas para cada uma das diferentes macrorregiões, sempre buscando beneficiar de forma diferenciada as áreas menos dinâmicas e de mais baixo nível de desenvolvimento. Mesmo nesse caso é necessário cuidado para evitar o uso de variáveis que possam gerar inconsistências, como as apontadas anteriormente, na classificação das regiões para acesso aos recursos da política.

## **B - EIXO DA GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO FEDERATIVO**

Os COREDES/RS defendem, em primeiro lugar, no que se refere à temática da governança, a revitalização das várias políticas relacionadas com a gestão do território. Devem ser retomados os esforços da administração federal no sentido de basear as ações governamentais em uma visão estratégica do território nacional, o que envolve, entre outras iniciativas, (i) elevar o grau de prioridade da política regional, dotando-a de instrumentos adequados para torná-la efetivamente capaz de promover o desenvolvimento das regiões pobres e menos dinâmicas, (ii) regionalizar os Planos Plurianuais de Investimentos da União, baseando-os em estudos que proporcionem um marco de referência estratégico territorializado, (iii) revitalizar o planejamento das Regiões Metropolitanas e (iv) retomar os trabalhos no sentido de dotar o Brasil de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

De uma maneira geral, deve-se avançar na regionalização de todas as peças de planejamento da administração federal, como os PPAs e o Orçamento, bem como os Balanços da União, de forma a tornar transparentes as eventuais diferenças de tratamento entre

regiões. Os estados também devem ser estimulados a regionalizar seu planejamento, seus orçamentos e balanços.

No referente à incorporação da dimensão participativa à governança da política regional, os COREDES/RS consideram importante ressaltar que a utilização de uma escala territorial menos abrangente que a das macrorregiões requer um esforço de construção institucional, para dotar essas áreas de organizações capazes de efetuar a articulação dos atores econômicos e sociais locais. Sem essa articulação, as regiões (no caso, meso ou microrregiões) serão apenas objetos da política, não sendo capazes de atuar como sujeitos da construção do seu próprio futuro. Como lembra Sergio Boisier, tratando do planejamento regional:

“Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões”<sup>16</sup>

Nesse sentido, os COREDES/RS apoiam enfaticamente a proposta contida no documento-base no sentido de “estimular os estados a construir instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras”, fazendo a ressalva de que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, mas devem incluir predominantemente representantes de segmentos da economia e da sociedade civil das regiões.

Não há como falar em políticas regionais que envolvam iniciativas “de baixo para cima” sem que existam organizações que promovam, em caráter permanente, a articulação dos atores micro e/ou mesorregionais para formular essas iniciativas, identificando, de forma legítima, os consensos e as posições convergentes entre esses atores e possibilitando a formulação de estratégias comuns.

A criação de instituições regionais para articulação de atores faz parte de um processo de institucionalização essencial para a formação de identidades regionais. Sem a dinâmica de adensamento de redes e surgimento de identidades e identificações que é possibilitada pela atuação dessas instituições, uma região não chega sequer a se constituir como objeto no imaginário de seus habitantes.

Na verdade, os COREDES/RS acreditam que os estados devem ser obrigados a criar Fóruns ou Conselhos Regionais em seus territórios, como exigência legal para acesso a recursos da política regional.<sup>17</sup> Essas instâncias devem ter autonomia de discussão e deliberação, além de terem composição plural. Devem adotar princípios e normas de

---

constituição e operação que as protejam contra tentativas de controle ou manipulação por governos, grupos políticos ou interesses específicos de qualquer tipo. A experiência dos COREDES/RS pode ser útil como referência no processo de criação desse aparato institucional.

Há estados, como é o caso do Rio Grande do Sul, que já contam com regionalizações administrativas dotadas de uma base institucional com essas características. Tais regionalizações devem ser respeitadas, desde que as instâncias de articulação de atores econômicos e sociais regionais existentes tenham composição adequadamente ampla e plural, contando com autonomia operacional. Deve-se ressaltar que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, como atualmente ocorre em alguns estados, incluindo de forma abrangente os representantes da sociedade civil das regiões, além de Universidades e outras instituições de ensino.

Além disso, é importante que esses Fóruns ou Conselhos instituídos nas escalas micro e/ou mesorregional estejam representados, por meio de delegados, nas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos da política regional, como as Superintendências Regionais. Tal representação é importante para evitar a captura dos instrumentos da política por interesses que desvirtuem a sua aplicação, direcionando-os para investimentos em regiões menos necessitadas.

