



*Congresso Internacional de  
Gestão de Políticas Regionais no  
MERCOSUL e na União Européia  
Relatório Final, 1ª versão*

Brasília, Março de 2009

## SUMÁRIO

Siglas.....	4
INTRODUÇÃO.....	6
PARTE I – RELATO DAS SESSÕES.....	7
1.1 – Sessão Solene de Abertura.....	7
1.2 – Painel Inaugural.....	11
1.3 – Subtema A – Os Blocos Econômicos e a Gestão das Políticas Regionais.....	16
Painel A1 – Tratamento das disparidades regionais: UE e MERCOSUL.....	16
Painel A2 – Avaliação das Experiências da União Européia e MERCOSUL.....	19
Painel A3 – Cooperação Transfronteiriça: Desafios na América do Sul e Europa.....	21
Painel A4 – A Infra-estrutura Física como Fator de Integração.....	23
1.4 – Subtema B – Instrumentos e Mecanismos de Gestão de Políticas Regionais.....	25
Painel B1 – A Regionalização como Instrumento .....	25
Painel B2 – Indicadores e Metodologia na Gestão de Políticas Regionais.....	28
Painel B3 – Questões Atuais sobre Financiamento do Desenvolvimento Regional.....	30
Painel B4 – Boa Governança e Atores Sociais na Gestão de Políticas Regionais.....	33
1.5 – Subtema C – Políticas Regionais em Perspectiva.....	36
Painel C1 – 1ª Parte – Políticas Regionais e Avanços Teóricos.....	36
Painel C1 – 2ª Parte – Políticas Regionais e Avanços Teóricos.....	39
Painel C2 – Estratégias a partir de Lições Nacionais e Internacionais.....	41
Painel C3 – Novos Instrumentos de Intervenção.....	44
PARTE II – CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TEMAS DO CONGRESSO.....	49
2.1. Considerações Preliminares.....	49
2.2. Comentários de Ordem Ampla.....	50
2.2.1. Conteúdo Geopolítico das Políticas Regionais.....	50
2.2.2. Significado Político e Econômico da Integração e Política Regional.....	50
2.3. Comentários Específicos.....	52
2.3.1. A Importância da Escala nas Políticas Regionais.....	52
2.3.2. Supra e Infra-Nacionalidade.....	53
2.3.3. Alguns Aspectos Positivos ex ante da Experiência Européia.....	54
2.3.4. Quanto Houve de ‘Gestão de Políticas Regionais’ no Congresso?.....	55
2.3.5. Aspectos Que Demandam Reflexão mais Aprofundada.....	56
2.3.6. Indicadores Estatísticos e a Necessidade de Metodologia Comum.....	58
2.3.7. Assimetrias no MERCOSUL e na União Européia.....	58
2.3.8. Aspectos Teóricos e Metodológicos.....	58
2.3.9. O Tema da Infra-estrutura na Integração Regional.....	59
PARTE III – SUGESTÕES DE UMA AGENDA DE COOPERAÇÃO.....	60
3.1. Aspectos Preliminares.....	60
3.2. Estratégia de Extensão da Cooperação Internacional ao MERCOSUL.....	61
3.3. Sugestões Específicas de Temas para a Cooperação Técnica.....	61
3.3.1. Atores da Cooperação Internacional sobre Políticas Regionais.....	61
3.3.2. Indicadores Georreferenciados e Metodologias Comuns.....	62
3.3.3. Desenvolvimento das Faixas de Fronteira.....	62
3.3.4. No MERCOSUL, o Paraguai como Prioridade.....	62
3.3.5. Estudos Sobre Crise, Integração e Políticas Regionais.....	63
3.3.6. Estudo Comparado UE–MERCOSUL sobre Assimetrias.....	63
3.3.7. Integração e Sociedade – Participação de Atores Sociais.....	63
3.3.8. Novos Temas para a Integração e Políticas Regionais.....	64
3.3.9. Fundos Estruturais da União Européia e FOCEM.....	64

<u>3.3.10. Para Além do MERCOSUL.....</u>	<u>65</u>
<u>PARTE IV – ANEXOS.....</u>	<u>66</u>
<u>Anexo I – Distribuição dos Palestrantes segundo Países e Painéis.....</u>	<u>66</u>
<u>Anexo 2 – Programação Do Congresso Internacional.....</u>	<u>67</u>

## Siglas

AECT – Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
APL – Arranjo Produtivo Local  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAF – Corporação Andina de Fomento  
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, da ONU  
CES – Política de Coesão Econômica e Social, da União Européia  
CeSPI – Centro de Estudo da Política Internacional (*Centro Studi di Politica Internazionale, Italia*)  
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
CMC – Conselho do Mercado Comum  
CO – Região Centro-Oeste do Brasil  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
CONVIVER – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido  
CREDAMIGO – Programa de Micro-crédito do BNB  
DG Regio – Departamento Geral de Políticas Regionais da Comissão Européia  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra a Seca  
DIRUR – Diretoria de Assuntos Urbanos e Regionais, do Ipea  
DL – Desenvolvimento Local (ou Endógeno)  
EP – Escola da Proximidade  
EUROSTAT – Escritório Estatístico das Comunidades Européias  
FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo  
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste  
FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia  
FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste  
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL  
FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional  
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte  
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata  
FSE – Fundo Social Europeu  
GISCO – Sistema de Informação Geográfica da Comissão Européia (*Geographic Information System of the European Commission*)  
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
IILA – Instituto Ítalo-Latino-Americano (*Istituto Italo-Latino Americano, Italia*)  
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana

INSA – Instituto Nacional do Semi-Árido  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAU – Unidades Locais Administrativas (*Local Administrative Units*)  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC – Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil  
MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil  
MI – Ministério da Integração Nacional do Brasil  
N – Região Norte do Brasil  
NE – Região Nordeste do Brasil  
NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas  
PAC – Política Agrícola Comum da União Européia  
PAS – Plano Amazônia Sustentável  
PDNE – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste  
PDSA – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido  
P & D – Pesquisa e Desenvolvimento  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
POC – População Ocupada  
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PDFF – Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira  
PROEX – Programa de Financiamento às Exportações  
PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus  
UE – União Européia  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UTF – Universidade Tecnológica Federal  
WDR09 – Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2009 do Banco Mundial (*World Development Report 2009, IRDB*)

## INTRODUÇÃO

O *Congresso Internacional sobre Gestão de Políticas Regionais no MERCOSUL e na União Européia*, realizado em Brasília, entre os dias 3 e 5 de dezembro de 2008, é um evento da cooperação bilateral entre o Brasil – por meio de seu Ministério da Integração Nacional – e a União Européia – representada por seu Departamento Geral de Políticas Regionais da Comissão Européia.

Fruto dessa mesma cooperação, em 2006 foi realizado em Brasília, o *Seminário Internacional sobre Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e Brasil*.

Em novembro de 2007, o Ministério da Integração Nacional e o Departamento Geral de Políticas Regionais da Comissão Européia assinaram um *Memorando de Entendimento* com o intuito de estabelecer uma futura agenda de cooperação entre as partes, por ocasião da realização do *Colóquio Internacional sobre Boas Práticas Territoriais no Brasil e na UE*, em Brasília.

Já em outubro de 2008 foi lançada em Bruxelas, Bélgica, a *Agenda de Cooperação EU-Brasil em Políticas Regionais 2009-2011* durante o evento *Open Days 2008*.

Dados recolhidos junto à Secretaria do Congresso indicam que houve 874 inscrições (internet e presencial), distribuídas da seguinte maneira entre os subtemas: A, com 30%; B, com 44%; e C, com 26%. Já as presenças efetivas flutuaram entre 300 e 315 participantes por dia na soma dos painéis A, B e C.

Entre os palestrantes, as maiores delegações foram a do Brasil, com 23 participantes; e a da União Européia, com 16. É de se destacar a baixa frequência de representantes dos países do MERCOSUL: Paraguai, com 2 representantes; Argentina, com 1; e o Uruguai, sem representação (ver tabela completa com outros dados no Anexo I).

## **PARTE I – RELATO DAS SESSÕES**

O Congresso compôs-se da Sessão Solene de Abertura, de um Painel Inaugural e de doze painéis divididos em três Subtemas (A, B, C).

O Painel Inaugural teve como tema a “Integração Econômica e Políticas Regionais: União Européia e MERCOSUL”.

No Subtema A tratou-se do Papel dos Blocos Econômicos na Gestão das Políticas Regionais; o Subtema B trouxe à discussão os Instrumentos e Mecanismos de Gestão de Políticas Regionais e, por fim, o Subtema C dedicou-se às Perspectivas da Política Regional.

Com esta composição, os Organizadores do Congresso buscaram a integração temática da parte institucional com elementos de gestão e com o avanço do conhecimento na área focal do evento.

### **1.1 – Sessão Solene de Abertura**

A composição da Mesa de Honra na Sessão Solene de Abertura esteve composta pelas seguintes autoridades nacionais e estrangeiras:

- Geddel Vieira Lima, Ministro de Estado do Ministério da Integração Nacional
- João Pacheco, Chefe da Delegação Européia no Brasil
- Pierre Colombier, Conselheiro de Cooperação e Ação Cultural da Embaixada da França no Brasil
- Paulo Roberto de Caminhos França, Diretor do Departamento da ALADI, do MRE
- Ronald Hall, Diretor Geral da Unidade de Comunicação e Informação, do Departamento Geral de Políticas Regionais, da União Européia
- Francisco Gaetani, Secretário-Adjunto do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento
- John Briscoe, Diretor do Banco Mundial para o Brasil
- Ismael Gillio, Especialista Setorial do Fundo Multilateral de Investimentos do BID, Missão Brasil
- Márcio Pochman, Presidente do Ipea
- Carlos Basco, Representante do IICA no Brasil
- José Rubens Dutra, Chefe de Gabinete da Presidência do BNB

O critério de composição da Mesa da Sessão Solene de Abertura foi o de reunir os parceiros do Ministério da Integração Nacional no tema da política regional e da

integração, os quais dividem esforços nos diversos aspectos da reinserção da política regional na agenda política do país e do MERCOSUL.

Na ocasião, Marcio Pochman, presidente do Ipea, 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 (DIRUR) voltada para a discussão do tema e, na ocasião, fortaleceu os compromissos do Ipea assinando um Convênio com o Ministério da Integração para aprofundar estudos de apoio à PNDR. Acredita que o movimento social que pode mudar o mundo necessita atores com novas idéias e, neste ponto, está a contribuição do Ipea em termos de análise e formulação de alternativas.

Quanto aos conteúdos sob análise no Congresso, neles 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 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.

Adotando 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 pela parceria com a União Européia. 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.

John Briscoe, do BIRD, confirmou de seu ponto de vista que 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 **densidade**' econômica e populacional é um aspecto básico do desenvolvimento;
- A **distância** entre os agentes e a produção deve diminuir; e,
- As **divisões** devem ser suprimidas: quanto menos fronteiras, melhor.

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

- Colocar a ênfase nas **instituições** que reduzem barreiras;
- Investir em **infra-estrutura** que interligue regiões; e,
- Implementar **intervenções** que trabalhem com essa concepção.

---

<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. Truman G. Packard, no Painel Inaugural, e Marisela Montoliu Muñoz, no Painel C2, na qualidade de funcionários do Banco Mundial, detalharam o tema.

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.

Segundo Ronald Hall, o tema da integração, seguramente, é um das mais importantes idéias políticas do mundo no período que se inicia com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial. Sob sua inspiração foram criadas organizações globais (Nações Unidas, FMI, BIRD e a Liga das Nações); e de caráter internacional (União Européia e MERCOSUL). No âmbito nacional essa política deixou marcas importantes como atestam as nações industrializadas e as emergentes de rápido crescimento. Outra marca da integração é a passagem do G-8 para o G-20 ou G-20 ampliado, que é muito recente, com o que o mundo deve se tornar um lugar para viver.

Apesar da larga experiência, a União Européia busca desenvolver-se e prosperar de forma a propiciar melhores condições de vida para as futuras gerações. Criou alguns marcos importantes como a eliminação de barreiras para a livre circulação de bens e serviços, pessoas, capital, de forma a chegar a um mercado único, o qual ainda está em construção, mas já bastante aprofundado. Nesse particular, não pode ser esquecida a criação da moeda única, o euro, para 15 dos 27 estados membros.

Tendo como referência o MERCOSUL, o palestrante 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. Em contraste, coloca-se de acordo com os que advogam o compartilhamento dos benefícios da integração.

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 Européia. Por isso, considera ser um momento especial este em que se traz ao conhecimento de terceiros países a política européia, ainda 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. 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 Européia, 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 supra-nacional.

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 entre 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 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; precisa do social e do 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 Européia e o MERCOSUL, mencionando que é um ponto de partida saber que as disparidades entre estados no Brasil e entre países no MERCOSUL são aproximadamente do mesmo tamanho que entre países membros da União Européia. Destacou a importância da questão regional na França e seu apego republicano pela luta contra as desigualdades e de solidariedade territorial.

Informa que foi organizado, em Paris, nos dias 30 e 31 de outubro de 2008, um fórum sobre a coesão territorial e o futuro da coesão, aberto para todas as regiões, o que poderá ser utilizado como fonte de consulta para ações no MERCOSUL. Entretanto, sabe que o sucesso das políticas de integração é condicionado por muitos fatores, sendo complexas as situações vividas pelos que tratam da implementação das 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 implementação: 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;
- Implementação 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 por fim,
- 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, representado por Francisco Gaetani, este Congresso Internacional 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 (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. 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 Brasil, e que poderá resultar num largo plano de ação comum na 2ª Cúpula União Europeia- 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, a demais blocos da América Latina.

Encerrando as manifestações de compromisso político e institucional, Henrique Villa da Costa Ferreira, Secretário Nacional da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, sublinhou o compromisso político do Ministro com a PNDR e revelou-se otimista quando ao aprofundamento da cooperação com a União Europeia e com os resultados do convênio assinado nesta sessão pelo Ministério da Integração e o Ipea.

## **1.2 – Painel Inaugural**

O Painel Inaugural, instalado para analisar a integração econômica e as políticas regionais da União Europeia e dos países do MERCOSUL, reuniu, como painelistas, Ronald Hall (DG Regio, Regio B, da União Europeia), Clélio Campolina (UFMG/CEDEPLAR), Sebastian Sáez (CEPAL), Truman G. Packard (BIRD) <sup>2</sup> e Francisco Ruiz Díaz López (Ministério das Finanças do Paraguai).

Sua ementa estabelece que os países do MERCOSUL têm respondido aos desafios da globalização com renovado interesse na integração regional, transferindo mais responsabilidade e recursos para as instituições regionais. As iniciativas de integração podem ser importantes instrumentos de complementação às políticas nacionais e sub-nacionais. Entretanto, a distribuição dos custos e benefícios da integração regional e global pode ser assimétrica. Certas regiões ou grupos sociais

---

<sup>2</sup> Neste Painel, Truman G. Packard detalhou o tema de John Briscoe (Sessão Solene de Abertura); assim como Marisela Montoliu Muñoz o fez no Painel C2, razão pela qual se deixa de comentar sua intervenção nesta sessão do Relatório. O assunto pode ser recuperado na parte da Sessão Solene e no Painel C2.

podem ter suas oportunidades ampliadas, enquanto aqueles com menor capacidade de adaptação ao processo podem se deparar com caminhos diversos. A ausência de instrumentos políticos que compensem as assimetrias ameaça a coesão social e pode fazer retroceder a integração e a participação na economia global. Comparando a experiência da América Latina e a da Europa, o painel discute a estrutura política a ser adotada nos níveis supranacional, nacional e local, de modo a compensar os efeitos polarizadores possivelmente decorrentes do processo de integração na economia global.

### Intervenções

Na sua intervenção, o Sr Ronald Hall fez uma ampla abordagem da política regional da União Européia, abordando seus objetivos, métodos e resultados.<sup>3</sup>

Para dar uma idéia da importância dessa política, deve-se tomar em conta que absorverá, no período 2007-2013, a quantia de € 307,6 bilhões (a preços de 2004), dos € 862 bilhões do orçamento total da Comissão Européia (a preços de 2004), o que dá uma participação de 35,7% do total, cifra levemente superior à dedicada à Política Agrícola Comum no período (€ 293,1 bilhões; 34%).

Embora sejam muitos os temas trazidos ao conhecimento dos participantes, é importante detalhá-los, pois um dos pressupostos assumidos por vários congressistas na ocasião é que o Brasil pode extrair lições valiosas da experiência européia.

O Tratado europeu estabelece que o objetivo, neste caso, é o de reduzir das disparidades de desenvolvimento entre os países-membros, o que implica na busca da convergência dos índices que medem tal desenvolvimento. Em termos de produto per capita, a disparidade alcança 7,6 vezes entre o país membro mais rico e o mais pobre; no quesito população, a disparidade alcança 204 vezes entre o mais e o menos populoso. Na combinação destas variáveis, resulta que os 25% mais ricos detêm 37% da renda enquanto os 10% mais pobres, 3,5%.

No período 2007-2013, foram eleitas duas prioridades: a) concentração de recursos nas regiões menos prósperas (aquelas com renda per capita inferior a 75% da renda média, o que alcança ¼ da população); e, b) concentração de esforços na competitividade, reflexo do consenso obtido na *Agenda de Lisboa* (neste caso, países com renda per capita inferior a 90% da média, o que abarca 13 dos 27 estados membros da União Européia).

Os três instrumentos financeiros da política regional comunitária são:

- Fundo de Coesão (€70 bilhões, nível nacional)
- Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (€196 bilhões, nível NUTS

II)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Na ocasião foi distribuído o documento “Regiões em crescimento, Europa em crescimento – Quarto Relatório sobre a coesão econômica e social”, publicado em Luxemburgo pelo Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, em maio de 2007, com 222 páginas, o qual reúne e detalha as informações tratadas pelo Sr Ronald Hall na ocasião.

<sup>4</sup> A Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), estabelecida com a finalidade de oferecer uma divisão uniforme e coerente do território, vem sendo usada desde 1998 para o cumprimento da legislação comunitária dos Fundos Estruturais. No caso dos 15 países da UE, há 78 NUTS I, 210 NUTS II e 1093 NUTS III ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/glos5\\_es.htm#nuts](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/glos5_es.htm#nuts), 04/03/2009). Algumas informações adicionais sobre os NUTS no Painel B2, item 1.4.

- Fundo Europeu Social (€ 76 bilhões, nível nacional)

O palestrante entrou em detalhes da competitividade prevista na Agenda de Lisboa, destacando os seguintes aspectos:

- Os recursos de investimento devem ter a perspectiva do longo prazo
- O foco da alocação é estratégico, não se confundindo com questões sociais;
- O envolvimento direto de protagonistas e atores sociais.

Com estas definições, pretende-se aumentar a capacidade da Europa de atrair investimentos e empregos qualificados, focar as atividades intensivas em conhecimento e inovação e ampliar a qualidade do capital humano, sem descuidar do meio ambiente e de questões correlatas. O quadro referencial se completa com a nova institucionalidade financeira explicitamente voltada ao alcance dos resultados pretendidos (representada pelos instrumentos *Jaspers, Jeremie, Jessica*), atuando em colaboração com instituições financeiras internacionais.

