

# Boletim Regional

INFORMATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Publicação quadrimestral do Ministério da Integração Nacional

8

## MATÉRIA PRINCIPAL

Dossiê do Congresso Internacional sobre Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia

## ARTIGOS

Política Regional da União Europeia: Objetivos, Métodos e Resultados

Organização e Funcionamento do FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

Desigualdades Regionais, Territórios e Formulação de Políticas na América Latina

## INFORMES

Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional – PNCDR

Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional trouxe visibilidade para as ações da PNDR

Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional Edição 2010: Homenagem a Celso Furtado

## RESENHAS

Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009;  
A Geografia Econômica em Transformação – Visão Geral

Ipea: Ensaios de Economia Regional e Urbana

União Europeia: Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento



# Sumário

|   |        |
|---|--------|
| [ EDITORIAL ]   | [ 5 ]  |
| [ MATÉRIA PRINCIPAL ]   | [ 6 ]  |
| Dossiê do Congresso Internacional sobre Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia                   |        |
| [ ARTIGO ]  | [ 31 ] |
| Política Regional da União Europeia: Objetivos, Métodos e Resultados  |        |
| [ ARTIGO ]  | [ 34 ] |
| Organização e Funcionamento do FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul                                 |        |
| [ ARTIGO ]  | [ 37 ] |
| Desigualdades Regionais, Territórios e Formulação de Políticas na América Latina  |        |
| [ 1º INFORME ]  | [ 40 ] |
| Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional – PNCDR  |        |
| [ 2º INFORME ]  | [ 42 ] |
| Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional trouxe visibilidade para as ações da PNDR                                   |        |
| [ 3º INFORME ]  | [ 43 ] |
| Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional Edição 2010: Homenagem a Celso Furtado                                      |        |
| [ RESENHA ]   | [ 44 ] |
| Banco Mundial<br>Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009<br>A Geografia Econômica em Transformação – Visão Geral |        |
| [ RESENHA ]   | [ 46 ] |
| Ipea: Ensaio de Economia Regional e Urbana  |        |
| [ RESENHA ]   | [ 48 ] |
| União Europeia: Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento   |        |

---

Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional –  
nº 8 (setembro/dezembro 2008) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional.  
Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2009.  
v.

Quadrimestral

ISSN 1980-0649

1. Desenvolvimento Regional – Brasil – Periódico. I. Ministério da Integração  
Nacional. II. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. III. Título

CDD 338.981

---

#### **MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**

Ministro de Estado da Integração Nacional **Geddel Vieira Lima**

Secretário-Executivo **João Reis Santana Filho**

Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional **Henrique Villa da Costa Ferreira**

#### **COMITÊ EDITORIAL**

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional [SDR] (Coordenação)

Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste [SCO]

Secretaria Nacional de Defesa Civil [Sedec]

Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica [SIH]

Secretaria de Programas Regionais [SPR]

Secretaria-Executiva [Secex]

Assessoria de Comunicação Social [Ascom]

Coordenador de Projeto **Fernanda Tallarico**

Editor Geral **Mauro Márcio Oliveira**

Projeto Gráfico **Fabiane de Araujo Alves Barroso**

Revisão **Kênia Santos**

**Boletim Regional** é realização do Ministério da Integração Nacional,  
desenvolvido com o apoio do Projeto de Cooperação Técnica para Consolidação das  
Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, PCT/BRA/IICA/09/003.

Endereço para correspondência SDR/MI – Brasília, DF

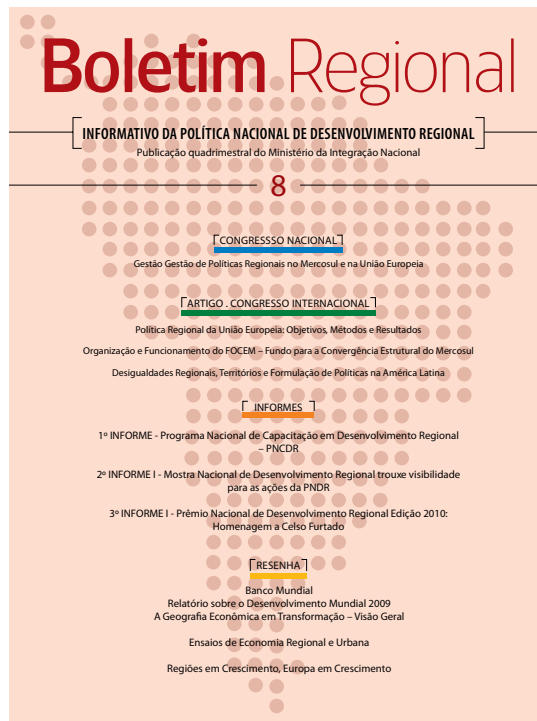
SBN Quadra 2 Lote 11, Edifício Apex Brasil, Portaria B, 2º Subsolo - Sala 201

Brasília-DF - CEP: 70.041-907

Telefone [61] 3414-5867 | Fax [61] 3414-5488

O Boletim Regional está disponível no seguinte endereço:

[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)



O tema central do presente número do *Boletim Regional* é a gestão das Políticas Regionais, discutido no *Congresso Internacional de Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia*, realizado em Brasília, em dezembro de 2008.

Este foi mais um evento do Memorando de Entendimento entre Brasil e União Europeia, neste caso ampliado para incluir aspectos de interesse do *Mercosul*.

Temas fundamentais como regionalização, governabilidade, infraestrutura, modelos de ocupação do espaço nacional e internacional, possibilidade de intercâmbio de experiências de diversos países e ampliação do debate regional para a esfera de ação do *Mercosul* foram discutidos pelo Brasil, União Europeia e instituições multilaterais como Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Participaram das discussões do evento mais de 300 autoridades e técnicos, numa promoção, pela parte brasileira, do Ministério da Integração Nacional (MI).

Apresenta-se um dossiê do congresso, além de três artigos, que reproduzem os painéis sobre o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do *Mercosul* (FOCEM), mecanismo de coesão no *Mercosul*; a situação de desigualdade

regional da América Latina e a experiência da Política Regional da União Europeia. Completam esse grupo de temas três resenhas sobre publicações – do Ipea, da União Europeia e do Banco Mundial – que foram distribuídas e discutidas durante o referido congresso.

Além dessas matérias, o *Boletim* traz três informes sobre atividades do MI. O primeiro aborda o Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional (PNCDR); o segundo trata da I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional que trouxe visibilidade para as ações da PNDR; e, por fim, o terceiro informa sobre o Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional Edição 2010, em homenagem a Celso Furtado.

Boa Leitura!

# Congresso Internacional

## Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia



### APRESENTAÇÃO

Este número do Boletim Regional apresenta, em caráter especial, um dossiê com os principais temas discutidos no *Congresso Internacional de Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia*, realizado em Brasília, em dezembro de 2008.

Neste Congresso constatou-se a retomada da “questão regional” no Brasil e suas possibilidades em termos de redução das desigualdades regionais.

Na presente retomada da “questão regional” como assunto de Estado para fins de definição de políticas de intervenção, o país está ingressando na 3ª geração das políticas regionais. Enquanto a 3ª geração estabelece que a capacidade de coordenação é bastante saliente e a governança multiescalar é fundamental, nas políticas regionais de 1ª geração predominou o corte macro e economicista (anos 1950-70), enquanto as de 2ª geração eram políticas regionais com foco no local (anos 1980-90).

Embora haja uma retomada da questão regional, a redução das desigualdades regionais ainda ocorre mais em função do espalhamento das mazelas do que do êxito das próprias políticas regionais.

Do ponto de vista institucional, a complexidade da governança regional se deve à multiplicidade de ações e à pouca ação de coordenação entre estas diferentes iniciativas.

Este dossiê está dividido em duas partes. A primeira está composta pelas expressões de compromissos institucionais e políticos com as políticas regionais; e a segunda trata de questões temáticas selecionadas.

### PARTE I

#### COMPROMISSOS INSTITUCIONAIS

O Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Marcio Pochman, considerou que o

Congresso era muito oportuno por se beneficiar de um momento rico da discussão sobre a temática regional e desenvolvimento de modo geral. Afirmou que o Instituto que preside dispõe de uma diretoria voltada para a discussão do tema e, na ocasião, fortaleceu os compromissos do Ipea assinando um convênio com o Ministério da Integração Nacional para aprofundar estudos de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Acredita que o movimento social que pode mudar o mundo necessita atores com novas ideias e, neste ponto, está a contribuição do Ipea em termos de análise e formulação de alternativas. Quanto aos conteúdos sob análise no Congresso, neles se viu a possibilidade de adentrar na discussão sobre um novo padrão civilizatório, que deve ser entendido como um grande desafio do Brasil neste século XXI.

O Representante do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) no Brasil, Carlos Basco, traçou os contornos do desafio do desenvolvimento nos tempos atuais e delineou algumas oportunidades de cooperação técnica que o IICA poderia oferecer ao governo brasileiro bem como ao Mercosul. Adotou o princípio de que a política regional deve ser conduzida pelo governo federal sob os conceitos de legalidade, transparência, modernização, profissionalização e compatibilidade entre meios e resultados. Essa política implica, ademais, na intensa participação da sociedade, importando a existência de um modelo de base territorial com descentralização. Para tanto, são imprescindíveis as parcerias público-público e público-privado. O Mercosul aparece como a evidência mais palpável da prática das políticas regionais na escala supranacional, qualificada para a parceria com a União Europeia. Neste contexto, a disponibilização de dados e informações; o manuseio de métodos, técnicas e instrumentos de formulação e gestão de políticas aparecem como as áreas próprias para a cooperação do IICA.

[...] a política regional não subsiste sem definições e compromissos no plano federal, bem como não é exitosa se não desenvolver estratégias baseadas no diálogo com a sociedade nacional, para a construção de um modelo inclusivo de protagonistas, atores e territórios.

John Briscoe, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), confirmou que pelo seu ponto de vista, o tema do desenvolvimento regional está de volta. Como a comprová-lo citou os seguintes eventos ocorridos em 2008: a) o prêmio Nobel atribuído a Paul Krugman (Nova Geografia); b) o relatório da “Comissão de Crescimento” do Banco Mundial; e, c) o Relatório Oficial Anual do BIRD, de 2009, cujo tema central é *Reshaping Economic Geography*<sup>1</sup>. Segundo ele, a proposta do BIRD poderia ser estilizada nos 3 “D” das conclusões e nos 3 “I” das recomendações. As principais conclusões (3 “D”) são as seguintes:

- A **d**ensidade econômica e populacional é um aspecto básico do desenvolvimento;
- A **d**istância entre os agentes e a produção deve diminuir; e,
- As **d**ivisões devem ser suprimidas: quanto menos fronteiras, melhor.

Por sua vez, as recomendações (3 “I”) são as seguintes:

- Colocar a ênfase nas **i**nstituições que reduzem barreiras;
- **I**ncidir em infraestrutura que interligue regiões; e,
- **I**mplementar intervenções que trabalhem com essa concepção.

A cooperação do BIRD se situa na discussão de sua proposta, no conhecimento das ações governamentais do Brasil e no financiamento de iniciativas que se afinem com esta concepção.

Representando a União Europeia, Ronald Hall afirmou que o tema da integração é uma das mais importantes ideias políticas do mundo no período que se inicia com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial. Reafirmou o interesse da União Europeia no aprofundamento das relações institucionais com o Brasil e o Mercosul.

Disse que apesar da larga experiência com a coesão,

<sup>1</sup> Trata-se do principal tema do *World Development Report 2009*, do Banco Mundial, intitulado *Reshaping Economic Geography* (“A Geografia Econômica em Transformação”), cujo sumário executivo foi distribuído durante o Congresso.

a União Europeia busca desenvolver-se e prosperar-se de forma a propiciar melhores condições de vida para as futuras gerações. Para tanto, eliminou barreiras para a livre circulação de bens e serviços, pessoas e capital, de forma a chegar a um mercado único, o qual ainda está em construção, mas já bastante aprofundado.

Tendo como referência o Mercosul, Ronald Hall lembra que a integração é um processo complicado porque, entre outras coisas, necessita construir uma fórmula de equilíbrio entre descentralização e centralização, que os europeus resumem com a palavra subsidiaridade. Ele e seus colegas da Comissão consideram que a criação de programas e políticas regionais e sociais em sua moderna forma, (a partir de 1989) talvez seja uma das conquistas mais importantes da União Europeia. Por isso, considera ser um momento especial este em que se traz ao conhecimento de terceiros países a política europeia, ainda que em processo de maturação. Por fim anuncia a execução de projetos comuns com o Brasil, nos estados do Pará, Amapá e Roraima, ao longo de 2009.

Coube ao Ministro de Estado Geddel Vieira Lima a definição política dos compromissos nacionais com o desenvolvimento regional. Ele fez uma incursão histórica para contextualizar o renascimento da política regional federal, mostrando otimismo e compromisso com seu aprofundamento. Entende que o diálogo do Brasil com a União Europeia, iniciado em 2006 e agora estendido ao Mercosul, configura um espaço de reflexão e aprendizado privilegiado de temas de desenvolvimento e democracia, nas escalas nacional e supranacional. Afirmou que a política regional não subsiste sem definições e compromissos no plano federal, bem como não é exitosa se não desenvolver estratégias baseadas no diálogo com a sociedade nacional, para a construção de um modelo inclusivo de protagonistas, atores e territórios que eleve qualitativamente o processo democrático brasileiro.

Tendo como pano de fundo as aspirações democráticas de nosso país, propugnou um avanço

harmônico do tema entre duas vertentes:

- Estabelecimento de relação civilizada entre os entes federados da nossa república; e,
- Fortalecimento dos laços de cooperação e respeito com os países vizinhos.

Para que o avanço se dê e se consolide o ministro recomendou:

- Espírito de diálogo no encontro dos interesses regionais, nacionais e supranacionais;
- Sintonia na definição de agenda orientada pelo nosso espírito democrático;
- Ampliação conceitual e operativa da integração para além do terreno da lógica econômica; são necessários os fatores social e político, especialmente em momentos de turbulência, nos quais a coesão social é fundamental para aproveitar as oportunidades, já que se pode considerar que a política regional é, em síntese, a política econômica de base democrática.

Pierre Colombier, Conselheiro de Cooperação e Ação Cultural da Embaixada da França no Brasil, saúda a expansão do diálogo entre a União Europeia e o Mercosul. Considera um ponto de partida interessante saber que as disparidades entre

estados no Brasil e entre países no Mercosul são aproximadamente da mesma grandeza que entre países membros da União Europeia. Destacou a importância da questão regional na França e seu apego republicano pela luta contra as desigualdades e de solidariedade territorial. Sabe que o sucesso das políticas de integração é condicionado por muitos fatores, sendo complexas as situações vividas pelos que tratam da implantação de políticas regionais. Nesse sentido, o avanço é lento e depende de ação determinada. Por isso, a análise das experiências fornece pistas apreciáveis. Listou, nesse sentido, algumas condições para o sucesso:

- Contexto de relações interestatais favorável à sua implantação: sem conflitos abertos, sem diferenças ideológicas e com um diálogo político regular;
- Vontade política para superar as tentações de





- fechamento isolacionistas ou protecionistas;
- Política de abertura equilibrada e recíproca dos mercados, que permitam a liberalização progressiva das trocas;
- Fundo cultural comum e história de valores compartilhada;
- Complementaridades que permitam a emergência de uma estrutura de interdependência econômica entre Estados;
- Modalidades de funcionamento da organização territorial para permitir e facilitar o processo decisório;
- Boa articulação entre os diversos níveis e as diversas instâncias de governança;
- Implantação de normas, legislações, instruções comuns, de ferramentas de reequilíbrio, redistribuição e compensação para os países e as regiões menos desenvolvidas para facilitar o crescimento de zonas de desenvolvimento econômico e de espaços transfronteiriços; e,
- Fortalecimento e a criação de estruturas de diálogo dos atores da sociedade civil para favorecer o melhoramento da coesão social.



Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) o Congresso é uma iniciativa representativa dos diálogos estratégicos setoriais que a União Europeia vem tratando com países selecionados, entre os quais o Brasil, para o desenvolvimento de políticas regionais, de combate à pobreza, de caráter ambiental e outras políticas transversais (como direitos humanos e governança), por meio do qual são compartilhados aprendizados e experiências.

Para o MPOG, a cooperação do Brasil com a União Europeia é estratégica pelo que permite de adensamento de conteúdos e desenvolvimento e acumulação de aprendizados na área regional, considerada estratégica para o Brasil. Interessa muito ao país os desafios europeus colocados na Agenda de Lisboa: inclusão, integração (intra e supranacional)

e competitividade. Para o país, a discussão a ser desdobrada no presente Congresso faz todo o sentido porque o crescimento voltou à agenda política e de governo, apesar da crise. O ministério crê que o Mercosul se beneficiará das lições que decorrerão da aplicação dos fundos estruturais no contexto da expansão da União Europeia rumo ao leste do continente.

O representante comunitário no Brasil, João Pacheco, ressaltou dois aspectos que foram mencionados por mais de um integrante da Mesa, mas que deveriam ser novamente mencionados:

- O Congresso, como evento de política regional tem um significado político importante no âmbito do diálogo entre a União Europeia e o Brasil, já que alimenta a parceria estratégica que a União Europeia mantém com o país, e que poderá resultar na 2ª Cúpula num largo plano de ação comum entre a União Europeia e o Brasil;
- O enfoque adotado neste Congresso tem o mérito de superar o âmbito da parceria estratégica da União Europeia com o Brasil, avançando rumo aos demais países do Mercosul e, possivelmente, aos demais blocos da América Latina.

## PARTE II

### QUESTÕES TEMÁTICAS SELECIONADAS

#### 1. POLÍTICAS REGIONAIS: AVALIAÇÃO E INTERVENÇÕES

As políticas regionais vieram se impondo às agendas governamentais nos últimos anos. Em função do crescente espaço público que ocupam, passam a demandar frequentes avaliações do quadro de desenvolvimento particular de países e regiões para que possam ser desenhados novos modelos de intervenção do Estado. Este momento é particularmente rico e crucial para países que, como

o Brasil, buscam inovar nas intervenções estatais com enfoque regional.

A ampliação desses espaços de atuação diferenciada do Estado pede a coordenação das políticas e instrumentos visando ao desenvolvimento regional, de forma a articular o desenvolvimento regional ao desenvolvimento do país como um todo. Nesse contexto, é crucial discutir as estratégias de desenho da política regional, bem como selecionar as escalas territoriais que devem ser passíveis de intervenção.

Esforço adicional deve ser dirigido à incorporação de avanços teóricos observados nas últimas décadas na compreensão e aplicação de tais políticas, bem como levar em conta as lições de outros países que podem ser tomados como referência no desenho de novas estratégias de desenvolvimento territorial e regional do país. Ademais, da esfera internacional deve ser levada em conta a rápida evolução em tecnologias da informação e comunicação, o aumento e diversificação do fluxo de comércio bem como o surgimento de novos blocos econômicos, sabendo-se que é imprescindível combinar capacidades internas com potencialidades externas.