Devem também ter assento nessas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão da política regional representantes de centrais sindicais, de entidades empresariais, de associações de municípios e de Universidades, bem como de outros tipos de organizações não governamentais. A participação não governamental não pode ser apenas simbólica, mas sim em número suficiente para ter influência efetiva nas deliberações e decisões, evitando que essas instâncias possam ser consideradas “chapa branca”, como frequentemente ocorre com Conselhos de organizações públicas.

A participação plural e efetiva da sociedade civil em escala micro e/ou mesorregional, através de organizações autônomas, é essencial para proteger a aplicação dos recursos da política regional da influência de lobbies de diferentes tipos ou da ação de grupos que os direcionem para o atendimento de clientelas políticas.

Deve-se reiterar, por esses motivos, e tendo em vista a correta preocupação do Ministério no sentido de integrar as administrações estaduais à gestão da política regional, que é importante que a legislação condicione o acesso aos recursos da política à implantação dessas organizações pelos estados, conferindo-lhes papel deliberativo, definindo a sua composição necessariamente plural, com ampla representação da sociedade civil, de instituições de ensino superior e das administrações locais, e contando com autonomia operacional e de deliberação. A Lei Estadual No 10.283, de 17/10/94, que institucionalizou os COREDES no Rio Grande do Sul, pode servir de modelo para essa legislação. Além disso, essas organizações podem (e devem) constituir uma importante base de apoio para pressionar as instâncias políticas no sentido de aumentar o grau de prioridade da política regional na agenda governamental.

Os estados devem, também, ser estimulados a adotar práticas participativas para a elaboração de seus Planos Plurianuais e de seus Orçamentos Anuais, estabelecendo critérios

de distribuição dos investimentos no território que favoreçam as suas regiões mais carentes. Cabe registrar que o Rio Grande do Sul já conta com uma tradição de duas décadas de participação direta da população e da sociedade civil na elaboração dos orçamentos estaduais, com diferentes metodologias, sempre contando com a colaboração dos COREDES/RS em tarefas de organização e deliberação. Em cada uma das últimas três edições da Consulta Popular, mais de um milhão de eleitores foram às urnas, de forma voluntária, para escolher os projetos prioritários de suas regiões, que foram incluídos no Orçamento do estado.

Os COREDES/RS defendem a revitalização dos Programas de Mesorregiões, apoiando a propostas de integração com os Territórios da Cidadania (TC), com adequação das suas coordenações, desde que as agendas dos TCs sejam efetivamente ampliadas para além da dimensão estritamente rural. Causa preocupação o risco de que essa integração com um programa muito melhor financiado e ligado a um Ministério influente no contexto da administração federal possa se transformar, na prática, no abandono puro e simples dos Programas de Mesorregiões.

Os COREDES/RS consideram, também, que é necessário fortalecer o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ajustando os dispositivos legais pertinentes de forma a adaptá-los às características diferenciadas de cada um dos Arcos que compõem essa Faixa. Tal ajustamento é indispensável para evitar que algumas disposições restritivas que são necessárias e adequadas para proteger regiões pouco povoadas se constituam em entraves ao desenvolvimento de áreas de grande densidade de ocupação, como é o caso das situadas no Rio Grande do Sul.

## **C – EIXO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Com relação ao Eixo Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional, os COREDES/RS consideram fundamental que seja ser viabilizada a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com volume adequado de recursos, para que finalmente se concretize, saindo do papel, a modernização da política regional brasileira promovida pela PNDR de 2007.

Caso seja impossível desvincular a criação do FNDR da proposta de uma reforma tributária abrangente, de tramitação mais difícil e demorada no Congresso Nacional, deve ser criado um fundo específico para viabilizar ações da política regional em áreas das regiões Sul e Sudeste. Além disso, o Ministério da Integração deve estimular os estados a criarem seus próprios Fundos de Desenvolvimento Regional, para suplementar os recursos disponibilizados pelo FNDR e financiar ações de promoção do desenvolvimento em suas áreas mais carentes.

Uma vez viabilizada a existência de recursos em volume adequado para financiar ações da política regional na Região Sul, pode-se cogitar da necessidade e conveniência da recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SEDESUL), órgão extinto há pouco mais de duas décadas.