O tom da participação do professor Clélio Campolina foi o da busca de síntese que pudesse traduzir a nova perspectiva da temática regional no Brasil bem como na América Latina. O Professor conduziu sua argumentação em torno de duas análises históricas sobre a questão regional.

A primeira faz referência à remota herança histórica que plasmou a ocupação do território no Brasil e na América do Sul. Essa ocupação, na medida em que se satisfaz em ocupar as faixas costeiras, deixou um interior vazio de população e de atividades econômicas que, agora, deve ser o objetivo prioritário da política regional de âmbito nacional e supranacional. No último século, a experiência territorial brasileira representa um fenômeno destacável no hemisfério ocidental na esfera do urbanismo e da pobreza: em 50 anos construiu 20 aglomerações urbanas de mais de um milhão de habitantes.

A segunda toma em conta o passado recente e sustenta que a predominância neoliberal retirou de cena a política regional e que, agora, frente à crise, o tema retorna à agenda política. Por isso é necessário aproveitar a oportunidade, desenvolvendo dois esforços paralelos: pesquisar o tema do ponto de vista teórico e promover o debate da passagem da teoria à sua aplicação em termos de políticas públicas. Nesse momento, a experiência da União Européia é valiosa, porém deve ser considerada a partir de nossos interesses.

Face ao primeiro *insight* histórico, deduz-se que a integração econômica demanda pensar a logística, o sistema de transporte e a rede urbana (centralidade), todos eles temas relativos ao longo prazo. Sendo esta a conclusão, é inescapável recuperar a prática de planejamento, praticamente banida da agenda político-administrativa que, no plano regional, pautou-se pelo ‘novo regionalismo’, praticamente um samba de uma nota só, com a valorização 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 trabalhar com divisão do trabalho, intercâmbio e divisão de papéis.

Lembra que recentemente propôs uma nova regionalização para o Brasil (sob a designação de ‘policentrismo’<sup>5</sup>), pois entende que aqui as condições materiais romperam o diálogo entre a dinâmica econômica e os recortes político-administrativos legais e constitucionais. Esta proposta trabalha com a possibilidade da integração

---

<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.

supranacional, com os países vizinhos da América do Sul. A viabilização de uma proposta de desenvolvimento regional a partir da nova configuração territorial descansa sobre dois elementos: a) a malha da infra-estrutura de logística, e b) 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). Crê que o policentrismo é um antídoto da ‘mega-concentração urbana’ e uma força de distensão dos diversos espaços nacionais. Para a Amazônia, a proposta reserva um ‘novo projeto’, com ‘nova perspectiva’, baseados numa revolução científica.

A perspectiva de tomar a experiência da União Européia como ponto privilegiado de aprendizagem e troca de experiências estimulou Sebastián Sáez a estabelecer contrapontos entre suas vantagens e desvantagens.

Para firmar princípios, o palestrante entende que na América Latina, o avanço da integração nos últimos 20 anos supera todo e qualquer resultado dos 40 anos anteriores. Isso por si já seria uma condição favorável ao aprofundamento do diálogo com a Europa. Ainda assim, chamou a atenção para algumas características da política comunitária européia:

- O desenvolvimento da política de integração foi tardio (a partir dos anos 70), o que sugere pesquisar os fatores prévios necessários ao deslanche da integração, ou seja, a experiência não começou do zero;

- Os fundos e políticas regionais: a) resultaram do consenso político, com independência da orientação ideológica dos líderes; b) representaram compensação para a perda de instrumentos antes proporcionados pelas políticas econômicas nacionais.

Frente a isso, o palestrante contrapõe que na América Latina, as experiências de integração não têm conseguido transferir instrumentos de política nacionais para a órbita supranacional. Dessa forma, a translação da experiência européia implica em perda de autonomia nacional.

No avanço dessa idéia, é inescapável aceitar que os fundos sejam coerentes com as políticas macroeconomias nacionais e não distorçam o comércio, etc. Ao lado disso, é necessário criar condições instituições nacionais habilitadas à ação supranacional.

Ideologicamente, os fundos e as políticas regionais servem para corrigir falhas do mercado e não para substituí-lo. Dessa forma, devem apoiar as economias de mercado e ser coerentes com a atração de investimentos e realização de negócios. Em suma, ser amigáveis com o mercado. Num mundo em transformação, esses fundos não podem manter atividades ineficientes; devem, isto sim, apoiar novas atividades que sejam consistentes com o cenário macroeconômico. Dado a condição central do conhecimento e da inovação e tendo em vista a situação geral da América Latina, esses fundos devem investir em infra-estrutura básica (ensino, saúde) de forma a qualificar e fortalecer o capital humano.

Por fim, em termos sintéticos, a América Latina deveria refletir sobre uma qualidade européia: O entendimento que se faz na diversidade, isto é, a capacidade de líderes ideologicamente diversos chegarem a consensos de interesse comunitário.

Francisco Ruiz Diaz López trouxe ao conhecimento do Congresso a perspectiva do Paraguai frente às assimetrias no MERCOSUL, assim como a ação de um dos instrumentos de enfrentamento do problema, como é o caso do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL).

Fazendo um breve exercício de comparação com a constituição dos fundos estruturais da União Européia, Francisco Ruiz entende que a base de sustentação desses fundos na Europa não permite sua translação mecânica para o MERCOSUL, porque lá são os países com maior renda per capita que transferem recursos em maior proporção para a constituição dos fundos. Aplicado esse critério ao MERCOSUL, esses países seriam a Argentina e o Uruguai, o que é inviável. No caso sul-americano, a maior economia não tem a maior renda per capita. Ademais, os estados nacionais do MERCOSUR enfrentam importantes restrições financeiras para transformar o FOCEM em um instrumento de convergência. Não fosse por isso, a ênfase deveria recair sobre o crescimento. Deste ponto de vista, pergunta o palestrante se é apropriado considerar o FOCEM um mecanismo de convergência ou se haveria de buscar-lhe um objetivo compatível com as características e restrições sub-regionais.

De pouco mais de 100 milhões de dólares do FOCEM alocados ao Paraguai (14 projetos), o país conseguiu utilizar 4%. Sobre o FOCEM. Os problemas que explicam a baixa capacidade de aplicação são de ordem interna (debilidades nacionais de preparação de projetos, contratação, procedimentos administrativos, entre outros, e divergência entre as normas do Fundo e a legislação nacional) e externa (regulamento do FOCEM sobrepõe os ordenamentos nacionais).

A experiência paraguaia indica que falta independência à Unidade Técnica do FOCEM, que seu quadro técnico é insuficiente; que os mecanismos de controle financeiro e administração apresentam falhas; que os procedimentos não estão padronizados e que se deveria melhorar a qualidade dos projetos a ele submetidos.

A viabilidade do FOCEM passa por duas provas: focar a alocação de recursos do Fundo e constituir-se em estratégia distinta das utilizadas pelos governos nacionais. Recomenda o aumento de projetos supranacionais, o que ainda não tem predomínio na aplicação dos recursos. Ainda assim, as restrições nacionais parecem não deixar dúvidas de que o FOCEM não é propriamente um fundo estrutural destinado à ampliação da convergência.<sup>6</sup>

A moderadora Liana Carleial fez uma série de comentários às palestras do painel, dos quais se destacam os seguintes:

- 'Integração' é um termo de vasta significação, porém ainda impreciso, já que, por um lado, refere-se a distintas escalas (subnacional, subregional e mundial) e, por outro, transita entre diferentes processos históricos, com fortes determinantes sobre o processo. Assim, pode-se considerar que a integração nos Estados Unidos da América tenha sido a mais profunda das que se conhece; que a da Europa tem um forte objetivo econômico e que a da América Latina ainda não pode ser integralmente qualificada. Dessa forma, pede que o substrato histórico seja considerado em qualquer análise e que a escala seja explicitada.

- A experiência de convergência e coesão da União Européia mostra resultados variados. Por um lado, a redução das desigualdades da Grécia é mais consistente devido, provavelmente, ao longo tempo em que se cumpriu. Já nos casos da Espanha e Portugal, ao lado da ação comunitária de coesão, observa-se aumento das desigualdades internas a esses países, o que coloca em discussão o alcance e os mecanismos da coesão patrocinados pela política oficial.

- A translação da experiência européia e mesmo norte-americana de integração econômica a países da América Latina, sempre mediada pelo mercado, coloca um sério

---

<sup>6</sup> Outras considerações sobre o FOCEM podem ser encontradas no Painel A2, item 1.3 deste Relatório.

problema que é das firmas multinacionais. Apesar de terem dependências espalhadas por diversos países, guardam intensa vinculação financeira, logística, marketing e orientação com seus países de origem, fazendo com que os países receptores (América Latina) não disponham de ‘firmas completas’ para o aprofundamento da integração econômica.

Por fim, é de se observar que a abordagem da Liana Carleial centrou-se nas questões conceituais e estruturais, não tratando dos aspectos funcionais, operacionais ou instrumentais das políticas de integração que, também foram tratados na ocasião.

### **1.3 – Subtema A – Os Blocos Econômicos e a Gestão das Políticas Regionais**

#### **Painel A1 – Tratamento das disparidades regionais: UE e MERCOSUL**

Este Painel tratou da relevância e dos obstáculos postos pelas disparidades regionais ao processo de integração, enfatizando as estratégias já adotadas, ou que podem vir a ser adotadas, sob essa perspectiva.

##### **Intervenções**

Reinaldo Salgado fez uma abordagem comparativa entre os enfoques das políticas de redução das disparidades regionais, aplicados pela União Européia e MERCOSUL, ressaltando as diferenças entre os mesmos. Registrou três motivações da política de coesão: a) existência de disparidades regionais; b) decisão de combatê-las, e c) instalação de uma política correspondente.

Na sua concepção, 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 do aprofundamento dessa política.

Na Europa, mesmo com a aplicação da política de coesão, ocorre mais convergência entre países do que entre regiões, o que deve ser visto como um contra-senso, pois se pode argumentar que a convergência não é fruto da política de coesão.

Já no MERCOSUL, as desigualdades não foram gravadas como um tema do Tratado de Assunção, provavelmente porque reflita a sua época, a da liberalização. No Protocolo de Ouro Preto aparece uma leve inflexão, porém pouco expressiva. A partir de 2003, com preocupações sociais bem salientadas, é efetiva a preocupação com as assimetrias.

Enquanto na União Européia, o grosso dos recursos destinados à política de coesão vai para as regiões, no MERCOSUL vai para países. No MERCOSUL não há nenhuma Alemanha, ao mesmo tempo grande e rica. Todos seus países estão em desenvolvimento e a ânsia pelo crescimento supera o da equidade. Pelos critérios europeus (foco nas regiões), o MERCOSUL corre o risco de ver o Brasil passar de provedor líquido a receptor líquido, o que seria politicamente desastroso. De qualquer

maneira, saúda o FOCEM como uma iniciativa válida, mas que ainda requer muitas revisões.

Raphaël Goulet resume que por meio da coesão, a União Européia procura garantir a distribuição mais ampla possível dos benefícios da integração e, em termos geográficos, o desenvolvimento mais equilibrado possível. A União 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 nos últimos foi afetada, em grande parte, pela recente ampliação da União Européia. A propósito, ainda existem 70 regiões (123 milhões de europeus), com PIB per capita inferior a 75% da média comunitária. Lembra que o Feder - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – foi criado em 1975, o principal fundo de investimentos, enquanto o Fundo Social Europeu – FSE é de 1957. Comumente, os dois são chamados de fundos estruturais.

Quanto mais pobre é a região, maior o montante que ela recebe dos fundos estruturais, com um limite fixado em 4% do PIB, no suposto de que existe uma capacidade de absorção máxima, e que de nada adiantaria dar dinheiro a mais, pois o Estado membro não teria capacidade de utilizá-lo adequadamente. A ação desses fundos começa antes do país aderir 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 instrumentos financeiros principais: Feder, com € 176 bilhões; FSE, com € 76 bilhões e 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 devem aceitar a regulação das ajudas estatais bem como respeitar procedimentos licitatórios transparentes.

Os três principais pontos focais da estratégia de coesão adotada pela União Européia 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 infra-estrutura, recursos humanos, modernização e diversificação das economias regionais. Sabe-se que nas regiões mais pobres cada euro comunitário investido alavanca 0,9 euros locais adicionais (até 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, como é o FOCEM atual. Naquele tempo, o volume de recursos era menor e tinha menos impacto do que tem hoje. De qualquer modo, a descentralização e a participação dos atores sociais são características dos fundos de coesão, que podem ser replicadas no MERCOSUL.

Fernando Masi, do Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya se propôs a apresentar dados recentes (1985-2003) sobre as assimetrias no MERCOSUL, com ênfase nos países menores, e dar seu testemunho sobre a aplicação dos recursos do fundo estrutural FOCEM.

Em termos gerais, não há resultados auspiciosos para a redução das assimetrias no MERCOSUL. De 1985 a 1995, elas diminuíram, porém aumentaram até 2003, último ano considerado; de tal forma que não houve alteração substancial em favor da convergência. As regiões que mais ganharam estão todas na Argentina (Grande Buenos Aires, Patagônia e Pampeana); as que mais perderam estão no Brasil (Nordeste e Norte), na Argentina (Noroeste) e o Paraguai como um todo, que aparece como 'país perdedor e periférico'. Já o Uruguai aparece no estudo como um país ganhador e não periférico, com importante queda na desigualdade da renda.

Dado esse conhecimento da realidade, pergunta-se: 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? Masi entende que aplicações como a redução da pobreza extrema não contribuem ao alcance de objetivos comunitários, daí deverem ser de competência nacional; indica alocações que aumentem a conectividade das economias nacionais com os vizinhos, o que aponta para investimentos em infra-estrutura em regiões com potencial de crescimento. Mesmo assim, não basta o investimento; ele há de ser precedido pela aplicação de políticas que reduzem as assimetrias de regulação.

O palestrante mostrou-se preocupado com as notícias de criação de outros fundos à margem do FOCEM: um destinado às pequenas e médias empresas e outro à agricultura familiar porque vê nelas paralelismos que deveriam ser evitados. Contrariamente a Masi, Reinaldo Salgado entende que a ação é complementar na medida em que estes dois fundos alocam recursos em atividades para as quais o FOCEM está vedado fazê-lo.

Deixa como opção a ser estudada para o FOCEM, que o Brasil e Argentina se encarreguem do desenvolvimento de suas regiões, enquanto o FOCEM trataria do tema regional especialmente no Paraguai, com ênfase para a infra-estrutura, assim como das regiões fronteiriças de países ricos e pobres, com enfoques combinados de dinamismo e estagnação.

Na condição de Coordenador do Painel, Pedro Bandeira interveio para acentuar que a política regional é fundamental para manter/aumentar a coesão entre os países membros. Essa política pode ter um grande 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. Na Europa, esse foi o papel da PAC. Apesar das diferenças entre União Europeia e MERCOSUL, ofereceu três exemplos de transposição de ações políticas: a) programa de cooperação para estudos sobre a temática regional (*European Spatial Planning Observatory Network*), especialmente porque não é caro; b) compatibilização de dados estatísticos, já que as escalas regionais são nacionais e não comunitárias; e c)

Conferência Européia de Ministros encarregados do Planejamento Territorial, subordinada ao Conselho da Europa.

## **Painel A2 – Avaliação das Experiências da União Européia e MERCOSUL**

A finalidade deste Painel é a de realçar aspectos essenciais dos dois processos de construção dos blocos, dando ênfase às suas especificidades e particularidades e à utilização dos fundos comunitários de financiamento (FOCEM, no MERCOSUL; e Fundos Estruturais na UE), de forma a provocar uma reflexão sobre iniciativas técnicas e institucionais que podem ser promovidas facilitando decisões políticas pertinentes num futuro próximo.

### **Intervenções**

Segundo Marta Beckerman, Professora da Universidade de Buenos Aires, a teoria da convergência prometida pelo neoliberalismo não se cumpriu na América Latina, o Continente mais desigual do mundo. Considerando que a definição do objetivo determina a gestão, perguntou-se qual é o objetivo da integração no MERCOSUL? Sendo o de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, um caminho para tanto estaria no alcance do aumento da demanda por trabalho qualificado, elemento importante para construir vantagens comparativas dinâmicas. Igualmente, implica operar um mercado ampliado, no qual tem 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 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 de se 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 perdeu suas vantagens comparativas, o que dificulta fixar uma posição de longo prazo dessa economia no quadro comunitário. Ademais, na Argentina o eixo de políticas é essencialmente macroeconômico, tributário, com divisas e endividamento, quase não sobrando espaço para políticas regionais de responsabilidade nacional.

Tal como outros palestrantes, julga necessário criar ‘bens públicos regionais’, como são as infra-estruturas comuns, que facilitam os fluxos de mercadorias, pessoas e informações e conhecimento, especialmente em áreas fronteiriças, situação em que se exploram estratégias ascendentes (*bottom-up*) de desenvolvimento, o que implica respeitar os interesses dos atores sociais, com o que a palavra coesão irá encontrando sentido.

O representante do Parlamento Europeu na França, Alain Barrau tratou da gestão da política regional no MERCOSUL e na União Européia a partir de sua experiência legislativa. Dessa posição submeteu quatro questões ao debate:

Primeira: A política regional será uma política em que os poderes públicos devem intervir para organizar o espaço, o território, ou será uma política que deve permitir o bom funcionamento da livre concorrência? Há uma possibilidade de escolha como há uma de síntese. Historicamente, essa política na Europa é resultado de uma síntese entre o pensamento democrata-cristão clássico (a livre concorrência deve ser protegida e desenvolvida) e o social-democrata (que privilegia o ordenamento do território com intervenção pública).

Segunda: A política regional é hoje um dos melhores exemplos do funcionamento institucional da União, fazendo com que a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu trabalhem em um sistema de co-decisão. Esse formato difere bastante do que existe no MERCOSUL.

Terceira: Como democratizar a política regional, contemplando a dimensão dos representantes locais? Aumentar a participação é, sem dúvida, o caminho a seguir.

Quarta: A política regional pode continuar beneficiando os países mais antigos da União ou somente os que nela ingressaram mais recentemente? Assim, a França tem todas as suas regiões elegíveis, mas as que mais recebem em termos financeiros são os departamentos ultramarinos. Por isso, a todo tempo precisamos explicar quão necessária é a política de coesão, uma política de solidariedade, que, em última análise, beneficia a economia de toda a Europa.

Por fim, 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. Ao par disso, não devemos *glamourizar* a União Europeia porque o caminho foi longo e difícil e ainda existem problemas.