### Reflexões a partir da América Latina

As avaliações do quadro do desenvolvimento dos países da América Latina indicam, com destaque, as desigualdades regionais e territórios. A propósito, o Congresso permitiu conhecer resultados empíricos sobre convergências e divergências na América Latina, bem como quais de suas sub-regiões convergem e divergem, possibilitando fazer considerações mais abalizadas sobre linhas de políticas regionais aplicáveis ao continente.

[...] um caminho a ser perseguido pelo Mercosul deveria ser a de criação de bens públicos regionais como as infraestruturas comuns, que facilitam os fluxos de mercadorias, pessoas e informações e conhecimento, especialmente em áreas fronteiriças.

Em termos gerais, admite-se que a partir dos anos 1990 não há evidências de convergência na América Latina. No período anterior a esta época, os casos configurados como de convergência eram de lenta evolução favorável. Complementarmente, observa-se que a divergência não aumentou com a intensificação da globalização.

Estudos levados a efeito pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sugerem, com base em vários indicadores de convergência e divergência, que há bastante heterogeneidade territorial na América Latina, em termos das variáveis PIB *per capita*, população e taxa de crescimento.

Em termos comparativos, o tamanho econômico de São Paulo supera os da Venezuela, Colômbia, Chile e Peru. Já o tamanho econômico de Minas Gerais supera os do Paraguai, Bolívia, Equador e Uruguai. Essa comparação coloca a definição da escala como elemento fundamental das políticas de desenvolvimento territorial, sejam elas de integração entre vários países, sejam de regiões subnacionais<sup>2</sup>.

Diante deste resultado, duas perguntas de qualificação das políticas a serem implantadas segundo a inserção de cada território se impõem: como fortalecer os territórios que se inserem favoravelmente no processo de globalização? E, ao contrário, que propostas adotar para os territórios que não conseguem uma inserção positiva?

Dada a complexidade do tema, o aspecto de caráter funcional a ser considerado é o da articulação de políticas, uma vez que as políticas nacionais de desenvolvimento territorial, destinadas a corrigir desigualdades regionais, devem coexistir com políticas de desenvolvimento local, processo caracterizado como endógeno e descentralizado,

<sup>2</sup> Ao combinar PIB *per capita* com taxa de crescimento, o autor classificou regiões de países latino-americanos e estados do Brasil em quatro grupos: 'ganhadores', 'convergentes', 'estancados' e 'declinantes', do que resultou uma tipologia bastante assemelhada à adotada pela PNDR.

que busca a valorização de oportunidades oferecidas pela região.

Tal como tem sido observado no Brasil, mesmo na ausência de um aparato fortalecido de políticas tipicamente regionais na América Latina, algumas políticas setoriais nacionais têm permitido a obtenção de impactos regionais relevantes. Dessa forma, é desafiador pensar como a situação ganhadora de algumas regiões pode ter sido configurada a partir da aplicação de políticas setoriais nacionais. Tendo em conta que nas duas últimas décadas, os Estados nacionais do continente abandonaram as políticas regionais autênticas, os casos a considerar são realmente importantes para que possam ser levados em consideração na formulação de políticas essencialmente territoriais.

No caso particular do Brasil, o reflorescimento do “regional” é dado por diversas evidências, entre as quais a política nacional de desenvolvimento regional, o apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL), a ação integrada do Estado com a sociedade civil nas bacias hidrográficas, a implantação do programa Territórios da Cidadania, a instalação de fóruns mesorregionais, entre outras iniciativas.

Nesse quadro de relativo otimismo surge a preocupação com a condição do Estado de aprofundar estas políticas regionais. Assim, tendo em vista que o território está de volta, pergunta-se se o Estado está preparado para atuar sobre esta base renovada. Nesse particular, coordenação e articulação nas instâncias centrais, autonomia local e processos associativos que desenvolvam capacidades e iniciativas locais devem ser priorizados para a formação de uma forte institucionalidade local, que venha a ser colocada a serviço da descentralização e do desenvolvimento.

### A situação no Mercosul

Considerado o continente mais desigual do

mundo, a América Latina saiu do período de domínio do neoliberalismo sem conhecer a convergência prometida pela aplicação dos mecanismos de mercado.

Relativamente ao Mercosul, dados do período 1985-2003 indicam não haver resultados auspiciosos para a redução das assimetrias no bloco. Se entre 1985 e 1995 as assimetrias diminuíram, de 1995 a 2003 voltaram a aumentar; de tal forma que não houve alteração substancial em favor da convergência ao longo do período completo. Segundo países, as regiões ganhadoras estão na Argentina (Grande Buenos Aires, Patagônia e Pampeana); as que mais perderam estão no Brasil (Nordeste e Norte) e na Argentina (Noroeste). O Paraguai aparece como país perdedor e periférico. Já o Uruguai aparece como país ganhador e não periférico, com importante queda na desigualdade da renda.



Nestas condições, o Mercosul teria condições de fixar a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos como o objetivo central do processo de integração? Se a definição do objetivo determina a gestão, pode-se indagar de que forma se pode avaliar os objetivos da

integração no Mercosul. Um caminho para o alcance da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos seria o do aumento da demanda por trabalho qualificado, elemento importante na construção das vantagens comparativas dinâmicas. No contexto da integração regional, a estratégia incluiria, ademais, a operação de um mercado ampliado, no qual teria cabimento o aumento de escala e o desenvolvimento tecnológico, que poderiam ser dois excelentes resultados da integração.

E qual foi a gestão do Mercosul? Por um lado, o Mercosul avançou mais rápido que a Europa na liberação comercial, porém não avançou na coordenação de políticas micro e macroeconômicas, políticas industriais, de competição, etc. O avanço comercial se deu sem a coordenação de importantes políticas regionais e comuns.

Não é dese estranhar que a palavra coesão seja pouco utilizada no Mercosul, uma vez que este mercado está inserido no continente com a pior distribuição de renda do mundo, fruto da insensibilidade de suas elites. Ainda falta o discurso de convencimento para que a coesão possa ser negociada politicamente. Afora isso, o Mercosul padece de problemas nacionais como o da Argentina, que vem perdendo algumas de suas vantagens comparativas, o que dificulta a definição de uma posição de longo prazo de sua economia no quadro comunitário. Ademais, na Argentina o eixo de políticas é essencialmente macroeconômico, tributário, como foco nas divisas e endividamento, quase não sobrando espaço para políticas regionais de responsabilidade nacional como as de corte europeu.

Em termos de gestão, outro caminho a ser perseguido pelo Mercosul deveria ser a de criação de bens públicos regionais como as infraestruturas comuns, que facilitam os fluxos de mercadorias, pessoas e informações e conhecimento, especialmente em áreas fronteiriças. Um resultado possível dessa orientação é a criação de oportunidades para a exploração de estratégias de cunho ascendente (*bottom-up*) de desenvolvimento, o que implica respeitar os interesses dos atores sociais, com o que a palavra coesão irá encontrando sentido.

### Experiência Consolidada e Recente da União Europeia

A coesão é o elemento central da política regional da União Europeia. Interpretando e operacionalizando tal conceito, a União Europeia busca garantir a distribuição mais ampla possível dos benefícios da integração e, em termos geográficos, o desenvolvimento mais equilibrado possível de seus distintos territórios. Para acompanhar o processo gerado pela aplicação da política, a União Europeia adota o PIB por habitante como o mais importante indicador da elegibilidade das regiões e da determinação dos valores a serem recebidos pelas diversas regiões e os diversos Estados-membros.

A trajetória da convergência verificada no continente europeu nos últimos anos foi afetada, em grande parte, pela recente ampliação da União Europeia. A propósito, ainda existem 70 regiões (onde vivem 123 milhões de europeus), com PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária.

Quanto mais pobre é a região, maior é o montante

recebido dos fundos estruturais, com um limite fixado em 4% de seu PIB, já que se acredita existir uma capacidade de absorção máxima de recursos externos. Por isso, de nada adiantaria proporcionar recursos além deste limite, já que o Estado-membro não teria capacidade de utilizá-lo adequadamente no tempo estabelecido. A utilização dos fundos estruturais tem início antes mesmo da adesão do país à União, como é o presente caso da Turquia, Croácia e a ex-República Iugoslava da Macedônia, que devem demonstrar capacidade de gerenciar corretamente os recursos.

São três os principais instrumentos financeiros da União Europeia: Feder, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, com € 176 bilhões; FSE, Fundo Social Europeu, com € 76 bilhões; e o Fundo de Coesão, com € 70 bilhões, o qual atua no plano nacional e apenas sob a forma de grandes projetos, nas áreas do meio ambiente e do transporte. Afora estes, existem programas nacionais, um instrumento jurídico (Grupo Europeu de Cooperação Territorial, que ajuda a remediar as disparidades de um lado para o outro de uma fronteira) e outro, chamado *Jaspers*, de assistência técnica prestada aos Estados-membros na preparação de projetos de boa qualidade.

Para que a política de coesão funcione, é necessário aceitar uma “regra amarga”, qual seja a de que os Estados nacionais devam aceitar a regulação das ajudas estatais bem como respeitar procedimentos licitatórios transparentes.

Os três principais pontos focais da estratégia de coesão adotada pela União Europeia são: atratividade de negócios pelos territórios comunitários; incentivo à inovação de várias ordens; e aumento dos empregos e da sua qualidade.

Com base em relatórios independentes de avaliação, constatou-se, especialmente para os quatro Estados mais pobres de então (Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha, período 2000/2005), que a política de coesão elevou os investimentos públicos em 25%, especialmente em infraestrutura, recursos humanos, modernização e diversificação das economias regionais. Sabe-se que nas regiões mais pobres cada euro comunitário investido alavanca 0,9 euro local adicional, valor que sobe até a três euros nas regiões mais ricas.

O segundo resultado é um crescimento mais rápido em várias regiões mais pobres. A política de coesão contribuiu também para a redução da exclusão social e da pobreza. Ainda é cedo para falar do impacto

desses programas, que apenas começaram, sobre o crescimento do PIB, havendo outros impactos, difíceis de serem quantificados, e que dizem respeito à melhoria da governança, em termos de planejamento, avaliação ou de controle dos fundos.

Em termos comparativos, há 20 anos a política de coesão europeia funciona por programas; antes, funcionava por projetos, tal como na atualidade o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). Naquele tempo, o volume de recursos era menor e tinha menos impacto do que hoje. De qualquer modo, a descentralização e a participação dos atores sociais são características do modelo adotado pelos fundos de coesão, condições que poderiam ser replicadas no Mercosul.

É importante registrar que o êxito alcançado pela União Europeia no que se refere à política regional ao conseguir melhores condições de vida para a população serve para aumentar a coesão entre os países membros bem como para reduzir as resistências no aprofundamento da integração. Também aqui, o papel regional de políticas setoriais é importante e não pode ser desprezado. Na Europa, a coesão deve bastante à “engenharia política” de neutralização de resistências à integração por meio da Política Agrícola Comum (PAC). Durante décadas esse programa proporcionou meios para atender aos interesses diversos que se somavam para cimentar a coesão europeia.

### Enfoque Comparado entre União Europeia e Mercosul

Antes de qualquer iniciativa de comparar União Europeia e Mercosul deve-se ter em conta o caráter das assimetrias no Mercosul, muitas vezes provocadas pela implantação de políticas nacionais. A resposta às conhecidas assimetrias deve ser mais (e não menos) integração, embora as limitações, tanto estruturais quanto conjunturais, sejam ponderáveis.

A aplicação de uma abordagem comparativa entre os enfoques das políticas de redução das disparidades regionais, aplicados pela União Europeia e Mercosul, leva em conta as seguintes motivações: existência de disparidades regionais, decisão de combatê-las e instalação de uma política correspondente.

Segundo tal abordagem, o enfoque regional das políticas comunitárias não pode ser substituído pelo enfoque social. Isso porque o “social” deve ser alvo das políticas nacionais e também porque o “territorial” é

um alvo mais apropriado para a política comunitária. Do ponto de vista prático, a política de coesão deve ter como referências o vetor da ampliação do território comunitário e o aprofundamento dessa política.

Na Europa, mesmo com a aplicação da política de coesão, ocorre mais convergência entre países do que entre regiões. Esse resultado é considerado por muitos pesquisadores e políticos como um contrassenso, já que por essa razão pode-se argumentar que a convergência não é fruto da política de coesão.

A trajetória histórica do Mercosul é bastante distinta. No Mercado Comum do Sul, as desigualdades não foram gravadas como um tema do Tratado de Assunção, provavelmente refletindo a predominância da liberalização no momento de sua instituição. Já no Protocolo de Ouro Preto aparece uma leve inflexão sobre o tema, porém, ainda pouco expressiva. Somente a partir de 2003 é que as preocupações sociais dos diversos governos foram bem salientadas, sendo hoje efetiva a preocupação com as assimetrias no Bloco.

Enquanto na União Europeia, o grosso dos recursos destinados à política de coesão vai para as regiões, no Mercosul vai para os países. No Mercosul não há um país como Alemanha, ao mesmo tempo grande e rico. Todos seus países estão em desenvolvimento e a ânsia pelo crescimento supera o da equidade. A diferença entre as duas experiências é tão marcante que a aplicação rígida dos critérios europeus de coesão (foco nas regiões) ao Mercosul levaria ao risco de converter o Brasil de provedor líquido a receptor líquido, por conta de seus vários focos de pobreza. Esses critérios colocados em prática dariam como consequência um resultado politicamente desastroso.

A experiência de coesão do Mercosul com o FOCEM ainda é muito recente e requer muitas revisões para a adequação à situação local. Com independência das questões que se levantam sobre seu desempenho, trata-se de uma experiência elogiável.

A despeito desta e de outras diferenças entre União Europeia e Mercosul, de pronto haveria alguns exemplos de ações políticas europeias que poderiam ser replicadas no Mercosul: um programa de cooperação para estudos sobre a temática regional, baseado no *European Spatial Planning Observatory Network*, especialmente porque não é caro; a compatibilização de dados estatísticos, já que as escalas regionais são nacionais e não comunitárias; e um mecanismo semelhante à Conferência Europeia

de Ministros Encarregados do Planejamento Territorial, no caso, subordinada ao Conselho da Europa.

Por fim, considera-se que a busca de exemplos em que se inspirar é importante, porém não pode se fixar em apenas uma experiência, uma vez que a globalização tem diversos tipos de impacto no âmbito local descentralizado. Desse ponto de vista, a experiência da Europa deve ser uma referência, mas não a única. Alguns aspectos da política comercial da África do Sul também são importantes. Instituições internacionais como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) podem colaborar nesse sentido.

### A Proposta de Desenvolvimento Regional do Banco Mundial

A estratégia de desenvolvimento regional proposta pelo Banco Mundial tem caráter internacionalista e está registrada em seu *World Development Report 2009 (WDR09)*<sup>3</sup>.

A estratégia desenhada no documento reflete a avaliação de diversas experiências de distintos setores e países, como agricultura na Índia, indústria automobilística no Brasil, desenvolvimento rural no Peru, infraestrutura em Bangladesh e Rússia, desconcentração espacial na Indonésia e desenvolvimento balanceado em Uganda.

Do ponto de vista conceitual, o WDR09 toma como base os avanços teóricos da Nova Geografia, sob a liderança de Paul Krugman, e destaca como elementos a considerar nas políticas de desenvolvimento territorial as economias de aglomeração (na qual, a proximidade é elemento gerador de benefícios para as firmas com linhas de negócio similares e complementares); os fatores de mobilidade

[...] não há regional sem as diferentes escalas e que estas supõem a divisão do trabalho, o intercâmbio e a divisão de papéis entre os protagonistas.

(especialmente da mão de obra); e os custos de transporte (cuja redução facilita a concentração da produção). A partir dessa moldura teórica, a proposta aceita o crescimento desbalanceado observando que, ainda assim, o desenvolvimento não tem de ser necessariamente excludente.

Para o estabelecimento da política é importante responder à seguinte pergunta: como conseguir, ao mesmo tempo, crescimento e inclusão? A resposta da teoria é: pela integração econômica. Para tanto, é necessário rever os debates sobre urbanização, desenvolvimento regional e integração global a partir do foco no espaço/território, evitando-se estabelecer metas para essa ou aquela região de forma isolada.

Segundo o WDR09 três devem ser os elementos constitutivos de uma política de desenvolvimento territorial:

- **Instituições** que universalizem “ativos portáteis” como saúde, educação, acesso à água, direito de propriedade, entre outros. Isso porque tais ativos são apropriados pelo trabalhador e ajudam na sua mobilidade.

- **Infraestrutura** conectiva de espaços, tal como transporte inter-regional, logística, tecnologias de informação e comunicação. Tais meios encontram sua razão de ser na medida em que aumentam o acesso aos mercados e promovem o comércio inter-regional.

- **Incentivos** marcados espacialmente como zonas de processamento econômico, zonas econômicas especiais, *clusters*, APL, entre outros, que reduzem o custo do arranque inicial dos negócios e encorajam o investimento e a produção de caráter privado<sup>4</sup>.

Frente às experiências das duas experiências de integração regional e à proposta do Banco Mundial, que claramente acentua o papel da sociedade civil e do mercado no desenvolvimento regional, ficam levantadas algumas questões para reflexão e decisão

<sup>3</sup> Marisela Montoliu Muñoz, no Painel C2; Truman G. Packard, no Painel Inaugural; e John Briscoe, na Sessão Solene de Abertura, do Banco Mundial, trataram do tema que preside o Relatório Anual de 2009 do Banco, intitulado: *Reshaping Economic Geography*, traduzido para o português como “A Geografia Econômica em Transformação”, cujo sumário executivo foi distribuído durante o Congresso.

<sup>4</sup> É interessante comparar os elementos centrais das propostas de política de desenvolvimento territorial do Banco Mundial (instituições, infraestrutura e incentivos) com as da União Europeia (instituições/capital humano, infraestrutura e meio ambiente).

política.

A política regional deve ser um mecanismo utilizado pelo Estado para organizar o espaço e o território, ou basicamente permitir o bom funcionamento dos mercados e da livre concorrência? Talvez a pergunta, como frisado nos debates do Congresso, não se esgota na escolha de uma dessas alternativas e sim na obtenção de uma síntese entre as duas posições. Este parece ter sido precisamente o resultado histórico da aplicação da política regional na Europa, na medida em que pode ser interpretado como a síntese entre o pensamento democrata-cristão clássico, que prega a proteção e o desenvolvimento da livre concorrência, e o social-democrata, que privilegia o ordenamento do território com intervenção pública. Resta saber em que termos se coloca o embate político nos países do Mercosul e de que forma se obteria uma síntese com substância ao longo do tempo.

Um segundo aspecto que interessa destacar é que sobre as bases do acordo político que deve selar o destino do Mercosul, a política regional deveria ser tomada como o elemento concreto da ação dos Estados nacionais para a prática virtuosa das decisões de Estado. Neste particular, se intui a necessidade de consolidar um modelo institucional que faça conviver decisões políticas nacionais autônomas, procedimentos de co-decisão e cessão da soberania para alcançar os benefícios da supranacionalidade na condução dos temas de interesse comunitário.

No exercício político da consolidação do Mercado Comum do Sul, deve-se estar atento ao tema da democratização da política regional, o que implica contemplar a dimensão das representações locais, inclusive o aumento da sua participação nos processos de interesse comum, como são os temas transfronteiriços.