#### **D - EIXO DOS VETORES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL**

Os **COREDES/RS** consideram que o enfrentamento dos problemas das regiões objeto de atenção da política regional requer a superação de déficits de infraestrutura e de conhecimento que entravam o seu desenvolvimento. Por esse motivo, no eixo dos vetores do desenvolvimento regional sustentável defendem as seguintes linhas de ação:

**(a) Elaboração de Projetos Regionais Estratégicos de Infraestrutura:** É necessário elaborar projetos integrados de infraestrutura que eliminem os principais gargalos que entravam o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas ou menos dinâmicas;

**(b). Priorização das Áreas Elegíveis da Política Regional na Expansão da Rede Federal de Ensino:** Os territórios enquadrados nos critérios de elegibilidade da política regional devem ser priorizados nos planos de expansão das redes federais de educação superior e de ensino profissional e tecnológico (EPT). Deve-se aprofundar o processo de interiorização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e das Universidades Federais, especialmente nas regiões que ainda sejam carentes de maior oferta de vagas em cursos universitários, priorizando cursos de áreas tecnológicas que, por seu custo elevado, normalmente não são oferecidos por instituições privadas ou comunitárias.

**(c). Apoio às Instituições Comunitárias de Ensino Superior que Atuam nas Regiões Elegíveis da Política Regional:** Devem ser apoiadas e fortalecidas, por meio de acesso favorecido a programas federais pertinentes, as Universidades Comunitárias, instituições sem fins lucrativos numerosas no Sul, mas pouco comuns em outras regiões do país, que surgiram “de baixo para cima”, como resultado de iniciativas das próprias comunidades de regiões interioranas, para possibilitar o acesso da população local a cursos de nível superior. Na época em que essas instituições começaram a surgir, as Universidades Federais atuavam exclusivamente nas capitais ou em alguns poucos centros urbanos de maior porte.

**(d). Fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação nas Regiões Elegíveis:** Os COREDES/RS defendem o apoio federal para expansão e fortalecimento dos programas de pós-graduação das instituições públicas e comunitárias atuantes nas regiões menos desenvolvidas.

**(e) Ensino e Pesquisa para o Fortalecimento dos Sistemas Locais de Produção:** Da mesma forma, os COREDES/RS apoiam que, nessas regiões, a rede de ensino e pesquisa seja orientada para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando especialmente a inclusão produtiva e o desenvolvimento social. Devem ser estruturadas Redes Regionais de Inovação,

articulando Universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de atividades estratégicas para o desenvolvimento sustentável.

### 3 – Considerações Finais

Ao apresentarem estas considerações e propostas, os COREDES/RS esperam estar contribuindo para o surgimento, em nosso país, de uma política regional que, além de ser realmente “nacional”, conte com um volume de recursos suficiente para torná-la capaz de gerar resultados no enfrentamento dos problemas que afetam as diferentes porções do território brasileiro. Esperam, também, estar ajudando a conceber um modelo de governança em que a sociedade civil das regiões consiga fazer ouvir a sua voz e seja capaz de exercer influência efetiva na tomada de decisões. Finalmente, reiteram sua disposição no sentido de serem parceiros do Ministério da Integração Nacional na implementação dessa nova política regional.

## Bibliografia

AMIN, Ash (1998) – “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, trabalho apresentado no Economic Geography Research Group Seminar ‘Institutions and Governance’, realizado em 3 de Julho de 1998 pelo Departamento de Geografia da UCL, em Londres, disponível em 15 de Outubro de 2009, no endereço <http://www.egrg.org.uk/pdfs/amin.pdf>;

ARAÚJO, Tânia Bacelar de (1995) - “Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?”, In AFFONSO, R.B e SILVA, P.L.B, orgs.. “Desigualdades Regionais e Desenvolvimento” (Federalismo no Brasil), FUNDAP, Ed. UNESP, São Paulo p. 125–56, também disponível em 28 de Março de 2010, no endereço <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>;

AZZONI, Carlos R. (2007) – “O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis”, in DINIZ (2007) - “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Européia e do Brasil”, Brasília, Editora da Universidade de Brasília;

BACHTLER J. and YUILL, D. (2001) – “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm”, Regional and Industrial Policy Research Paper N° 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow;

BNDES/CONSORCIO BRASILIANA – (2000) – “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - Relatório Síntese”, Programa Brasil em Ação. Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento/Ministério do Orçamento e Gestão;

BOISIER, Sergio (1995) – “Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Publico”, Santiago do Chile, ILPES/CEPAL (Documento CPRD—95);

CONSÓRCIO MONITOR GROUP e BOUCINHAS & CAMPOS. (2002) – “Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011”, Brasília, Ministério do Planejamento, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002;

IBGE (2011) – “Reflexões Sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”, Rio de Janeiro, IBGE;

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012) – “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência”;

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2008) – “Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento”, Brasília, MPOG, disponível em 25 de Março de 2010 no endereço <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3558&cat=156&sec=10>;

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995) – “Local Economies and Globalization”, sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema “Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform”, realizada em Paris em 3 e 4 de Maio de 1993;

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2001) – “OECD Territorial Outlook – Territorial Economy - 2001 Edition”, OECD, Paris;