Na sua intervenção, Paulo Giordano propôs-se a apresentar os resultados contidos em duas publicações patrocinadas pelo BID, explorando aspectos operativos (formulação e apresentação de projetos) e de desenvolvimento local <sup>7</sup>. Por isso, no estabelecimento de políticas regionais deve-se levar em conta: a) as distorções das políticas de estilo descendente; b) a pouca articulação entre integração regional e desenvolvimento local, e c) o potencial das iniciativas endógenas (políticas ascendentes)

Na situação do MERCOSUL em que há assimetrias estruturais e assimetrias induzidas pela política, a resposta deve ser mais (e não menos) integração; resposta esta associada a políticas complementares (para compensar disparidades e estimular coesão) e a estratégias de articulação do nacional com o regional e local. Essa indicação para a ação não deve desconhecer a limitação central do MERCOSUL, qual seja, o maior país não é o mais rico nem o maior país é importante no mundo.

A busca de exemplos é importante e 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. A experiência operativa do BID indica que é importante considerar a equidade, resgatar as experiências endógenas locais e enfatizar o como fazer. Nesse caso, está no centro das indicações o desenvolvimento local, sabendo-se que nele a questão vai muito além da eficiência, já que aí as dimensões são variadas e complexas.

Denise Obara complementou as apresentações sobre o FOCEM, antes objeto das apresentações de Fernando Masi e Reinaldo Salgado no Painel A1, avançando para os

<sup>7</sup> *Asymmetries in Regional Integration e Local Development e Deepening Integration in MERCOSUR: dealing with Disparities.*

temas institucional e organizacional. Disse que o FOCEM recém cumpriu um ano de atuação, razão pela qual os avanços ainda não são apreciáveis.

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: 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 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 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 1: Convergência Estrutural (prioritário nos primeiros 4 anos)

- Programa 2: Desenvolvimento da Competitividade

- Programa 3: Coesão Social

- Programa 4: 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 1 (com quase 62% dos recursos); 5 no Programa 2; 6 no Programa 3 e 3 projetos no Programa 4.

### **Painel A3 – Cooperação Transfronteiriça: Desafios na América do Sul e Europa**

Segundo sua ementa, este Painel discutiu a importância das relações transfronteiriças, em seus diversos âmbitos e possibilidades, como elemento importante da integração cultural e política e econômica e como oportunidade de desenvolvimento para as regiões imediatamente envolvidas.

#### **Intervenções**

José Palma Andrés trouxe ao conhecimento dos participantes do Congresso o tema da Cooperação Territorial da União Européia, que leva 2,5% (8,7 bilhões de euros) dos recursos da Política Regional no período 2007/2013, tendo como objetivos:

- Reforçar a coesão econômica e social da Comunidade

- Reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais

- Promover o desenvolvimento territorial integrado, bem como o apoio à cooperação inter-regional e ao intercâmbio de experiências.

- Melhorar e simplificar a cooperação ao longo das fronteiras externas da Comunidade, para ajudar a corrigir os principais desequilíbrios regionais na Comunidade

A Cooperação Territorial atua em três diferentes instâncias: Transfronteiriça (com 74% do orçamento da Cooperação Territorial); Transnacional (21%) e Inter-regional (5%).

A Cooperação Transfronteiriça realiza-se por meio de 77 Programas aplicados a fronteiras terrestres internas e exteriores e fronteiras marítimas internas e exteriores em unidades estatísticas do tipo NUTS III, equivalente aos departamentos franceses, imediatamente abaixo das Regiões. Todos estes territórios são elegíveis se situados ao longo de todas as fronteiras internas terrestres, determinadas fronteiras externas, e das fronteiras marítimas, separadas por um máximo de 150 km.

Suas ações elegíveis situam-se em quatro domínios prioritários, a saber: inovação, meio ambiente, acessibilidade e desenvolvimento urbano sustentável. O programa conta com o AECT (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial), instrumento jurídico que facilita a cooperação entre regiões de diferentes estados. A experiência indica a existência de um largo potencial inexplorado de cooperação entre as regiões da Europa, porém demandante de inovações na cooperação.

A falta de conexões no espaço transfronteiriço, as diferenças de atuação no que se refere ao meio ambiente; as dificuldades no acesso aos mercados estrangeiros, custos diferentes dos serviços públicos, entre outros, são obstáculos ainda existentes para o aprofundamento da Cooperação Transfronteiriça. Ainda assim, os programas de cooperação territorial são muito bem vistos, as ações fazem com que os povos europeus que vivem nas fronteiras se sintam integralmente europeus, o que contribui para a coesão econômica e social interna da Comunidade Européia.

Jean-Michel Berlemont apresentou a experiência de cooperação transfronteiriça conduzida no município de Nancy, França. Nancy é uma cidade de 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 nos seus projetos. 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.

No caso, 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 infra-estrutura de transporte: rodovias (muito densas), hidrovias (rio Reno e vários canais) e ferrovias (TGV ou trem-bala em Lorraine, na Alsácia e em Luxemburgo, o mais rápido da França).

Para implementar 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 os 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 bastante restrições, especialmente 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 a importância da mesma. Embora seja difícil transpor esse modelo, o palestrante entende o quanto o mesmo revela possibilidades de interação de pessoas e instituições que antes se relacionavam com base em antagonismos.

José Luis Rhi Sausi tratou do Projeto Italiano IILA-CeSPI de cooperação transfronteiriça denominado 'Fronteiras Abertas' para a América Latina. Entende que a aplicação exitosa da cooperação transfronteiriça supõe superar o conceito de que as fronteiras representam um 'lugar de ninguém' e/ou uma zona militarizada, para serem percebidas como zonas de integração, desenvolvimento e paz. Embora se registre uma crescente demanda de políticas e instrumentos de cooperação transfronteiriça na América Latina, há obstáculos e limitações importantes a serem superadas, como o marco institucional pouco favorável a esta estratégia; o baixo nível de conhecimento e preparação para o desenvolvimento de suas idéias; e, inclusive, a falta de preparo das missões de cooperação técnica destinadas a apoiar os países em seus propósitos relacionados às fronteiras.

Diante da constatação de que a modalidade predominante de cooperação transfronteiriça na América Latina está representada por experiências bi-nacionais (em que há apenas um nível institucional, o nacional), Rhi-Sausi salientou que o conceito-chave da cooperação transnacional é a governança multi-nível, contexto em que se aplica o conceito de subsidiaridade. Em seguida, o palestrante apresentou elementos operativos do modelo IILA-CeSPI, dando destaque às fases, ao paradigma baseado em processos, aos princípios orientadores do desenvolvimento local transfronteiriço, aos critérios de seleção de áreas e projetos estruturantes para, em seguida, detalhar as ações em curso do referido Projeto IILA-CeSPI 'Fronteiras Abertas', no qual aparecem como áreas prioritárias: a) *Área Fronteiriça Equador-Peru*; b) *Área da tríplice fronteira Bolívia-Chile-Peru*; c) *Área Fronteiriça do Golfo de Fonseca* (El Salvador, Honduras e Nicaragua); e d) *Área Fronteiriça Argentina-Brasil-Paraguai*.

## **Painel A4 – A Infra-estrutura Física como Fator de Integração**

Este Painel focou as necessidades e possibilidades da promoção da integração dos meios físicos de transporte e comunicação como forma de oportunizar o processo de integração econômica e como elemento de promoção do desenvolvimento regional.

Tendo como base o plano de logística e transportes da UE e as iniciativas do IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana), cada palestrante deverá dar destaque aos aspectos que devem ser mais relevantes para o processo de desenvolvimento regional.

### Intervenções

A representação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na pessoa de Ely Arima Takasaki, indica que a infra-estrutura como fator de integração regional na América do Sul encontra amparo institucional qualificado no Governo Federal. A painelista explicou o significado e expressão da IIRSA, definida em encontro presidencial, em 2000. Sustenta a iniciativa, a compreensão de que a América do Sul deve ser tomada como um espaço geoeconômico de integração regional, que demanda infra-estrutura física a ser proporcionada por suas diversas nações.

As ações da IIRSA distribuem-se por três diferentes áreas:

- a) Construção de uma visão integrada;
- b) Eixos de desenvolvimento e integração (10 eixos a serem desenvolvidos, dos quais sete passam pelo Brasil);
- c) Processos setoriais de integração (que permitem identificar infra-estruturas que possam otimizar a competitividade).

A carteira da IIRSA, inicialmente composta de 350 projetos, foi atualizada em 2007, passando a 507 projetos, no valor de US\$ 68,9 bilhões. Destes, foram escolhidos consensualmente 31 projetos para serem implementados entre 2005 e 2010, no valor de quase US\$ 6,9 bilhões. Destes, 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. É inegável que a concepção da infra-estrutura e os exemplos dados guardam estreita correlação com a proposta do Professor Clélio Campolina, que no Painel Inaugural destacou a importância estratégica da infra-estrutura na integração regional da América do Sul.

German Granda, da DG Regio, mostrou como a infra-estrutura física e as comunicações estão no cerne da integração europeia. Para tanto, mostrou o Programa conhecido como 'Redes Transeuropeias', destacando o papel positivo da assistência técnica na formalização de projetos de infra-estrutura (instrumento conhecido como *Jarpers*).

A oferta de infra-estrutura na União tem o papel de ajudar a concretizar a idéia de transformar a Europa em zona de atração de capital e de trabalho qualificado, sabendo-se que esta infra-estrutura, basicamente de transportes e comunicação, deve vincular-se ao desenvolvimento urbano, rural, do meio ambiente. Sem dúvida alguma, considerando-se apenas os 30 projetos prioritários, no valor aproximado de € 600 bilhões, um tema fundamental da infra-estrutura 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 redes transeuropeias. É muito freqüente 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 de seus recursos às redes trans-européias, sendo que 50% vão às infra-estruturas do meio ambiente, como é o caso de projetos de água potável e de destinação de resíduos. O aspecto político com as infra-estruturas 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 um ‘espaço sem fronteiras’. Segundo Granda, o Programa de Redes Transeuropéias guarda muitas semelhanças com o da IIRSA.

Encerrando o painel, Leandro Alves da Silva chamou a atenção para a crescente importância da América do Sul na formulação e prática da política externa brasileira nos últimos 20 anos. Esta mudança 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 infra-estrutura 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. Destacou oportunidades de interação entre os países, especialmente, durante a fase da construção: oportunidade do diálogo político de coordenação não só para a execução das obras, mas também para temas correlatos como aduana, financiamento; interação técnica na definição de projetos (exemplificado com a institucionalidade da IIRSA); e, por fim, conjugação de esforços na área financeira, com o envolvimento de diversas instituições como, por exemplo, CAF, BID, FONPLATA, FOCEM, PROEX, BNDES, entre outros.

#### **1.4 – Subtema B – Instrumentos e Mecanismos de Gestão de Políticas Regionais**

Na gestão das políticas regionais houve o debate sobre a proporção de políticas regionais COMPENSATÓRIAS e de CONVERGÊNCIA. Essa dupla possibilidade remete à advertência de que o domínio de políticas regionais compensatórias não faz avançar o bloco em termos de convergência. Assim, então, é necessário articular em cada caso uma proporção de políticas compensatórias e de convergência para evitar o prolongamento das desigualdades.

#### **Painel B1 – A Regionalização como Instrumento**

O Painel tratou das políticas, programas, ações ou estratégias que utilizam a regionalização dos espaços institucionais de atuação como forma de tratar com mais acuidade as particularidades e especificidades de cada compartimento referido. Assim, de acordo com os objetivos explícitos de cada uma das iniciativas propostas por políticas públicas que têm rebatimento territorial, os palestrantes devem buscar realçar a importância da regionalização em cada estratégia proposta. Preconiza-se a participação de entes Federais e Estaduais do Governo Brasileiro, bem como, se for viável, de representações da União Européia e do MERCOSUL.

## Intervenções

Ramón López Sánchez informou que a regionalização posta em prática pela União Europeia 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. Embora o crescimento possa ser considerado pequeno, o nível é bastante alto.

Sua apresentação tentou responder a duas questões básicas: Em que medida a regionalização tem fomentado o processo de descentralização? E, qual é a relação entre regionalização e eficácia da alocação de recursos públicos?

Em relação à primeira pergunta, o palestrante informou que a regionalização fomenta a descentralização na medida em 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. Apresentou dois exemplos importantes para o tema: Portugal e Inglaterra. 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.

Quanto a segunda pergunta, o palestrante lembrou o ‘teorema da descentralização’ (Oates, 1972), o qual estabelece a superioridade da administração descentralizada sobre a centralizada. Ainda assim, entende que descentralização não é sinônimo de eficácia. Para tanto, é preciso ser acompanhada de instituições apropriadas, 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. Também considera uma vantagem para os administradores regionais contar com um horizonte temporal de sete anos para a definição, implantação e execução de projetos, na medida em que a estabilidade é uma qualidade apreciável da governança. Neste caso, deu como exemplo projetos de infra-estrutura e educação na Espanha. O argumento central dessa questão é que definições à escala regional são muito mais fidedignas à realidade e podem contar com maior apoio das autoridades e dos atores sociais.

Carlos Hermínio Oliveira, da Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe trouxe ao conhecimento dos participantes o processo de elaboração e a versão final do Plano Estratégico de Governo 2007/2010 e Plano Estadual de Desenvolvimento (10 anos), o que, entre outras coisas, 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,

además de aliar cultura e produção para o estabelecimento de compromissos e alocação de recursos.

Forneceu vários indicadores sobre a situação do estado de Sergipe, entre os quais, concentração da atividade econômica sobre duas cadeias produtivas e infraestrutura concentrada no litoral.

Usou como princípios do Plano: 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 infra-estrutura deteriorada; nova infra-estrutura de transporte e hídrica; e cadeias produtivas territorializadas).

Foram delimitados pelo critério da identidade, oito territórios os quais, posteriormente, foram institucionalizados por meio de decreto estadual. Uma vez concluído o trabalho, a equipe se deu conta de que é necessária a interação com a intervenção federal, já que dispõe de vários 'territórios' (nominou os da Secretaria da Pesca, os dos Programas de Segurança Cidadã, os das Bacias Hidrográficas, os dos Quilombolas, os da Cidadania e os da PNDR). Por fim, disse que cinco instituições avaliam a governança do Plano, además do controle social exercido pelos delegados territoriais.

Não obstante, o ponto central do Painel ter sido a regionalização, o terceiro painelista, Antônio Carlos Galvão, tratou de temas bastante amplos, entrelaçando o tópico regional com a crise financeira e a evolução histórica recente no mundo. Considera que apesar da crise atual, o Brasil vive expectativas positivas, inclusive para as políticas regionais, que há 10 anos estavam abandonadas. Disse que universidades voltaram a montar programas de mestrado e doutorado em questões urbanas e regionais; que grupos sociais vêm se interessando pela questão regional e, finalmente, que a cooperação do Brasil com a União Européia é bastante promissora.

O que é essencialmente novo no debate teórico e político é a centralidade do meio ambiente; o abandono do economicismo e o caráter decisivo do entorno social para os resultados do desenvolvimento, o que implica dizer que os planos não podem se reduzir ao capital e aos empresários. Isso não evitou que a concentração e a aglomeração aumentassem, porém permitiu que o conhecimento técnico e as menores unidades de produção possam vir a ser mais dinâmicas. Relativamente à Europa, entende que ali a desigualdade atual, com os novos membros da Europa do Leste, torna-se comparável a do Brasil, com a diferença de que nós temos, e eles não, que enfrentar o problema da indigência.

Situa as atuais políticas regionais como de '3ª geração' (em que a capacidade de coordenação é bastante saliente, em que a governança multiescalar é fundamental) distintas das de '1ª geração' (políticas regionais de corte macro e economicista, dos anos 1950-70) e de '2ª geração' (políticas regionais com foco no local, dos anos 1980-90).

Quanto ao Brasil, registrou que há mais de uma década, o país vem reduzindo as desigualdades regionais, porém mais em função do espalhamento das mazelas do que do êxito das políticas regionais. Do ponto de vista institucional, assinalou o crescimento da complexidade da governança regional, com muitas iniciativas (assinaladas por Carlos Hermínio e registradas acima), reclamando da pouca ação de coordenação entre as diferentes iniciativas. Quando colocados em confronto o liberalismo norte-americano e o bem estar europeu, entende que este último é melhor fonte de inspiração para o Brasil, ainda que nem tudo seja aplicável. Em relação a nossa situação atual e a contemporânea

importância das redes, entende que é fundamental a política regional dar destaque às cidades e ao urbano, na medida em que são decisivos para a estruturação do espaço e do território.

## **Painel B2 – Indicadores e Metodologia na Gestão de Políticas Regionais**

Este Painel tratou da maneira como instituições voltadas para a produção ou análise de informações socioeconômicas atuam para dar suporte a políticas, programas ou ações com rebatimento territorial diferenciado, utilizando ou pretendendo utilizar informações primárias ou secundárias para monitoramento das desigualdades regionais e/ou avaliação dos impactos territoriais das ações promovidas.

### **Intervenções**

Roger Cubitt apresentou o Sistema Europeu de Classificação Regional, bem como iniciativas de georreferenciamento, que se prestam ao suporte à política de coesão, em três aspectos: a) o escopo das estatísticas regionais europeias; b) o sistema NUTS; e, c) as informações georreferenciadas em uso pela Comissão.

Em termos do escopo das estatísticas, destacou 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, orientar os usuários sobre o uso correto de informações.

A *DG Regio* é o maior usuário das informações estatísticas regionais, principalmente para a aplicação dos critérios de elegibilidade, dar suporte aos programas regionais e avaliação de 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.

Sobre os NUTS, pode-se dizer que representam a base da classificação estatística utilizada pelo *Eurostat* para a política regional. O sistema NUTS comporta três níveis (I, II, III),<sup>8</sup> estando em uso há mais de 25 anos. Porém, somente a partir de julho de 2003 o sistema conta com uma base legal, que vem a ser o Regulamento 1.059, de 2003. 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 apóia as distintas políticas comunitárias como a PAC, a política regional, de meio ambiente, de transporte, etc. Trata informações topográficas sobre as fronteiras, hidrografia (rios e lagos), infra-estrutura em rede e altimetria de elevações. Nestes casos, há alguns desafios a superar: a) dificuldade de definir demanda dos usuários; b) redução da força

---

<sup>8</sup> Os NUTS IV e V foram substituídos, respectivamente, pelos LAU (Local Administrative Units) 1 e 2.

de trabalho para atender aos projetos; c) restrições financeiras para oferecer serviços; e, d) desencontro entre o longo tempo para criar novas estatísticas e o rápido desinteresse pelas mesmas.

Eduardo Nunes, Presidente do IBGE, explicou sobre os indicadores e metodologias de avaliação do território, aplicáveis às políticas regionais no Brasil. No caso dos indicadores sócio-demográficos, o Instituto utiliza informações de demografia, habitação, agropecuária, emprego, dados da PNAD – com inúmeros indicadores da estrutura e evolução social – e da POC – 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 (válida para o todo e para setores específicos), produção, setor de serviços, aliadas 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.

Listou novos projetos do Instituto: 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 freqüente 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. Finalizou sua apresentação com o relato dos trabalhos do próximo Censo a ser realizado pelo IBGE, dizendo que tão importante quanto os resultados, é a disseminação facilitada das informações produzidas.