Ao longo do tempo, a política regional deverá enfrentar a situação de distribuir os benefícios entre os países mais antigos e os que venham a ingressar no Mercosul. Por esta razão, é necessário revisar, discutir e explicar o ponto nevrálgico da política regional, que é a coesão, pois seu caráter solidário beneficia a

cada um dos países envolvidos e, principalmente, o conjunto da economia do acordo regional.

Por fim, estes aspectos mostram que a política regional vai muito além das questões puramente técnicas ou processuais. Trata de uma visão de construção de médio prazo cuja inspiração é política em sua forma mais decisiva.

## 2. INSTRUMENTOS DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Três elementos são apresentados como instrumentos das diferentes estratégias de desenvolvimento regional: a infraestrutura, a regionalização e os indicadores estatísticos com suas respectivas metodologias.

### O Papel da Infraestrutura no Desenvolvimento Regional



Uma referência histórica para a importância da infraestrutura no desenvolvimento regional é o modelo de ocupação dos territórios do Brasil e da América do Sul. Na medida em que essa ocupação se satisfaz com a ocupação das faixas costeiras, deixou

um interior vazio de população e de atividades econômicas que deve ser o objetivo prioritário da política regional de âmbito nacional e supranacional.

No último século, a experiência territorial brasileira representou um fenômeno destacável no hemisfério ocidental na esfera do urbanismo e da pobreza: em 50 anos o país construiu 20 aglomerações urbanas de mais de um milhão de habitantes.

A referência mais recente é a predominância neoliberal, que retirou de cena a política regional e que, agora, frente à crise, o tema retorna à agenda política.

Esta compreensão sugere que a integração econômica demanda pensar a logística, o sistema de transporte e a rede urbana em termos de centralidade. Neste caso, é inescapável recuperar o exercício de planejamento, praticamente banido da agenda

político-administrativa que, no plano regional, pautou-se pelo “novo regionalismo”, praticamente um “samba de uma nota só”, com a reiteração de que tudo se reduzia ao local. É bom lembrar, mais uma vez, que não há regional sem as diferentes escalas e que estas supõem a divisão do trabalho, o intercâmbio e a divisão de papéis entre os protagonistas.

No caso brasileiro, deve ser considerada a concepção conhecida como “Brasil Policêntrico”<sup>5</sup>. Esta proposta trabalha com a possibilidade da integração supranacional do país com seus vizinhos da América do Sul. A viabilização de uma proposta de desenvolvimento regional a partir da nova configuração territorial descansa sobre dois elementos: a malha da infraestrutura de logística e a concentração dos investimentos em novas centralidades (equipamentos urbanos que fortaleçam o papel dessas cidades) e nos sistemas de transporte intra-regional (fortalecimento da polarização) e inter-regional (favorecimento da integração). O policentrismo, eixo da proposta, aparece como um antídoto da megaconcentração urbana e uma força de distensão dos diversos espaços nacionais.

Em termos das iniciativas em execução, destaca-se a IIRSA, *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana*, e o *Projeto Redes Transeuropeias*.

A IIRSA considera a infraestrutura como fator essencial da integração regional dos doze países da América do Sul, dispondo de amparo institucional qualificado em todos os governos destes países.

Criada durante um encontro presidencial, em 2000, a IIRSA sustenta a compreensão de que a América do Sul deve ser tomada como um espaço geoeconômico de integração regional, que demanda infraestrutura física a ser proporcionada por suas diversas nações. As ações da IIRSA distribuem-se por três diferentes áreas: construção de uma visão integrada do espaço sul-americano; estabelecimento de eixos de desenvolvimento e integração (dez eixos a serem desenvolvidos, dos quais sete passam pelo Brasil); e instalação de processos setoriais de integração que permitam identificar infraestruturas que possam aperfeiçoar a competitividade da iniciativa privada instalada em seus países.

A carteira da IIRSA, inicialmente composta de 350 projetos, foi atualizada em 2007, passando a 507 projetos, no valor de US\$ 68,9 bilhões. Desses, foram escolhidos consensualmente 31 projetos para serem implantados

entre 2005 e 2010, no valor de quase US\$ 6,9 bilhões e desses, nove projetos (sendo sete de transportes) estão sob responsabilidade do Brasil, alguns deles incluídos no PAC; outros já concluídos no lado brasileiro, como é o caso da ligação de Boa Vista a Georgetown. Nesse conjunto está a Estrada Interoceânica, que ligará o Brasil ao Pacífico via Bolívia e Peru.

A concepção e execução do IIRSA naquilo que compete ao Brasil é um indicador qualificado da crescente importância da América do Sul na formulação e prática da política externa brasileira nos últimos anos. O crescimento dessa importância se deveu, do lado brasileiro, à conclusão de que o país não pode tomar iniciativas de forma isolada de seus vizinhos. Nesta evolução, o tema da infraestrutura veio crescendo em importância e chamando a atenção para os impactos setoriais que promove, seja durante a construção das obras seja quando passam a prestar serviços aos países e às comunidades. Ademais, cria oportunidades únicas de interação entre os países, especialmente, durante a fase da construção, ou seja, oportunidade de diálogo político de coordenação não só para a execução das obras, mas também para temas correlatos como aduana e financiamento; interação técnica na definição de projetos e conjugação de esforços na área financeira, com o envolvimento de diversas instituições como, por exemplo, CAF, BID, FONPLATA, FOCEM, PROEX, BNDES, entre outros.

Na União Europeia, a oferta de infraestrutura pela Direção Geral Comunitária tem o papel de ajudar a concretizar a ideia de transformar a Europa em zona de atração de capital e de trabalho qualificado, sabendo-se que esta infraestrutura, basicamente de transportes e comunicação, deve vincular-se ao desenvolvimento urbano e rural e ao meio ambiente. Sem dúvida alguma, considerando-se apenas os 30 projetos prioritários, no valor aproximado de € 600 bilhões, um tema fundamental da infraestrutura é o financiamento. Em princípio, os primeiros financiadores são os Estados nacionais. A União Europeia (fundos comunitários contribuirão com 7-8% durante 2007/13) aproveita as iniciativas nacionais e vincula umas a outras de maneira a formar as chamadas redes transeuropeias.

É muito frequente que os Estados nacionais recorram a empréstimos bancários para viabilizar os projetos (em geral, os empréstimos cobrem de 15% a 20% das necessidades). As parcerias público-privadas constituem uma grande esperança no financiamento de obras em troca de renda na exploração de seus serviços futuros. Os fundos de coesão destinam parte

<sup>5</sup> O Boletim Regional, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, da SDR/MI, em seu nº 5, de setembro-dezembro de 2007, traz um resumo da proposta apresentada pelo Professor Clélio Campolina sob o título: “Brasil Policêntrico e Planejamento Territorial de Longo Prazo”, às pp. 30-36.



de seus recursos às redes transeuropeias, sendo que 50% vão às infraestruturas do meio ambiente, como é o caso dos projetos de água potável e da destinação de resíduos. O aspecto político com a infraestrutura está em que sua concretização mina as barreiras transfronteiriças e aprofunda a integração; abrem as fronteiras, aproximam os cidadãos, facilitam o transporte de mercadorias, etc., ajudando a criar o tão desejado “espaço sem fronteiras”.

Durante o Congresso houve assentimento em considerar que o Programa de *Redes Transeuropeias* guarda muitas semelhanças com a ação da IIRSA.

### A Regionalização como Instrumento da Estratégia das Políticas Regionais

A regionalização é um instrumento que permite tratar com mais acuidade as particularidades e especificidades de cada parcela do espaço considerado numa estratégia de desenvolvimento regional. Na qualidade de instrumento deve estar presente desde a concepção até a implantação de políticas, programas, ações ou estratégias de corte regional.

Por não ser um tema exclusivamente técnico, a regionalização deve interagir com aspectos estruturais e conjunturais do momento em que se define uma política regional. Dessa forma, deve-se explorar, no presente momento, suas relações com a atual crise financeira e a evolução histórica recente no mundo. No caso particular do Brasil, o país vive um momento de expectativas positivas para a reinstalação das políticas regionais, que há 10 anos estavam abandonadas. Para potencializar os efeitos positivos dessa retomada é importante que a academia promova discussões sistemáticas sobre o tema por meio de seus programas de mestrado e doutorado em questões urbanas e regionais; que grupos sociais se interessem pela questão regional como uma estratégia particular do desenvolvimento e que o Brasil explore o potencial da cooperação com outros países e com a União Europeia em particular.

As novas regionalizações devem ter em conta que o meio ambiente ocupa lugar central tanto no plano teórico quanto político. Aliado a isso, deve-se negar as conduções essencialmente economicistas em favor da importância do entorno social para os resultados do desenvolvimento, o que implica dizer que os planos não podem se reduzir ao capital e aos empresários. Embora a concentração e a aglomeração tivessem aumentado, deve-se levar em conta que a

difusão do conhecimento técnico permitiu que as menores unidades de produção pudessem vir a ser mais dinâmicas do que antes.

Relativamente à cooperação internacional, a Europa aparece com uma atratividade particular para o intercâmbio de experiências porque ao incorporar novos membros do Leste, aumentou a desigualdade social pré-existente. De qualquer maneira, o Brasil luta com o problema da pobreza e da indigência, que não estão presentes nessa Europa mais desigual.

Na União Europeia, a regionalização não interfere no desenho das organizações políticas nacionais (Estados federais, regionais, autonômicos), o que termina por formar um quadro institucional de grande diversidade. Neste quadro, sabe-se, porém, que há uma importante tendência de descentralização das ações governamentais nacionais ou federais, conforme o caso. Isso é indicado pelos gastos do orçamento público pelas autoridades regionais e locais, que cresceram entre 1995 e 2004, de 65% a 68% (com variação de 20% a 90%) para a Europa dos 15.

Segundo se pode depreender da experiência europeia, é razoável aceitar que a regionalização fomenta a descentralização, tanto assim que  $\frac{3}{4}$  da legislação europeia se aplica ao nível regional, apoiada no princípio da subsidiaridade, que se opõe à centralização. Como reflexo desse princípio, foi criado o Comitê das Regiões, em 1992, para dar curso às demandas regionais na esfera da Comissão Europeia. Já em 2001, o *Livro Branco sobre a Governança* indicou a conveniência do protagonismo regional, no suposto de que neste nível se consegue maior eficácia das políticas comunitárias.

Portugal e Inglaterra são dois países que servem de exemplo para compreender as mudanças que a regionalização pode promover. Após aderir à União Europeia, Portugal reviu seu modelo centralizado, em favor de outro em que atores e agentes públicos pudessem intervir na política da União, o que requereu uma nova institucionalidade regional que, afinal, conseguiu reverter a tendência anterior de centralização administrativa. Outro exemplo é o da Inglaterra, cujo governo resolveu criar uma institucionalidade própria que pudesse melhor dialogar com a Comissão e desfrutar dos recursos comunitários de caráter essencialmente regional.

Outro aspecto a considerar é a relação entre regionalização e eficácia da alocação de recursos públicos. Esse tema é regulado pelo “teorema da descentralização” (Oates, 1972), o qual estabelece a superioridade da administração descentralizada

sobre a centralizada. Ainda assim, a descentralização não é garantia de eficácia. Para tanto, deve dispor de um quadro institucional apropriado, pois quando não há capacidade administrativa, os resultados em geral são ruins. Para fortalecer esse processo, a União Europeia coloca à disposição dos Estados-membros assistência técnica na esfera da capacidade de gestão regional. Na medida em que a direção geral consegue alocar recursos com estabilidade no longo prazo, transfere-se governança aos administradores regionais, que passam a contar com um horizonte temporal de sete anos para a definição, implantação e execução de projetos.

No Brasil, a regionalização como instrumento da estratégia do desenvolvimento regional conta com uma experiência pioneira no estado de Sergipe. Neste estado, o esforço de elaboração do Plano Estratégico de Governo 2007/2010 e o Plano Estadual de Desenvolvimento para um horizonte de 10 anos resgatou o exercício da função planejamento na esfera do governo estadual. Fez a crítica ao processo tradicional de planejamento, reivindicando a participação e a territorialidade como elementos centrais do processo, ademais de aliar cultura e produção para o estabelecimento de compromissos e alocação de recursos.

Os princípios adotados ao longo do processo de elaboração dos Planos foram a participação, sustentabilidade, cultura e produção; atuando como seus eixos a “inclusão pelo direito” (educação, saúde, governança, segurança, etc.) e a “inclusão pela renda” (recuperação da infraestrutura deteriorada; nova infraestrutura de transporte e hídrica; e cadeias produtivas territorializadas).

Como resultado, oito territórios foram delimitados pelo critério da identidade, tendo sido, posteriormente, institucionalizados por decreto estadual. Uma vez concluído o trabalho, a equipe passou a considerar a interação dos Planos Estaduais com os instrumentos de intervenção federal, delineados para distintos territórios, entre eles os da Secretaria Nacional da Pesca, do Programa de Segurança Cidadã, das Bacias Hidrográficas, dos Quilombolas, da Cidadania e da PNDR. Para garantir a aderência aos princípios da participação e do emponderamento, cinco instituições foram convidadas para avaliar a governança das propostas, ademais do controle social exercido pelos delegados territoriais.

### Indicadores e Metodologia na Gestão

## de Políticas Regionais

A análise de informações socioeconômicas regionalizadas, elaboradas sistematicamente por instituições voltadas ao apoio do desenvolvimento regional é considerada um instrumento de suporte à gestão das políticas, programas e ações com rebatimento territorial diferenciado. Seu uso principal está voltado para o monitoramento das desigualdades regionais e avaliação dos impactos territoriais das ações de governo.

Durante o Congresso foram apresentados e discutidos a metodologia, os projetos e os resultados da União Europeia, do Brasil e da CEPAL, este para o Mercosul ampliado.

O Sistema Europeu de Classificação Regional, bem como as iniciativas de georreferenciamento dão suporte à política de coesão em três aspectos: o escopo das estatísticas regionais europeias; o sistema NUTS (sigla originária do francês: *nomenclature d'unités territoriales statistiques*); e as informações georreferenciadas em uso pela Comissão.

Em termos do escopo das estatísticas, destacam-se a coleta regular de dados a partir dos órgãos nacionais oficiais de estatística; a estimativa de dados inexistentes; o desenvolvimento de metodologias aplicáveis; a satisfação de demandas *ad hoc* por dados; e a orientação dos usuários sobre o uso correto de informações.

A *DG Regio* é a maior usuária das informações estatísticas regionais, principalmente para aplicar os critérios de elegibilidade, dar suporte aos programas regionais e avaliar seus resultados. Há uma grande diversidade temática de base de dados que atendem a *DG Regio* (demografia, agricultura, turismo, saúde, mercado de trabalho e desemprego, contas regionais, transporte e energia, meio ambiente, C & T, educação e negócios).

Como parte de seu trabalho, o *Eurostat* publica um Anuário Regional, monografias temáticas sobre a questão regional, perfis regionais (a partir de 1992) e cadernos metodológicos.

Os NUTS representam a base da classificação estatística utilizada pelo *Eurostat* para a política regional. O sistema NUTS comporta três níveis (I, II, III)<sup>6</sup>, estando em uso há mais de 25 anos. Porém, somente a partir de julho de 2003 o sistema conta com uma base legal, dada pelo Regulamento nº 1.059, de 2003.

<sup>6</sup> Os NUTS IV e V foram substituídos, respectivamente, pelos LAU (Local Administrative Units) 1 e 2

Nos últimos 10 anos, os NUTS vêm sendo utilizados como base para a alocação dos Fundos Estruturais.

As informações georreferenciadas na União Europeia contam com o sistema GISCO (*Geographic Information System of the European Commission*), que apoia as distintas políticas comunitárias como a Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC), a política regional, de meio ambiente, de transporte, etc. Trata informações topográficas sobre as fronteiras, hidrografia (rios e lagos), infraestrutura em rede e altimetria de elevações. Nestes casos, há alguns desafios a superar como, por exemplo, dificuldade de definir demanda dos usuários; redução da força de trabalho para atender aos projetos; restrições financeiras para oferecer serviços; e desencontro entre o longo tempo para criar novas estatísticas e o rápido desinteresse pelas mesmas.

No caso brasileiro, cabe ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tratar de indicadores e metodologias de avaliação do território, aplicáveis às políticas regionais do país. No caso dos indicadores sociodemográficos, o Instituto utiliza informações de demografia, habitação, agropecuária, emprego, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE (PNAD) – com inúmeros indicadores da estrutura e evolução social – e da POC (Pessoas Ocupadas, também do IBGE) – consumo e padrão de vida da sociedade brasileira. Usa, ademais, registros administrativos, como o registro civil. Para os 5.564 municípios, a Pesquisa Anual Municipal recolhe dados sistemáticos e detalhados sobre a vida dos municípios, assim como da assistência médica e sanitária e do saneamento básico do país. Com esses dados gera os indicadores sociais, que podem ser conhecidos na publicação denominada *Síntese Anual dos Indicadores Sociais do Brasil*, aplicada ao nível estadual.

Com relação aos indicadores econômicos, o Instituto usa o cadastro do universo das empresas do país, implantado em 1995, atualizado sistematicamente, do qual extrai dados mensais e anuais. A isso agrega levantamentos mensais e anuais sobre emprego (válidos para o todo e para setores específicos), produção, setor de serviços, aliados a pesquisas especiais (porque sua periodicidade é variada) como inovação tecnológica, por exemplo. De forma similar à área social, constrói indicadores econômicos. Fazendo uso das contas nacionais, chega, por exemplo, ao PIB municipal. Na área econômica, o IBGE também gera um sistema de indicadores de preços (IPCA, Construção Civil, etc.).

De posse dos dados e indicadores sociais e econômicos constrói o subsistema do desenvolvimento sustentável do país (composto por 60 indicadores, distribuídos em quatro áreas: ambiental, social, econômica e institucional). Para tanto, o IBGE compartilha seus dados com os de outras organizações estatais e do terceiro setor.

Os novos projetos do Instituto são: Cobertura Nacional para o Índice de Preços ao Consumidor, Índice de Preços ao Produtor, Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (PNAD e pesquisa mensal de empregos), Levantamento Anual da POF Simplificada, Censo Contínuo (atualização mais frequente dos Censos Demográficos Decenais), entre outros. Numa segunda etapa, haverá o tratamento georreferenciado dos dados. Ademais, o IBGE constrói uma série de hierarquia da rede urbana brasileira.

A CEPAL vem desenvolvendo um trabalho de indicadores territoriais do Mercosul ampliado, que inclui Bolívia e Chile, dando ênfase a três aspectos: conceitos, desafios e panorama da situação atual.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que o território recuperou sua importância e com ela a política regional. O espaço não está desaparecendo por efeito da globalização, está se valorizando porque a competitividade exigida pela globalização necessita requerimentos mais precisos de medição e políticas mais focadas, o que implica valorizar o território. Ademais, deve-se dizer que o aporte teórico regional recente (economias externas e de aglomeração *a la* Krugman) não é tão recente como se diz; trata-se de uma recuperação de conhecimento desenvolvido anteriormente. O “novo” da economia regional estaria propriamente nos aspectos qualitativos do desenvolvimento territorial, como o conhecimento tácito, “espessura institucional” e capital social, assim como a valorização das diferenças das culturas locais, como a identidade.