Luis Riffo Pérez apresentou o trabalho que a CEPAL vem desenvolvendo sobre indicadores territoriais do MERCOSUL ampliado (incluindo Bolívia e Chile), dando ênfase a três aspectos: a) conceitos; b) desafios; e, c) panorama da situação atual.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que o território está de volta e com ela a política regional. O espaço não está desaparecendo por efeito da globalização, está se valorizando porque a competitividade exigida pela globalização requer requerimentos mais precisos de medição e políticas mais focadas, o que implica tomar o território como ponto central. 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.) aumentam. Estas constatações levam 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, acusa 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 sub-nacionais. 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 outros aspectos quantitativos e qualitativos de outras áreas. Ainda, 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.

Ofereceu uma pequena amostra das assimetrias no MERCOSUL ampliado na escala sub-nacional, 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.

### **Painel B3 – Questões Atuais sobre Financiamento do Desenvolvimento Regional**

O presente Painel focou questões relacionadas ao financiamento das políticas regionais, sobretudo aos instrumentos e mecanismos disponíveis para tal, 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 (Ex: Feder, Fundos Constitucionais, FNDR, etc). Será dado destaque particular a forma como estes instrumentos buscam se articular com políticas setoriais tradicionais de forma a ampliar o suporte a ações de desenvolvimento regional. Participação de representantes de entidades que estão diretamente envolvidas com a gestão do financiamento do desenvolvimento regional, na Europa, no Brasil e em outros países do MERCOSUL.

#### **Intervenções**

O Chile, com quase 17 milhões de habitantes, está organizado em três regiões (Norte, Centro e Sul) e vem experimentando um processo de descentralização institucional e financeiro segundo Juan Claudio Feliu Araya. Desse processo (complexo

e pleno de tensões) se espera que as decisões de inversão respondam a 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: (a) Coordenação do Investimento Público Regional; e (b) 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 Infra-estrutura Rural para o Desenvolvimento Territorial. O 2º período 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; e 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 de nº 20.035), definido por ela 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, servindo 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 implementação.

Luís Madureira Pires tratou do Feder com um dos instrumentos de financiamento da política regional da União Européia. O Feder, primeiro desses instrumentos, existe desde 1975, quando ainda não existia essa política. Naquela ocasião funcionava como apoio às 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 Européia 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 são os seguintes

- Feder: apoia nas regiões mais desfavorecidas da UE infra-estruturas e equipamentos económicos e sociais; 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.

Tipologia dos financiamentos do Feder: 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) Infra-estrutura e equipamentos económicos 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.

A política regional não está isolada das políticas setoriais; já que várias políticas setoriais financiam-se por meio dos recursos do Feder. Considera-se que a nível nacional, a política regional não é eficaz sem contribuição dos orçamentos setoriais.

Embora o Feder nos países 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.

Com base na experiência de Portugal, Luís Madureira assegura que o Feder não tem conseguido reduzir as disparidades regionais em matéria de criação de riqueza e de emprego. A propósito, constata existir 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.

Antonio Roberto Albuquerque tratou do financiamento do desenvolvimento regional no Brasil. As fontes de financiamento de longo prazo no Brasil têm origem em recursos fiscais, parafiscais ou financiamento externo, sendo os recursos repassados ao setor produtivo em sua maior parte pelas instituições financeiras federais. As modalidades são bastante variadas: No âmbito da PNDR, do Ministério da Integração nacional, 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. 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 – Ministério da Fazenda; BNDES: MDIC) e, mais uma vez, o orçamento da União (para Programas de Desenvolvimento). Antonio Albuquerque constata que apesar da importância desses instrumentos, não houve redução significativa das desigualdades regionais. Por fim, o painalista listou os desafios para o futuro no caso das políticas regionais brasileiras:

- 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 (infra-estrutura, inovação, etc) de forma a alterar a realidade de áreas menos desenvolvidas

- Apoiar, com o FNDR<sup>9</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

## **Painel B4 – Boa Governança e Atores Sociais na Gestão de Políticas Regionais**

Este Painel tem como objetivo discutir o papel da boa governança para a gestão de políticas regionais, bem como discute que instrumentos e mecanismos são utilizados para que processos de gestão possam ter condições de partida mais favoráveis. O painel discute, ainda, o papel dos atores sociais representativos no bom andamento da gestão de territórios prioritários, considerando aspectos como integração, gestão de interesses e conflitos, controle social, formato da organização territorial, etc. Participação de

---

<sup>9</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.

entidades representantes dos atores sociais que estão envolvidos na gestão de políticas regionais, em diversas escalas.

### Intervenções

João Faria relata o impacto da política de coesão europeia em Portugal. A análise comparativa deve enfrentar a questão prévia das escalas, já que não é recomendável tentar transpor resultados favoráveis de escalas distintas. Entende que se a cultura institucional do país é de centralização, o voluntarismo descentralizador ajuda pouco; é necessário muito convencimento e capacitação para garantir espaço para as vozes regionais.

Reafirma que os resultados da política de coesão não são homogêneos nem entre países nem ao longo do tempo. Assim, por exemplo, no caso de Portugal, o país, entre 1986 e 2000, ganhou em convergência; porém a partir daí viu renascer sinais de divergência, embora ostente excelentes indicadores econômicos (exemplo: infraestrutura) e sociais (exemplo: mortalidade infantil). Também, o panorama macroeconômico tem sido muito bom, porém o processo de geração de riquezas não melhorou a situação do país em relação à competição externa. Neste particular, os setores não transacionáveis cresceram mais que os transacionáveis, gerando desequilíbrio na balança de pagamentos e a chamada ‘doença holandesa’. Confirma que os fundos de coesão chegam a 3% do PIB dos países pobres da União Europeia, inclusive Portugal. Os fundos estruturais proporcionaram melhores resultados que as remessas dos emigrantes portugueses (tradicional fonte de divisas fortes) em quantidade e qualidade de alocação; na administração portuguesa introduziram a programação plurianual e mais transparência. Ainda assim, a generosidade de fundos pode levar ao adiamento das reformas necessárias e fomentar sobre-investimentos, aliás, indesejáveis.

Recomenda evitar desbalanceamento entre investimentos em infra-estrutura social e de competitividade, por ser prejudicial à economia do país. De igual modo, os fundos não podem substituir as boas práticas na política macroeconômica e fiscal.

Já na órbita da formulação e execução de projetos, deve-se associar a clássica administração (objetivos e diretrizes) à gestão profissional (normas e processos), sempre apoiado em 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, o uso da matriz cruzada setorial-territorial é conveniente. 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, separar claramente os fóruns consultivos dos deliberativos.

Humberto Oliveira, do MDA, apresentou a experiência e expectativas sobre os atores sociais na gestão dos Territórios da Cidadania. O MDA atua em 60 do total dos 160 territórios definidos, os quais apresentam escala equivalente à micro-regional, envolvendo em média 15 municípios (que variam de 5 a 35), nos quais o Ministério atua desde 2003. As reflexões trazidas pelo palestrante são as seguintes:

- Os atores querem estar no ponto de partida da política 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 implementação da política territorial são a pluralidade (correndo os riscos inerentes) e a representatividade. Por fim, os colegiados devem ser capazes de fazer pactos de desenvolvimento regional.

- 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.

Ao apresentar a atual experiência de desenvolvimento regional posta em prática pelo Ministério da Integração Nacional, Márcia Regina Sartori Damo disse que a experiência precedente de desenvolvimento regional no Brasil 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 conseqüência, mantiveram-se expressivas desigualdades inter e intrarregionais; continuidade dos fluxos migratórios; prevalência do modelo federalista competitivo e não cooperativo (citou a guerra fiscal como um exemplo); e desarticulação do aparato institucional e dos instrumentos de desenvolvimento regional.

No quadro atual, destaca a implantação da PNDR (Decreto 6047, de 2007), com as seguintes observações:

- O desenvolvimento regional volta à agenda governamental;
- O ‘social’ 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 como premissas indissociáveis das políticas de governo;
- Foco em escalas territoriais diversas, conforme ensinamentos da experiência européia, 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. Já os instrumentos são os fóruns, conselhos, colegiados, comitês e consórcios

Por último, os desafios colocados pela retomada da política regional no Brasil foram elencados:

- 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.

## **1.5 – Subtema C – Políticas Regionais em Perspectiva**

### **Painel C1 – 1ª Parte – Políticas Regionais e Avanços Teóricos**

Nas duas últimas décadas a produção teórica na área de conhecimento que trata 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, da desregulamentação econômica, da 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 macros blocos econômicos regionais e a ascensão da União Européia ensejaram o retorno à ordem do dia das políticas regionais e das experiências de desenvolvimento local. O objetivo desta mesa redonda é efetuar um balanço sobre as seguintes questões: em que medida o avanço teórico no trato da questão regional pode contribuir para uma maior clareza na relação entre desenvolvimento e região num país com as características brasileiras? Quais lições

incorporar para promover um avanço na compreensão da questão regional brasileira atual?

### Intervenções

Tendo em vista o objetivo do painel, Christian Azaïs escolheu falar da ‘Escola da Proximidade’ (EP). Seus antecedentes estão ancorados nas economias industrial (distritos industriais, APL, *filieres*, etc.) e regional (localização a la Marshall), renegando a distância como elemento da concorrência. Sofre, também, a influência da sociologia da inovação, sociologia das organizações e da sociologia das redes que se pautam na proximidade.

Nela, se prefere tratar a distância (que é manejada como ‘localização’ da atividade econômica) como sendo *proximidade*. Cita como ato fundador da ‘Escola da Proximidade’ a publicação da revista francesa *Economie de Proximités*, em 1993.

Os tipos de proximidades aceitos são o geográfico (espacial), organizacional (tecnológico) e institucional. A EP incorpora aos seus conceitos a idéia da subjetividade no trato do espaço. Exemplo disso é que as noções de ‘perto’ e ‘longe’ podem não depender da distância. A noção da ubiqüidade, 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 a proximidade dê conta de alguns exemplos reais que parecem dar razão a quem ressalta a cooperação entre firmas, ao entrelaçamento de interesses com mediação institucional (o ‘caso Airbus’, citado por Truman Packard no Painel Inaugural deste Congresso é um exemplo bastante adequado). Neste vertente e 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 ‘co-localização’, com o 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.

No debate, frente às perguntas e questionamentos Christian Azaïs estabeleceu alguns pontos de contato da teoria da proximidade com a política regional:

- 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 congregar interesses divergentes;
- A história não se repete, portanto nada de reimplantar experiências do passado;
- As escalas regionais estão permanentemente variando;
- Experiências estrangeiras devem servir apenas como modelos metodológicos, assim mesmo com muito cuidado.

A palestrante Adriana Amado tomou as questões colocadas na ementa do painel para apresentar as bases teóricas das últimas duas décadas que poderiam servir para a política regional. As bases teóricas focalizadas pela palestrante foram duas: ortodoxa e heterodoxa. Dependendo da 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 das correntes dos novo-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 fazem uso de conhecimentos já assentados anteriormente. De qualquer forma, o sucesso dessa última corrente também se deve a sua capacidade de modelar seus pontos de vista segundo os cânones do *mainstream*.

Outra perspectiva teórica é a da dinâmica do crescimento, com as possibilidades de gerar trajetórias tanto 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 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.

Outra consideração é que 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 na 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, como referido.

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-espço é complexa porque o uso da tecnologia fora do 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.

No debate, Adriana Amado recomendou a introdução de questões monetárias e financeiras na questão regional. Mencionou a segmentação financeira praticada no passado na Itália e nos Estados Unidos, como forma de evitar contágios e ampliação de eventuais crises. No seu entender, uma política regional deveria integrar as políticas financeiras, comerciais e produtivas como forma de 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.

A palestrante tratou o tema na escala mundial (centro *versus* periferia), o que se revelou insuficiente para vincular o teórico à política regional. O exemplo da relação monetário-regional é elucidativo: Na periferia, a incerteza é maior que no centro; em resposta a isso, a preferência pela liquidez cresce; crescendo, a taxa de juros é maior e o investimento é menor ou o empreendimento há de ser bastando lucrativo.

## **Painel C1 – 2ª Parte – Políticas Regionais e Avanços Teóricos**

O tema de Ricardo Machado Ruiz é a Nova Geografia Econômica e, em especial, 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 90 do século passado. Dividiu sua apresentação em três partes: 1º - descrição do modelo; 2º - as polêmicas em torno do modelo; e, 3º - a pertinência do modelo para as políticas públicas.

O modelo (Centro-Periferia) é basicamente o seguinte: de um lado tem 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 locação de recursos (preço, quantidade, preferência e outros). Nessa formatação, a hipótese teórica é a '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 foi desenvolvido entre os anos de 1991 e 1999. Esse modelo tem a capacidade de dialogar com as proposições de von Thünen, Lösch e Christaller. Também desenvolve vínculos com as idéias 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 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 chocante perceber que um modelo centro-periferia não apresente nenhuma discussão sistemática sobre os determinantes de custo da terra e do comportamento de proprietários e investidores.

Ainda assim, considera-se que o modelo é bastante pertinente, já que é ao mesmo tempo simples e funcional. Para qualificar sua pertinência, adéqua-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 *intra-urbana*, o modelo é totalmente inapropriado, pois não há polaridades destacáveis nessa escala.

O palestrante Élon Luciano Pires focou sua participação no tema do desenvolvimento local (DL). Tal como na primeira parte deste painel, também o painalista se fez a seguinte pergunta: com que teoria tratar a construção de uma política regional? Sua resposta indica que quase nenhuma teoria se presta para essa finalidade, porém sabe que a institucionalidade deve ser considerada.

O DL (ou endógeno, territorial ou comunitário), 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.

Sob o 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 se 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-empreendedor*, 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 a 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: a) as ativadas por um conjunto de instituições nas quais os fins estejam claramente definidos; b) as que dão conta das relações pessoais e informais, sem fronteira claramente definida. Três questões básicas explicam a dinâmica do DL: a) *Inovação* (de produto, processo); b) *Adaptação*, como forma de reação que se mede pelo nível de solidariedade espacial que sustenta os atores no território; e, c) *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: a) bom funcionamento das instituições; uma maior capacidade de cooperação dos atores locais, privados e públicos; b) boa coordenação das ações de projetos locais minimamente estabelecidas, isto é, a governança territorial; c) bom espírito empreendedor; d) mão-de-obra qualificada e competente; e, 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: a) busca de oportunidades de emprego e renda no âmbito municipal; b) necessidade de atrair investimentos por meios da “guerra fiscal” entre estados e regiões; e, c) descentralização constitucional dos serviços públicos, especialmente com a promulgação da Constituição de 1988. Neste particular, considera que os municípios não unidades de escala ideal para o desenvolvimento.

Por fim, o palestrante citou as novas institucionalidades territoriais no Brasil: 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 a variabilidade e complexidade social, econômica, cultural e ambiental do país.

## **Painel C2 – Estratégias a partir de Lições Nacionais e Internacionais**

O objetivo do Painel C2 é discutir estratégias para o desenvolvimento regional no Brasil. A clara necessidade de coordenação das políticas e instrumentos visando o desenvolvimento regional, deve estar articulada à estratégia de desenvolvimento para o país. Portanto, pretende-se neste painel discutir quais as estratégias de desenho da política regional, bem como responder às seguintes questões: quais as escalas territoriais devem ser passíveis de intervenção? Frente aos avanços teóricos observados nas últimas décadas, quais lições podem ser incorporadas no desenho de novas estratégias de desenvolvimento territorial e regional no país? Por outro lado, várias experiências mundiais de integração econômica propiciaram exemplos e impactos sobre o território importantes, se constituindo em exemplos para se discutir novas estratégias para o

desenvolvimento regional no Brasil. O esgotamento ou a visão de que algumas estratégias de políticas regionais no Brasil devem ser repensadas, face a rápida evolução em tecnologias da informação e comunicação, o aumento do fluxo de comércio e o surgimento de novos blocos econômicos, portanto este painel irá discutir como pensar uma política de desenvolvimento regional, integrada à visão prospectiva de desenvolvimento e de inserção internacional do Brasil.

### Intervenções

O tema que Rosella Nicolini desenvolveu no painel foi o da Política de Convergência da União Européia e a possibilidade de sua aplicação ao Brasil. Para tanto, em primeiro lugar, tratou de explicar o significado da formação das aglomerações e de sua distribuição espacial, bem como das desigualdades associadas a esse processo.

Segundo a geografia econômica, uma aglomeração é reconhecida como sendo uma concentração de atividades industriais numa área demarcada por condições específicas. Estas aglomerações no que dependem das firmas, se concretizam sempre e quando se prevê a possibilidade de contar com mercados locais ampliados, os retornos à escala são crescentes e os custos de transporte lhes parecem baixos. Para tanto, é importante manter livre o fluxo da mão-de-obra entre as áreas com e sem aglomeração, sabendo-se que, em condição extrema, as aglomerações geram deseconomias, que podem inviabilizar a própria aglomeração.

Entretanto, há de se considerar que há fontes pré-existentes de aglomeração e que elas dependem de fatores macroeconômicos. Assim, os elementos microeconômicos que suportam as redes industriais e distritos industriais não são suficientes para sua concretização. Em geral, a aglomeração ocorre a partir de oportunidades de exploração compartilhada do conhecimento e de possibilidade de prestar serviços viabilizados pela rede organizacional para cada uma das firmas que integram a rede ou o distrito, que são formas concretas de aglomeração.

Como se aceita que as aglomerações geram desigualdades regionais, a União Européia investe na redução destas desigualdades por meio de recursos dos fundos estruturais, que alcançaram a cifra de 1,1% do PIB comunitário em 2004.

A marcada diferença urbano-rural no Brasil pode ser uma pista importante para se montar uma estratégia de redução das disparidades no país, já que aqui as diferenças de condições de vida e de oportunidades segundo esta perspectiva são muito pronunciadas. Haveria de se comprovar se o tripé da política no Brasil seria o mesmo da Europa: capital humano, infra-estrutura e meio ambiente. Por fim, na transposição da experiência européia ao Brasil seriam importantes duas iniciativas: a) identificar o problema característico do Brasil sobre o qual seria aplicada a abordagem da convergência; e, b) estruturar o financiamento às ações a serem financiadas, sabendo-se que somente o crédito não supre as lacunas que a política pretende superar.

Marisela Montoliu Muñoz, do Banco Mundial, trouxe ao conhecimento do painel as conclusões, lições internacionais e recomendações do Relatório do BIRD, de 2009 (World Development Report 2009 ou WDR09), dedicado ao tema do desenvolvimento territorial.<sup>10</sup> O WDR09 toma como base os recentes avanços teóricos

---

<sup>10</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

da Nova Geografia, sob a liderança de Paul Krugman e destaca como elementos a considerar nas políticas de desenvolvimento territorial: a) as economias de aglomeração (proximidade como elemento gerador de benefícios para as firmas com linhas de negócio similares e complementares); b) os fatores de mobilidade (especialmente da mão-de-obra); e, c) os custos de transporte (cuja redução facilita a concentração da produção). A partir dessa moldura teórica se aceita o crescimento desbalanceado; e observa 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, acessos a água, direito de propriedade, entre outros. Isso porque tais ativos são apropriados pelo trabalhador e ajudam na sua mobilidade.

- Infra-estrutura 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>11</sup>

Do WDR09, a palestrante trouxe ao conhecimento experiências de diversos países (agricultura na Índia, indústria automobilística no Brasil, desenvolvimento rural no Peru, infra-estrutura em Bangladesh e Rússia, desconcentração espacial na Indonésia e desenvolvimento balanceado em Uganda), apontando falhas e êxitos de cada país na implementação de sua política nacional. A sugestão é que o WDR09 possa ser uma fonte de informação e inspiração para o desenho de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

O tema de Ivan Silva é o das ‘Desigualdades Regionais, Territórios e Formulação de Políticas na América Latina’ e reflete os dados e considerações de um estado elaborado pela CEPAL. Na sua apresentação trata de resultados empíricos sobre convergências e divergências; quais regiões convergem e divergem e considerações sobre política de desenvolvimento regional.

Em termos gerais, pode-se dizer que a partir dos anos 90, não há evidência de convergência na América Latina. Anteriormente, nos casos da existência de convergência era de muita lenta evolução. Assim, que a divergência não há aumentado com a globalização.

---

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>11</sup> É interessante comparar os elementos centrais das propostas de política de desenvolvimento territorial do Banco Mundial (instituições, infra-estrutura e incentivos) com as da União Européia (instituições/capital humano, infra-estrutura e meio ambiente).

O estudo sugere, com o emprego de 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. Para efeitos comparativos, São Paulo tem um tamanho econômico maior que Venezuela, Colômbia, Chile e Peru. Já o tamanho econômico de Minas Gerais supera os do Paraguai, Bolívia, Equador e Uruguai. Isso coloca a definição da escala das políticas de desenvolvimento territorial como elemento fundamental de tais políticas, sejam elas de integração entre vários países, seja de regiões sub-nacionais.<sup>12</sup>

Em termos das políticas de desenvolvimento territorial, o autor identifica dois desafios a serem enfrentados: a) como fortalecer os territórios que se inserem favoravelmente na globalização? b) quais propostas adotar para os territórios que não conseguem uma inserção positiva?

Tendo presente as abordagens conhecidas de ação do estado, não vê conflito na coexistência das políticas nacionais de desenvolvimento territorial (destinadas a corrigir desigualdades regionais) com as de desenvolvimento local (caracterizado como um processo endógeno, descentralizado, em que se busca a valorização de oportunidades). Segundo crê, a dificuldade está em conseguir uma articulação funcional das duas.

É curioso pensar que a situação ganhadora atual de algumas regiões pode ter sido fruto de políticas nacionais com impactos regionais, já que no Continente os estados nacionais abandonaram as políticas regionais autênticas nas duas últimas décadas, o que também deve ser levado em conta na formulação de políticas territoriais.

Considera que no Brasil há um reflorescimento do 'regional', sendo dignos de menção: a implantação de uma política nacional de desenvolvimento regional, o estímulo aos APL, a ação integrada estado/sociedade nas bacias hidrográficas, o programa Territórios da Cidadania, a instalação de fóruns de articulação, o papel indutor e facilitador dos estados, entre outras iniciativas. Nesse quadro de relativo otimismo se impõe uma pergunta: o território está de volta, mas o estado está preparado para recebê-lo? Quanto a isso, já é possível constatar a falta de coordenação dos programas federais de cunho territorial; a necessidade de articulação da ação dos entes federais; a autonomia local ainda é reduzida; e, por fim, deveriam ser incentivados processos associativos que desenvolvessem capacidades e iniciativas locais, pois há uma forte institucionalidade local que pode ser colocada a serviço da descentralização e do desenvolvimento.

### **Painel C3 – Novos Instrumentos de Intervenção**

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,

<sup>12</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.

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 o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, e de programas específicos. O objetivo desse painel é discutir os instrumentos de política regional no Brasil e no resto do mundo, o alcance e o efeito dessas políticas sobre as regiões mais deprimidas e sua população – de forma que permita a incorporação, para o desenvolvimento regional brasileiro, das experiências internacionais bem sucedidas e passíveis de implementação no Brasil, mas sem perder de vista as teorias e as estratégias de desenvolvimento regional que serão discutidas em outros painéis desse seminário.

### Intervenções

O pressuposto das propostas de Tânia Bacelar é que o “Brasil é complicado”, querendo dizer com isso que não se pode nele aplicar modelos importados, ressaltando que existe uma base de trabalho para fundamentar o trabalho de recuperação.

Em linha com o Professor Clélio Campolina (com intervenção no Painel Inaugural), 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. O Brasil é um grande mosaico. Não dá para fazer análise do país só pelas macrorregiões. 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 considerado um patrimônio valioso, o que aponta para abertura do leque da intervenção do econômico ao econômico, 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% (com importantes pólos de desenvolvimento agroindustrial e industrial).

Destaca a importância de políticas nacionais com impactos regionais positivos (como o da bolsa-família), especialmente no Nordeste.<sup>13</sup>

Fez uma defesa veemente do crédito voltado às regiões com menor desenvolvimento relativo, apontando para 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 do regional, bancados pela União e pelos Estados.

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

Em sua intervenção, José Sydrião de Alencar adota o enfoque histórico para estabelecer o quadro de compreensão da atualidade. Assim, por exemplo, trata a Batalha de Canudos e os eventos posteriores como desencadeadores da intervenção federal na região semi-árida nordestina. Considera que com o Governo Lula, o estado nacional volta à arena da política regional.<sup>14</sup>

A seu ver a experiência do BNB no crédito ao financiamento de atividades privadas no Nordeste indica que o Banco do Brasil e os bancos privados bombeiam recursos ali captados e os dirigem a outras regiões. Como se isso não bastasse, as normas operacionais do BNDES dificultam tremendamente a difusão do crédito público, especialmente para micros e pequenos empreendedores, aspecto que será objeto da palestra seguinte. Nesse quadro, reportou-se à atual crise mundial e à correspondente atuação do Estado em duas frentes: retração nos gastos e investimentos e injeção de dinheiro no mercado por meio de seus instrumentos monetários.

Por fim, ao comentar sobre os desafios para o BNB, fez menção aos seguintes:

- Responsabilidade de ofertar financiamentos de médio e longo prazo para o semi-árido, adequado às necessidades da região;
- Financiamento de projetos estruturantes;

---

<sup>13</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.

<sup>14</sup> O tema das recuperações ou refundações de instituições e modelos do passado também foi o tema de Christian Azais (Painel C1), com a observação de que as mudanças históricas podem invalidar tais tentativas.

- Construção de “programas” adequados a realidade do semi-árido, como o financiamento da recuperação de áreas degradadas;

- Expansão do microcrédito (Credamigo);

- Incentivo à difusão de tecnologias para pequenos e médios produtores rurais, com baixo impacto sobre o meio ambiente.

Encerrou a palestra enfatizando a atuação do Banco em parcerias com governos estaduais, principalmente com a SUDENE (enaltece a parceria entre as duas instituições), e também com o INSA, CODEVASF e DNOCS em apoio a programas destinados ao semi-árido; bem como a viabilidade de recursos para o financiamento de projetos de pesquisa (FINEP, BNDES).

Mostrou a importância da atuação do Banco em parcerias com instituições igualmente interessadas e comprometidas com a região Nordeste e das universidades, uma vez que entende que a parceria do Banco do Nordeste com o meio acadêmico não se restringe apenas ao financiamento de pesquisas tecnológicas, voltadas para o semi-árido, acontecendo também em estudos e pesquisas nas áreas das ciências sociais aplicadas, tanto com relação a diagnósticos da realidade regional, nos processos de avaliação de políticas e programas que o banco operacionaliza, nos programas de bolsas que o BNB oferece anualmente para alunos de graduação, nas publicações conjuntas de obras de interesse científico da academia e em financiamentos a empreendimentos originários da universidade, como no caso das empresas incubadas de base tecnológica.

Liana Carleial, na condição de integrante da direção do Ipea, relata o compromisso institucional de seu instituto com uma agenda renovada do desenvolvimento nacional e regional.

Sobre a política de desenvolvimento regional, entende estar esgotada a estratégia centrada em recursos, potencialidades e redistribuição. Sugere que a estratégia a ser desenvolvida considere: a) coesão territorial; b) adensamento das estruturas produtivas; c) inovações e progresso técnico; e, d) 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 neo-schumpeterianos, a proximidade e a geografia econômica dão pistas interessantes a explorar; na parte operativa dar ênfase a procedimentos inovativos concentrados em P&D externo; no que se refere a 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. Não é das que crêem que se gasta muito com o desenvolvimento regional.

Como outros palestrantes, deste e de outros painéis, assevera que o desenvolvimento regional não pode se apoiar sobre uma estratégia única. Isso implica

efetivar mudanças no setor produtivo, até porque a produtividade fortalece a coesão territorial.

Eduardo José Diniz deu destaque ao uso dos APL no desenvolvimento regional, com possibilidades de inclusão e convergência. Defende a tese de que esses arranjos são mais abrangentes do que as cadeias produtivas, uma vez que neles se inserem a questão da tecnologia, acesso à informação, interação com organismos de apoio, capacitação entre outros (conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais, e suas interações, dentre os quais: produtores de bens e serviços finais, fornecedores de matérias-primas, equipamentos e outros insumos e distribuidores – cadeia produtiva; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; associações, sindicatos e demais órgãos de representação; organizações de apoio, promoção, financiamento e regulação; consumidores). Um exemplo que capta toda essa dinâmica é a festa do Círio de Nazaré, em Belém do Pará.

Destaca vantagens dos arranjos produtivos locais (nova forma de olhar, pensar e fazer política que abrange atores e atividades produtivas e inovativas com distintas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente) e a abordagem útil para potencializar as ações de políticas, reorientando-as para o território, para conjuntos de agentes estimulando: processos de aprendizado, inovação e competitividade e enraizamento do desenvolvimento local.

O Palestrante acrescenta ainda, como importância dos arranjos, as economias passivas com ganhos originários com a redução no custo de transporte, na proximidade com cliente ou fornecedor, na urbanização e na infra-estrutura desta. Há também as economias ativas, adquiridas com o conhecimento das informações de determinada localidade. É o caso da concentração de empresas mono produtoras ou de uma mesma cadeia produtiva permite a comunicação entre os agentes envolvidos.

Defende a necessidade dos comitês voltados para o desenvolvimento regional. Os atos dos comitês são bastante importantes para o desenvolvimento não apenas sustentável da região, mas para a aquisição da cidadania de todos os atores envolvidos. Ademais, os comitês são a instância articuladora entre as áreas operacionais e o desenvolvimento de atividades estratégicas.

A despeito do papel positivo dos APL, em alguns casos passam a compor atuação mais abrangente, deixando de ser um elemento das políticas regionais passando para a escala nacional. Em outros casos, há regiões sem condições de desenvolver arranjos por diversos motivos. De tal forma, que a política para APL – apesar de muito eficaz em certas situações – é uma política regional com aplicação limitada e que precisa ser geralmente complementada por políticas de distribuição regional de renda e de infra-estrutura.

## PARTE II – CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TEMAS DO CONGRESSO

### 2.1. Considerações Preliminares

Esta parte do Relatório abriga os comentários gerais e específicos do Relator do *Congresso Internacional de Gestão de Políticas Regionais no MERCOSUL e na União Européia*, de forma a que se possa, na parte final do documento, aceder às sugestões para a montagem de uma agenda de ações comuns de cooperação entre Brasil e MERCOSUL com a União Européia.

Considerada vitoriosa e de mais longa duração no Ocidente, a experiência da Europa com sua política regional foi o tema central do Congresso, quando se considera a possibilidade de troca de experiências entre o Brasil e MERCOSUL com a União Européia. A propósito, os diversos representantes da União Européia (*DG Regio; Eurostat, Parlamento Europeu, entre outros*) mostraram, sob vários ângulos, o funcionamento atual da Política Regional, a alocação e montante de recursos, os processos decisórios, os critérios técnicos e a estrutura programática em uso. Esse esforço foi complementado por informações presentes em documentos distribuídos na ocasião como, por exemplo, ‘Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento – Quarto Relatório sobre a Coesão Econômica e Social’. Ponderadamente considerado, o conjunto dessas informações dá a idéia de magnitude do esforço europeu em busca da coesão entre regiões, bem como permitem calcular a magnitude de proporção dos recursos, esforços e resultados entre União Européia e MERCOSUL.

Outras experiências de países – como as do Chile e Paraguai –, e institucionais – como o FOCEM e Projeto ‘Fronteiras Abertas’ – também fizeram deste Congresso um evento bastante rico de análises, sugestões e experiências e, portanto, motivadores de maior aproximação dos países. Neste contexto, não se poderia deixar de mencionar a contribuição de instituições internacionais, como BID, BIRD e CEPAL, que agregaram elementos importantes sobre o momento atual, em contextos diferentes quanto a objetivos e propósitos do desenvolvimento regional.

Ao lado da discussão sobre a Política Regional, a crise internacional foi um tema recorrente no Congresso. Muitos painelistas e participantes se mostram preocupados como o País, o MERCOSUL e a América do Sul serão afetados e quais as conseqüências para a política regional. Entre outros, Liana Carleial, Pesquisadora do Ipea e Moderadora do Painel Inaugural, entende que no lugar do ‘local’ e da descentralização virá uma arquitetura com reforço da esfera ‘nacional’, o que coloca novos desafios para a gestão das políticas regionais com participação da sociedade civil, em seus processos de concepção, execução e controle social. Frente a isso, particularmente, o Ipea e o Ministério da Integração Nacional respondem com o oferecimento de novas institucionalidades para o desenvolvimento regional, esforço configurado no convênio assinado entre ambos, na ocasião. Embora aceitando o risco inerente a essa empreitada, os participantes que trataram do tema entendem que o momento é particularmente propício para a discussão de alternativas na esfera do desenvolvimento regional. Para tanto, deveriam ser consideradas as duas ordens de risco inerentes ao tema: direcionamento (correto *versus* incorreto) e intensidade (baixa *versus* excessiva) de esforços para a concretização das alternativas consideradas viáveis, já que ambos podem comprometer as realizações no futuro imediato.

Os tópicos comentados são os que a juízo do Relator, apresentaram mais relevância e consenso entre os participantes. Evidentemente, outra quantidade de comentários poderia ser feita a partir do material resumido na Parte I do presente Relatório.

## **2.2. Comentários de Ordem Ampla**

### **2.2.1. Conteúdo Geopolítico das Políticas Regionais**

Por mais que os temas técnicos, institucionais e de gestão da integração regional sejam atraentes ao aprofundamento da cooperação do Brasil e MERCOSUL com a União Européia, deve-se compreender que estas questões encontram-se imersas no quadro de referência geopolítico, do qual podem ser destacadas três tendências aplicáveis à América do Sul:

a) Tendência Européia: em que se manifesta a preferência pelo modelo europeu de integração regional (União Européia), no qual se inspirou o MERCOSUL;

b) Tendência Norte-americana: em que a preferência recai sobre a ALCA, inspirada no NAFTA;

c) Tendência Autônômica: em que se opta pela definição de um modelo próprio, a exemplo das iniciativas conhecidas como ALCSA, CASA, IIRSA, entre outras.

Este significado geopolítico deve ser tomado como o ponto de fuga da condução das ações concretas de cooperação e, nesse sentido, recomenda-se que as oportunidades de cooperação sejam analisadas da perspectiva de longo prazo e da inserção do País e da Região no contexto geopolítico.

De qualquer maneira, não se pode negar que na experiência européia, como de resto em qualquer experiência humana, individual e social, existem impulsos e *insights* universais, que justificam o aprofundamento da troca de experiências entre diferentes países e regiões. Nesse particular, a conectividade (a formação e funcionamento universal de redes) proporcionada pela globalização é um tema que se incorpora necessariamente ao conteúdo da cooperação internacional na esfera das políticas regionais.

Caso a terceira tendência se firme na América do Sul, é muito provável que o Brasil venha a combinar sua participação no MERCOSUL com políticas de integração transfronteiriças com seus vizinhos da América do Sul, o que implica assumir uma estratégia específica em cada caso e flexível em termos gerais, sabendo-se, no entanto, que a ênfase em infra-estrutura física e comunicações refletiu um certo consenso entre os participantes do Congresso.

### **2.2.2. Significado Político e Econômico da Integração e Política Regional**

Um segundo aspecto, igualmente não considerado no Congresso, é o aspecto intrinsecamente político da priorização do 'regional' na Europa, ou seja, como e porque a Europa conferiu prioridade e importância ao tema, a ponto de alocar-lhe mais de 1/3 do

orçamento comunitário, valor que ultrapassa o que é gasto com a Política Agrícola Comum (PAC). O primeiro impulso é declarar que a PAC perde recursos para a Política Regional. Tratar-se-ia de uma ‘reconversão’ de finalidade de recursos públicos supranacionais para deixar o foco da crítica internacional? No plano interno, representaria um acordo de acomodação político-institucional entre a União Europeia e seus estados membros, em que a injeção de recursos se desvincula de ingerências em assuntos de soberania.<sup>15</sup>

Embora a ausência da discussão do tema no Congresso seja compreensível, a apropriação da experiência europeia pelo Brasil e MERCOSUL deverá levar em consideração tais considerações, já que as histórias dos entes envolvidos são distintas, o que sugere a preocupação permanente com ajustes e reconsiderações de rumos por quem trate do tema e de seus desdobramentos.

Para formar uma base para a compreensão e importância do tema ressaltado no contexto aqui analisado, parte-se da concepção que aceita serem diferentes os estilos de desenvolvimento capitalista na Europa e nos Estados Unidos da América. O passo adiante é aceitar a hipótese de que as respectivas integrações regionais assumem características próprias para atender as particularidades envolvidas.

Como a União Europeia luta pela ampliação de seu mercado doméstico e, mais ainda, por um Mercado Único, inclusive com moeda própria (aspectos que os Estados Unidos da América construíram muito antes e em maiores dimensões), é razoável supor o cumprimento de dois papéis complementares da Política Regional da União Europeia:

a) Ampliação do mercado para as mercadorias dos países ricos no conjunto dos países membros; e,

b) Redução das tensões provocadas pelos trabalhadores de diferentes nacionalidades nos mercados de trabalho dos países ricos.

Ao colocar em prática o conceito de coesão (por meio do qual se concede prioridade de alocação de recursos comunitários às regiões NUTS com PIB *per capita* inferior a 75% da média europeia), a Política Regional europeia anima a economia dessas regiões mais deprimidas e aumenta o poder de compra de sua população, gerando resultados em duas frentes: incentiva a demanda por produtos provenientes dos países mais ricos e desestimula eventuais ondas de emigração de seus trabalhadores em direção a centros que contem com mercados de trabalho mais amplos e dinâmicos.

Dessa análise, resultam três corolários, aplicáveis à concepção de política regional em geral, ao seu financiamento e aos seus efeitos econômicos e sociais.