Embora o desejo seja o de promover a convergência, há de se admitir que as divergências de renda e de qualidade de vida (mortalidade, analfabetismo, etc.) aumentaram. Esta constatação leva a um duplo objetivo das políticas territoriais: fortalecer a diversidade e, ao mesmo tempo, promover condições universais da vida cidadã, o que faz com que os indicadores territoriais se tornem mais complexos. O desafio nesse caso é expandir a coleta e processamento de dados subnacionais, obter os recursos para tanto e evitar o viés entre informações de eficácia e equidade, tudo em bases comparáveis (mesmas unidades territoriais) e duráveis (coletadas e

processadas sob uma mesma metodologia por anos seguidos).

No caso do Mercosul ampliado é acusada a enorme distância entre a capacidade do IBGE e a de seus correlatos nacionais em termos de recursos e medições descentralizadas. Por isso, um ponto fundamental é fazer com que os governos nacionais possam avançar na produção de estatísticas subnacionais. Portanto, há necessidade de proporcionar incremento de recursos financeiros, técnicos e humanos aos seus entes de estatísticas. Nesse esforço, deve-se evitar o risco do viés de avançar somente nos indicadores econômicos, deixando de lado aspectos quantitativos e qualitativos de outras áreas. Ademais, é necessário uniformizar os conceitos para que os resultados sejam comparáveis. Não menos importante é o vínculo entre estatísticas e políticas, que exige a manutenção da estabilidade dos indicadores, pois as políticas se mantêm por longo tempo.

Uma pequena amostra das assimetrias no Mercosul ampliado foi apresentada na escala subnacional, que conta com 110 unidades territoriais. Num extremo, encontram-se 42 unidades que geram um PIB menor que US\$ 1 bilhão (5 habitantes/km<sup>2</sup> e PIB *per capita* de US\$ 6.000), e noutro as duas maiores gerando, cada qual, US\$ 100 bilhões de PIB (densidade de 100 habitantes/km<sup>2</sup> e um PIB *per capita* de US\$ 1.800). Ademais, estas duas unidades geram 35% do PIB do Mercosul ampliado e as quatro maiores, 47% do PIB total.

### 3. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As questões relacionadas ao financiamento das políticas regionais dizem respeito, sobretudo, aos instrumentos e mecanismos disponíveis, como fundos de desenvolvimento regional, incentivos fiscais e outras modalidades com prioridade às práticas que estabelecem as ações de gestão do fomento ao desenvolvimento regional.

Neste particular, é importante tratar a forma como estes instrumentos buscam se articular com políticas

setoriais tradicionais de forma a ampliar o suporte a ações de desenvolvimento regional.

As experiências de financiamento ao desenvolvimento regional que foram destacadas no Congresso são as da União Europeia, do Mercosul e do Brasil.

Na União Europeia, o Feder é um dos instrumentos de financiamento da política regional da União Europeia, que existe desde 1975, quando ainda não existia propriamente tal política. Naquela ocasião apoiava as políticas regionais nacionais.

Ao ser instituída em 1986, a Política de Coesão Económica e Social (CES) contou com o Feder como seu instrumento financeiro. A CES surge como contrapartida para os Estados-membros e regiões mais pobres no contexto da ampliação da União Europeia e da formação do mercado único. A CES implicou na duplicação das dotações financeiras

para o desenvolvimento regional e na reforma na atuação dos Fundos com abordagem integrada do desenvolvimento das regiões.

Depois de 1993/94, os instrumentos financeiros da CES passaram a ser os seguintes:

- Feder: apoio às regiões mais desfavorecidas da UE em infraestruturas, equipamentos econômicos e sociais; e investimentos de modernização nas empresas.
- Fundo de Coesão: apoia investimentos nos transportes e ambiente nos Estados-membros mais pobres da UE;
- Fundo Social Europeu: apoia investimento em capital humano, como formação profissional;
- FEADER: apoia investimentos públicos e privados nas zonas rurais da UE.

O orçamento geral da União Europeia corresponde a 1,03% do PIB da União Europeia; a política de coesão social a 0,374% e a dotação do Feder chega a 0,22% deste mesmo PIB (em Portugal, representa de 2-3% do PIB e 10% da FBKF). O sucesso da intervenção dos Fundos é cada vez mais medido em função dos resultados obtidos, tratando-se de uma boa prática introduzida nos Estados-membros pela Comunidade Europeia. O Feder concede financiamentos apenas a fundo perdido, porém a forma como esses apoios



se materializam para os beneficiários depende das decisões do Estado-membro envolvido.

A tipologia dos financiamentos do Feder apresenta os seguintes categorias:

- a) Incentivos diretos ao investimento nas empresas, tanto corpóreo como incorpóreo (subsídio a fundo perdido; subsídio reembolsável; bonificação de juros);
- b) Engenharia financeira (participação em fundos de capital de risco, garantia mútua, etc);
- c) Infraestrutura e equipamentos econômicos e sociais (ações materiais no quadro das políticas públicas de desenvolvimento) e;
- d) Ações imateriais ligadas à melhoria da implementação dos fundos estruturais de coesão.

Como várias políticas setoriais financiam-se por meio dos recursos do Feder, não se pode dizer que a política regional esteja isolada das políticas setoriais. Ademais, a experiência indica que a nível nacional, a política regional não é eficaz sem a contribuição dos orçamentos setoriais.

Embora o Feder nos países mais pobres da UE possa impor a lógica regional aos investimentos setoriais, tal decisão é nacional e depende do peso relativo de cada política no contexto do desenvolvimento do Estado-membro.

Análises particulares indicam, como é o caso da experiência de Portugal, que o Feder não tem conseguido reduzir as disparidades regionais em matéria de criação de riqueza e de emprego. A propósito, existe um *trade-off* político entre equidade e eficiência que faz pender, progressivamente, para a faixa litorânea, as atividades, aliás onde se localiza 80% da população. Por outro lado, a aposta na competitividade tem se sobreposto às opções que favorecem a convergência territorial interna.

Com respeito ao Mercosul foi apresentada a experiência do FOCEM, especialmente na área institucional e organizacional, que, aliás, não é muito expressiva já que este Fundo recém cumpriu um ano de atuação.

O FOCEM foi criado em 2004, durante a Cúpula de Belo Horizonte, pela Decisão CMC 45/04, com o objetivo de promover convergência estrutural, competitividade e coesão social. Já em 2005, um grupo especial (Decisão CMC 18/05) definiu a parcela dos doadores, ficando o Brasil com 70%; Argentina com 27%; Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Na aplicação dos recursos, os fundos são não

reembolsáveis, porém exigem contrapartida do país beneficiário de 15%.

A integralização dos recursos do Fundo pelos países membros obedeceu a seqüência de 50% no 1º ano; 75% no 2º ano e 100% no 3º (2008). Também ficou determinado que a quota de aplicação de cada país é de 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai, e 10% para Brasil e Argentina.

O Fundo distribui seus recursos entre quatro programas:

- Programa I: Convergência Estrutural (prioritário nos primeiros 4 anos);
- Programa II: Desenvolvimento da Competitividade;
- Programa III: Coesão Social;
- Programa IV: Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração (0,5% do orçamento).

Atualmente, a carteira do Fundo conta com 23 projetos aprovados a partir de 2007, sendo 13 do Paraguai, 6 do Uruguai, 3 da Secretaria do Mercosul e 1 projeto regional no valor total de 168 milhões de dólares. Em termos dos programas, a distribuição é a seguinte: 9 projetos no Programa I (com quase 62% dos recursos); 5 no Programa II; 6 no Programa III e 3 projetos no Programa IV.

Diante das assimetrias existentes no Mercosul, o FOCEM deve tomar como foco as regiões ou os países com menor nível de desenvolvimento relativo? A aplicação dos recursos deve voltar-se ao aumento da competitividade ou a objetivos sociais? Embora seja louvável o investimento para a redução da pobreza extrema, dificilmente contribui para o alcance de objetivos comunitários, daí a responsabilidade dever ser de competência nacional. Diante disso, o FOCEM deveria alocar recursos que aumentem a conectividade das economias nacionais com os vizinhos, o que aponta para investimentos em infraestrutura em regiões com potencial de crescimento. Mesmo assim, não basta o investimento; ele há de ser precedido pela aplicação de políticas que reduzam as assimetrias de regulação.

Frente às várias possibilidades de reorientação da aplicação dos recursos do FOCEM, foi deixada como opção básica que os maiores países do Mercosul (Argentina e Brasil) se encarreguem do desenvolvimento de suas regiões, enquanto o FOCEM trataria do tema regional especialmente no Paraguai, com ênfase na infraestrutura, assim como nas regiões fronteiriças de países ricos e pobres, com enfoques combinados de dinamismo e estagnação.

Essa orientação sugerida ao FOCEM lembra a orientação de parte dos investimentos da Europa, na medida em que investimentos em infraestrutura entre os países aumentam a coesão entre os países membros. Essa vertente das inversões pode desempenhar um importante papel na redução das resistências no aprofundamento da integração. Para tanto, é necessário desenvolver uma “engenharia política” delicada e efetiva na neutralização de resistências à integração.

Já a experiência brasileira de financiamento ao desenvolvimento regional indica que as fontes de financiamento de longo prazo têm origem em recursos fiscais, para fiscais ou provenientes do exterior, sendo os recursos repassados ao setor produtivo em sua maior parte pelas instituições financeiras federais. As modalidades utilizadas para tanto são bastante variadas.

No âmbito da PNDR, existem os incentivos fiscais, com 2903 projetos beneficiados entre 1998 e 2008; três fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO) com aplicação de R\$ 43 bilhões entre 2000 e 2008 e previsão de R\$ 13,4 bilhões para 2009; dois fundos de desenvolvimento (FDA e FDNE) com dotação de R\$ 2,5 bilhões para 2009; orçamento da União e uma proposta de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, ainda a ser votado pelo Parlamento no bojo de uma reforma tributária.

No âmbito de outros ministérios existem outros incentivos fiscais (MDIC/Suframa – Zona Franca de Manaus e outros); fundos de ciência, tecnologia e inovação (MCT – no mínimo 30% para N, NE e CO); bancos federais (BNB e Banco da Amazônia e BNDES) e, mais uma vez, o orçamento da União (para Programas de Desenvolvimento).

Apesar da importância desses instrumentos, não houve redução significativa das desigualdades regionais no país.

Os desafios para o futuro no caso das políticas regionais brasileiras são os seguintes:

- Viabilizar planos de desenvolvimento, alterando a base legal e o aumento da aderência dos instrumentos de financiamento e incentivos fiscais às estratégias da PNDR;
- Promover externalidades positivas (infraestrutura, inovação, etc.) de forma a alterar a realidade de áreas menos desenvolvidas;
- Apoiar, com o FNDR<sup>7</sup>, a formação de sistemas regionais de inovação mediante a oferta de instrumentos de financiamento adequados;
- Apoiar financeiramente o desenvolvimento endógeno, por meio de APL, com produtos adequados a suas peculiaridades;
- Articular recursos estaduais e federais na proposta do FNDR por meio de regulamentação complementar;
- Viabilizar a utilização do microcrédito como instrumento efetivo de desenvolvimento local;
  - Interiorizar o desenvolvimento, respeitando as questões ambientais e superando as questões fundiárias, por meio do fortalecimento institucional dos agentes e da base legal;
  - Aprimorar as metodologias de avaliação (impacto e desempenho) dos instrumentos da PNDR;
  - Conhecer a demanda não atendida (não qualificada ou não interessada) e identificar ações para facilitar o acesso das micro e pequenas empresas;
- Adequar os incentivos para maior efetividade na atração de investimentos, notadamente nas microrregiões menos desenvolvidas.



#### 4. GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E A QUESTÃO LOCAL

A opção pela governança e participação local pode encontrar resistência à sua introdução, especialmente quando a tradição institucional do país assenta-se na centralização. Também pode gerar resultados não

<sup>7</sup> O FNDR é um fundo resultante da reforma fiscal que se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Até o momento da elaboração do presente relatório não existia sinalização de acordo partidário para sua votação na Câmara dos Deputados.

esperados, que devem ser considerados de forma *ad hoc*, pois não há um modelo previsor de caráter geral. O exemplo de Portugal é elucidativo no que toca à adoção de princípios de governança da política comunitária de coesão.

A primeira lição extraída desta experiência informa que o impacto da política de coesão sobre as instituições deve levar em conta a escala, já que não é recomendável tentar transpor resultados favoráveis de escalas distintas.

A segunda lição indica que a transformação, no caso a descentralização, não deve ser feita com base no voluntarismo; é necessário muito convencimento e capacitação para garantir espaço às vozes regionais.

A terceira lição mostra que os resultados da política de coesão não são homogêneos entre países nem ao longo do tempo. Assim, por exemplo, no caso considerado, entre 1986 e 2000, o país ganhou em convergência; porém a partir daí viu renascer sinais de divergência, embora ostente excelentes indicadores econômicos (exemplo: infraestrutura) e sociais (exemplo: mortalidade infantil).

Embora os fundos de coesão tenham chegado a 3% do PIB de Portugal, foram capazes de consolidar o sobreinvestimento, de resto indesejável, bem como mascarar a necessidade de reformas.

A formulação e execução de projetos de dispor de uma tríplice base: administração pública – responsável pelo estabelecimento de objetivos e diretrizes –; gestão profissional – tendo a seu cargo a implantação e execução de normas e processos –; e base legal.

Em termos da estruturação da gestão, a mesma tenderá a ser setorial no caso de grandes projetos (interligam regiões e, às vezes, um país); e territorial no caso de projetos menores, sabendo-se que em qualquer caso é conveniente o uso da matriz cruzada setorial-territorial. Por fim, a participação dos atores é sempre recomendável. Sobre este princípio geral, é necessário entender que tanto há cooperação quanto concorrência dos atores entre objetivos e estratégias. Em termos institucionais, deve-se separar claramente os fóruns consultivos dos deliberativos.

No Brasil, o Programa Territórios da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) atua em 60 do total dos 160 territórios definidos de escala microrregional, envolvendo em média 15 municípios (que variam de 5 a 35). As reflexões proporcionadas pela execução do Programa são as seguintes:

- Os atores querem estar no ponto de partida da polí-

tica de desenvolvimento regional, ao invés de ser o ponto de chegada. Desse ponto de vista, é necessário ampliar os mecanismos de participação social. Assim, a socialização de informações, controle social dos projetos e fazer do local o lugar de decisões estratégicas exigem metodologia, instrumentos e institucionalidade próprias. Portanto, como aumentar o protagonismo dos atores no território? Facilitando e incrementando o diálogo entre atores e os diversos níveis de governo; capacitando os atores e agentes; ampliando e melhorando a qualidade da informação que chega ao território; e promovendo a autonomia local num processo de descentralização das políticas públicas.

- Não basta ter a decisão política de fazê-lo: é preciso contar com instrumentos e metodologias adequadas.
- Começar por uma definição de território. Este esforço foi iniciado pelo MDA por meio do conceito de “território da cidadania”, considerado um conjunto de valores e significados elaborados pelos atores sociais que demarcam o processo histórico de construção e de diferenciação de uma sociedade; evidenciando diversidades, contradições, tensões e convergências entre grupos sociais de um mesmo território; porém, favorecendo a coesão social pelo reconhecimento do “outro” como sujeito; e a coesão territorial pelo reconhecimento da pertinência ao espaço socialmente construído.
- No caso da institucionalidade, os colegiados territoriais devem buscar paridade na clivagem sociedade/governo, evitando colocar a sociedade tanto como minoria como maioria dominante. Outros elementos desafiadores da implantação da política territorial são a pluralidade (correndo os riscos inerentes) e a representatividade.
- Os planos territoriais devem equilibrar a qualidade técnica e a apropriação dos atores, de modo que o virtuosismo não afaste a participação. Nestes planos, é fundamental contar com três elementos: visão de futuro, eixos aglutinadores e projetos estratégicos territoriais.
- Os projetos estratégicos territoriais devem contar com estudos específicos, objetivos concretos, capacidade de financiamento e gestão qualificada apoiada pelos diferentes níveis de governo.

No caso da experiência de desenvolvimento regional posta em prática pelo Ministério da Integração Nacional no passado, a orientação era vertical, setorial e orientada pelo governo federal; havia falta de participação e de controle social; e a escala preferencial

adotada era a das macrorregiões. Em consequência, mantiveram-se expressivas desigualdades inter e intrarregionais; continuidade dos fluxos migratórios; prevalência do modelo federalista competitivo e não cooperativo e desarticulação do aparato institucional e dos instrumentos de desenvolvimento regional. No quadro atual, a experiência da implantação da PNDR (Decreto Federal nº 6.047, de 2007), proporciona as seguintes observações:

- O desenvolvimento regional volta à agenda governamental;
- O “social” atua como eixo condutor da ação pública, por meio de políticas de inclusão social e de combate à pobreza;
- Participação, controle social, “emponderamento” e coordenação de ações no território devem ser premissas indissociáveis das políticas de governo;
- Foco em escalas territoriais diversas, conforme ensinamentos da experiência europeia, que valoriza o sub-regional;
- Mesorregião como escala prioritária.

A operacionalização da PNDR desdobra-se em alguns programas de cunho regional, como PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais); CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido) e PDFF (Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira), no período 2008/2011.

Os princípios adotados para a gestão social são os seguintes: controle social, transparência, participação democrática e instrumentação (por meio de fóruns, conselhos, colegiados, comitês e consórcios).

Por último, acredita-se que os desafios colocados pela retomada da política regional no Brasil são os seguintes:

- Desintegração e descontinuidade das políticas públicas;
- Pouca transversalidade e convergência das políticas federais;
- Desconhecimento da PNDR;
- Superação do clientelismo e corporativismo;
- Rotatividade de profissionais;
- Representatividade dos fóruns;
- Pouca autonomia dos fóruns mesorregionais;
- Configuração espacial dos territórios;
- Falta de carteira de projetos estruturantes.

Outra experiência a ser focalizada é a do Chile que está organizada em três regiões (Norte, Centro e Sul) e vem experimentando um processo de descentralização institucional e financeira. Desse processo (complexo e pleno de tensões) se espera que as decisões de inversão respondam às necessidades territoriais e que explorem o potencial de desenvolvimento das regiões, por meio do aumento da igualdade de oportunidades e do incremento da eficiência e eficácia no uso dos recursos locais. Para sua análise, é interessante dividi-lo em duas fases: coordenação do investimento público regional e gestão dos investimentos com enfoque territorial.

A 1ª fase engloba a instalação dos gabinetes regionais ampliados; publicação da Instrução Presidencial nº 155; aumento contínuo do FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional); ampliação do alcance do FNDR às áreas de desenvolvimento produtivo e cultural; criação do indicador “Investimento de Decisão Regional”; Anteprojeto Regional de Investimentos; Programa Público de Investimento; e experiências de gestão do investimento com enfoque territorial por meio do Programa de Infraestrutura Rural para o Desenvolvimento Territorial.

A 2ª fase traz como novidades transferências de competências em planejamento e ordenamento territorial, inovação e avaliação de tipologias de investimento; criação de competência regional sobre recursos, institucionalidade, modelos de gestão e capacidades; instalação de modelos de gestão territorial vinculados ao Anteprojeto Regional de Investimentos e ao Programa Público de Investimento Regional; e fortalecimento da identidade regional.