O primeiro corolário indica que o crescimento econômico associa-se, com frequência, ao aumento da concentração das atividades econômicas no espaço, efeito que pode se converter em situação problemática à medida que a integração se aprofunda e se alarga, daí o cabimento das políticas regionais.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> A Política Regional absorverá no período 2007-2013 € 307,6 bilhões (35,7% do total), cifra superior à da PAC (€ 293,1 bilhões; 34%) no mesmo período.

<sup>16</sup> Reinaldo Salgado, Chefe da Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do MERCOSUL do MRE, tratou desse tema no Painel A1; João Faria, Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, em Portugal, no Painel B4, mostrou fases em que aumentou a convergência regional assim como em outras houve aumento das divergências. De modo geral, pode-se dizer que não é incorreto reconhecer dificuldades para o estabelecimento da relação causa-efeito entre a política regional e a convergência.

O segundo corolário indica que os países ricos, doadores de recursos nacionais para os fundos que alimentam a Política Regional, esperam, em contrapartida, a ampliação de mercado para seus produtos, ampliação essa que ocorre nos países receptores dos recursos doados. Ademais, esperam que, com base no princípio das vantagens comparativas, a divisão internacional do trabalho não lhes desfavoreça.

O terceiro corolário afirma que uma vez conquistada a liberdade de trânsito das pessoas na área integrada (fim das fronteiras), deverá existir um meio de desestimular a emigração maciça dos trabalhadores dos países mais pobres aos mais ricos. Ao que tudo indica, este meio é a transferência de recursos que contribuam para a solução local do emprego e da geração de renda.

### **2.3. Comentários Específicos**

Os comentários que se seguem têm em mente o espinhoso tema da análise comparada e, mais ainda, da transposição de experiências estrangeiras a países receptores. O tema é considerado espinhoso não só entre os teóricos da análise social, mas também entre os que se dispõem a enfrentá-lo no campo das políticas públicas, já que se encontram diretamente confrontados com as práticas sociais.

Muitas vezes, as semelhanças enganam por revelarem uma igualdade de aspectos pouco importantes e superficiais. Nesse campo, é necessário mergulhar mais profundamente para poder perceber não somente o perfil do objeto da transposição, mas também seus antecedentes e desdobramentos futuros. Leve-se em conta, ademais, que as transposições, com seus respectivos atos sociais, estão associadas a uma imensa corrente de participantes e coadjuvantes, que interagem permanentemente entre si e que necessitam receber apoio e capacitação para implementar os processos experimentais na sociedade.

Por isso mesmo, os comentários são cuidadosos naquilo que indicam aspectos históricos da formação social, desdobramentos e adaptações feitas no curso da experiência a ser transposta, bem como nos seus desdobramentos futuros, uma vez que estes últimos são afetados não apenas pelo caráter intrínseco das experiências como também pelo entorno em que se desenvolvem.

Como no presente momento vivemos um processo de crise sistêmica, a opção pela experiência alheia deve, ademais, levar em conta também esse aspecto.

#### **2.3.1. A Importância da Escala nas Políticas Regionais**

No processo de comparação de experiência, a observância da escala em que se dão os eventos é fundamental, aspecto sublinhado por João Faria, representante de Portugal, no Painel B4.

Um exemplo da diferença de escalas é fornecido pela comparação dos instrumentos de financiamento da política regional. A União Européia dispõe de € 307 bilhões, em sete anos, enquanto a carteira de projetos do FOCEM (MERCOSUL) é de US\$ 168 milhões. Em termos aproximados, a (des)proporção entre os dois é da ordem

de 348:1.<sup>17</sup> Este valor comparativo está a indicar uma série de cuidados no caso da adoção de objetivos e mecanismos utilizados na União Européia. Entre outros aspectos, é relevante saber o limite de contribuição dos estados membros maiores (Argentina e Brasil) no MERCOSUL. É bem provável que o *funding* seja mais proporcional à capacidade de absorção dos sócios menores (Paraguai e Uruguai) do que ao tamanho dos doadores líquidos. Por outro lado, mesmo os estados membros maiores não são, ainda, países desenvolvidos. Cada um deles está entre os emergentes e, como tal, apresentam sérios problemas de pobreza e até indigência, que devem ser vigorosamente combatidos. Por último, estaria a consideração de que o crescimento para ser sumamente necessário, ainda que se lute pela equidade e redução das desigualdades sociais e regionais.

A transposição acrítica de modelos mostra como o aproveitamento de experiências externas deve ser cuidadoso. Segundo cálculo apresentado por Reinaldo Salgado, do MRE, no painel A1, a adoção mecânica do critério europeu para os fundos estruturais levaria ao seguinte resultado de aplicação do FOCEM: Argentina, 10,4%; Brasil, 81,4%; Paraguai, 7,9% e Uruguai, 0%, o que é politicamente inviável.

Outro aspecto da escala foi evidenciado na apresentação de Eduardo Nunes, Presidente do IBGE, no Painel B2: o Brasil tem quase o dobro da área da UE-27; essa proporção ultrapassa três vezes no caso do MERCOSUL e ultrapassa 4 vezes para a América do Sul.

Quando o tema é o desenvolvimento regional e os territórios, com a grande importância das infra-estruturas e seu correspondente custo, o tamanho e as distâncias assumem grande importância nas estratégias e na velocidade de implementação de medidas de impacto econômico e social.

### 2.3.2 Supra e Infra-Nacionalidade

Embora o Congresso expressasse o desejo da troca de experiências e cooperação entre a União Européia e o MERCOSUL, houve escassa participação de representantes dos estados membros deste último, exceto o Brasil, e praticamente nenhuma representação institucional do Mercado Comum do Sul nem de seu Parlamento.<sup>18</sup> Por outro lado, as experiências da União Européia constituem a máxima expressão de políticas supranacionais. Este choque de evidências mostra quão longo será o caminho do intercâmbio de idéias e experiências na esfera supranacional entre MERCOSUL e União Européia. Registre-se que o desejo de compartilhar da experiência de cooperação com os países membros do MERCOSUL foi ratificado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, Geddel Vieira Lima, na Sessão Solene de Abertura do Congresso.

Contribui para este estado de coisas, a pouca tradição na formulação e gestão de políticas regionais nos países sócios do Brasil no MERCOSUL.

---

<sup>17</sup> Na comparação, considerou-se a taxa de câmbio euro:dólar para converter os € 307 bilhões em US\$ 418 bilhões e o suposto do investimento anual da atual carteira do FOCEM (US\$ 168 milhões) regularmente ao longo de 7 anos para fazer uma equivalência com os fundos da União Européia, com o que seu valor chegaria a US\$ 1,2 bilhão.

<sup>18</sup> Em contraste, a União Européia trouxe uma Autoridade vinculada ao Parlamento Europeu (Alain Barrau, Diretor da Representação da França no Parlamento Europeu).

Frente a isso, é sumamente importante que a estratégia de cooperação com a União Européia seja do tipo ‘duas velocidades’: uma, de caráter supranacional, que considere o estado atual do MERCOSUL e sua disposição para avançar nesse terreno; e outra, de caráter infra-nacional, por meio da qual o Brasil possa aprofundar suas relações de cooperação internacional com a União Européia tendo em vista a PNDR e os desdobramentos em estratégias, programas, assistência técnica e gestão da política regional.

A propósito, o Congresso abriu, ao lado dessa possibilidade, a oportunidade de troca de experiências entre o Brasil e o Chile, especialmente em termos de mecanismos institucionais e gestão da política regional tendo por base a experiência do FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional) chileno, legalmente implantado para o apoio a 15 regiões daquele país. Neste particular, seria interessante que o projeto de estudos de novas institucionalidades empreendido pelo Ipea levasse em consideração a experiência chilena. Ainda nesse caso, o confronto entre a condução dos programas da PNDR brasileira, apresentado pela Secretária Márcia Damo, e o desempenho dos fundos regionais do Brasil, segundo Antonio Albuquerque, com o programa chileno seria bastante proveitoso.

### **2.3.3. Alguns Aspectos Positivos *ex ante* da Experiência Européia**

Ao final do Congresso emergiram alguns aspectos que podem ser considerados positivos *ex ante* qualquer iniciativa de intercâmbio técnico, os quais são tratados a seguir.

O uso sistemático da multi-escala e da multi-governança nos projetos de convergência da União Européia introduzem uma riqueza conceitual, institucional e instrumental na intervenção pública que estimulam sua aplicação nas condições de diversidade que apresentam o Brasil e o MERCOSUL. Os painelistas europeus mostraram alguns projetos que, na linguagem brasileira, combinam diferentes escalas (municipal, micro-regional, estadual) e diferentes governanças (associações, fóruns, governos municipais e estaduais, empresas públicas), experiência digna de ser tentada no caso brasileiro e do MERCOSUL.

Tanto na Europa como no Brasil, políticas de convergência, redução das disparidades e assimetrias se voltam para territórios em que os atores sociais, ainda que mostrem capacidade de participação, não dispõem de meios e condições técnicas de aprofundar sua atuação. Nesse sentido, a alocação orçamentária de recursos exclusivamente para proporcionar assistência técnica a estes atores sociais e às populações dos territórios objeto da política regional parece sumamente adequada, ainda que, neste momento, a questão seja colocada em tese e em termos abstratos.

O estado atual da União Européia, com 27 estados membros, pode ter se tornado uma boa base de comparação com a situação brasileira e do MERCOSUL, na medida em que a admissão dos estados membros do Leste Europeu introduziu novas assimetrias no processo de integração. Essa situação, como se pode deduzir, ‘aproxima’ a Europa do Brasil e do MERCOSUL e torna mais críveis os critérios de comparação da situação de divergência a ser tratada pela Política Regional.

O desenvolvimento das Regiões Transfronteiriças na Europa pode se constituir em grande estímulo e apoio ao desenvolvimento das faixas de fronteira na América do

Sul, sabendo-se que no caso do continente americano, a fronteira ainda é um sinônimo de barreira, de linha delimitadora e de contenção. Carecem, sob o ponto do desenvolvimento descentralizado, de tratamento diverso e oposto, em que sejam tomadas como elementos porosos, lugar de passagem, troca e interação entre povos vizinhos que, a despeito de morarem em países distintos, comungam de ideais de paz e progresso assemelhados. Ainda assim, devem ser levadas em conta as determinações legais que impõe limites sobre ações transfronteiriças. Quanto a este tópico, o Brasil ocupa posição especial, pelo fato evidente de que é o país com maior número de vizinhos e dimensão fronteiriça da ordem de 15.000 km.

#### **2.3.4. Quanto Houve de ‘Gestão de Políticas Regionais’ no Congresso?**

Embora o título do Congresso se refira à gestão de políticas regionais, nem toda sua programação foi dedicada ao tema.

Não se pode dizer que houve ‘desvios’ de objetivo porque os temas, organizados em painéis, foi previamente acordado entre os patrocinadores do evento. Também não houve ‘desvios’ por parte dos painelistas. Deve-se considerar que a temática foi mais ampla do que simplesmente ‘gestão’ e, nem por isso, houve prejuízo para a consecução dos objetivos pretendidos.

Teve história, como foram as intervenções que contaram a evolução da Comunidade Econômica Européia e a de Antônio Carlos Galvão, no Painel B1, que tratou da evolução histórica das políticas regionais. Adriana Amado (Painel C1) combinou a história das teorias que dão suporte à política regional com as considerações intrínsecas sobre pressupostos, alcances e conseqüências da teoria econômica aplicável. Christian Azaïs tratou exclusivamente da teoria social sobre o território; já o Professor Clélio Campolina (Painel Inaugural) combinou o tratamento teórico da economia regional com uma proposta de regionalização para a política regional do Brasil. Ainda assim, ao trazer à discussão a importância do urbano, da centralidade e da logística em suas diversas dimensões, o Professor Campolina pôde deixar à vista que a gestão das políticas regionais é um objeto de extrema complexidade.

Ao lado disso, diversos relatos de experiência deram conta do êxito ou fracasso de políticas regionais na Europa, América Latina, África e Ásia; informações sobre sistemas estatísticos e aplicação de conhecimento da área na construção de indicadores para apoio às políticas regionais; relatos sobre instrumentos da política (financiamento, apresentação de projetos, arranjos institucionais), entre outros, se não trataram explicitamente da gestão de políticas regionais, agregaram aspectos que podem ser perfeitamente vistos sob este ângulo de interesse.

No caso do Brasil, o reflorescimento das iniciativas públicas de desenvolvimento regional é diverso e de múltiplas origens. Os exemplos, para ficar com os mais significativos, estão a indicar a existência de um caleidoscópio regional/territorial: a PNDR, a cargo do Ministério da Integração Nacional; os Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; as ações urbanas a cargo do Ministério das Cidades; as bacias hidrográficas, com a ANA; os territórios da segurança, do Ministério da Justiça; e os Territórios da Pesca, não fossem as terras dos quilombolas, as reservas indígenas, entre outras, dão uma idéia da variedade a ser tratado na esfera do domínio do territorial. A coleção de obras de infra-estrutura e de comunicação, a cargo do PAC,

mereceria ser considerada na ação territorializada na ação do governo, dada a importância das mesmas na vertebração dos territórios. Por último, este governo já manifestou sua vontade de territorializar o orçamento tendo, por este motivo, o MPOG contratado a CGEE para elaborar um estudo-proposta de territorialização do PPA, do qual resultou a figura-símbolo de um Brasil Policêntrico, com sua respectiva regionalização.

Tudo considerado, essa situação mostra que a criação da PNDR foi um ato necessário, pois a uma nova política nacional de desenvolvimento regional deve corresponder uma nova institucionalidade, o que implica mudanças e adaptações dentro do governo e nas suas relações com a sociedade civil.

Se, por um lado, a relativa independência das iniciativas mostra certa descoordenação; por outro, facilita o aprofundamento em trajetórias distintas, que podem vir a ser complementares. Por isso, acredita-se que a ação do Ministério da Integração Nacional deva ser a de acompanhamento contínuo, com a preocupação de identificar oportunidades de compartilhamento de experiências e estímulo ao aprofundamento do que, até agora, tem sido levado a frente de forma independente.

Ao que parece, o Ministério da Integração Nacional, que tem a seu cargo a coordenação da PNDR, ainda não explorou em profundidade todos os efeitos dessa complexidade revelada pela pluralidade de iniciativas apontadas anteriormente. Tanto as iniciativas de cunho nitidamente nacional quanto as desenvolvidas em ambientes transfronteiriços indicam o grau de complexidade institucional, portanto de gestão das políticas regionais. Isso coloca a necessidade de se criar um campo específico de cooperação para o tratamento da gestão, em que o tema da coordenação das iniciativas públicas federativas assoma em importância. Desse ponto de vista, a PNDR passa a ser, sim, necessária, porém longe de ser suficiente.

### **2.3.5. Aspectos Que Demandam Reflexão mais Aprofundada**

A ‘Nova Geografia’ que serve de referência teórica, em muitos casos, para a retomada do desenvolvimento regional e da correspondente política regional, não é assim tão nova. O ‘novo’ está na introdução da concorrência imperfeita e da aglomeração no modelo de equilíbrio geral neoclássico walrasiano. Com o grau de sofisticação teórica que alcançou em termos de modelagem, as conclusões da ‘Nova Geografia’ são relativamente modestas ao voltar a Ricardo, concluindo pela aplicabilidade das vantagens comparativas, tal como o afirmaram o Professor Ricardo Machado Ruiz, da UFMG (Painel C1, 2ª parte) e o Técnico Luis Riffo, da CEPAL (Painel B2). Ainda assim, a ‘Nova Geografia’ se coloca ao lado da superação do confronto local-global, entronado pela atuação do neoliberalismo até a emergência da crise mundial.

A emergência de uma nova geração de políticas regionais<sup>19</sup>, que coloca o território (de identidade) como elemento vertebrador das ações públicas, pede uma reflexão mais aprofundada, pois recoloca o sempiterno problema de as novidades serem consideradas um modismo<sup>20</sup> e, igualmente, induz ao uso generalizado da metodologia

<sup>19</sup> Segundo o painellista Antônio Carlos Galvão, do Painel B1, as atuais políticas regionais podem ser consideradas como de 3ª geração.

<sup>20</sup> A referência ao modismo tem como base a experiência do governo federal e dos estados nordestinos com a metodologia do Projeto Áridas, de breve vida e fugaz êxito.

como se ela fosse de uso universal. Já vimos que, algumas vezes, a infra-estrutura é ‘rebelde’ ao conceito de território. Agora, no Congresso, o Governo do Estado de Sergipe, apresentou seu Plano de Governo com base territorial (Painel B1), tendo sido bastante bem recebido. Resta saber com que grau de autonomia Sergipe conta para orientar e reorientar investimentos em prol do desenvolvimento territorial, especialmente quando os mais expressivos são federais e, quiçá, de multinacionais. Aliás, este último aspecto, foi escassamente discutido no Congresso, qual seja, a capacidade que os governos (federal, estaduais e municipais) de ‘orientar’ os investimentos de multinacionais. Mais novo talvez seja, no caso brasileiro, o das nossas multinacionais que deslocam massas de recursos de investimentos para outros países, como já se observa. Pouco se falou do processo de integração a partir da estrutura das empresas, de seu processo de internacionalização e mundialização, da decomposição da mercadoria em partes e de sua fabricação isolada. A internacionalização de empresas nacionais dos países periféricos e emergentes é, igualmente, um novo tema a considerar. Entre outros palestrantes, este ponto foi sublinhado por Liana Carleial no Painel C3 e veio a ser lembrando *en passant* nos painéis das perspectivas do desenvolvimento regional e na questão teórica relativa ao capitalismo contemporâneo.

Na origem dessa discussão está a questão básica, referida já no item 2.2 deste Relatório, que trata da relação de qualquer Política Regional com o desenvolvimento das sociedades capitalistas. Nesse sentido, é imprescindível que não se vendam ilusões. O desenvolvimento do capitalismo cria e recria divergências/assimetrias, enquanto as Políticas Regionais, entre outras ações públicas, reagem com convergência e coesão. Nessa perspectiva, a Política Regional não deve se propor nem ‘carregar água com peneira’ nem ser uma nova versão do mito de Sísifo. Será sempre uma política de estado de uma sociedade capitalista que se opõe ao agravamento das desigualdades entre seus cidadãos.

Por último, o tema do alcance da política regional. A ação regional da União Européia ainda não provou, inquestionavelmente, sua capacidade para fazer funcionar a coesão (Reinaldo Salgado, do MRE, no Painel A1 e João Faria, de Portugal, no Painel B4 trouxeram elementos de reflexão quanto a este tópico). Por outro lado, segundo Antonio Carlos Galvão, mesmo sem o concurso de políticas regionais *strictu senso*, o Brasil conseguiu, durante a vigência do neoliberalismo, reduzir em alguma medida as desigualdades regionais com políticas setoriais nacionais, pela razão de que tais políticas tiveram impactos regionais expressivos. Como então conformar nosso entendimento sobre o tema? Temos de confiar, em primeiro lugar, nos mecanismos do capitalismo para o crescimento e abertura de oportunidades; também, nas políticas nacionais com efeitos regionais; e, igualmente, em políticas regionais com foco específico. Neste contexto, não parece correto esperar que políticas regionais venham a terçar armas e superar em importância as políticas nacionais de caráter econômico, como a macroeconômica, monetária, fiscal, tributária, de comércio exterior e setoriais. Alguma acomodação deve ser buscada e a fórmula, em princípio, não se importa. Haverá de ser criada no calor da luta política nacional. Ademais, considerando a condição do Brasil como país emergente, não se pode perder de vista que o crescimento ainda é o elemento central de nossa estratégia de desenvolvimento. Feito isso, deve-se encaixar nessa moldura a convergência e a coesão, sabendo que a eliminação da miséria é uma meta socialmente desejada e economicamente importante para o próprio desenvolvimento do capital.

### **2.3.6. Indicadores Estatísticos e a Necessidade de Metodologia Comum**

Certamente não será possível aprofundar no MERCOSUL uma Política Regional de coesão enquanto não for possível promover uma aproximação dos instrumentos estatísticos de coleta e tratamento de dados, que proporcionem condições para a construção de indicadores destinados a conhecer a realidade e apoiar o acompanhamento e avaliação dos projetos, o que qualifica o tema como prioritário. Os avanços, neste particular, dependerão, no caso do Brasil, especialmente do MRE, do MI e do IBGE.

A julgar pelas apresentações de Eduardo Nunes, Presidente do IBGE, e Roger Cubitt, do *Eurostat* (Painel B2), o IBGE está qualificado para tanto. Pelas declarações de Luis Riffo, da CEPAL, neste mesmo Painel, o problema está com os demais países membros do MERCOSUL, que estão defasados em relação ao Brasil em termos de meios e instrumentos para os trabalhos de geografia, estatística e georreferenciamento do Brasil. Nesse caso, pode-se propor uma dupla ação: *Eurostat* e Unidades Estatísticas dos países do MERCOSUL; e IBGE e Unidades Estatísticas dos países sócios do Brasil no MERCOSUL, como tratado no Parte III deste Relatório.

### **2.3.7. Assimetrias no MERCOSUL e na União Européia**

O Painel A1 tratou com detalhes das assimetrias no MERCOSUL, com enfoque comparativo com a União Européia e com resultados de estudos específicos que se prestam a orientar a ação governamental no que se refere a políticas de desenvolvimento regional. Para aprofundar a questão, é necessário certificar-se se o entendimento político compartilhado a respeito do atual estágio de desenvolvimento do MERCOSUL é favorável à implementação de políticas específicas de redução das assimetrias ou se tal ação seria mais factível em fase posterior da vida do bloco.

Não deixa de ser uma surpresa que as assimetrias em termos de renda e população no MERCOSUL sejam menores do que na União Européia, conforme mostrou Raphaël Goulet, do DF Regio, neste mesmo painel. Obviamente, a questão central para o MERCOSUL é o baixo nível de renda, o que justifica centralizar a perspectiva política do crescimento. Daí, emergir a dúvida política em definir a prioridade para a redução das assimetrias. Por esse ponto, constata-se a dúvida entre crescimento e distribuição como elemento de decisão para implementar a cooperação com a União Européia. Não fora por isso, restaria a dúvida da eficácia da política de coesão, já abordada nesta parte do Relatório.

### **2.3.8. Aspectos Teóricos e Metodológicos**

Foram apresentadas diferentes metodologias de regionalização (Professor Campolina, CGEE e União Européia), vistas como instrumento de compreensão do mundo real e elemento indispensável para a estruturação e organização da intervenção pública no território com diferenciação, como é a base das políticas regionais. Neste particular, fica a lição de que, para além da validade dos indicadores econômicos e

sociais freqüentemente utilizados, haveria de se considerar a trajetória histórica e especificidades de regiões e países.

Na área dos desafios teóricos postos pelo desenvolvimento do capitalismo no território, a professora Adriano Amado chamou a atenção para a necessidade de considerar variáveis monetárias e financeiras, características do capitalismo financeiro, seja para definir/redefinir Teorias de Localização, Teorias do Desenvolvimento Regional ou da Geografia Econômica. Isso é especialmente importante porque enquanto a economia real está fixada no território, a economia monetária e financeira não está e isso coloca, permanentemente, o problema de que os fluxos “vazam” as fronteiras regionais. O mesmo se dá com a tecnologia da informação e da comunicação.

Por sua vez, o professor Christian Azaïs tratou da “Escola da Proximidade”, que tem a seu cargo a reflexão da influência da proximidade e conseqüentemente da vizinhança sobre a atividade humana, convertendo o conceito de proximidade geográfica em proximidade econômica, tecnológica e organizacional.

### **2.3.9. O Tema da Infra-estrutura na Integração Regional**

O ‘modelo’ de integração territorial baseado nas cidades e na infra-estrutura física e de comunicações, trazido à discussão pelo Professor Clélio Campolina, conhecido como ‘Brasil Policêntrico’, coloca-se potencialmente em confronto com a idéia do desenvolvimento territorial baseado na endogenia, na medida em que sua vertebração supera largamente os limites dos territórios convencionalmente definidos. Dessa forma, cria-se uma área de atrito entre as grandes obras de infra-estrutura e a participação dos atores sociais, sempre e quando a dimensão dessas obras ultrapassa os limites geográficos dos territórios das políticas de desenvolvimento.

Um primeiro elemento de realidade que permite dar concretude a esse conflito foi trazido ao conhecimento dos congressistas por German Granda, da DG Regio, no Painel A4, ao mostrar como as ‘Redes Transeuropéias’ – caracterizadas por grandes projetos de infra-estrutura física e de comunicação –, seja em termos de concepção, financiamento e execução, escapam da órbita de ação dos atores sociais locais e regionais. A conseqüência imediata é que seus modelos de gestão tendem a deixar de ser territoriais em favor de se configurarem como setoriais. O segundo elemento de idêntica percepção foi assinalado por João Faria, Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, em Portugal, no Painel B4, ao mencionar as dificuldades para estabelecer uma grade de gestão territorial para todo e qualquer projeto. Aqui na América do Sul, a proposta da IIRSA, tratada por Ely Arima Takasaki, do MPOG, durante a realização do painel A4, aponta para uma configuração hipoteticamente similar à da Europa, na medida em que a carteira de projetos da *Iniciativa de Integração* conta com vários projetos de obras de grande porte.

Desta forma, deve-se entender a dificuldade de conciliar, em todas as ocasiões, o discurso da participação dos atores sociais com a realização da infra-estrutura de grande porte nos territórios. Em conseqüência, a grande obra aparece como algo impositivo. Ademais, o arranjo financeiro de sua execução tende a restringir a flexibilidade para considerar a participação social no grau desejado. Poder-se-ia dizer que as grandes obras e as grandes redes, de alguma maneira, tornam-se ‘rebeldes’ aos recortes territoriais feitos pela cultura e identidade.

## PARTE III – SUGESTÕES DE UMA AGENDA DE COOPERAÇÃO

### 3.1. Aspectos Preliminares

A perspectiva geopolítica do Brasil tem de, necessariamente, ser levada em conta quando da busca de parceiros para a troca de experiências e implantação de modelos estrangeiros na esfera da política pública, especialmente quando a sua aplicação envolve outros países, como é o caso de seus sócios no MERCOSUL e de seus vizinhos na América do Sul.

A apropriação de experiências de países/blocos não pode ser feita de afogadilho nem a um ritmo superior à capacidade de apropriação de novos conhecimentos. Igualmente, deve-se ter em conta o risco da multiplicação de instrumentos diversificados, pois sua multiplicação exige um esforço de coordenação institucional que não se tem evidenciado com segurança, aspecto ressaltado por Antonio Carlos Galvão, no Painel B1.

No caso do financiamento das políticas regionais, o Executivo Federal espera pela aprovação legislativa da reforma fiscal, que trata, inclusive, da criação do FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Nesse particular, pergunta-se em que momento disparar os entendimentos com, por exemplo, a União Européia e o Governo Chileno, para colocar em debate a avaliação comparada dos respectivos instrumentos de financiamento?

No caso das novas institucionalidades do desenvolvimento regional, tão importante como tomar conhecimento e aprofundar o intercâmbio com instituições e governos estrangeiros é preparar uma estratégia interna, de caráter federativo, para a recepção das eventuais novidades nessa área.

Mais de um palestrante da União Européia colocou o princípio da subsidiaridade como o elemento básico da execução de sua política regional. Se o Brasil admite a necessidade de um princípio igualmente poderoso, é necessário saber se já se dispõe dele ou há de cunhar um a propósito para ancorar a discussão em torno da experiência européia. Isso certamente vale para a política regional aplicável ao Brasil (infra-nacional) como ao MERCOSUL (supranacional).

A inovação, que nasce da troca de experiência, não implica largar tudo que se faz para abrir o campo para o ‘novo’. Em qualquer processo de inovação, o ‘novo’ se combina com o ‘velho’. Então, devemos saber qual o ‘novo’ que queremos e qual o ‘velho’ que manteremos. Ademais, é preciso identificar se haverá e qual será o diálogo entre eles.

É necessário frisar que a mudança do predomínio neoliberal sobre a concepção do estado e de suas formas de intervenção para um novo estilo (ainda não caracterizada) terá profundas influências na política pública macroeconômica, monetária e regional. Nesse contexto, não parece recomendável criar institucionalidades de forma técnica, alienada da realidade territorial viva. Esse esforço deve ser eminentemente de síntese a partir da percepção do ‘novo’ no seio da sociedade, em seus distintos territórios.

Igualmente, neste caso, as soluções são apenas uma amostra possível do amplo caleidoscópio de possibilidades retratadas na Parte I deste Relatório.

## **3.2. Estratégia de Extensão da Cooperação Internacional ao MERCOSUL**

Dada a grande variedade de situações e demandas para a cooperação internacional, propõe-se que o entendimento com a União Européia se desenvolva tendo por base a ‘estratégia das duas velocidades’:

a) A primeira, de caráter supranacional, que considere o estado atual do MERCOSUL e sua disposição para avançar nesse terreno;

b) A segunda, de caráter infra-nacional, por meio da qual o Brasil possa aprofundar suas relações de cooperação internacional com a União Européia tendo em vista a PNDR e seu desdobramento em estratégias, programas, assistência técnica e gestão institucional.

Como se pôde depreender do testemunho dos congressistas que o Brasil está em ritmo mais acelerado que seus sócios no MERCOSUL quanto à Política Regional e intercâmbio com a União Européia. Sendo assim, a “estratégia das duas velocidades” permitirá, sem conflitos, que, por um lado, o Brasil prossiga no aprofundamento das atividades de cooperação com a União Européia; e, por outro, que os demais países do bloco, individualmente considerados e o próprio MERCOSUL como um todo, se incorporem a este esforço conjunto segundo ritmos próprios.

Num segundo momento, certamente caberá considerar a adoção da ‘estratégia das mãos dadas’, por meio da qual o Brasil e seus sócios do MERCOSUL atuariam conjuntamente em prol da aceleração do emprego de políticas regionais como parte da política de integração do MERCOSUL.

Para que tais estratégias sejam bem sucedidas, sugere-se que o governo brasileiro, especialmente por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, com apoio do Ministério da Integração Nacional, leve este tema ao conhecimento das autoridades do MERCOSUL.

Em qualquer caso fica valendo a idéia de que o avanço no terreno das políticas regionais nacionais seguirá ritmos particulares em cada país do MERCOSUL e que a implementação de políticas regionais supranacionais dependerá do entendimento comum do bloco. Estas políticas supranacionais tanto podem ser aplicadas apenas ao bloco (modelo 4 + 0) quanto ao bloco e seus vizinhos (modelo 4 + n). Em ambos os casos, as singularidades de costumes, tradições e legislação devem permear a política regional transfronteiriça.

## **3.3. Sugestões Específicas de Temas para a Cooperação Técnica**

### **3.3.1. Atores da Cooperação Internacional sobre Políticas Regionais**

O Congresso abriu, ao lado da possibilidade de cooperação com a União Européia, a oportunidade de troca de experiências entre o Brasil e o Chile; entre o Brasil e BID; entre o Brasil e a CEPAL e entre o Brasil e o BIRD, para assinalar alguns parceiros potenciais a título de ilustração.

No caso do Chile, interessaria explorar, especialmente, os mecanismos institucionais e de gestão da política regional chilena, tendo por base a experiência do

FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional), legalmente implantado para o apoio a 15 regiões daquele país.

Sugere-se, de imediato, que o projeto de estudo das novas institucionalidades, empreendido pelo Ipea, levasse em consideração a experiência chilena. Ainda nesse caso, o confronto entre a condução dos programas da PNDR brasileira, apresentado pela Secretária Nacional de Programas Regionais do MI, Márcia Damo, e o desempenho dos fundos regionais do Brasil, segundo Antonio Albuquerque, com o programa chileno parece dispor de potencial para produzir resultados interessantes.

### **3.3.2. Indicadores Georrefenciados e Metodologias Comuns**

O desenvolvimento de indicadores estatísticos georreferenciados e de sua metodologia comum é um tema apropriado para se aplicar a estratégia de ‘duas velocidades’. Por um lado, *Eurostat* e Unidades Estatísticas dos países do MERCOSUL desenvolvem um determinado tipo de ação; por outro, *Eurostat* e IBGE prosseguem em seus esforços individuais de aprofundamento do uso de instrumentos e metodologias. A interação do IBGE com seus correspondentes dos países sócios do Brasil no MERCOSUL é parte da rotina institucional da Comunidade do Mercado Comum do Sul.

### **3.3.3. Desenvolvimento das Faixas de Fronteira**

O Brasil dispõe, no Ministério da Integração Nacional, do PDFF – Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira –; a IIRSA, de uma carteira em que se encontram projetos transfronteiriços de infra-estrutura; o IILA-CeSPI conta com um programa de cooperação transfronteiriça denominado ‘Fronteiras Abertas’ para a América Latina e, por fim, a União Européia conta com as ‘Redes Transeuropéias’. Tendo em vista esse núcleo temático já relativamente desenvolvido e com objetivos afins, propõe-se que o mesmo seja eleito como prioritário em termos de cooperação internacional.

### **3.3.4. No MERCOSUL, o Paraguai como Prioridade**

Na medida em que o Paraguai é a menor e mais pobre economia do MERCOSUL, pareceria recomendável que a cooperação técnica o tivesse como uma prioridade especial no campo das políticas regionais supranacionais. Uma vez assim definido, valeria considerar, num segundo momento, se a prioridade deveria recair sobre as regiões mais pobres, deprimidas e com menos oportunidades, com independência do país onde esteja, ou se haveria de se combinar critérios de eficiência (produtividade, competitividade, etc.) com os de equidade. A experiência do Algarve, em Portugal, indica que embora os recursos dos fundos estruturais europeus sejam importantes para o desenvolvimento territorial, mais importante, todavia, é a concepção apropriada das estratégias de desenvolvimento nacional e regional e a respectiva alocação correta dos recursos para concretizá-las. Nos países receptores, as transferências devem ser vistas como uma oportunidade de dar um arranque, mudar a inércia predominante, e não como

uma fonte permanente e inesgotável de recursos, pois essa segunda percepção pouco agrega à capacidade de realização dos cidadãos.

### **3.3.5. Estudos Sobre Crise, Integração e Políticas Regionais**

Parece urgente aprofundar os estudos que possam esclarecer a trajetória de eventual ruptura do aparelho produtivo e da vida social por conta da presente crise internacional. É necessário mapear o desdobramento de seus efeitos e a repercussão setorial e territorial da mesma, de forma a se pensar em formas alternativas de gestão das políticas regionais. Na medida em que as políticas regionais atuam para reduzir as desigualdades e aumentar a competitividade das regiões, é fundamental responder às seguintes questões:

- Qual será a trajetória territorial futura da presente crise?
- Frente à crise, como se comportarão as disparidades a médio e longo prazo?

Ademais do provável efeito sobre as políticas regionais, há de se perguntar, ainda, se a crise imporá a revisão orçamentária dos recursos alocados à cooperação técnica, já que a mesma se sustenta em recursos públicos. No caso dos países que já iniciaram a cooperação técnica, pode-se dar o caso de manter ou até reduzir o ritmo atual dos trabalhos; já no caso dos países que ainda não a iniciaram, os mesmos poderão adiar seus projetos de cooperação.

### **3.3.6. Estudo Comparado UE–MERCOSUL sobre Assimetrias**

A última ampliação da União Européia rumo ao Leste representa não só um desafio geopolítico por conta das divergências políticas e ideológicas entre europeus ocidentais e orientais, como um aumento da desigualdade no seio da União Européia. Esse último aspecto apresenta um elemento de atratividade para o MERCOSUL na medida em que esta ocorrência aproxima os dois blocos no tema das assimetrias e das respectivas políticas de coesão territorial. Por essa razão, recomenda-se um estudo comparado entre a União Européia e o MERCOSUL. No bojo dessa pesquisa, estaria também considerada a efetividade da política regional em reduzir as disparidades, não só com base em estudos já preparados como em termos de metodologias alternativas que possam captar distintas manifestações da questão posta em julgamento.

### **3.3.7. Integração e Sociedade – Participação de Atores Sociais**

As ações relativas às políticas regionais e de integração do Brasil e no MERCOSUL devem buscar a ampliação da participação da sociedade civil nos processos de sua concepção e gestão.

Na Europa há grupos sociais críticos em relação ao processo de integração porque apontam para problemas de participação nas decisões sobre a integração, conhecidos, em seu conjunto como ‘déficit de democracia’.

No Brasil, a herança recente da política regional provém da prática autoritária de governos militares que, aliás, esteve presente, de maneira uniforme e duradoura, nos

demais países que conformam o MERCOSUL, irradiando-se até o Chile. Esse fato da história recente do Cone Sul dá as pistas para a montagem de uma proposta de estudo que leve em conta essa constatação. A isso, deveria ser acrescentado a quase anulação das políticas regionais por regimes políticos democráticos baseados na percepção neoliberal de ação do estado.

O grau, a intensidade e a forma de combinar o desenvolvimento regional com a participação da sociedade civil irão indicar o que os cidadãos entendem por democracia e o que querem com sua existência. Do ponto de vista político, as políticas regionais podem e devem ser vistas como uma arena especial para o desenvolvimento e aprofundamento de experiências de democratização, tal como entende e verbalizou o Ministro de Estado para a Integração Nacional, Geddel Vieira Lima em seu pronunciamento na Sessão Solene de Abertura do Congresso.

### **3.3.8. Novos Temas para a Integração e Políticas Regionais**

No bojo do capitalismo internacional, foi percebida, ainda que não com a ênfase desejada, a novidade da internacionalização dos capitais latino-americanos, ou seja, das empresas locais que se tornam multinacionais, seja na América do Sul, seja em outros continentes. Muitas dessas empresas de capital aberto se fazem presente nos pregões da Bolsa de Valores de Nova Iorque, mostrando com isso seu grau de internacionalização.