O FNDR está estabelecido em lei (Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional, nº 20.035), definido como um programa de investimentos públicos, com finalidades de desenvolvimento regional e compensação territorial, destinado ao financiamento de ações de desenvolvimento social, econômico e cultural, tendo em vista o desenvolvimento territorial harmônico e equitativo. É o instrumento de investimento mais descentralizado do país, caracterizando a autonomia nessa área da gestão pública. Em alguns casos serve de complemento à inversão pública em geral e em outros como a principal fonte da atividade (em geral, infraestrutura local e regional). Por ter alcançado alto nível de cobertura em matéria de infraestrutura pública, é de se esperar que no futuro vá orientar-se para nichos de investimento social.



A distribuição de 90% do FNDR entre regiões consta da Lei Geral do Orçamento Público e leva em conta a população em condições de vulnerabilidade social e as características territoriais de cada região, ficando os 10% restantes vinculados a critérios de emergência e eficiência.

Os estudos, projetos e programas são apresentados pela parte interessada a uma Secretaria Regional de Planejamento, que os analisa e quando aprovados os encaminha aos governos regionais para que priorizem sua implantação. Uma vez cumprida esta tarefa, estes governos obtêm a concordância das unidades técnicas da Subsecretaria (Nacional) de Desenvolvimento Regional e Administrativo e da Controladoria Geral da União para então designar uma unidade técnica do projeto para assumir a responsabilidade por sua implantação.

A última experiência apresentada durante o Congresso diz respeito à cooperação transfronteiriça conduzida no município de Nancy, França, cidade com cerca de 110 mil habitantes, antiga capital do Ducado de Lorraine, que era um território independente até ser anexado à França em 1766. A opção pela cooperação transfronteiriça partiu da constatação de que um agrupamento como o de Nancy não é representativo o suficiente para ter sucesso em seus projetos conduzidos isoladamente. A região de Lorraine, com quatro departamentos, tem a peculiaridade de ser a única região da França a ter fronteiras com três países: Alemanha, Luxemburgo e Bélgica, sendo que Nancy está a 150 km, em média, desses três países vizinhos.

A cooperação transnacional concretiza-se num espaço comum ("Grande Região") formado por Lorraine (França), Luxemburgo, Valônia (comunidade francesa da Bélgica), e Sarre e Renânia Palatinado (dois *Länder* alemães), em que vivem 10 milhões de pessoas. Trata-se de uma construção original na medida em que três entes administrativos descentralizados – Renânia Palatinado, Sarre, Lorraine e Valônia – interagem com um Estado soberano, Luxemburgo. Essa "Grande Região" possui trunfos muito importantes, como é o caso da excelente infraestrutura de transporte: rodovias (muito densas),

hidrovias (rio Reno e vários canais) e ferrovias (TGV ou trem-bala em Lorraine, na Alsácia e em Luxemburgo).

Para implantar a cooperação transfronteiriça, foram desenvolvidos três instrumentos principais, a saber:

1º) Instituto da "Grande Região", considerado o órgão político da "Grande Região", utilizado para os encontros e discussões dos responsáveis eleitos dos diversos *Länders*, regiões francesas, belgas, e representantes do Grão-Ducado de Luxemburgo, servindo também de lugar de encontro de prefeitos, presidentes de conselhos regionais, presidentes dos *Länder* e governadores das regiões belgas.

2º) Euregio, uma associação de direito luxemburguês, sediada em Luxemburgo, cujo objetivo é a ajuda intermunicipal transfronteiriça, especialmente para resolver problemas decorrentes do fluxo de trabalhadores de um país, que trabalham em algum dos países vizinhos, assim como os da segurança compartilhada.

3º) Eixo cultural, que já consegue reunir 250 dos 800 museus existentes nessa "Grande Região", com o que tenciona criar um vale-museu "Grande Região", válido para qualquer um deles. O turismo é um pouco marginal na cooperação transfronteiriça, porque não se trata de regiões turísticas fortes.

A despeito dos avanços, há bastantes restrições, especialmente as de natureza fiscal, do que resultam orçamentos bastante apertados para a cooperação transfronteiriça. A mesma somente poderá crescer a partir do convencimento dos cidadãos sobre sua importância.



## 5. AVANÇOS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Nas duas últimas décadas, a produção teórica na área do desenvolvimento regional foi intensa. Para além das teorias clássicas de localização, da ênfase nos fatores de aglomeração, a relação entre inovação e região foi insistentemente discutida.

Do mesmo modo, ocorreram muitos esforços no sentido de incorporar modelos e análises que dessem conta da mudança de base técnica que aproxima as tecnologias da comunicação e da informação e,

ainda, os impactos regionais da abertura comercial, desregulamentação econômica, reestruturação produtiva e financeirização do capitalismo contemporâneo. Ocorreu assim, a incorporação de conceitos e modelos provenientes da geografia econômica, da nova economia institucional, da economia da inovação e organização industrial bem como da econometria. Por outro lado, a conformação dos macroblocos econômicos regionais e a ascensão da União Europeia ensejaram o retorno à ordem do dia das políticas regionais e das experiências de desenvolvimento local.

Outra forma de perceber as variantes teóricas para o desenvolvimento regional é abordar a polaridade ortodoxia versus heterodoxia. Dependendo da que for escolhida para estudar as questões regionais, os resultados, inclusive para as políticas regionais, são bem distintos.

Assim, na perspectiva ortodoxa predomina o tratamento das homogeneidades (natureza, comportamento e objetivos de agentes). Retirando esses supostos, grande parte das questões ortodoxas deixa de fazer sentido. Afastando-se desta perspectiva, os avanços observados na área teórica estão ligados às contribuições dos neo-keynesianos associados à perspectiva da corrente novo-clássica, com introdução de rigidez (basicamente a síntese neoclássica). A face mais recente desse tipo de avanço é fornecida pela Nova Geografia, na verdade não tão nova, porquanto nela se faz uso de conhecimentos já assentados anteriormente. De qualquer forma, o sucesso dessa corrente também se deve à sua capacidade de modelagem segundo os cânones do *mainstream*.

Com relação à Nova Geografia Econômica destaca-se o modelo de Dixit-Stiglitz aplicado ao espaço (de 1977), proveniente do modelo de Chamberlain, da década de 1940, e utilizado por Krugman, Fujita e Venables, nos anos 1990.

Seu modelo (Centro-Periferia) é basicamente o seguinte: de um lado está a curva de demanda; do outro, a curva de oferta, revelando a base do raciocínio neoclássico. A partir daí, faz uso da maximização instantânea de alocação de recursos (preço, quantidade, preferência e outros). Nessa formatação, a hipótese teórica é a da “preferência por variedade”. É essa preferência que gera as forças centrífugas do modelo. Nele, se trabalha com três elementos: preços (relativos) locais, algum grau de mobilidade do capital e custos de transporte. Incorpora, ademais, a matriz de insumo-produto, estabelecendo uma

função de produção um pouco mais complexa. O modelo desenvolvido entre os anos de 1991 e 1999 tem a capacidade de dialogar com as proposições de Von Thünen, Lösch e Christaller. Também desenvolve vínculos com as ideias de Hirschmann e Myrdal.

O modelo permite estabelecer estruturas, concentrações, aglomerações e processos de dispersão no espaço e consegue reproduzir aglomerações assimétricas no espaço, podendo ser considerado de quase-equilíbrio geral. Ao colocar, de um lado, as firmas e, de outro, o mercado de trabalho, o modelo assume uma dinâmica *ad hoc*, derivada da rapidez de ajuste desses elementos (rápida para aquelas; lenta para este). Isso vai produzir aglomerações e desaglomerações. No modelo, a agricultura é considerada um fator não-móvel, que funciona como força centrífuga a bloquear a concentração nos mercados periféricos, sendo, portanto, um fator de desconcentração.

As críticas ao modelo são numerosas e variadas, porém podem ser agrupadas em quatro categorias. A primeira diz que o modelo não atende ao princípio walrasiano de equilíbrio geral, pois para um setor o ajuste é instantâneo e para o outro, não (dinâmica de ajuste *ad hoc*). A segunda informa que o tratamento da firma é muito simplório; há claramente elementos da concorrência imperfeita, porém, tudo está lastreado na concorrência perfeita. Ademais, falta-lhe sustentação empírica, conforme dizem os especialistas da organização industrial. A terceira crítica está endereçada aos custos de transporte. No modelo, sob a rubrica “transporte” estão incorporadas diferenças de preferência, de tributação e as próprias diferenças dos custos de transporte. Por fim, a quarta crítica aponta a falta de qualquer referência à renda fundiária urbana e rural, já que tudo é tratado como preço.

É preocupante que um modelo centro-periferia não apresente discussão sistemática sobre os determinantes de custo da terra e do comportamento de proprietários e investidores. Ainda assim, o modelo é bastante pertinente, já que é ao mesmo tempo simples e funcional. Para qualificar sua pertinência, adequa-se melhor a algumas escalas como a nacional, em que se estudam os fluxos entre unidades estaduais; para mesorregiões não parece ser adequado por falta de institucionalidade. Com certeza é inadequado entre nações, pois não dá para trocar custo de transporte por taxa de câmbio, o que o condena para uso na integração latino-americana. Também para a escala *intraurbana*, o modelo é totalmente inapropriado, pois não há polaridades destacáveis nessa escala.

Outra perspectiva teórica é a da dinâmica do crescimento, com possibilidade de gerar tanto trajetórias divergentes quanto convergentes. Nesse caso, integra-se o tempo histórico (a história é importante) já que o tempo lógico (t, t+1, t+2, etc.) é formal e teórico, sem capacidade de diferenciação de processos localizados em espaços distintos, uns mais lentos e outros mais rápidos. Quando o tempo histórico é considerado não dá para deixar de lado a incerteza, já que existem “eventos cruciais”, os quais revelam que a realização econômica destrói o ambiente onde atua.

Ademais, liquidez e moeda passam a ser elementos importantes nesse contexto, porque, tal como o lado real da economia, também definem trajetórias de crescimento. Na medida em que há heterogeneidade espacial, o real e o monetário se conjugam para produzir distintos resultados. Nesse contexto, o mercado é um elemento exógeno, deixando de ser virtuoso (figura teórica modelável) porque historicamente construído (que sofre com elementos exógenos). Em tal contexto, a ação da ortodoxia implica a retirada de elementos exógenos que prejudicam o funcionamento do mercado. A isso se chama de estabelecimento de marcos regulatórios favoráveis ao mercado.

Do ponto de vista da teoria da localização clássica e neoclássica (com suas minimizações e maximizações), o espaço é um elemento exógeno que gera custos. Frente a estas dificuldades, o que obstrui a alocação eficiente do mercado, lança-se mão de marcos regulatórios.

No caso das correntes que fazem uso do conceito de aglomeração, a tendência é concluir pela demarcação e aprofundamento da heterogeneidade estrutural, em geral, pré-existente, evidência não negada pelos neoclássicos. A divergência básica é que os neoclássicos acham que as assimetrias que deformam o modelo e impedem a convergência decorrem de falta de acesso à informação, enquanto

os heterodoxos entendem que endogenamente os mercados produzem tais assimetrias e não há como eliminá-las.

No caso da tecnologia, a relação inovação-espaço é complexa porque o uso da tecnologia forado ambiente onde foi gerada supõe o enfrentamento de uma situação não considerada pela ortodoxia. Diferente seria a situação em que houvesse disponibilidade local da inovação. Nessa área, é importante considerar a contribuição teórica neoschumpeteriana, que

trata da reação da periferia à tecnologia gerada no centro, com suas peculiaridades como parte do modelo e não como algo exógeno.

Com relação à financeirização do capitalismo, a necessidade mais gritante é a necessidade de integrar o financeiro ao regional, uma vez que o real não atua isolado e sim de forma combinada para gerar trajetórias de desenvolvimento. Segundo esta perspectiva, uma política regional deveria integrar as políticas financeiras, comerciais e produtivas como forma a impedir o vazamento de recursos das regiões periféricas. Isso implica em forte atividade regulatória por parte do Estado. O contra-exemplo dessa recomendação está na universalidade dos mercados e na ênfase à competitividade em geral que fizeram com que as instituições financeiras regionais sofressem uma carga importante de efeitos negativos.

Com relação à ‘Escola da Proximidade’ (EP), sabe-se que suas bases estão conectadas com a economia industrial, por meio dos distritos industriais, APL, *filieres*, etc.; e com a regional (localização a la Marshall), renegando a distância como elemento da concorrência. Sofre, também, a influência da sociologia da inovação, das organizações e das redes, que se pautam pela proximidade.

Nela, se prefere tratar a distância (que é manejada como localização da atividade econômica) como sendo *proximidade*. O ato fundador da “Escola da Proximidade” é a revista francesa *Economie de Proximités*, de 1993.

[...] Estima ser bastante positivo que onde se via problema, hoje se veja potencialidade: a diversidade (cultural, ambiental, étnica) passa a ser considerada um patrimônio valioso, o que aponta para abertura do leque da intervenção do econômico ao social, cultural, gênero, etc.

Os tipos de proximidades aceitos são o geográfico (espacial), organizacional (tecnológico) e institucional. A EP incorpora aos seus conceitos a ideia da subjetividade no trato do espaço. Exemplo disso é que as noções de “perto” e “longe” podem não depender da distância. A noção da ubiquidade, proporcionada pela internet também é incorporada em seu universo conceitual.

Apesar dos esforços de ampliação de seu escopo conceitual, a EP não conseguiu se desvincular completamente do “ranço econômico”, qual seja o de estar orientada a resolver problemas produtivos. Frente a isso, a EP reagiu lançando outros tipos de proximidade, como a organizacional. Nesse sentido, a abordagem organizacional da proximidade foge do caráter tipicamente econômico (firma), abrindo-se a organizações, como associações e sindicatos, classificadas em dois tipos: informais e formais.

Em sua vertente tecnológica a EP, que também trata da inovação, faz com que a proximidade dê conta de alguns exemplos reais que parecem dar razão a quem ressalta a cooperação entre firmas e ao entrelaçamento de interesses com mediação institucional. Num nível mais complexo seria apropriado falar-se de “governança multinível” ou escalar. Entretanto, há casos em que o elemento principal é o conflito e não a cooperação. Nesses casos, evita-se tratar de proximidade, preferindo-se a “colocalização”, com a qual se pode qualificar a proximidade, que passa a ser entendida como “proximidade temporária”, evitando-se, com isso, desconhecer o conflito como motor da inovação.

Por volta de 2004 surge a noção de “proximidade organizada”, querendo com ela expressar a diferenciação e verticalização de interesses e não mais a cooperação horizontalizada. Nesse caso, é importante introduzir o conceito de segmentação.

Alguns pontos de contato da teoria da proximidade com a política regional são os seguintes:

- A integração não deve ser tratada como um fenômeno meramente econômico;
- É preciso introduzir o longo prazo na questão regional;
- A pragmática da ação cotidiana também há de ser considerada;
- Dar importância ao elemento político enquanto possibilidade de congregação de interesses divergentes;
- A história não se repete, portanto nada de replantar experiências do passado;
- As escalas regionais estão permanentemente variando;

- Experiências estrangeiras devem servir apenas como modelos metodológicos, assim mesmo com muito cuidado.

Por último, estão as considerações sobre o tema do desenvolvimento local (DL). Também neste caso, a pergunta pertinente é com que teoria tratar a construção de uma política regional? Em princípio não haveria uma teoria ideal, embora a institucionalidade deva ser considerada.

O DL caracteriza um processo endógeno de mudança estrutural capaz de dinamizar estratégias e expectativas dos agentes locais/regionais e de produzir solidariedade e cidadania de forma integrada e permanente, na melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região.

Referente ao DL, o local e o global estão em contraposição. Nele, o território pode ser visto sob a forma de uma *rede-arquipélago* de cidades e sistemas produtivos localizados na economia mundializada. Nessa perspectiva, o local apresenta-se como uma configuração espacial descentralizada da territorialidade global, que integra instâncias de controle, poder e estratégias. Uma questão recorrente para o DL é a descentralização do Estado, sem o que não acredita ser possível o desenvolvimento comandado pelos atores sociais. No caso do Brasil, descentralizar o Estado para as regiões onde o coronelismo “patrocina” o desenvolvimento é um problema que deve ser resolvido na prática.

Outra questão importante no DL é a lógica do ator ou da transformação coletiva. Esse tipo de ator não pode ser determinado ex ante; tem de ser construído caso a caso. Em alguns casos o ator é o *indivíduo-empresário-empendedor*; em outros é a *organização*. Até o próprio *território* age como ator coletivo que faz o desenvolvimento (governança territorial). Por estas características, na promoção do DL, as experiências dificilmente podem ser transferidas de um lugar para outro.

O tema das redes é importante para o DL. A figura do empreendedor mobiliza em torno dele dois tipos de redes com finalidade produtiva: as ativadas por um conjunto de instituições nas quais os fins estejam claramente definidos; as que dão conta das relações pessoais e informais, sem fronteira claramente definida. Três questões básicas explicam a dinâmica do DL: *Inovação* (de produto, processo); *Adaptação*, como forma de reação que se mede pelo nível de solidariedade espacial que sustenta os atores no território; e *Regulação*, que pode ser definida como

a regularidade e a estabilidade relativa das formas de solidariedade que permitem a reprodução das condições favoráveis à inovação.

As condições que facilitam o aprofundamento do DL são as seguintes: bom funcionamento das instituições e maior capacidade de cooperação dos atores locais, privados e públicos; boa coordenação das ações de projetos locais minimamente estabelecidas, isto é, a governança territorial; bom espírito empreendedor; mão de obra qualificada e competente; e capacidade de inovação, de cooperação e de adaptação aos novos mercados e às novas tecnologias.

No Brasil, as novas experiências de DL foram estimuladas por três fatores básicos: busca de oportunidades de emprego e renda no âmbito municipal; necessidade de atrair investimentos por meio da “guerra fiscal” entre Estados e regiões; e descentralização constitucional dos serviços públicos, especialmente com a promulgação da Constituição de 1988. Ainda no caso brasileiro, as novas institucionalidades territoriais são: APL, consórcios de municípios; agências de desenvolvimento; câmaras regionais; câmaras setoriais e comitês de bacias hidrográficas.

Nos debates a destacar o ponto em que o palestrante considera que a política de desenvolvimento regional tem que ser como o ornitorrinco, ou seja, uma coleção de políticas variadas, que possam atender à variabilidade e complexidade social, econômica, cultural e ambiental do país.

## 6. NOVOS INSTRUMENTOS DA INTERVENÇÃO REGIONAL NO BRASIL

No Brasil, existem alguns programas orientados para o desenvolvimento regional (e.g. PAS - Plano Amazônia Sustentável; PDNE - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste; PDSA - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido; PROMESO: Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais; Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; Política Nacional de

Ordenamento Territorial, etc.) que reforçam a atuação do governo federal no desenvolvimento e combate à redução das desigualdades regionais.

A política de desenvolvimento regional no Brasil tem sido em grande parte baseada em alguns incentivos fiscais federais, por meio da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais (FNE, FCO e FNE), dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e de programas específicos.

Neste capítulo, adota-se a filiação das ideias a seus autores.

A professora Tânia Bacelar adota o suposto de que o “Brasil é complicado”, querendo dizer com isso que não se pode nele aplicar modelos importados. Em linha com o Professor Clélio Campolina, entende que nossos problemas têm forte raiz no processo de colonização. Essa herança, entretanto, não descaracteriza que a desigualdade esteja se instalando

“por dentro” de todas as regiões, qualquer que seja a escala adotada. Isso fica um pouco disfarçado pela análise de ordem macro; porém na análise de microrregiões, Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul formam um mosaico, que é o Brasil. Dado o grau de aprofundamento das desigualdades, a análise macrorregional já não é suficiente, pois

a desigualdade está presente de maneira até mais intensa nas regiões mais desenvolvidas.

Nesse quadro, uma evidência empírica interessante é que a população está encaminhando-se para ocupar cidades de porte médio, que podem se transformar em pólos de geração de emprego e irradiação de desenvolvimento. A indústria continua crescendo no interior de São Paulo e no polígono que se estende até a linha que vai de Belo Horizonte a Uberlândia. É o Brasil das cidades médias que atrai a indústria, gera emprego e que atrai a população. Em contrapartida, o Estado dá pouca importância para essas cidades médias (300, 400 mil habitantes), o que deveria ser reconsiderado pelo governo federal para evitar os problemas das grandes cidades.

Estima ser bastante positivo que onde se via problema, hoje se veja potencialidade: a diversidade



(cultural, ambiental, étnica) passa a ser considerada um patrimônio valioso, o que aponta para abertura do leque da intervenção do econômico ao social, cultural, gênero, etc.

A proposta é conseguir pensar o Brasil como ele é (heterogêneo, grande, diverso e desigual); respeitar as especificidades e ter o longo prazo como referência. Segundo esta ótica, deve-se evitar o “localismo atomizado” (proposta dos liberais que supervalorizam o localismo), já que isso evita consolidar a nação brasileira como um todo. Frente a isso, a palestrante propôs um antídoto sob a forma de “descentralização coordenada”.

O Brasil experimenta um movimento lento e modesto de desconcentração, de busca de utilização dos recursos naturais disponíveis nas diversas regiões brasileiras. Essa desconcentração busca reverter um quadro concentrador de longa data. Como exemplo, em 1970, 43% da produção industrial do país estava concentrada na Região Metropolitana de São Paulo. Em 2005, esse índice caiu para 11,5%. Na região Nordeste, no mesmo período, o índice subiu de 5,7% para 12,7%.

Destaca a importância de políticas nacionais com impactos regionais positivos (como o da Bolsa Família), especialmente no Nordeste<sup>8</sup>.

Fez uma defesa veemente do crédito voltado às regiões com menor desenvolvimento relativo, pedindo adequação das exigências dos órgãos credores em relação a temáticas sociais e ambientais. Há que se adotar um conceito amplo de produtividade para aplicação do crédito. Assim, devem ser consideradas as áreas de ciência, tecnologia, educação e desenvolvimento urbano, com destaque para a inclusão da juventude.

No quadro das políticas regionais, são indissociáveis as vertentes ambiental, social, econômica e cultural. A isso há de se associar as múltiplas escalas (local, regional e estadual). Como na Europa, o Brasil deve adotar múltiplas escalas, múltiplos objetivos e múltiplos instrumentos.

Diante de transformações tão poderosas, o país deveria responder com novas institucionalidades

que pudessem superar a fragmentação das ações e articular iniciativas de desenvolvimento setoriais que se isolam das demais iniciativas, além de refazer a base tributária e fiscal e fortalecer fundos de financiamento regional, bancados pela União e pelos Estados.

O território deve ser o ponto de encontro das mais diversas iniciativas, como as ações de cunho ambiental, de cadeias produtivas ou de APL.

Do ponto de vista de Liana Carleial, da direção do Ipea, está esgotada a política de desenvolvimento regional cuja estratégia esteja centrada em recursos, potencialidades e redistribuição. Sugere que a estratégia a ser desenvolvida considere a coesão territorial; adensamento das estruturas produtivas; inovações e progresso técnico; e inove no financiamento ao desenvolvimento.

A coesão territorial se atinge com a junção de questões da cidadania com aspectos produtivos.

Já o adensamento das estruturas produtivas implica no rompimento da estrutura da renda local, na integração do Estado com a iniciativa privada; nas políticas que tirem partida da existência de multinacionais na região em foco; na coordenação dos entes públicos e animação dos agentes sociais.

No tratamento das inovações, os neoschumpeterianos, a proximidade e a geografia econômica dão pistas interessantes a explorar; na parte operativa dar ênfase aos procedimentos inovativos concentrados em P&D externo; no que se refere à legislação buscar integrações do tipo FINEP/BNDES; na esfera institucional, tornar concreta a aproximação das universidades com os UTF (Cefets) e sistemas produtivos.

Por fim, no caso do financiamento, deve-se observar que o adensamento das estruturas produtivas amplia as oportunidades produtivas e de emprego, o que por sua vez reduz as possibilidades de vazamento de renda das regiões menos desenvolvidas; e que os recursos constitucionais (fundos constitucionais) devem ser mantidos, mas com utilização condicionada a estratégias definidas de desenvolvimento regional.

<sup>8</sup> Essa constatação serve de evidência empírica à conclusão de estudo da CEPAL, apresentado por Ivan Silva no painel C2, segundo o qual melhorias regionais na América Latina, nas últimas décadas, se deveram a políticas nacionais bem-sucedidas, já que havia um vácuo de políticas regionais autênticas.

# Política Regional da União Europeia

## Objetivos, Métodos e Resultados

RONALD HALL

Membro da Direção Geral da Política Regional da Comissão Europeia

A integração é uma das grandes ideias políticas mundiais desde o final da segunda Guerra Mundial, há 60 anos. Na esfera institucional, suas marcas mais conhecidas são as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. No âmbito regional, o destaque vai para a Comunidade Econômica Europeia, hoje chamada de União Europeia, iniciada em 1957, e para o Mercosul, criado em 1991.

É óbvio que a integração não se nutre apenas das relações entre países; tem dimensões nacionais importantes, como é o caso das políticas destinadas a alcançar melhor equilíbrio geográfico, oportunidades e qualidade de vida para os cidadãos dos países que participam de uma experiência de integração.

Não se deve ter a pretensão de entender a integração como um processo simples. Trata-se de um processo complexo, em que uma das lutas mais expressivas se desenvolve entre centralização e

descentralização. Neste particular, o critério utilizado na Europa para dirimir dúvidas políticas é o da subsidiaridade. Este princípio está sempre presente na gestão da política regional, o que permite que os benefícios da integração sejam abertamente compartilhados entre os distintos países-membros da União. Aliás, a criação da política regio-

nal e de seus programas data de 1989 e pode ser considerado um de seus mais importantes marcos políticos e institucionais da União Europeia (UE).



A União Europeia tem, aproximadamente, 270 regiões, para as quais destina um total de 455 programas. Talvez como em qualquer lugar do mundo, dois problemas afetam a efetividade da ação comunitária neste campo. De um lado está a necessidade de atendimento das exigências da legislação; de outro, se colocam as particularidades da implantação de tão variado leque de ações. De forma conjunta, estes problemas confluem, muitas vezes, para determinar atrasos importantes na implantação dos programas. Embora a ação regional neste momento esteja dimensionada para durar sete anos, muitas vezes os gestores dispõem de apenas 6 anos, quando não de 5,5 anos para aplicar integralmente os recursos previstos.

Embora seja uma área rica relativamente a outras regiões no mundo, a UE apresenta disparidades internas que a política regional tenta reduzir. Assim por exemplo, em termos do PIB *per capita*, há uma grande disparidade entre Luxemburgo e Bulgária, sendo o daquele 7,6 vezes o deste. Tomando-se a população nacional, a da Alemanha, da ordem de 82,5 milhões de habitantes, supera a da Ilha de Malta em mais de 200 vezes. Por último, as regiões mais ricas da UE reúnem 25% da população e 37% da riqueza frente as mais pobres, que detêm 10% da população e 3,5% da riqueza.

Outra configuração notável das desigualdades se refere à localização das regiões menos prósperas: Leste Europeu, composto dos Estados-membros que mais recentemente integram a União Europeia; e Mediterrâneo, que inclui Portugal, Espanha, Grécia e sul da Itália. De alguma forma, geograficamente, esta é uma configuração que lembra o paradigma centro-periferia dentro da Europa.

No período 2007/2013 estão sendo levadas a cabo algumas reformas na política regional que, em termos gerais, implicam na concentração de recursos nas regiões menos prósperas e no esforço acentuado sobre a competitividade das regiões, em linha com a Agenda de Lisboa.

[...] Não se deve ter a pretensão de entender a integração como um processo simples. Trata-se de um processo complexo, em que uma das lutas mais expressivas se desenvolve entre centralização e descentralização.

Esta Agenda chamou a atenção para o realinhamento da UE no plano da competitividade internacional. Neste plano, a principal referência da UE são os EUA, que alcança um PIB *per capita* 50% maior do que o comunitário e enfrenta uma situação menos problemática de desemprego. Nas condições atuais, a política regional da UE deveria ser três vezes maior para que fosse possível alcançar os indicadores dos EUA, o que certamente não será possível.

Afora os EUA, estão no campo de preocupação da UE países como Brasil, Rússia, Índia e China, que estão se tornando cada vez mais competitivos, aumentando os desafios internacionais.

Para enfrentar os desafios da competição internacional, a Agenda de Lisboa fixou como meta alcançar um gasto de 3% do PIB comunitário em pesquisa e desenvolvimento, frente à posição atual de 1,9%; e de 70% da população ativa empregada.

Coerentemente com essa diretriz, a União Europeia conferiu prioridade em sua política regional às regiões cujo PIB *per capita* fosse inferior a 75% do valor médio do mesmo indicador para a UE. Com esta definição, a política regional alcança mais de ¼ da população. Por outro lado, a prioridade também se dirige aos Estados-membros cujo PIB *per capita* esteja abaixo de 90% da mesma média. Com isso, a política regional alcança

13 estados-membros, onde vivem 25% da população comunitária. Desta forma, a UE colabora tanto com as regiões quanto com seus Estados-membros na esfera nacional.

No período mencionado, a saber, 2007/2013, o orçamento da União Europeia dos 27 países é da ordem de € 860 bilhões, a preços de 2004. A maior parcela, de € 371 bilhões, ainda vai para a Política Agrícola Comum, desenvolvimento rural e meio ambiente. Já a segunda maior parcela, de € 308 bilhões, está destinada à política regional (que combina coesão com crescimento e emprego). Desta forma, a União Europeia destina, anualmente, em média, a soma de



€ 44 bilhões (a preços de 2004), no referido período, ao desenvolvimento regional. Isso é um grande resultado para a política regional, já que há vinte anos a Política Agrícola Comum absorvia de 80 a 90% do orçamento da União Europeia. Portanto, desde então, vive-se uma grande mudança em que as posições relativas se alteram sistematicamente no sentido de dar maior peso à política regional e menor peso à Política Agrícola Comum. O orçamento total está dividido em três fundos: Fundo de Coesão; Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu; e, Fundo Social Europeu.

É importante observar que a concepção e execução da política regional nega peremptoriamente a distribuição de recursos sem destinação específica (os “cheques em branco”). Coerente com o princípio da coesão, a UE busca motivar e encorajar seus Estados-membros a colocar em prática atitudes de intercâmbio, cooperação e aproximação entre as regiões, basicamente pelo desenvolvimento da conectividade entre elas. Isso é muito importante quando se considera que 82% dos recursos da política regional destinam-se a 35% da população da UE. Esse arranjo é uma vitória política expressiva, já que não é fácil convencer os líderes políticos a se convencerem do acerto desta escolha, o que, obviamente, fecha as possibilidades do livre manuseio dos recursos comunitários.

Para tanto, a UE adota decisões baseadas em dados estatísticos coletados em todas as regiões. Com base nessa orientação, tem sido possível fazer com que seja politicamente aceitável a destinação de recursos baseada nos indicadores estatísticos mais relevantes. O mesmo, entretanto, não ocorre quando os recursos

têm destinação nacional. Neste caso, as decisões são submetidas à aprovação dos respectivos parlamentos.

Ademais, a política regional não se esgota na ajuda às regiões menos prósperas. Frente a um cenário externo em permanente transformação, muitas regiões, inclusive da UE, enfrentam problemas ligados à reestruturação das atividades que geram produtos e proporcionam emprego e renda à sua população. Nesse caso, o papel da política regional é o de auxiliá-las a redirecionar suas atividades, inserir-se da melhor maneira na economia global e melhorar a competitividade de seus produtos e serviços, o que implica, quase sempre, a busca de novas oportunidades. Nesta linha de ação a UE aloca 16% dos recursos de sua política regional, buscando estimular a concorrência territorial, mesmo dentro da própria UE.

Assim como a política regional dá destaque às regiões menos prósperas e ao ambiente internacional, é muito importante fixar a posição de que esta política não tem a pretensão de anular ou substituir o mercado. As leis da competição devem ser reforçadas, a qualidade de produtos e serviços deve ser ressaltada e as oportunidades devem ser preservadas e criadas para que cada pessoa possa se inserir da melhor forma possível na sua comunidade ou sociedade, levando em conta a igualdade entre homem e mulher e os direitos das minorias.

Ademais, o compromisso comunitário com o desenvolvimento regional não exclui nem reduz a preocupação com o meio ambiente. O esforço da UE é no sentido de que os valores da competição e da qualidade não importem em ônus para o meio ambiente e para as gerações futuras.

# Organização e Funcionamento do FOCEM

## Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

DENISE OBARA

Coordenadora da Unidade Técnica FOCEM da  
Secretaria Mercosul

O FOCEM é um fundo estrutural muito recente, que há pouco cumpriu um ano de criação. Neste texto são abordadas algumas questões de implantação do Fundo e de sua operacionalização<sup>1</sup>.

Depois das discussões ocorridas em 2003, o Fundo foi criado em 2004, durante a reunião de cúpula do Mercosul, realizada em Belo Horizonte, pela Decisão nº 45/04, do Conselho do Mercado Comum. Trata-se de uma Decisão pouco detalhada, mas que trazia impressos os objetivos do Fundo, voltados ao financiamento de programas de promoção da convergência estrutural entre as diversas regiões dos

países do Mercosul, além de tratar, igualmente, de ações para desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular das economias das regiões menores e menos desenvolvidas, bem como apoiar o processo de integração.

Logo em seguida à criação do FOCEM foram promovidos encontros de um grupo de alto nível, instalado para discutir a concepção da convergência estrutural a ser adotada para o Mercosul. Como resultado de tais discussões, foi estabelecido o aporte

dos países-membros para o Fundo, ficando o Brasil com a responsabilidade de integralizar 70% dos re-



<sup>1</sup> Este texto resume a apresentação do FOCEM pela autora no Painel A2, destinado às avaliações das experiências da União Europeia e do Mercosul. O FOCEM também foi objeto de considerações por Francisco Ruiz Díaz, representante do Ministério das Finanças do Paraguai, no Painel Inaugural; e no Painel A1, por Reinaldo Salgado, Chefe da Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do Mercosul, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

cursos; Argentina, com 27%; Uruguai, com 2% e Paraguai, com 1%.

Outra decisão configurada nesta ocasião diz respeito à fixação de financiamentos não reembolsáveis associados às contrapartidas nacionais dos Estados beneficiados mínimas de 15%, definições constantes da Decisão nº 18/05, do Conselho. Essa Decisão especificou aspectos até então não detalhados como, por exemplo, as características da estrutura institucional do fundo, bem como da constituição de seus recursos. A propósito, o fundo foi sendo integralizado de forma progressiva: 50% em 2006, 75% em 2007 e 100%, correspondente a 100 milhões de dólares, em 2008. Além do mais, esta Decisão estabeleceu a distribuição dos recursos do fundo entre os países-membros do Mercosul: Paraguai, 48%; Uruguai, com 32%; Argentina e Brasil, com 10%.

### [ I ]

O FOCEM aplica seus recursos em quatro programas: Programa I, de convergência estrutural; Programa II, de desenvolvimento da competitividade; Programa III, de coesão social; e Programa IV, de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração.

São componentes do Programa I: construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e multimodal; exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; geração, transporte e distribuição de energia elétrica; e implementação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e condução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

No caso do Programa II, são seus componentes: geração e difusão de conhecimentos tecnológicos dirigidos a setores produtivos dinâmicos; metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; rastreabilidade e controle de sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico; promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados; promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores; fomento da reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, sua vinculação com os mercados regional e promover a criação e desenvolvimento de novos empreendimentos; e capacitação profissional e em autogestão, organização produtiva para cooperativismo, o associativismo e incubação de empresas.

O Programa III abrange: implantação de unidades de serviços e atendimento básico em saúde com vistas a aumentar a esperança de vida e, em particular, diminuir as taxas de mortalidade infantil; melhorar a capacidade hospitalar em zonas isoladas e erradicar enfermidades epidemiológicas e endêmicas provocadas pela precariedade das condições de vida; ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação; capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão de obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; diminuição da disparidade regional incentivando a criação de emprego nas regiões de menor desenvolvimento relativo e melhorar a situação dos jovens no mercado de trabalho; e, combate à pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças

Por último, o Programa IV está destinado ao fortalecimento institucional do Mercosul e do processo de integração. Neste caso, os projetos devem ser apresentados pela Secretaria do Mercosul.

A Decisão nº 18/05 definiu também como prioridade que os primeiros quatro anos do FOCEM seriam para o Programa I, destinado aos projetos de convergência estrutural. Também, limitou os recursos do Programa IV, que trata do fortalecimento do processo de integração e das instituições, a somente 0,5% do Fundo.

A Decisão nº 24/05, a terceira a ser destacada, remete ao regulamento do Fundo. Uma das definições assumidas nesta Decisão trata da origem dos recursos que constituem o Fundo. Os recursos do FOCEM provêm das contribuições dos Estados-membros de forma não exclusiva, já que podem vir de terceiros países ou de organismos internacionais além do rendimento auferido pelos depósitos em nome do Fundo. Esta última parcela dos recursos do Fundo é regulamentada pela Decisão nº 43/07, que estabelece seu uso exclusivo em projetos de interesse dos quatro países.

Esta Decisão também definiu a estrutura institucional do FOCEM, que dispõe de Unidade Técnica, integrante da Sede do Mercosul, localizada em Montevideu, Uruguai. Atualmente, conta com oito profissionais. Esta Unidade representa a instância técnica que avalia e monitora os projetos contemplados pelo FOCEM. A Unidade Técnica conta com o apoio do GAHE, Grupo *ad hoc* de Especialistas, formado nos Estados-membros por técnicos setoriais, especialmente quando se trata de avaliação de projetos.

Como parte integrante da estrutura do Fundo deve ser mencionada a contraparte nacional (UTNF, Unidade Técnica Nacional do FOCEM), responsável nacionalmente pela formulação, apresentação, avaliação e segmento da execução dos projetos. No Brasil, a UTNF está instalada no Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento; na Argentina, no Ministério da Economia; no Paraguai, no Ministério da Fazenda; e no Uruguai, na Oficina de Planejamento.

## [ II ]

A apresentação de projetos ao FOCEM obedece a uma série de requisitos de elegibilidade.

Primeiramente deve ser proposto e executado sob responsabilidade de um órgão público de um ou de mais de um Estado-membro. Neste particular, o regulamento do Fundo não estabelece previamente o nível deste órgão público; assim, no caso do Brasil, pode ser federal, estadual ou municipal.

O projeto apresentado deve ser enquadrado em um dos quatro programas, com gastos elegíveis e não elegíveis iguais ou maiores a 500 mil dólares, com exceção do projeto 4 que, em que este valor é o máximo. A taxa interna de retorno socioeconômica, definida ano a ano, deve ser superior a 6,25%, sendo que no primeiro ano foi de 7%. Por fim, o FOCEM exige a apresentação de um dossiê de documentos definido por regulamento.

Os gastos elegíveis são inerentes ao projeto, ou seja, só são verificáveis se o projeto for executado. Por sua vez, são inelegíveis os que dizem respeito à elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos; compra de imóveis; aquisição e amortização de bens de capital usados; investimento em capital de trabalho; gastos financeiros, inclusive refinanciamento de dívidas e compra de títulos ou ações; pagamento de impostos ou taxas a favor do próprio Estado benefi-

ciário; multas, moras, sanções financeiras e despesas em procedimentos legais e, por fim, gastos que não possam ser comprovados como resultantes da execução do projeto. O FOCEM não financia gastos de pré-investimento.

Uma das exigências é que o Estado-membro beneficiário do financiamento do FOCEM arque com 15% dos gastos elegíveis e com a totalidade dos gastos inelegíveis.

O projeto deve ser elaborado segundo a metodologia da “matriz do marco lógico” conhecida de todos os Estados-membros, bem como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD). O projeto deve ser apresentado pelo Estado-membro por intermédio de sua Unidade Técnica Nacional (UTNF). É a UTNF quem define a prioridade do país e apresenta, a qualquer tempo, o projeto à Comissão Permanente de Representantes do Mercosul, não havendo prazo de inscrição para solicitação de investimentos. Esta Comissão se manifesta somente sobre o cumprimento dos requisitos de elegibilidade, não fazendo análise técnica do projeto. Já o FOCEM realiza análise técnica, financeira, socioeconômica, ambiental e de custo-benefício ou custo-eficiência, dependendo do projeto.

Elaborada, a análise é encaminhada a esta Comissão, que caminha o parecer, se favorável, ao Grupo do Mercado Comum (GMC), instruindo ou sugerindo a aprovação do projeto. O GMC, por sua vez, elabora seu próprio parecer, encaminhando-o ao Conselho do Mercado Comum (CMC), que é a instância final de aprovação dos projetos do FOCEM.

Em dezembro de 2008, o FOCEM tinha 23 projetos aprovados, sendo 13 do Paraguai; 6 do Uruguai; 3 da Secretaria do Mercosul e 1 projeto regional. Estes projetos somam, aproximadamente, US\$ 168 milhões, dos quais 61% alocados ao Programa I, de convergência estrutural. A distribuição destes projetos por Programa é a seguinte: 9, no Programa I; 5, no Programa II; 6, no Programa III; e 3, no Programa IV.

Segundo países, os principais volumes alocados correspondem ao Paraguai, com US\$ 133 milhões; ao Uruguai, com US\$ 18,5 milhões; e a um projeto regional, com US\$ 16 milhões.

Embora com pouco tempo de atuação, já foi iniciado o processo de revisão do regulamento do Fundo. A previsão é que se faça a revisão das prioridades do Fundo em 4 anos e de todo seu funcionamento e organização em 10 anos.

# Desigualdades Regionais, Territórios e Formulação de Políticas na América Latina

IVAN SILVA LIRA

Técnico do ILPES/CEPAL

A razão da ciência regional está, em boa medida, assentada nos esforços para responder às seguintes perguntas: porque a atividade econômica se concentra em determinados locais ao invés de distribuir-se uniformemente sobre o território? Ou dito de outra forma, o crescimento e desenvolvimento econômico e social é territorialmente desequilibrado? É importante que o desenvolvimento seja espacialmente desequilibrado? Deve existir algum grau de desequilíbrio? Qual deveria ser esse grau de desequilíbrio?

A propósito destas perguntas, seja considerado o estado em que se encontra a América Latina. No caso da Argentina, o PIB *per capita* de sua região mais rica era 10 vezes maior do que o de sua região mais pobre, em 1990. Já em 2001, esse dado comparativo subiu para quase 15 vezes. Para o Brasil, nestes mesmos anos, essa relação passa de 7,6 a 8,4. Considerado o indicador

“convergência sigma”, que mede as disparidades inter-regionais, as maiores disparidades entre 1980 e 2003 são apresentadas por Peru, Argentina e Brasil, vindo a seguir Guatemala, México, Colômbia e Bolívia.

Nos casos da Argentina, Peru, Brasil e Chile se observam pequenos aumentos e diminuições nas disparidades, mas que tendem a se manter constantes no longo prazo. No caso do México a série é muito curta e mostra uma constância em termos de desigualdades territoriais, algo similar ocorre na Colômbia. E na Bolívia se observa um leve, mas continuo incremento das disparidades territoriais.

Antes dos anos noventa, do século passado, os dados e estudos sobre convergência são bastante variados. Colômbia, Chile e Peru apresentam evidências de convergência. No México, a convergência foi paralisada já nos anos oitenta, o que é associado ao aumento do grau de abertura comercial da economia



Quadro 1 – Unidades Administrativas subnacionais de países selecionados da América Latina

| País      | Unidade Administrativa | Quantidade |
|-----------|------------------------|------------|
| Argentina | Província              | 23         |
| Bolívia   | Departamento           | 9          |
| Brasil    | Estado                 | 27         |
| Chile     | Região                 | 13         |
| Colômbia  | Departamento           | 33         |
| Equador   | Província              | 22         |
| Paraguai  | Departamento           | 17         |
| Peru      | Região                 | 24         |
| Uruguai   | Departamento           | 18         |
| Venezuela | Estado                 | 22         |
| México    | Estado                 | 31         |
| Total     |                        | 239        |

nacional. Já no Brasil, o processo de convergência, que tinha ganhado terreno no final dos setenta e início dos oitenta, foi detido e depois retrocedeu.

Já depois dos anos noventa, não existem evidências palpáveis de convergência. Para este período, mais do que falar do incremento das disparidades econômicas, o mais correto é tratá-lo como de estancamento do processo de convergência.

Dessa forma, na época da mais intensa integração econômica entre os países do mundo, as disparidades se mantiveram, sem aumento verificável.

Estabelecido este quadro geral, as considerações passam a um nível mais desagregado para saber, em suma, em que territórios houve convergência e em que outros territórios predominou a disparidade. Os comentários se referem aos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, com número de porções territoriais administrativas subnacionais bastante variado, conforme quadro 1.

Deve-se explicitar a heterogeneidade destas unidades subnacionais. Os menores territórios, que representam 22% do total, concentram tão somente 1,1% da população. No outro extremo, os territórios maiores, representando 9,3% do total, abarcam 52,6% da população. Por outro lado, o tamanho econômico do estado de São Paulo supera o da Venezuela, Colômbia, Chile e Peru. Por sua vez, segundo o mes-

mo critério, o estado de Minas Gerais é maior que países como Equador, Uruguai, Bolívia e Paraguai.

A análise de quadrantes, por meio da qual as regiões são classificadas por duas variáveis (no caso, disponibilidade de terra por habitante e PIB *per capita*, cujos valores médios correspondem a 11 países da América Latina) revelou que, aplicada ao Brasil, os estados brasileiros ocupam 3 dos 4 quadrantes. O resultado mais interessante é que não há nenhum estado a ocupar o quadrante de alto PIB *per capita* e alta disponibilidade de terra por habitante. Ao contrário, os estados mais ricos apresentam alto PIB *per capita* e baixa disponibilidade de terra por habitante.

Por outro lado, a técnica dos quadrantes permite isolar os estados ou regiões ganhadores e convergentes, das estancadas e declinantes. Para tanto, usa-se o PIB *per capita* e a taxa de crescimento como critérios. Segundo esta técnica, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina seriam estados declinantes, isto é, que já alcançaram um PIB *per capita* alto, porém sem perspectiva de dinamismo. Rio de Janeiro, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo e Paraná aparecem como estados ganhadores por combinarem PIB *per capita* acima da média e taxas mais altas de crescimento. Com PIB *per capita* e taxa de crescimento abaixo da média, Minas Gerais, Amapá, Pará, Acre, Ceará e Alagoas são classificados como estancados. Os treze estados restantes são enquadrados

como convergentes, que resultada da combinação de um PIB *per capita* baixo com uma taxa de crescimento alta.

No caso da América Latina, os dados sugerem que os territórios potencialmente ganhadores são os que potencializaram seus recursos naturais exportáveis, sejam minerais, agroindustriais ou do turismo. Também entre os territórios potencialmente ganhadores estão aqueles que dinamizaram fortemente o setor industrial manufatureiro, o que se deu, com mais destaque, no México e no Brasil. Por último, a condição de “território ganhador” é conquistada por aqueles territórios que abrigam áreas metropolitanas, capitais financeiros e serviços diversos.

Já os territórios perdedores, em geral, contam com economias rurais de baixa produtividade, seja porque permaneceram pobres seja porque perderam competitividade nos negócios agroindustriais. Outra possibilidade é de terem sido acometidos de processos de desindustrialização, de deslocalização da indústria ou devido ao crescimento da insegurança pública.

Esta tipologia, que pode ser mais detalhada e extensa, deve ser capaz de fornecer a base de políticas de desenvolvimento regional, a qual deve responder à variedade de situações mostrada por esta classificação.

Ao formular a política correspondente, existem dois tipos de desafios. Em primeiro lugar, se coloca a formulação da política que se destina a manter e ampliar a competitividade dos territórios exitosos. Porém, o problema mais desafiante é, sem dúvida, a formulação de políticas para os territórios estancados ou com perda de importância econômica. De modo geral, os formuladores de políticas têm recomendado o fortalecimento do capital humano e a implantação de políticas ascendentes, com forte participação popular. Porém, isso é insuficiente.

Tendo presente essa dificuldade, deve-se entender que as políticas nacionais de desenvolvimento regional devem centrar-se na correção de brechas de disparidade entre territórios a nível nacional. A elas deve-se associar as políticas de desenvolvimento local, que incidem sobre processos capazes de

desenvolver capacidades competitivas, geração de emprego e renda e estimular processos endógenos, evitando-se com isso a centralização da gestão. A combinação das duas categorias de política gera a necessidade de se colocar em marcha um processo de articulação, por meio do qual seja possível gerar uma visão de desenvolvimento desse território. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico local é principalmente um processo de baixo para cima; e o desenvolvimento regional é principalmente um processo de cima para baixo; situando-se o ponto nevrálgico na articulação das duas correntes, de forma que sejam complementares.

Mesmo visto desta forma, as regiões se beneficiam de políticas nacionais que causam impacto a nível regional. Desta forma, deve-se estar atento a políticas

nacionais com impacto regional, já que há muitas regiões beneficiadas por decisões nacionais do que por regionais. Isso é tanto mais importante quanto menos políticas regionais existem e são aplicadas.

Em termos gerais, as conclusões sobre o tema apontam para alguns tópicos:

- Não existe um modo nacional único de conceber e aplicar políticas de desenvolvimento econômico territorial;
- Falta coordenação, principalmente das ações federais;
- A autonomia local é reduzida e se poderia ampliá-la. O poder de articulação das instituições locais deve ser utilizado.

Em função destas conclusões e concordando que o território está de volta, se impõe uma pergunta: o Estado está preparado para trabalhar o território? Uma das primeiras providências de qualificar o Estado é aceitar o princípio de que as escalas importam. Ao aceitar esse ponto de vista é quase obrigatório aceitar a intervenção multiescalar do Estado como elemento de ajustamento à grande heterogeneidade territorial dos países da América Latina. Por último, é necessário apontar para a importância de processos associativos que ofereçam viabilidade aos processos de desenvolvimento impulsionados desde baixo, particularmente naqueles territórios que, de alguma forma, ficaram à margem do processo de desenvolvimento.

[...] , os formuladores de políticas têm recomendado o fortalecimento do capital humano e a implantação de políticas ascendentes, com forte participação popular.

# PNCDR

## Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional

As expressivas desigualdades regionais presentes no Brasil e a crescente necessidade de políticas inovadoras e descentralizadas que busquem a redução dessas disparidades têm suscitado debate frequente sobre a necessidade de se formular um programa de capacitação voltado para os atores envolvidos com o fomento do desenvolvimento regional nas diversas regiões brasileiras. Definindo-se o valor da aprendizagem de acordo com a extensão em que mudanças no conhecimento, habilidades e atitudes são transferidas para o trabalho e melhoram a efetividade individual, a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional formulou o Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional (PNCDR).

Tal Programa busca superar a prática comum de treinamentos realizados exclusivamente em forma de cursos rápidos e expositivos, que diversas vezes ocorrem desatrelados das reais demandas pela implementação de políticas, programas e projetos nessa área e, conseqüentemente, levam à pouca utilização do conhecimento adquirido.

O PNCDR estrutura-se sobre cinco Eixos:

- I. Iniciação ao Desenvolvimento Regional;
- II. Atualização;
- III. Pós-Graduação *Lato Sensu* em Desenvolvimento Regional;
- IV. Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional; e
- V. Instrumentalização para a Gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O Eixo I objetiva propiciar às pessoas interessadas, dos setores público e privado, o acesso aos temas rela-

cionados ao desenvolvimento regional. Por pretender difundir conceitos básicos para um grande número de pessoas (universitários e recém-formados em disciplinas relacionadas ao desenvolvimento regional), o Programa alcançará tal objetivo por meio da ferramenta de ensino a distância.

Já o Eixo II busca disseminar conceitos e metodologias de planejamento regional aos gestores públicos e privados envolvidos na implementação de políticas públicas de impacto territorial. A ideia é oferecer ferramentas para tornar mais efetivas as políticas desenvolvidas nessa área. O termo “atualização” é usado no sentido de que se inserem como público-alvo aquelas pessoas que já possuam algum conhecimento (básico ou aprofundado) sobre a temática, oferecendo-lhes os meios para utilizar seus conhecimentos na prática.

O Eixo III tem o intuito de formar agentes multiplicadores na área, partindo-se do pressuposto de que ideias inovadoras e transformadoras necessitam de um conhecimento mais aprofundado e de cunho prático por meio de curso de especialização. Esse é considerado o Eixo Central do PNCDR, sendo o que mais se adapta aos moldes das teorias modernas de Gestão do Conhecimento por sua habilidade de unir reflexão e prática. Ademais, entende-se serem as pessoas capacitadas por esse Eixo aquelas com maior potencial de atuação em suas regiões, constituindo-se em consultores capazes de disseminar boas práticas.

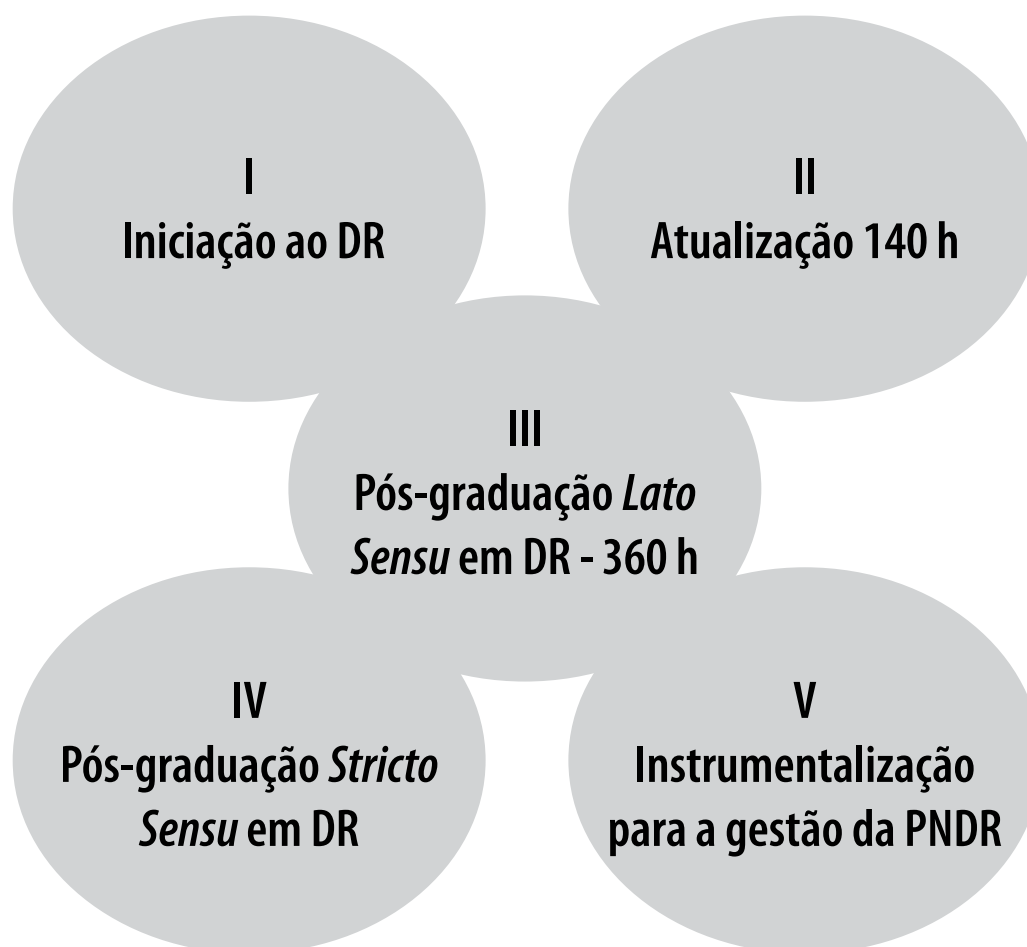
O Eixo IV, à semelhança do anterior, busca formar multiplicadores, utilizando-se, no entanto, do fomento à produção de pesquisas na área em cursos de mestrado e doutorado. O objetivo é construir massa crítica capaz de questionar práticas por meio de pesquisas técnicas acadêmicas. Além disso, propicia um diálogo



entre o Ministério da Integração Nacional e a academia, gerando a possibilidade de priorizar reflexões acerca das desigualdades regionais e da necessidade de ações no sentido de sua minimização. Finalmente, o Eixo V tem por objetivo promover e apoiar a realização de cursos técnicos e de eventos para difusão e troca de experiências vinculadas à te-

mática. Atualmente, há grande demanda por parte das instituições governamentais e do Terceiro Setor quanto à gestão de programas e projetos de desenvolvimento regional, com destaque para a efetiva articulação entre os entes federados.

## Os Eixos do Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional



# I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional trouxe visibilidade para as ações da PNDR

A I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional aconteceu no período de 24 a 27 de março de 2009, no Centro de Convenções da Bahia, em Salvador (BA). Representou uma iniciativa importante de integração entre os atores e organizações sociais que estão empenhados na busca do desenvolvimento regional do país e funcionou como uma grande exposição dos resultados alcançados com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O evento foi dividido em cinco módulos: Congresso Internacional, Feira de Produtos, Rodada de Negócios, Projetos Inovadores e Minicursos e Atrações Culturais. Na abertura, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e sua comitiva visitaram a Feira de Produtos e o espaço da Mostra Institucional. Os 2.000 lugares do auditório ficaram ocupados e a solenidade também foi transmitida, ao vivo, em outro salão para cerca de 1.000 pessoas.

A solenidade de abertura contou com as presenças de diversas autoridades, entre elas, os governadores Jaques Wagner (BA), Marcelo Miranda (TO), Luis Henrique (SC), Wilma Faria (RN), José Maranhão (PB), Marcelo Déda (SE), Wellington Dias (PI), Teotônio Vilela (AL), Francisco Pinheiro (CE, interino) e o vice-governador Luis Carlos Porto (MA) e entre os ministros, Dilma Rouseff, da Casa Civil; Geddel Vieira Lima, da Integração Nacional; Mangabeira Unger, de Assuntos Estratégicos; Guilherme Cassel, do Desenvolvimento Agrário; Patrus Ananias, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; José Temporão, da Saúde; e Franklin Martins, da Comunicação Social.

A I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional contou com 4.504 inscritos e a Feira de Produtos reuniu produtores de 23 estados brasileiros em 20 stands temáticos que representavam as características de cada região. A Rodada de Negócios movimentou

438 agendamentos e os resultados demonstraram um volume de negociação em torno de R\$ 591 mil. Além das palestras do Congresso Internacional, os oito minicursos receberam um público significativo de 900 participantes.

O evento foi promovido pelo Ministério da Integração Nacional, sob a coordenação da Secretaria de Programas Regionais, e teve como parceira de realização a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Contou com o apoio das seguintes instituições: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério do Turismo – MTUR, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs

Banco do Brasil – BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Fundação Odebrecht, Governo do Estado da Bahia, Prefeitura Municipal de Salvador, União Européia, Confederação Brasileira de Convention & Visitors Bureaus, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A II Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional está prevista para acontecer na primeira quinzena de março de 2010, em Florianópolis, Santa Catarina.

# Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional Edição 2010: Homenagem a Celso Furtado

O Ministério da Integração Nacional – MI, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, lançará no mês de setembro de 2009 a primeira edição do **Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional**. Em sua primeira edição, o Prêmio homenageia o economista Celso Furtado pela sua contribuição ao estudo dos problemas de desenvolvimento econômico e regional no Brasil e comemora os 50 anos do lançamento do clássico “Formação Econômica do Brasil”.

O Prêmio tem por objetivos: **i)** promover a reflexão sobre os aspectos teóricos e práticos do desenvolvimento regional no Brasil, envolvendo o poder público e a sociedade civil organizada na discussão e na identificação de medidas concretas para a redução das desigualdades inter e intrarregionais e o aproveitamento da diversidade socioeconômica, cultural e ambiental existente no país; **ii)** estimular o debate e a produção acadêmica sobre o desenvolvimento regional no Brasil; **iii)** identificar e dar visibilidade a boas práticas regionais em andamento no país, relativas aos sistemas de gestão do desenvolvimento regional e à produção de bens e serviços com impacto regional ou sub-regional; **iv)** identificar projetos inovadores para dinamização econômica e inclusão produtiva; e **v)** ampliar a base de discussão e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Os trabalhos poderão ser inscritos nas seguintes categorias de premiação: a) **Produção do Conhecimento Acadêmico para o Desenvolvimento Regional**: teses de pós-doutorado/doutorado e dissertações de mestrado em desenvolvimento regional, como forma de contribuir para a compreensão da questão regional brasileira e a identificação de medidas de intervenção adequadas ao estágio atual das disparidades regionais no Brasil; b) **Organização da Produção e Gestão Institucional para o Desenvolvimento Regional**:

experiências em andamento com resultados concretos, sobretudo das novas institucionalidades (fóruns, conselhos, agências etc.) e das novas formas de organização da produção (arranjos produtivos locais, cadeias produtivas etc.), capazes de gerar mudanças estruturais e transformações do território onde estão instaladas e de seu entorno; e c) **Projetos Inovadores para Implantação no Território**: projetos inovadores a serem implantados no território, relativos aos aspectos sociais, econômicos, culturais ou ambientais, com comprovado potencial de transformação da realidade socioeconômica em escala sub-regional ou regional.

Os trabalhos a serem inscritos nas três categorias deverão considerar, dentre outros critérios especificados em regulamento, pelo menos uma das principais vertentes atuais do desenvolvimento regional, com afinamentos diretos à PNDR, quais sejam: **i)** busca de convergência dos níveis de desenvolvimento entre regiões e sub-regiões, a partir da criação das condições necessárias à inclusão produtiva de áreas menos favorecidas; **ii)** fortalecimento e diversificação da base produtiva regional em áreas economicamente estagnadas; **iii)** manutenção da competitividade de áreas dinâmicas, principalmente no que se refere à inovação; e **iv)** coperação transfronteiriça com o Brasil.

O valor da premiação, para cada categoria, será de R\$ 46.500,00 (quarenta e seis mil e quinhentos reais) para o PRIMEIRO lugar e de R\$ 23.250,00 (vinte e três mil, duzentos e cinquenta reais) para o SEGUNDO lugar. Os prêmios serão entregues em cerimônia a ser realizada em maio de 2010.

O regulamento do Prêmio estará disponível a partir de setembro, no *site* da SDR/MI ([www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional](http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional)). As inscrições poderão ser realizadas entre outubro de 2009 e março de 2010, pela internet ou via postal, nos termos definidos no regulamento.

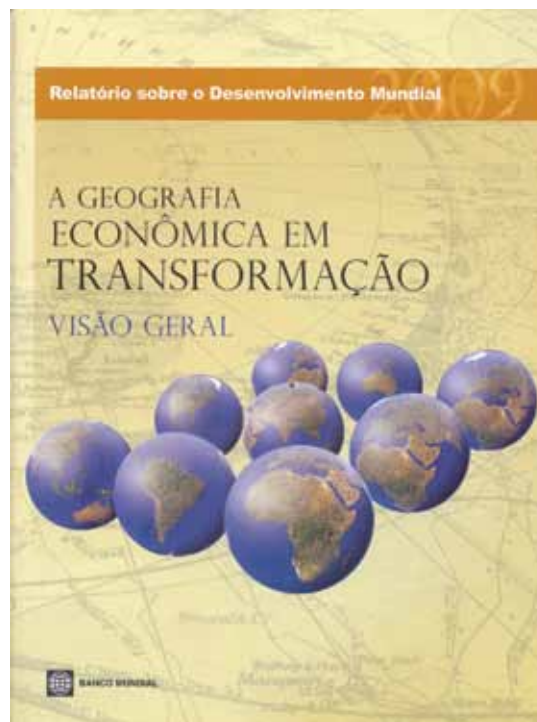
# Banco Mundial

## Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009

### *A Geografia Econômica em Transformação – Visão Geral*

A produção concentra-se nas grandes cidades, principais províncias e países ricos. Metade da produção do mundo concentra-se em 1,5% de suas terras. A título de exemplo, a capital do Egito, Cairo, produz mais da metade do PIB do país e utiliza 0,5% de sua área. Três estados da região Centro-Sul do Brasil ocupam 15% do território do país, mas são responsáveis por mais da metade de sua produção. A América do Norte, União Europeia e Japão – com menos de um bilhão de pessoas – respondem por três quartos da riqueza do mundo.

Mas a concentração econômica exclui algumas populações. No Brasil, China e Índia, por exemplo, as taxas de pobreza dos estados atrasados são mais do dobro daquelas dos estados dinâmicos. Mais de dois terços



das pessoas de baixa renda do mundo em desenvolvimento vivem em aldeias. Um bilhão de pessoas, que habitam as nações mais pobres e mais isoladas, principalmente na África Subsaariana, Sul da Ásia e Ásia Central, sobrevivem com menos de 2% da riqueza do mundo.

Essas populações desfavorecidas do ponto de vista geográfico enfrentam todos os dias a realidade de que o desenvolvimento não leva a prosperidade a todos os lugares ao mesmo tempo; os mercados favorecem alguns

lugares mais do que outros. Mas a distribuição mais ampla da produção não promove necessariamente a prosperidade. Países economicamente bem-sucedidos facilitam a concentração da produção e instituem políticas que tornam os padrões de vida das pessoas –

em termos de nutrição, educação, saúde e saneamento – mais uniformes em todo o espaço. Para obter os benefícios da concentração econômica e da convergência social são necessárias ações políticas voltadas para a integração econômica.

A integração deve começar com instituições que garantam o acesso aos serviços básicos, como ensino fundamental, cuidados primários de saúde, saneamento adequado e água potável para todos. Quando a integração se torna mais difícil, as políticas de adaptação devem incluir rodovias, ferrovias, aeroportos, portos e sistemas de comunicação que facilitem o movimento de mercadorias, serviços, pessoas e ideias nos âmbitos local, nacional e internacional. Para os lugares onde a integração é mais difícil, por motivos sociais ou políticos, a resposta deve ser proporcionalmente abrangente, com instituições que unam infraestrutura que conecte e intervenções direcionadas, tais como programas de melhoria de favelas ou incentivos para que os produtores se estabeleçam em determinadas áreas.

Utilizando esses princípios, o Relatório sobre o De-

seenvolvimento Mundial 2009, o 31º da série, reformula os debates políticos sobre urbanização, desenvolvimento territorial e integração regional.

O relatório analisa a experiência prévia dos países desenvolvidos e aproveita as implicações de ordem prática para políticas de urbanização nos atuais países em desenvolvimento. Para os países mais pobres da África e Ásia que não tenham saída para o mar ou estejam isolados dos mercados mundiais por outros motivos, o Relatório discute abordagens promissoras para a integração regional que associam cooperação institucional, infraestrutura compartilhada e incentivos especiais. Nas crescentes economias de renda média, a prosperidade geral pode camuflar áreas de pobreza persistente.

Para esses países, o relatório apresenta estratégias para promover a integração nacional e ajudar as pessoas de baixa renda nos lugares menos afortunados.

O Relatório do Desenvolvimento Mundial 2009 é copatrocinado pela Vice-Presidência de Economia do Desenvolvimento e Rede de Desenvolvimento Sustentável.



Ipea

# Ensaio de Economia Regional e Urbana

ALEXANDRE XAVIER YWATA CARVALHO

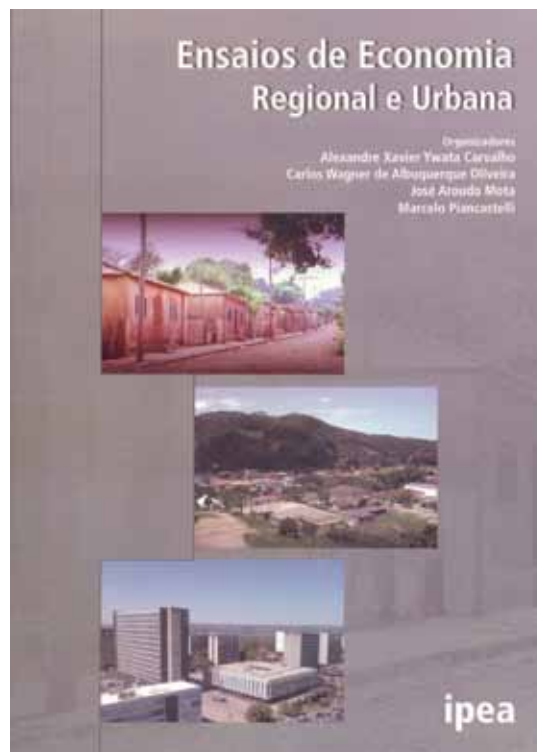
CARLOS WAGNER DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA

JOSÉ AROUDO MOTA

MARCELO PIANCASTELLI

Organizadores  
IPEA, 2007, 460 p.

A dimensão continental do Brasil impõe enormes desafios a seus municípios, diversas regiões e áreas metropolitanas. Assim, para compreender a dinâmica do crescimento econômico brasileiro não há como escapar de um estudo das dinâmicas das economias de suas regiões. Mais que isso, as diversidades cultural, territorial, social e econômica entre as regiões ou mesmo dentro de uma dada região exigem do pesquisador um conhecimento que ultrapassa os ensinamentos dados na academia. É preciso também criatividade para propor estratégias e instrumentos de desenvolvimento regional capazes de alterar a realidade regional brasileira.



Até recentemente (início dos anos 1990), os estudos de economia urbana e mais acentuadamente os estudos de economia regional ocupavam um papel secundário no *mainstream* das ciências econômicas. Os principais fatores da descrença ou pouca atratividade desses estudos estavam relacionados à necessidade de se abandonar pressupostos dominantes como retornos constantes de escala e competição perfeita, se o propósito fosse gerar resultados interessantes. Além do mais, os estudos associados à economia regional e urbana se caracterizam por uma forte interdisciplinaridade, atravessando diversos escaninhos do conhecimento.

Esse cenário mudou. Tal mudança se torna perceptível nos estudos relacionados a teorias urbanas que ressaltam formas de economias de aglomeração em contraposição a deseconomias de aglomeração ou algum tipo de congestionamento proveniente da concentração espacial das atividades; com as novas teorias do crescimento econômico que destacam a importância dos rendimentos marginais não decrescentes para o capital e retornos constantes (no âmbito da firma) para explicar a taxa de crescimento da renda *per capita* das diversas regiões. Existe uma vasta gama de modelos nesta linha de pesquisa. Capital humano, acumulação de capital físico e infraestrutura, investimentos em novas tecnologias, pesquisa e desenvolvimento, criação de instituições estão entre as variáveis que poderiam explicar o crescimento econômico.

A mudança aparece também com a nova economia geográfica que tem ressaltado a importância de retornos crescentes e o comércio entre regiões como variáveis-chaves para o crescimento de regiões; com os modelos de teoria de redes de cidades que tentam explicar não somente a distribuição das atividades, mas como e por que essas regiões diversificam ou não sua base industrial e como os trabalhadores qualificados estão distribuídos no território.

Ademais, a centralidade dos procedimentos inovativos como variável explicativa importante do desenvolvimento econômico tem também contribuído para a retomada da análise regional recente.

O livro está dividido em três partes. Na primeira,

seus três capítulos desenvolvem o argumento comum de que o crescimento e a urbanização das cidades brasileiras nas últimas décadas agravaram a situação dos moradores das cidades. Os cinco capítulos da segunda parte são complementares entre si e têm em comum a utilização de métodos econométricos que levam em conta aspectos espaciais. Por fim, a terceira parte está composta por cinco artigos, que tratam das políticas e dos instrumentos de desenvolvimento regional no Brasil ao longo do período que se iniciou nos anos 1990.

No caso brasileiro, está na ordem do dia, pensar o futuro do país, de suas regiões e cidades. O dever de pensar o Brasil que se quer a curto prazo requer o avanço do planejamento das ações públicas, especialmente no momento em que o Produto Interno Bruto (PIB) cresce a 22 trimestres consecutivos, e a taxa de investimento segue aumentando acima do produto interno nos últimos 14 trimestres.

O presente livro busca, nesse contexto, preencher uma lacuna nos estudos aplicados a economia regional e urbana. A organização do livro buscou ir além da junção de textos fragmentados. Ao contrário, os textos aqui apresentados buscam produzir uma visão integrada da economia brasileira encadeando três pontos para discussão da economia regional e urbana: urbanização, crescimento e bem-estar; dinâmica da renda, mercado de trabalho e demanda por serviços públicos; e análise dos instrumentos de intervenção pública nas regiões.



# União Europeia

## Europa em Crescimento

### Quarto Relatório sobre a Coesão Econômica e Social

Comunicação da Comissão, maio de 2007, 201 p.

Este quarto relatório é o primeiro sobre a coesão após as ampliações de 2004 e 2007. Além de avaliar a extensão da convergência na União dos 27 Estados-membros, fornece igualmente uma avaliação preliminar do impacto causado pelos programas de coesão referentes a 2000-2006 e apresenta os resultados iniciais da programação para o período 2007-2013. Também analisa os novos desafios que o desenvolvimento regional irá enfrentar nas próximas décadas.

Nos próximos anos estes desafios irão redesenhar o mapa regional da Europa e sobrepor-se às descrições tradicionais utilizadas atualmente. O impacto da cres-



cente pressão econômica exercida pelos concorrentes globais, do envelhecimento das sociedades nacionais europeias, da evolução do mercado da energia, das alterações climáticas e da polarização social far-se-ão sentir, com maior ou menor intensidade, em todas as regiões da União.

Em algumas regiões, esses desafios irão impor novas restrições ao desenvolvimento econômico. Noutras, criarão novas oportunidades de emprego e de crescimento. Para abordar simultaneamente os desafios e as oportunidades é, contudo, indispensável uma análise sólida, um modo de pensar orientado para o futuro e uma política criativa que



apresente respostas adequadas às necessidades regionais. Com o presente relatório, a Comissão lança, por isso, o debate sobre a melhor forma de a política de coesão continuar a promover o desenvolvimento regional e a convergência face às alterações sociais e políticas que se avizinham.

Com o objetivo de demonstrar a importância do contexto global em que se inscreve a coesão económica e social, o relatório sobre a coesão inclui pela primeira vez comparações com os principais concorrentes de outras partes do mundo baseadas numa série de indicadores. Neste contexto global, a recuperação assume diferentes formas. O papel da política de coesão consiste em ajudar as economias regionais a encontrarem o seu lugar nos mercados mundiais, bem como nas redes globais e nos núcleos fundamentais, em permitir que avaliem os seus pontos fortes e fracos relativamente aos desafios e às oportunidades globais e em promover a sua internacionalização.

O quarto relatório contém provas convincentes de como os programas realizados no período 2000-2006 contribuíram para uma maior coesão. A política de coesão aumentou o PIB, gerou emprego e melhorou a competitividade das regiões da União Europeia (UE). A disparidade regional estreitou-se à medida que as regiões mais desfavorecidas foram se recuperando,

ao mesmo tempo em que as regiões mais prósperas da UE receberam ajuda para investirem na aquisição de novas competências, na formação de novas reservas de talento e na criação de redes e núcleos.

Entretanto, o alargamento da UE a 27 Estados-membros aumentou as disparidades geográficas no seio da União. Ao mesmo tempo, porém, praticamente todas as regiões são confrontadas com a necessidade de reestruturar, modernizar e promover uma inovação contínua baseada no conhecimento para poderem fazer face aos desafios da globalização. Por essa razão, a política baseia-se numa visão abrangente, que reconhece a necessidade de reforçar a competitividade de todas as regiões da União no sentido de poderem contribuir para a Estratégia de Lisboa do crescimento e do emprego.

Esta visão reflete-se no próximo período de 2007-2013, durante o qual a política de coesão irá concentrar o investimento nas áreas da P & D e inovação, infraestruturas, competitividade industrial, formação, fontes de energia renováveis e eficiência energética. O valor acrescentado da política de coesão vai além do montante dos investimentos no futuro. Esta política oferece oportunidades de participação aos cidadãos, e encoraja uma abordagem integrada do desenvolvimento, que melhora o impacto global das políticas setoriais.









Ministério da  
Integração Nacional