Por outro lado, a característica essencialmente financeira do capitalismo é bastante acentuada, tanto assim que tem sido apontada como o epicentro da atual crise econômica.

Em ambos os casos (multinacionais e financeirização), há uma propensão da saída líquida de capitais dos países periféricos para o centro do capitalismo.

Estes dois temas, com suas razões particulares e comuns, deveriam ser objeto de investigação técnico-científica, de forma a que se possa aquilatar a justa medida de sua influência sobre as políticas regionais, identificando-se os (eventuais) novos circuitos de circulação da riqueza material das sociedades e sua influência sobre o território.

Não deixa de ser cabível neste caso, o desenvolvimento de pesquisas que tragam uma percepção renovada das políticas regionais com o fim da liderança do neoliberalismo. A propósito, é importante apropriar-se e aprofundar o significado da expressão ‘descentralização coordenada’, cunhada pela Professora Tânia Bacelar no Painel C3, como mote da nova política regional brasileira, em substituição ao ‘localismo atomizado’, praticado pelos liberais, que supervalorizam a instância local.

### **3.3.9. Fundos Estruturais da União Européia e FOCEM**

É plenamente cabível atrelar estudos comparados de mecanismos, facilidades e dificuldades de um e outro fundo ao cronograma de revisão do FOCEM, de forma a contribuir para o fortalecimento e aprofundamento desse mecanismo no MERCOSUL. Por outro lado, tal análise comparativa poderia redundar na identificação de mecanismos de apoio a sua ação pelo lado da demanda (capacitação, preparação de

projetos, etc.) tal como reclamado pelo representante do BID, Paolo Giordano, no Painel A2.

### **3.3.10. Para Além do MERCOSUL**

Na esfera da cooperação internacional, o Brasil, representado institucionalmente pelo Ministério da Integração Nacional e programaticamente pela PNDR e seus programas, não deve se limitar às ações comuns com seus sócios no MERCOSUL, já que nesta etapa da história o País aumentou consideravelmente sua interação com seus demais vizinhos da América do Sul.

Isso é palpável com a Iniciativa IIRSA, assim como com a própria União Européia, por meio de seus programas transfronteiriços, que abarca territórios extra-europeus. A ação conjunta transfronteiriça se torna particularmente importante quando se tem em vista a dimensão da fronteira do país e o conjunto de problemas e potencialidades que deixa entrever. A proposta que mais se torna evidente é a implantação de infra-estrutura que suportem redes de articulação, especialmente de logística, entre tantos espaços isolados. Este tema mostra quanto é grandioso o intento de se criar tais redes, já que o espaço geográfico a ser trabalhado é imenso.

Neste particular, a cooperação deve, necessariamente, envolver órgãos multilaterais como CEPAL, ILPES, BID, BIRD, IICA, INTAL, inclusive organismos especializados de outros blocos latino-americanos.

**PARTE IV – ANEXOS**

**Anexo I – Distribuição dos Palestrantes segundo Países e Painéis**

Subtema	Painel	Coordenadores Moderadores e	Palestrantes							Total
			Brasil	UE	Paraguai	Argentina	Uruguai	A. Latina	MERCOSUL	
A	A1	1	1	1	1					3
	A2	1		1		1		1	1	4
	A3	1	1	3						4
	A4	1	2	1						3
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>14</b>
B	B1	1	2	1						3
	B2	1	1	1				1		3
	B3	1	1	1				1		3
	B4	1	2	1						3
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>				<b>2</b>		<b>12</b>
C	C1	1	1	1						2
	C1	1	2							2
	C2	1		1				2		3
	C3	1	4							4
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>				<b>2</b>		<b>11</b>
Painel Inaugural		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>			<b>2</b>		<b>5</b>
Sessão Solene			<b>5</b>	<b>3</b>				<b>3</b>		<b>11</b>
<b>Total Geral</b>		<b>14</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>53</b>

## **Anexo 2 – Programação Do Congresso Internacional**

### **SESSÃO SOLENE DE ABERTURA**

Dia 3/12/2008, de 18:00 às 20:00h

#### **COMPOSIÇÃO DA MESA**

- Geddel Vieira Lima – Ministro de Estado da Integração Nacional do Brasil
- João Pacheco – Chefe da Delegação da União Européia no Brasil
- Pierre Colombier – Conselheiro de Cooperação e Ação Cultural da Embaixada da França no Brasil
- Ronald Hall – Geral da Unidade de Comunicação e Informação do Departamento Geral de Políticas Regionais da União Européia
- John Briscoe – Diretor do Banco Mundial para o Brasil
- Marcio Pochmann – Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Francisco Gaetani – Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil
- Carlos Basco – Representante do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no Brasil

Assinatura do Acordo de Cooperação entre o Ministério da Integração (MI) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Coquetel

de

Boas-Vindas

### **PAINEL INAUGURAL – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS REGIONAIS: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL**

Dia 4/12/2008, de 8:30 às 12:30h

EMENTA – Os países do MERCOSUL têm respondido aos desafios da globalização com renovado interesse na integração regional, transferindo mais responsabilidade e recursos para as instituições regionais. As iniciativas de integração podem ser importantes instrumentos de complementação às políticas nacionais e sub-nacionais. Entretanto, a distribuição dos custos e benefícios da integração regional e global pode ser assimétrica. Certas regiões ou grupos sociais podem ter suas oportunidades ampliadas, enquanto aqueles com menor capacidade de adaptação ao processo podem se deparar com caminhos diversos. A ausência de instrumentos políticos que compensem as assimetrias ameaça a coesão social e pode fazer retroceder a integração e a participação na economia global. Comparando a experiência da América Latina e a da Europa, o painel discute a estrutura política a ser adotada nos níveis supranacional, nacional e local, de modo a compensar os efeitos polarizadores possivelmente decorrentes do processo de integração na economia global.

#### **PALESTRANTES**

- Ronald Hall – Diretor Geral da Unidade de Comunicação e Informação (Regio B), da DG Regio
- Clélio Campolina – Professor Titular do Departamento de Economia e do CEDEPLAR/UFMG
- Sebastian Saez – Divisão de Comércio Internacional da CEPAL
- Truman G. Packard – Economista Senior do BIRD
- Francisco Ruíz Díaz López – Diretor de Integração do Ministério das Finanças do Paraguai

#### MODERADOR

- Liana Carleial – Diretora de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA

#### COORDENADOR

- Luiz Antonio da Eira – Secretário Executivo do Ministério da Integração Nacional

Lançamento do Boletim Regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional nº 7, da SDR/MI, e dos livros “Ensaio de Economia Regional e Urbana” e “A Dinâmica dos Municípios Brasileiros”, do IPEA

### **PAINEL A1 – O TRATAMENTO DAS DISPARIDADES REGIONAIS POR MEIO DE POLÍTICAS COMUNITÁRIAS: OS ENFOQUES DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL**

Dia 4/12/2008, de 14:00 às 16:00h

EMENTA: O painel trata da relevância e dos obstáculos postos pelas disparidades regionais ao processo de integração, enfatizando as estratégias já adotadas, ou que podem vir a ser adotadas, sob essa perspectiva.

#### PALESTRANTES

- Reinaldo Salgado – Chefe de Divisão de Coord. Econômica e Assuntos Comerciais do Mercosul, do MRE
- Raphaël Goulet – Chefe da Unidade Comunicação e Informação (Regio B), da DG Regio
- Fernando Masi – Diretor do *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya*

#### COORDENADOR

- Pedro Bandeira – Professor do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS

### **PAINEL A2 – AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL**

Dia 4/12/2008, de 16:30 às 18:30h

EMENTA – O painel realça aspectos essenciais dos dois processos de construção dos blocos, dando ênfase às suas especificidades e particularidades e à

utilização dos fundos comunitários de financiamento (FOCEM, no MERCOSUL; e Fundos Estruturais na UE), de forma a provocar uma reflexão sobre iniciativas técnicas e institucionais que podem ser promovidas facilitando decisões políticas pertinentes num futuro próximo.

#### PALESTRANTES

- Alain Barrau – Diretor da Representação do Parlamento Europeu na França
- Paolo Giordano – Coordenador do Setor de Integração e Comércio do BID
- Denise Obara – Coordenadora da UT FOCEM da Secretaria MERCOSUL
- Marta Beckerman – Professora da Universidad de Buenos Aires

#### COORDENADORA

- Emb. Maria Edileuza – Diretora do Departamento da Europa (DEU/MRE)

### **PAINEL A3 – COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: OS DESAFIOS NA AMÉRICA DO SUL E NA EUROPA**

Dia 5/12/2008, de 8:30 às 10:30h

EMENTA – O painel discute a importância das relações transfronteiriças, em seus diversos âmbitos e possibilidades, como elemento importante da integração cultural e política e econômica e como oportunidade de desenvolvimento para as regiões imediatamente envolvidas.

#### PALESTRANTES

- Jose Palma Andrés – Diretor de Cooperação Territorial (Regio E, DG Regio)
- José Luis Rhi-Sausi – Diretor do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI, Itália)
- Jean-Michel Berlemont – Adjunto ao Prefeito de Nancy, França

#### COORDENADORA

- Carla Barroso Carneiro – Diretora interina do Departamento América do Sul II (MRE)

### **PAINEL A4 – A INFRA-ESTRUTURA FÍSICA COMO FATOR DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Dia 5/12/2008, de 11:00 às 13:00h

EMENTA – O painel foca as necessidades e possibilidades da promoção da integração dos meios físicos de transporte e comunicação como forma de oportunizar o processo de integração econômica e como elemento de promoção do desenvolvimento regional. Tendo como base o plano de logística e transportes da UE e as iniciativas do IIRSA, cada palestrante deverá dar destaque aos aspectos que devem ser mais relevantes para o processo de desenvolvimento regional.

#### PALESTRANTES

- Ely Arima Takasaki – Coordenadora-Geral de Avaliação de Projetos de Grande Vulto, MPOG
- German Granda – Chefe da Unidade H3, do DG Regio
- Leandro Alves da Silva – Coordenação-Geral Econômica da América do Sul, MRE

#### COORDENADOR

- Ricardo Dias Ramagem – Coordenador-Geral de Planos e Ações Regionais, SDR/MI

### **PAINEL B1 – A REGIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE BALIZAMENTO DE INICIATIVAS NA PROMOÇÃO DE IMPACTOS TERRITORIAIS DIFERENCIADOS**

Dia 4/12/2008, de 14:00 às 16:00h

EMENTA – O painel trata das políticas, programas, ações ou estratégias que utilizam a regionalização dos espaços institucionais de atuação como forma de tratar com mais acuidade as particularidades e especificidades de cada compartimento referido. Assim, de acordo com os objetivos explícitos de cada uma das iniciativas propostas por políticas públicas que têm rebatimento territorial, os palestrantes devem buscar realçar a importância da regionalização em cada estratégia proposta. Preconiza-se a participação de entes Federais e Estaduais do Governo Brasileiro, bem como, se for viável, de representações da União Européia e do MERCOSUL.

#### PALESTRANTES

- Ramón Lopez Sanchez – Oficial de Relações Internacionais (Regio B1, DG Regio)
- Carlos Hermínio A. Oliveira – Superintendente de Desenvolvimento, Captação de Recursos e Programas Especiais, SEPLAN/SE
- Antonio Carlos F. Galvão – Diretor do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, CGEE

#### COORDENADOR

- Fábio Cunha – Diretor do Departamento de Programas no Norte e Nordeste, SPR/MI

### **PAINEL B2 – INDICADORES E METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS**

Dia 4/12/2008, de 16:30 às 18:30h

EMENTA – O painel trata da maneira como instituições voltadas para a produção ou análise de informações socioeconômicas atuam para dar suporte a políticas, programas ou ações com rebatimento territorial diferenciado, utilizando ou pretendendo utilizar informações primárias ou secundárias para monitoramento das desigualdades regionais e/ou avaliação dos impactos territoriais das ações promovidas.

#### PALESTRANTES

- Roger Cubitt – Chefe da Divisão de Indicadores Regionais e Informação Geográfica, Eurostat
- Luiz Rizzo – Consultor da Área de Gestão do Desenvolvimento Local e Regional, ILPES/CEPAL
- Eduardo Nunes – Presidente do IBGE

#### COORDENADOR

- Ronaldo Vasconcellos – Coordenador-Geral de Informação e Monitoramento de Políticas, SDR/MI

### **PAINEL B3 – QUESTÕES ATUAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dia 5/12/2008, de 8:30 às 10:30h

EMENTA – O painel foca questões relacionadas ao financiamento das políticas regionais, sobretudo aos instrumentos e mecanismos disponíveis para tal, 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 (Ex: Feder, Fundos Constitucionais, FNDR, etc). Será dado destaque particular a forma como estes instrumentos buscam se articular com políticas setoriais tradicionais de forma a ampliar o suporte a ações de desenvolvimento regional. Participação de representantes de entidades que estão diretamente envolvidas com a gestão do financiamento do desenvolvimento regional, na Europa, no Brasil e em outros países do MERCOSUL.

#### PALESTRANTES

- Juan Claudio Feliu Araya – Chefe do Programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR, Chile)
- Luís Madureira Pires – Diretor-Geral do FundEuropa
- Antonio Roberto Albuquerque - Diretor do Departamento de Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Regional, SDR/MI

#### COORDENADOR

- José Antônio da Silva Parente – Secretário da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, SCO/MI

### **PAINEL B4 – O PAPEL DA BOA GOVERNANÇA E DA INTEGRAÇÃO DE ATORES SOCIAIS NA GESTÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS**

Dia 5/12/2008, de 11:00 às 13:00h

EMENTA – O painel foca o papel da boa governança para a gestão de políticas regionais, bem como discute que instrumentos e mecanismos são utilizados para que processos de gestão possam ter condições de partida mais favoráveis. O painel discute, ainda, o papel dos atores sociais representativos no bom andamento da gestão de territórios prioritários, considerando aspectos como integração, gestão de interesses e

conflitos, controle social, formato da organização territorial, etc. Participação de entidades representantes dos atores sociais que estão envolvidos na gestão de políticas regionais, em diversas escalas.

#### PALESTRANTES

- João Faria – Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (Portugal)
- José Humberto Oliveira – Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA
- Márcia Damo – Secretária de Programas Regionais, SPR/MI

#### COORDENADOR

- Henrique Villa C. Ferreira – Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional, SDR/MI

### **PAINEL C1, PARTE I – AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ANTE OS AVANÇOS TEÓRICOS DOS ANOS 1990 E 2000**

Dia 4/12/2008, de 14:00 às 16:00h

EMENTA – Nas duas últimas décadas a produção teórica na área de conhecimento que trata 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, da desregulamentação econômica, da 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 macros blocos econômicos regionais e a ascensão da União Européia ensejaram o retorno à ordem do dia das políticas regionais e das experiências de desenvolvimento local. O objetivo desta mesa redonda é efetuar um balanço sobre as seguintes questões: em que medida o avanço teórico no trato da questão regional pode contribuir para uma maior clareza na relação entre desenvolvimento e região num país com as características brasileiras? Quais lições incorporar para promover um avanço na compreensão da questão regional brasileira atual?

#### PALESTRANTES

- Christian Azais – Professor Doutor da Universidade de Picardie Jules Verne (Amiens–França)
- Adriana Amado – Professora do Departamento de Economia, UnB.

#### COORDENADOR

- Liana Carleial – Diretora de Assuntos Regionais e Urbano, IPEA

## **PAINEL C1, PARTE II – AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ANTE OS AVANÇOS TEÓRICOS DOS ANOS 1990 E 2000**

Dia 4/12/2008, de 16:30 às 18:30h

### **PALESTRANTES**

- Élson Luciano Pires - Chefe Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, UNESP/RC
- Ricardo Machado Ruiz – Professor do Departamento de Economia e do CEDEPLAR/UFMG

### **COORDENADOR**

- Biagio ... – Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, BNB

## **PAINEL C2 – ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: LIÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

Dia 5/12/2008, de 8:30 às 10:30h

EMENTA – O objetivo deste painel é discutir estratégias para o desenvolvimento regional no Brasil. A clara necessidade de coordenação das políticas e instrumentos visando o desenvolvimento regional, deve estar articulada à estratégia de desenvolvimento para o país. Portanto, pretende-se neste painel discutir quais as estratégias de desenho da política regional, bem como responder às seguintes questões: quais as escalas territoriais devem ser passíveis de intervenção? Frente aos avanços teóricos observados nas últimas décadas, quais lições podem ser incorporadas no desenho de novas estratégias de desenvolvimento territorial e regional no país? Por outro lado, várias experiências mundiais de integração econômica propiciaram exemplos e impactos sobre o território importantes, se constituindo em exemplos para se discutir novas estratégias para o desenvolvimento regional no Brasil. O esgotamento ou a visão de que algumas estratégias de políticas regionais no Brasil devem ser repensadas, face a rápida evolução em tecnologias da informação e comunicação, o aumento do fluxo de comércio e o surgimento de novos blocos econômicos, portanto este painel irá discutir como pensar uma política de desenvolvimento regional, integrada à visão prospectiva de desenvolvimento e de inserção internacional do Brasil.

### **PALESTRANTES**

- Rosella Nicolini – Institut d’Anàlisi Econòmica – Universitat Autònoma de Barcelona (IAE/CSIC)
- Marisela Montoliu Muñoz – Grupo de Política e Estratégia Operacionais do Banco Mundial
- Ivan Silva – Chefe da Área de Gestão do Desenvolvimento Local e Regional, ILPES/CEPAL

### **COORDENADOR**

- Bruno Cruz – Diretor-Adjunto de Estudos Regionais e Urbanos, IPEA

### **PAINEL C3 – NOVOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dia 5/12/2008, de 11:00 às 13:00h

EMENTA – 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 o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, e de programas específicos. O objetivo desse painel é discutir os instrumentos de política regional no Brasil e no resto do mundo, o alcance e o efeito dessas políticas sobre as regiões mais deprimidas e sua população – de forma que permita a incorporação, para o desenvolvimento regional brasileiro, das experiências internacionais bem sucedidas e passíveis de implementação no Brasil, mas sem perder de vista as teorias e as estratégias de desenvolvimento regional que serão discutidas em outros painéis desse seminário.

#### **PALESTRANTES**

- José Sydrião de Alencar – Superintendente do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE/BNB)
- Liana Carleial – Diretora de Estudos Regionais e Urbanos, IPEA
- Eduardo Diniz – Assessoria da Presidência do BNDES
- Tânia Bacelar – Diretora e Consultora do Departamento de Ciências Geográficas, UFPE

#### **COORDENADOR**

- Saumíneo Nascimento – Diretor de Planejamento e Articulação de Políticas, SUDENE

#### **RELATOS E ENCAMINHAMENTO**

Dia 5/12/2008, de 14:00 às 15:30h

- Mauro Márcio Oliveira – Consultor do IICA

#### **ENCERRAMENTO**

Dia 5/12/2008, de 15:30 às 16:00h

- Henrique Villa C. Ferreira – Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI