



As Mesorregiões no Contexto da Nova
Política Federal de Desenvolvimento
Regional: Considerações Sobre
Aspectos Institucionais e
Organizacionais

Pedro Silveira Bandeira
UFRGS

Novembro de 2004

1. Introdução

Em dezembro de 2003 o Ministério da Integração Nacional divulgou um documento, produzido por duas de suas Secretarias¹, intitulado **“Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Proposta para Discussão”**. Nele é delineada uma nova abordagem para as ações da administração federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais. Em uma das seções desse texto, denominada **“Os Critérios Básicos da Política – Escalas e Instâncias de Referência”**, é afirmado que as Mesorregiões deverão ser privilegiadas como a escala preferencial de intervenção para as ações relacionadas com a nova abordagem que está sendo proposta:

“As ações serão (...) desenvolvidas preferencialmente à escala mesorregional. (...)”

A idéia é consolidar os Programas Mesorregionais dentro de uma agenda preestabelecida de ações, que inclui, prioritariamente: infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas”².

A opção prioritária por essa escala intitulada “mesorregional” parece consolidar de forma definitiva uma tendência observada, desde meados da década de noventa, tanto na literatura sobre o desenvolvimento regional no Brasil quanto na própria prática das políticas públicas relacionadas com o tema. Já há algum tempo, autores importantes vinham destacando a crescente heterogeneidade estrutural das macrorregiões³, que as tornava cada vez menos adequadas para servirem como referência exclusiva das ações de desenvolvimento regional. Da mesma forma, no âmbito da administração federal, já em 1995 um documento produzido pela Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, afirmava que, nas novas políticas regionais que viessem a ser adotadas no país, deveria ser considerada:

“... a incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de regionalização, em função da qual as atuais macrorregiões do país — cuja grande extensão geográfica e conseqüente

¹ A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Programas Regionais.

² POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PROPOSTA PARA DISCUSSÃO, p. 36.

³ Essa heterogeneidade foi apontada por Tânia Bacelar de Araújo, para o caso do Nordeste, no artigo intitulado “Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?”, publicado originalmente em 1995 e incluído em Araújo (2000).

heterogeneidade de características físicas e econômicas não permitem uma intervenção mais apropriada do Governo — seriam divididas em sub-regiões, áreas-programa e áreas de desenvolvimento local, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional”⁴.

Esse documento constitui um dos marcos iniciais do processo que acabou por resultar na implantação, pelo Ministério da Integração Nacional, de vários **Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas**, que continuam a ser implementados.

Tais Programas, embora ainda sejam bastante incipientes, constituem uma inovação importante – quanto ao estilo e quanto ao conteúdo – no contexto das políticas regionais desenvolvidas pelo governo federal. Ao tomarem como referência essa nova escala territorial menos abrangente – e ao privilegiarem ações voltadas para a articulação e para o “empowerment” dos atores locais, que criam condições para a mobilização do potencial endógeno dessas regiões – se distanciaram do paradigma tradicionalmente seguido pelas políticas regionais brasileiras, apoiado exclusivamente na escala macrorregional e centrado na oferta de incentivos e/ou na transferência de recursos públicos para as áreas menos desenvolvidas.

Ainda durante a década de noventa, em algumas das unidades da federação pôde ser observada uma preocupação similar no sentido de valorizar escalas territoriais mais próximas do nível local – e mais adequadas para a articulação de atores sociais e para a mobilização de forças endógenas. Algumas administrações estaduais se preocuparam em definir novas escalas territoriais para sua atuação, empreendendo esforços (nem sempre bem sucedidos) no sentido de implantar instâncias administrativas intermediárias, em nível regional.⁵

A valorização de escalas menos abrangentes que as tradicionalmente adotadas deve ser entendida como parte de um processo de ajuste das políticas regionais brasileiras ao novo paradigma dominante na área, que passou a enfatizar a importância da dinâmica interna das regiões – inclusive em termos políticos e sociais – como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento. A escala macrorregional, tradicionalmente

⁴ Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995, p. 22.

⁵ Um exemplo foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no Rio Grande do Sul, implantados a partir de 1991 e institucionalizados por uma Lei Estadual em 1994. Outro foi a tentativa de implantar uma regionalização administrativa em Minas Gerais, na administração Azeredo, que não chegou a consolidar-se. Em Santa Catarina, uma divisão regional baseada nas Associações de Municípios já era utilizada há algum tempo como referência para o planejamento estadual.

utilizada como referência exclusiva para as ações federais de desenvolvimento regional, ao implicar em territórios excessivamente heterogêneos, dificulta uma adequada mobilização potencial endógeno dos territórios.

Para alguns autores, como Benko e Lipietz⁶, a importância que passou a ser atribuída aos fatores endógenos, a partir dos anos oitenta, chega a caracterizar uma nova ortodoxia na disciplina. Contribuíram para a ascensão desse “novo paradigma”, por um lado, o interesse despertado pelo sucesso de algumas regiões, como os distritos industriais da “Terceira Itália” e, por outro, a insatisfação com os resultados das políticas “tradicionais” de desenvolvimento regional, que vinham sendo adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Como registra um texto de Ash Amin, publicado em 1998⁷, até recentemente as políticas de desenvolvimento regional adotadas tanto nos países desenvolvidos quanto nos do terceiro mundo eram, em regra, padronizadas, focalizadas em influenciar as decisões de localização das empresas, baseadas em incentivos fiscais e financeiros e dirigidas exclusivamente pelo Estado. As avaliações mostraram que os efeitos dessas políticas de tipo mais “antigo” foram modestos no sentido de estimular melhorias continuadas na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas. Embora tenham ajudado a elevar o emprego e a renda nas áreas mais pobres, em geral não geraram aumentos de produtividade comparáveis aos que ocorreram nas regiões mais ricas. Em outras palavras, elas não conseguiram estimular o surgimento de processos de desenvolvimento sustentado, com base na mobilização dos recursos locais.

Como resposta a esses resultados insatisfatórios, começaram a ser desenvolvidas outras alternativas no campo das políticas regionais, concebidas com a finalidade de promover a competitividade por meio da mobilização do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. Essas novas abordagens diferem nitidamente do enfoque anterior, tendendo a favorecer ações concebidas “de baixo para cima”, que envolvem múltiplos atores, que são específicas para cada região e que adotam uma perspectiva de longo prazo. As políticas associadas a esse “novo paradigma” baseiam-se no reconhecimento do fato de que o comportamento econômico assenta-se sobre bases sociais. Cada economia regional passou a ser encarada como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto locais, sujeita a mudanças condicionadas

⁶ BENKO et al. (1994), p. 10.

⁷ AMIN (1998). O autor é professor da Universidade de Durham, na Inglaterra. Os parágrafos a seguir resumem o argumento apresentado na parte inicial desse artigo.

não apenas por fatores econômicos *stricto sensu*, mas também pela história da região e por outros aspectos sociais e institucionais específicos. Como registra Amin, o novo enfoque atribui peso explicativo a fatores como a influência das instituições formais e informais, os valores e racionalidades específicos dos atores, as características culturais e comportamentais, e a composição das redes sociais e econômicas.⁸

No contexto dessa mudança, também passou a ser destacada a importância do “capital social”, conceito que recebeu ampla divulgação após a publicação de uma pesquisa de Robert Putnam sobre as regiões italianas, intitulado *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*⁹. Esse estudo relacionou o desempenho econômico e institucional dessas áreas às suas tradições cívicas e com à sua dotação de “capital social”, definido como aquelas “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.¹⁰

Um dos principais resultados da popularidade alcançada pelo livro de Putnam, bem como por outros de seus trabalhos posteriores, foi despertar a atenção do mundo acadêmico e dos formuladores de políticas públicas para essa noção de capital social, que passou a ser amplamente utilizada em vários contextos, como os debates relacionados com desenvolvimento econômico, com o combate à pobreza, com a educação ou com a saúde pública. No decorrer da década de noventa, o termo “capital social” acabou sendo incorporado ao discurso das principais organizações internacionais que atuam na promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Banco Mundial tornou-se, nesse período, um dos principais animadores do debate em torno do capital social. Além de patrocinar programas de pesquisa, a instituição passou a disponibilizar grande quantidade de material sobre o tema através da Internet, em um portal dedicado à discussão de questões relacionadas com o combate à pobreza.¹¹

⁸ AMIN (1998), p. 5.

⁹ Publicado inicialmente em inglês, em 1993, e posteriormente em português, pela Fundação Getúlio Vargas, em 1996, com o título de *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*.

¹⁰ Ver PUTNAM (1996-B), p. 177.

¹¹ O endereço da seção dedicada ao capital social no site da “Poverty Net” é www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm.

O interesse do Banco Mundial pelo “capital social” está relacionado com uma mudança mais ampla de sua abordagem sobre o desenvolvimento, após o início da gestão de James Wolfenson à frente da instituição, a qual tem sido marcada por uma maior preocupação com a temática institucional. A mudança de enfoque fica bem caracterizada pelas posições apresentadas em vários documentos publicados pelo Banco nesse período, como o *World Development Report 1997: The State in a Changing World*,¹² onde se constata uma crescente influência institucionalista sobre a atuação da organização.

No contexto dessa mudança de posição, passou a ser novamente valorizada a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, reduzindo-se a influência da ortodoxia econômica de inspiração liberal, com sua ênfase quase exclusiva na importância do papel dos mercados, que caracterizou o período de predomínio do “Consenso de Washington”. A responsabilidade pela mudança no enfoque do Banco sobre a questão do desenvolvimento tem sido atribuída à influência de dois de seus dirigentes: James Wolfensohn, o Presidente do Banco, e Joseph Stiglitz, que foi por alguns anos economista-chefe da instituição. Parte da literatura mais recente usa a expressão “Post-Washington Consensus” (PWC) para caracterizar essa nova abordagem, que incorpora o reconhecimento da centralidade das dimensões social e política nos processos de mudança econômica. Incorpora, ainda, uma nova concepção de governança, onde a sociedade civil passa a ser vista, essencialmente, como uma instância de mobilização do capital social.

Uma das primeiras manifestações concretas dessa mudança de enfoque foi a maior atenção que passou a ser dada pelo Banco Mundial e por outras instituições similares à adoção de procedimentos participativos na formulação e implementação de programas e projetos. A experiência do Banco, bem como de outras instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, mostrou que a falta de participação da comunidade costumava constituir-se em uma das principais causas de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. A ausência de uma interação suficiente com os segmentos relevantes da sociedade fazia com que muitos projetos e programas que haviam sido financiados por essas instituições fossem mal concebidos e implementados, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos.

Além disso, se havia tornado cada vez mais evidente o fato de que, quando não era engajada nos processos de concepção, implementação e

¹² WORLD BANK (1997).

avaliação, a comunidade tendia a não se identificar com os projetos e programas, reduzindo sua sustentação política e aumentando a probabilidade de que se tornassem efêmeros. Como consequência dessa falta de envolvimento dos segmentos direta ou indiretamente nelas interessados, muitas ações governamentais gestadas e geridas “de cima para baixo” não sobreviviam às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabavam por ser substituídas por outras que, conduzidas da mesma maneira, se mostravam igualmente efêmeras, causando grande desperdício de recursos e aumentando o descrédito em relação às ações empreendidas pelo setor público.

Daí a preocupação com questões como participação e “ownership” (apropriação das iniciativas por parte da população), presente em muitos dos documentos relacionados com o novo paradigma. Exemplo disso é o texto de uma palestra proferida por Joseph Stiglitz em Genebra, em 1998, intitulada *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*:

“(…) key ingredients in a successful development strategy are ownership and participation. We have seen again and again that ownership is essential for successful transformation: policies that are imposed from outside may be grudgingly accepted on a superficial basis, but will rarely be implemented as intended. But to achieve the desired ownership and transformation, the process that leads to that strategy must be participatory. Development cannot be just a matter of negotiations between a donor and the government. Development must reach deeper. It must involve and support groups in civil society; these groups are part of the social capital that needs to be strengthened, and they give voice to often-excluded members of society, facilitating their participation and increasing ownership of the development process. By involving these groups, the process of strategy formulation may be able to elicit the commitment and long-term involvement that is necessary for development to be sustainable. Ownership and participation are also necessary if the development strategy is to be adapted to the circumstances of the country; our research shows that projects with higher levels of participation are in fact more successful, probably in part because those projects make fewer erroneous assumptions about the needs and capabilities of beneficiaries.”¹³

¹³ “(…) os ingredientes básicos de uma estratégia de desenvolvimento bem sucedida são a apropriação e a participação. Nós temos visto, repetidamente, que a apropriação é essencial para a transformação bem sucedida: políticas que são impostas 'de fora' podem ser relutantemente aceitas de forma superficial, mas raramente serão implementadas de forma adequada. No entanto, para alcançar as desejadas apropriação e transformação, o processo que leva à formulação de uma estratégia precisa ser participativo. O desenvolvimento não pode ser apenas objeto de negociações entre um doador e o governo. O desenvolvimento deve ir mais fundo: deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos são parte de um capital social que precisa ser fortalecido, e eles dão voz a membros da sociedade que freqüentemente são excluídos, facilitando sua participação e crescente apropriação do processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de uma estratégia pode ser capaz de assegurar o compromisso e o

Vários outros textos e manifestações públicas de dirigentes evidenciam a preocupação que o Banco Mundial teve, no final dos anos noventa, no sentido de promover um “novo paradigma” para as políticas de desenvolvimento, no qual a temática do capital social ocupa papel de destaque. Ao participar de uma conferência internacional sobre Democracia, Economia de Mercado e Desenvolvimento, realizada na Coreia do Sul em 1999, Joseph Stiglitz (então ainda economista-chefe do Banco) denominou o enfoque emergente de *Comprehensive Development Paradigm* (Paradigma Abrangente do Desenvolvimento), destacando as diferenças entre a nova abordagem e a antiga:

“The comprehensive development paradigm contrasts with the dominant paradigm of the past half-century, which focused more narrowly on certain economic, or even more narrowly, allocative issues. (...)

Since then we have come to see these perspectives as too narrow: they may be necessary conditions (and even that has been questioned), but they are far from sufficient. (...)

The inadequacy of the traditional, narrowly economic approach has been highlighted by the experience in Russia and many of the other economies in transition. According to the standard model, the former socialist regime, with its central planning (which by necessity was informationally inefficient), distorted prices, and attenuated incentives, led to outputs that were markedly below the economy's potential output. Reforms - privatization, free market prices, decentralization - even if not perfectly implemented, should have moved the economy far closer to its potential, and output should have risen. Since at the same time defense expenditures were cut back drastically, consumption should have increased markedly (unless savings increased - which did not happen). But in fact, output and consumption in most of the former socialist countries remains markedly below their levels of a decade ago, when the transition began. Part of the explanation lies in the destruction of organizational capital; part lies in the fact that far more than privatization is required to make an effective market economy; but yet another part of the explanation lies in the destruction of the already weak social capital, manifested in the growth of the so-called mafia.”¹⁴

envolvimento de longo prazo que são necessários para que o desenvolvimento seja sustentável. Apropriação e participação são também necessárias se a estratégia de desenvolvimento precisa ser adaptada às circunstâncias do país; nossa pesquisa mostra que projetos com maiores níveis de participação são, de fato, melhor sucedidos, provavelmente em parte porque esses projetos fazem um número menor de suposições errôneas sobre as necessidades e capacidades dos beneficiários.” - STIGLITZ (1998-A).

¹⁴ “O paradigma abrangente do desenvolvimento contrapõe-se ao paradigma dominante no último meio século, que estava focalizado, de forma estreita, em alguns aspectos econômicos, ou mais estreitamente ainda, em aspectos alocativos. (...).

Referências similares à mudança de paradigma e ao capital social podem ser encontradas em vários outros documentos produzidos pelo Banco Mundial no final dos anos noventa, ou em manifestações de seus dirigentes, como *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, de Wolfensohn, de 1999, ou *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes e More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, ambos de autoria de Stiglitz e publicados em 1998.

Embora o apoio do Banco Mundial com certeza tenha contribuído para o aumento da pesquisa em torno do conceito de capital social, não se pode atribuir sua popularidade exclusivamente ao suporte dessa ou de outras instituições. Na verdade, o próprio surgimento desse conceito insere-se em um processo mais amplo de renovação do interesse pelas dimensões sociais e institucionais do desenvolvimento.

Um dos principais desenvolvimentos da literatura recente sobre o tema do capital social foi a distinção estabelecida entre três tipos, denominados em inglês de "bridging" e "bonding" e "linking". Essa diferenciação, surgida no contexto da discussão sobre a relevância do capital social para o combate à pobreza, tem relevância também para outras áreas, como a do desenvolvimento regional. O capital social de tipo "bonding" seria constituído por redes caracterizadas por laços fortes, que unem pessoas que apresentam características similares, como familiares e amigos próximos. O de tipo "bridging", por sua vez, seria originado pela existência de redes compostas por laços horizontais (não-hierárquicos), mais fracos, que ligam pessoas (ou

Desde então nós passamos a considerar essas perspectivas excessivamente estreitas: elas podem concentrar-se em condições que são necessárias (e até mesmo isso foi contestado), mas que estão muito longe de serem suficientes. (...)

A inadequação da abordagem tradicional, estreitamente econômica, foi destacada pela experiência da Rússia e de muitas das outras economias em transição. Conforme o modelo padrão, o antigo regime socialista, com seu planejamento centralizado (que era inevitavelmente ineficiente do ponto de vista informacional), distorcia preços e reduzia incentivos, levando a níveis de produção que ficavam muito abaixo do produto potencial da economia. As reformas – privatização, preços de livre mercado e descentralização – mesmo que implementadas de forma imperfeita, deveriam ter aproximado a economia de seu potencial, e o produto deveria ter aumentado. Já que à mesma época as despesas militares foram drasticamente reduzidas, o consumo deveria ter crescido bastante (a menos que a poupança tivesse aumentado - o que não aconteceu). Na verdade, a produção e o consumo na maior parte dos antigos países socialistas continua marcadamente abaixo de seu nível de uma década atrás, quando a transição começou. Parte da explicação para esse fato pode ser atribuída à destruição do capital organizacional; outra parte deve-se a que é necessário muito mais do que apenas a privatização para construir uma economia de mercado efetiva; mas ainda outra parte da explicação está na destruição de um capital social que já era fraco, refletida no crescimento de organizações criminosas semelhantes à Máfia." - STIGLITZ (1999), pp. 3-4.

organizações) caracterizadas por diferentes perfis sociais, políticos ou econômicos.

No entanto, como destaca o *World Development Report 2000-2001* – documento publicado pelo Banco Mundial, que tratou do combate à pobreza – uma abordagem do capital social que ficasse restrita a apenas esses dois tipos ficaria exposta à crítica de que ignora as relações de poder. Por esse motivo, foi incorporado à discussão um terceiro tipo, o "linking", constituído por redes que estabelecem elos verticais que ligam as comunidades – especialmente as comunidades pobres – às instâncias onde são tomadas as decisões que afetam o seu bem estar.¹⁵ Embora essa distinção tenha sido desenvolvida tendo em vista a questão do combate à pobreza, seus termos básicos – ligações "fortes" entre semelhantes, ligações "fracas" entre diferentes e ligações que possibilitam exercer influência sobre a tomada de decisões – são relevantes em outros contextos, como o do desenvolvimento regional.

Outro desenvolvimento teórico relevante para a discussão apresentada neste texto refere-se ao surgimento e à difusão, especialmente a partir de meados da década de oitenta, de uma nova abordagem normativa que, na teoria política, recebeu a denominação de "democracia deliberativa"¹⁶. Uma de suas principais referências é a teoria da ética comunicativa de Jürgen Habermas. Sua proposição principal é que a ampla deliberação pública dos cidadãos é essencial para a legitimidade das decisões democráticas. Uma das áreas em que essa abordagem tem tido um impacto significativo é a do planejamento urbano, onde inspirou o surgimento de correntes como as denominadas de "collaborative planning" ou "communicative planning"¹⁷. Estas abordagens enfatizam a importância da formação de consensos, e da interação dos formuladores de políticas com a comunidade, nas atividades de planejamento.

1.1. Objetivos

Tendo em vista essas considerações, a opção da Nova Política de Desenvolvimento Regional, no sentido de fortalecer a atuação do Ministério da

¹⁵ WORLD BANK (2000), p. 128. "Bridge" significa "ponte", "to bond" significa "colar" e "link" significa "elo" ou "ligação".

¹⁶ Ver BOHMAN e REHG (1997).

¹⁷ Alguns dos principais autores associados a essas correntes são, na Inglaterra, Judith Healey e, nos Estados Unidos, John Forester, da Rutgers University, e Judith Innes, de Berkeley.

Integração Nacional no nível das mesorregiões, uma escala territorial menos abrangente e mais propícia à articulação de atores sociais, deve ser vista como um passo importante no sentido de possibilitar a “atualização” da forma como atua a administração federal. A articulação de atores sociais deve ser vista como um requisito para a mobilização do potencial endógeno das regiões e para o fortalecimento dos diferentes tipos de capital social local. A opção por uma escala menos abrangente também torna possível que as práticas envolvidas na formulação de políticas e ações relacionadas com o desenvolvimento regional se aproximem dos padrões ideais estabelecidos pela teorização em torno do conceito de democracia deliberativa.

No entanto, é preciso registrar que essa opção, sem dúvida correta, no sentido de atuar preferencialmente na escala mesorregional, complementar e alternativa à das macrorregiões, é também problemática. Trata-se de uma opção correta porque, além de criar condições para essa “atualização”, também responde ao consenso que progressivamente se formou em torno da insuficiência da escala macrorregional como única referência territorial das políticas federais de desenvolvimento regional e de enfrentamento das desigualdades regionais¹⁸. No entanto, é uma opção problemática porque suscita várias questões sobre como devem ser estabelecidas bases institucionais e organizacionais adequadas para a implementação de ações nesse novo nível territorial.

Além disso, é preciso destacar que a tarefa de implantar e consolidar as bases institucionais e organizacionais necessárias para a implementação de ações de promoção do desenvolvimento no nível mesorregional, no Brasil, não constitui tarefa fácil. Embora já estejam sendo implementados vários Programas de Mesorregiões, ainda é prematuro afirmar que a atuação nessa nova escala está consolidada. Em primeiro lugar, tais Programas ainda são incipientes: o volume de recursos alocados para sua execução é pouco expressivo, os instrumentos de política regional existentes ainda precisam ser ajustados às necessidades da atuação nessa escala e há demora e indefinição quanto à criação de novos instrumentos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Em segundo lugar, e isto talvez seja o mais importante, no Brasil quase não existem identidades territoriais

¹⁸ Leonardo Guimarães Neto, em um texto publicado em 1997, expressa esse consenso ao propor a adoção de uma escala territorial mais adequada como referência para as políticas regionais, para permitir que seja realizada “... uma espécie de sintonia fina que considere, simultaneamente com a mobilização local, as formas de interferência do poder público que possam consolidar ou despertar as potencialidades de cada sub-região.” (Guimarães Neto 1997, p. 82).

consolidadas nessa escala, que facilitem o processo de articulação dos atores locais.

O presente texto propõe-se a discutir algumas das questões relacionadas com a tarefa de implantar o aparato institucional e organizacional adequado para a atuação em escala mesorregional. Não se pretendeu apresentar uma revisão abrangente dos debates sobre temas relevantes para as questões aqui discutidas, embora em alguns pontos se tenha buscado apoio na literatura disponível.

O primeiro conjunto de questões abordado refere-se ao problema de definir o que é (ou deve ser) uma “mesorregião”. Qual deve ser a característica definidora desse recorte territorial? Quais critérios devem ser usados pelo Ministério da Integração Nacional para delimitar as mesorregiões que venham a ser objeto de suas ações? Quais os parâmetros mais adequados para afirmar que o conjunto A de municípios deve ser considerado uma mesorregião, no contexto da nova política de desenvolvimento regional, ao passo que o conjunto B não deve ser assim caracterizado? Ou para estabelecer se a área (ou município) X deve ou não ser incluída na mesorregião Y? Cabe discutir também, neste contexto, a relação entre critérios de elegibilidade, que definem a possibilidade de acesso de um território aos benefícios da nova política, e critérios de regionalização, que devem presidir a definição da abrangência territorial de uma área que venha a ser objeto das ações nova política.

O segundo conjunto de questões refere-se à infra-estrutura institucional e organizacional necessária para a atuação em escala mesorregional. Os Fóruns Regionais têm sido a principal instância de articulação de atores nas áreas em que o Programa de Mesorregiões do Ministério da Integração foi implantado até o momento. Torna-se necessário discutir, com base tanto na experiência dos Programas já em execução quanto na experiência internacional, quais os formatos e papéis mais adequados para esses Fóruns, em cada contexto. Deve-se estabelecer critérios para escolher os atores, que participando de cada Fórum, devem ser envolvidos na “construção” da região. É preciso discutir, ainda, como tais atores podem ser convencidos da importância da sua participação efetiva nesse processo. Devem ser analisadas as formas de representação nos Fóruns já existentes, para que se extraiam lições sobre como adaptá-las a novos contextos. Deve ser também avaliado o papel que pode ser desempenhado por outros tipos de organizações, como Agências Regionais de Desenvolvimento, e qual a sua relação formal com os Fóruns da Mesorregiões.

Na seção seguinte é apresentada uma proposta de seqüência de ações a serem adotadas para a criação e implantação de uma mesorregião. Tal proposta apóia-se nos resultados das discussões sobre a definição dos critérios que devem ser utilizados para definir o que deve ser uma mesorregião (tanto em termos de elegibilidade quanto de abrangência territorial) e sobre a infraestrutura institucional e organizacional necessária para o funcionamento dos Programas de Mesorregiões.

Na última seção são discutidos dois outros aspectos relacionados com o tema das mesorregiões. O primeiro diz respeito às estratégias alternativas para a ampliação dos programas em escala mesorregional. O segundo refere-se à potencialidade do aparato institucional implantado nas mesorregiões para servir de base para um modelo mais amplo de gestão, baseado na interação entre a administração federal e a comunidade, em escala mesorregional.

Ao se discutir a ampliação dos Programas de Mesorregiões, no contexto de uma nova política federal de desenvolvimento regional, torna-se necessário buscar respostas adequadas para todas questões. O presente texto pretende constituir-se em uma contribuição nesse sentido.

2. Critérios para a Definição de Mesorregiões

O primeiro ponto a abordar, ao se discutir a atuação do Ministério de Integração Nacional na escala mesorregional, no contexto da nova política que está sendo proposta, consiste em definir as características que uma mesorregião deve apresentar para que nela possam ser bem sucedidas as ações dessa nova abordagem, que se vincula a uma visão do desenvolvimento preocupada em dar maior atenção “para as forças endógenas do sistema regional e para o tecido sociocultural presente nas regiões”¹⁹. Essa questão é relevante tanto no caso da implantação de novos Programas de Mesorregiões quanto no da realização de eventuais ajustes na abrangência territorial de Programas já em execução.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que o problema da abrangência territorial não envolve apenas considerações quanto ao “tamanho” da área, seja em quilômetros quadrados ou número de habitantes. Outro ponto a enfatizar é que esta questão não se confunde com o tema da elegibilidade da

¹⁹ Nova Política, p. 9.

mesorregião para acesso aos diferentes instrumentos da nova política. Uma área pode, ao mesmo tempo, apresentar indicadores de carência, pobreza ou falta de dinamismo econômico que a habilitem para alcançar os benefícios da nova política e, por suas características sócio-econômicas, institucionais e culturais, constituir um terreno pouco fértil para que se promova a mobilização de suas forças endógenas, aspecto aqui considerado central para a definição da abrangência de uma mesorregião.²⁰ Finalmente, é preciso destacar que pode ter conseqüências funestas para a nova política uma opção no sentido de ignorar esta questão, simplesmente adotando uma das divisões regionais já existentes, como as utilizadas para classificação de dados estatísticos, sem levar em conta a necessidade de ajustes que favoreçam a articulação e mobilização dos atores locais.

O ponto essencial a ter em vista nesta discussão é que a abrangência territorial deve privilegiar a funcionalidade das mesorregiões como espaços de articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso na articulação desses atores é fundamental para que as regiões sejam (ou se tornem) entidades social e politicamente relevantes, não se constituindo apenas em substrato passivo de ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”. Sobre essa passividade, cabe lembrar aqui o que afirma Sergio Boisier:

“La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste - como por lo demás prueba la experiencia histórica - en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados ‘regiones’”²¹.

²⁰ Talvez seja adequado, no contexto da nova política, estabelecer uma distinção entre escala de articulação de atores e escala de elegibilidade. Assim, uma mesorregião (escala de articulação de atores) poderia conter tanto sub-regiões elegíveis quanto não elegíveis para obterem benefícios de instrumentos da política, conforme indicadores de grau de desenvolvimento e dinamismo econômico.

²¹ “A planificación do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o Estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região, como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas - como mostra a experiência histórica - em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de ‘regiões’” - BOISIER (1995), pp. 47-48.

Na ausência de uma adequada articulação dos atores locais, uma região não constitui uma “comunidade” no sentido proposto por Boisier, sendo dificultadas ao extremo as ações que busquem dinamizar o seu potencial endógeno. Além disso, a articulação e a mobilização dos atores locais são especialmente importantes para que a região se torne um ente politicamente relevante.

A relevância política pode ser decisiva na medida em que, em um contexto de intensa disputa por recursos públicos escassos, a própria sustentação das ações da nova política centradas no nível mesorregional, no longo prazo, pode depender da capacidade que os atores interessados apresentem no sentido de articular-se para defender a manutenção e o aprofundamento dos Programas nessa escala. A atuação nesse nível será fortalecida caso venha a formar-se uma coalizão de atores, de diferentes partes do país, que se engajem em ações de “advocacy” em defesa dos Programas de Mesorregiões junto às instâncias políticas. Por esse motivo, torna-se ainda mais importante delinear mesorregiões cuja abrangência territorial favoreça a articulação de atores sociais, políticos e econômicos, regiões que possam constituir-se em “entes coletivos” capazes de dar sustentação política às ações que as beneficiam.

Para que se alcance esse resultado, é preciso compreender os processos que contribuem para “criar” regiões que possam apresentar essa característica de se constituírem em “entes coletivos”. Nesse sentido, é importante registrar que a literatura recente sobre a institucionalização de regiões destaca que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processos de interação social, política e econômica que se desenvolvem ao longo da história. O Prof. Anssi Paasi, da Universidade de Oulu, na Finlândia, referido como uma das principais autoridades sobre o tema²², critica as abordagens que ignoram o fato de que as regiões surgem como resultado de processos históricos, ou que as consideram apenas categorias mentais geradas pelos pesquisadores de forma conveniente para organizar suas informações:

“(…) Thus major problems have been, it seems to me:

§ the understanding of regions as non-historical frames or settings, in which various natural and cultural phenomena are arranged;

²² Seu artigo “The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity”, publicado em 1986, constitui referência obrigatória sobre o tema.

§ reducing regions to purely 'mental categories', which the researcher creates on the basis of his needs to classify his or her research objects.²³

Ao se buscar institucionalizar novas mesorregiões no Brasil (ou redefinir a abrangência territorial das já implantadas), o problema a ser enfrentado consiste em identificar como os processos de construção e consolidação de territorialidades nessa escala podem ser influenciados (no caso, acelerados) pela intervenção do poder público. Para Paasi, a “construção” histórica, ou institucionalização, de uma nova unidade territorial envolve quatro aspectos, que não necessariamente constituem “etapas” distintas e consecutivas²⁴:

- 1) A definição da forma ou abrangência territorial da região;
- 2) A formação de uma imagem conceitual e simbólica da região;
- 3) O desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação efetiva da existência da região às diferentes práticas e formas de organização da sociedade;
- 4) O estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associada à consciência regional da comunidade.

A forma ou abrangência depende, em última análise, do alcance espacial das práticas territorializadas de interação que constituem a base para a existência da região. Por esse motivo, ao se buscar acelerar o processo de institucionalização, conferindo existência formal à região e definindo sua abrangência por meio de um instrumento legal, deve-se atentar para o rebatimento territorial das redes sociais, econômicas e político-administrativas já existentes. A abrangência dessas redes expressa o alcance das práticas de interação social, econômica e política que definem a região. A tentativa de implantar um recorte territorial que não respeite esse rebatimento – excluindo áreas que são alcançadas por essas redes, ou incluindo zonas predominantemente integradas a outras redes territoriais – entrará em choque com práticas e realidades já estabelecidas e sedimentadas, criando entraves para o próprio avanço do processo de institucionalização.

O segundo aspecto (ou etapa) – a formação de uma imagem conceitual e simbólica da região – serve para distinguí-la de outros territórios

²³ “Portanto, em minha opinião têm sido problemas importantes:

§ o entendimento das regiões como quadros ou locais não históricos, nos quais diferentes fenômenos naturais ou culturais estão arranjados;

§ a redução das regiões puramente a ‘categorias mentais’ que o pesquisador cria com base nas suas necessidades, para classificar seus objetos de pesquisa.” - PAASI (2000), p2.

²⁴ Conforme PAASI (1986).

na consciência de seus habitantes, constituindo o substrato para a formação de uma identidade regional. Essa imagem conceitual e simbólica pode apoiar-se em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais que diferenciem a região de outras áreas. Especialmente importante, nesse contexto, é o fato de a região receber um nome, que sintetize essa idéia de identidade diferenciada. Neste ponto, há amplas possibilidades de intervir de forma deliberada no sentido de acelerar o processo de institucionalização. A divulgação de manifestações culturais características da região, a promoção de pesquisas sobre a história local, a inclusão de temas relacionados com a região nos currículos escolares, constituem exemplos de ações nesse sentido.

Outro aspecto importante do processo de institucionalização consiste no surgimento de instituições e organizações de abrangência regional, ou identificadas com a região. O surgimento dessas instituições e organizações contribui para ampliar, aprofundar e consolidar práticas “regionais” em diferentes esferas, como as da política, da economia, da sociedade civil e da administração pública.

A implementação de um Programa federal de apoio ao desenvolvimento de uma mesorregião, acompanhado da criação de um Fórum que aglutine os atores locais, constitui exemplo de intervenção relativa a este aspecto. No entanto, é preciso destacar que a eficácia da contribuição dos Programas de Mesorregiões para o processo de institucionalização depende de que sejam alcançados resultados significativos, de forma continuada, que ajudem a reforçar as redes de interação e a imagem simbólica da região.

O estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, acompanhado pela consciência regional da sociedade local, constitui a etapa final do processo de institucionalização. Para Paasi, neste estágio consolida-se a existência de uma identidade regional, que se refere tanto à base física e material (natureza, paisagem, cultura, economia, etc) quanto à esfera mental, que envolve a fixação de uma imagem da região, tanto entre seus habitantes quanto entre os de outras áreas.

Não é claro, para o caso brasileiro, qual possa ser o status administrativo alcançável pelas mesorregiões, no longo prazo. Como será discutido em outra seção deste texto, talvez elas possam, no futuro, vir a transcender às ações do Ministério da Integração, tornando-se também espaços de referência para ações de outros órgãos da administração federal. O importante a registrar é que, se adequadamente apoiado e conduzido, o processo de institucionalização poderá resultar em um aumento expressivo no

grau de “consciência regional” dos habitantes dessas áreas, fazendo com que eles se tornem mais propensos a cooperar na defesa de interesses que possam ser caracterizados como “da região”.

Feitas essas considerações, cabe discutir orientações práticas para a delimitação territorial de novas mesorregiões e para eventuais ajustes na abrangência das já existentes, problemas que deverão ser enfrentados pelo Ministério da Integração para a implementação da nova política de desenvolvimento regional. Nesse sentido, propõe-se que sejam levados em consideração, prioritariamente, os seguintes pontos, discutidos adiante nesta seção:

- a) A delimitação deve basear-se na identificação de redes de articulação regional já existentes;
- b) Devem ser aproveitados elementos simbólicos capazes de contribuir para a formação ou para o fortalecimento de uma identidade da região;
- c) A abrangência territorial da região deve ser definida de modo a assegurar que seja alcançado um patamar mínimo de densidade institucional.

Evidentemente, outros pontos também precisam ser levados em conta nessa delimitação, como a dimensão em termos de extensão geográfica ou de número de habitantes. Quão grande ou quão pequena deve ser uma mesorregião? Não parece ser fácil definir critérios adequados quanto a esta questão. A União Européia utiliza, como base para suas políticas regionais, as regiões NUTS (sigla que significa Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas), nas quais é subdividido o território dos países europeus. Essa divisão tem caráter hierárquico e favorece critérios institucionais, ou seja, tem como referência básica os níveis das divisões administrativas do território dos países-membros.²⁵ Os valores máximos e mínimos de população adotados para os diferentes níveis são os apresentados na tabela a seguir:

²⁵ European Regional Statistics: Reference Guide, seção I.1.

Tabela 1

Limites de População para as regiões NUTS da União Européia

Nível	Mínimo	Máximo
Regiões NUTS 1	3.000.000	7.000.000
Regiões NUTS 2	800.000	3.000.000
Regiões NUTS 3	150.000	800.000

Fonte: REGULATION (EC) No. 1059/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 26 May 2003, on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS).

A definição de quais os critérios e limites mais adequados para o caso brasileiro deverá levar em conta o problema constituído pelas áreas de muito baixa densidade de povoamento, em que a adoção de um critério demográfico rígido pode gerar regiões demasiado extensas para que a articulação de atores seja praticável. De forma similar, a imposição de um patamar máximo inadequado, em termos de população, pode criar problemas no sentido inverso. Isso poderá ocorrer, por exemplo, caso se venha a cogitar, no futuro, de implantar programas deste tipo em mesorregiões que incluam áreas metropolitanas.

No entanto, um argumento importante pode ser apresentado em favor de mesorregiões mais extensas ou mais populosas: elas terão condições de mobilizar maior apoio político para os seus Programas do que áreas menores. Tipicamente, uma mesorregião maior contará com uma bancada expressiva e diversificada (em termos partidários) no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas estaduais. Aglutinando parcelas importantes dos eleitorados dos estados cujos territórios dela fazem parte, suas demandas não poderão ser facilmente ignoradas pelas instâncias políticas, o que proporcionará maior sustentação aos respectivos Programas. Áreas muito pequenas, ou com muito pouca população, terão menor peso político, por representarem um número de votos bem menos expressivo.

As mesorregiões que têm sido objeto de ações do Ministério da Integração Nacional nos últimos anos variam muito quanto ao tamanho, tanto em termos de extensão territorial quanto de população. Uma publicação do Ministério, lançada provavelmente em 2001, arrolava 14 mesorregiões. A mais extensa – a da Chapada das Mangabeiras – abrangia 253,7 mil km², sendo mais de 25 vezes maior do que a menos extensa – a da Bacia do Itabapoana – que tinha apenas 10 mil km². Em termos demográficos, a maior era a da Zona da

Mata Canavieira Nordestina²⁶, com 9.738,1 milhões de habitantes, enquanto a menor era a do Alto Solimões, com 186,4 mil habitantes. A primeira dessas mesorregiões ultrapassaria o critério máximo para as regiões NUTS de Nível 1, enquanto a segunda por pouco excederia o mínimo exigido para as regiões NUTS de Nível 3.

Talvez o procedimento mais adequado para decidir o tamanho das mesorregiões seja, num primeiro momento, privilegiar os três critérios listados anteriormente, evitando que a imposição de uma dimensão máxima ou mínima se sobreponha à configuração das redes sociais, aos “estoques” de elementos simbólicos capazes de compor identidades regionais ou ao requisito de uma densidade institucional mínima. Nos casos em que a observância destes critérios resulte em territórios excessivamente heterogêneos, ou muito extensos, a estrutura institucional a ser definida deverá adequar-se a esse fato, eventualmente exigindo a institucionalização de sub-regiões dentro de algumas mesorregiões.

O ideal, no logo prazo, é que se possa chegar no Brasil à institucionalização de múltiplas escalas territoriais. No entanto, esse não pode ser um processo artificial, imposto “de cima para baixo”.²⁷ Deve, isso sim, resultar de uma construção que envolva os próprios atores de cada área. Por enquanto, no que tange à extensão, talvez se deva ficar com o “princípio” de que, na ausência de motivos fortes que recomendem o contrário – relacionados com os três critérios discutidos a seguir – devem ser evitadas mesorregiões tão grandes que mais pareçam macrorregiões, ou tão pequenas que mais pareçam microrregiões.

2.1. Identificação da Abrangência das Redes Existentes

A primeira tarefa no processo de “criar” novas mesorregiões consiste em identificar a ocorrência (e o alcance territorial) de práticas de interação social, política e econômica que possam servir de base para a definição da abrangência da região a ser institucionalizada. Nesse sentido, é preciso registrar que, de uma maneira geral, na atualidade parecem ser

²⁶ Documentos mais recentes do Ministério da Integração Nacional não mais mencionam esta mesorregião. Com isso, a maior em termos geográficos passaria a ser a Grande Fronteira do Mercosul, com 4.044.800 habitantes, que preencheria o critério demográfico exigido para uma região NUTS de Nível 1.

²⁷ Caso isso venha a ocorrer, a escala utilizada para articulação de atores não precisará, necessariamente, coincidir com a adotada para definir elegibilidade para acesso aos instrumentos da política regional. Assim, uma mesorregião (escala de articulação), poderá incluir, simultaneamente, áreas elegíveis e não elegíveis.

relativamente frágeis, no Brasil, as redes de articulação de atores em escala micro-regional. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município. De uma maneira geral, nem mesmo os vários órgãos de uma mesma administração estadual utilizam divisões regionais que sejam compatíveis entre si.

Também são relativamente escassas, no Brasil, as organizações que articulam segmentos da sociedade civil ou de outras instâncias da administração pública em escala menos abrangente que a das Unidades da Federação. Uma exceção a essa regra, em alguns estados, é constituída pelas Associações de Municípios. No entanto, elas em geral tendem a estar voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal. Além disso, raras vezes se preocupam em criar mecanismos formais de articulação com segmentos da sociedade civil das regiões em que atuam²⁸. Em muitos casos, a composição territorial dessas entidades tem se mostrado instável, devido a mudanças na conjuntura política que provocam secessões ou mudanças de filiação, com municípios saindo de uma associação para ligar-se a outra.

Na falta de alternativas que possam ser consideradas mais adequadas, agregados dessas Associações podem ser utilizados para estabelecer a área de uma mesorregião. A composição territorial de uma Associação de Municípios reflete a existência de uma rede de articulação política relevante para os objetivos dos Programas de Mesorregiões. Por esse motivo, tais entidades podem servir de ponto de partida para a definição da abrangência da mesorregião. Na verdade, isso foi o que aconteceu quando da implantação da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, na parte correspondente a Santa Catarina, onde o critério adotado para inclusão dos municípios no Programa foi sua participação nas Associações de Municípios que compõem a porção oeste desse estado.

Em pelo menos uma Unidade da Federação, a legislação estadual estabeleceu uma divisão regional “oficial”, que é (ou deve ser) observada, ao menos para algumas atividades, pelos órgãos da administração pública. No Rio Grande do Sul, a legislação estabelece que as áreas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) devem servir de base para a regionalização do orçamento. Nesse estado, a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul

²⁸ Uma exceção é constituída pelas Associações de Municípios de Santa Catarina, que na década de noventa criaram Fóruns Regionais de Desenvolvimento Integrado, dos quais participavam representantes de segmentos da sociedade civil.

abrange a área de oito desses Conselhos. Embora tenham sido criados por lei, os COREDEs são organizações não subordinadas à administração estadual, que articulam os atores das regiões com o objetivo de promover ações relacionadas com o desenvolvimento e com a participação em decisões do poder público relevantes para a região.

Estes são apenas dois exemplos de organizações que articulam redes já existentes em escala regional e que podem servir de base para a definição da área de abrangência de novas mesorregiões. Por “servir de base” deve-se entender “servir como principal referência”, mas não necessariamente como referência exclusiva. Em alguns casos, pode ser recomendável que a definição de uma mesorregião, por exemplo, inclua integralmente algumas Associações de Municípios, COREDEs ou organizações afins e apenas partes de outras. Assim, a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul toma como referência principal a área de seis COREDEs do sul do estado. No entanto, inclui também alguns municípios que, embora não pertencendo a esses Conselhos, apresentam características sócio-econômicas semelhantes às que predominam na mesorregião.

De qualquer forma, a “sintonia fina” da abrangência das mesorregiões deve resultar de uma discussão com os atores locais. O Ministério deve apresentar uma proposta inicial, mas deve estar preparado para levar em consideração argumentos que sejam trazidos por esses atores, que possam levar a alterações nessa primeira proposição. Deve-se fazer um esforço no sentido de chegar a um consenso com os atores locais quanto a esse ponto, evitando a todo custo a imposição de decisões de cima para baixo, que entrariam em contradição um dos objetivos centrais dos Programas de Mesorregiões, que é promover o “empowerment” dos atores regionais.

2.2. Aproveitamento de Identidades e Referências Simbólicas Existentes

A expressão “identidade regional” pode ser entendida em dois sentidos diferentes. O primeiro refere-se aos elementos que diferenciam uma região de outras e que podem consistir em aspectos históricos, políticos, econômicos, culturais ou paisagísticos, por exemplo. Trata-se, neste caso, de uma “identidade da região”. O segundo sentido refere-se à forma como os indivíduos experimentam sua situação de habitantes da região, ou de como a sua condição de habitantes dessa região contribui para a definição de suas identidades individuais. A “identidade da região”, no primeiro sentido, proporciona o material simbólico que serve de matéria-prima para a formação de “identidades regionais” no segundo sentido, que resultam da identificação dos indivíduos com a região que habitam. Identificações regionais “fortes” podem constituir importantes fatores de coesão, facilitando a cooperação entre atores regionais.

Ao se buscar definir a abrangência das mesorregiões, deve-se investigar se já existem identidades regionais consolidadas ou embrionárias na área em foco, tanto no primeiro quanto no segundo sentido. A região apresenta traços culturais, históricos, econômicos, ambientais, etc., que façam com que ela seja amplamente percebida, pelos habitantes, como diferenciada de outras áreas no seu entorno? Essa percepção de diferença desempenha papel de alguma relevância na definição das identidades dos habitantes? Caso a resposta a essas questões seja afirmativa, deve-se estabelecer a abrangência territorial da mesorregião de maneira que nela sejam incluídas todas as áreas que compartilham dos traços considerados distintivos da região.

Eventualmente uma área pode ser uma boa candidata à institucionalização como mesorregião, tomando-se em consideração apenas o critério da abrangência das redes de interação. No entanto, pode não servir de referência para “identidades regionais”, por não ser percebida pelos habitantes como diferenciada das áreas no seu entorno. Nesses casos, devem ser selecionados, explorados e divulgados os elementos simbólicos distintivos que podem ser utilizados para compor uma identidade para a área. Tais elementos constituem o substrato para a identificação dos habitantes com a região, que contribui para aumentar a coesão entre os atores locais, favorecendo os processos de articulação necessários à institucionalização da mesorregião.

2.3. Exigência de um Patamar Mínimo de Densidade Institucional

O terceiro critério prático para a delimitação das mesorregiões refere-se à densidade institucional. Para facilitar a articulação de atores, suas áreas de abrangência devem incluir centros urbanos de porte médio que sejam sede de organizações com fortes raízes e interesses na região. Áreas excessivamente destituídas quanto à base institucional, ou no que se refere à capacitação dos atores locais, na verdade também carecem de um potencial endógeno mais significativo, que possa ser mobilizado por ações de atores externos. Nos casos em que esses problemas não possam ser adequadamente equacionados, as ações do programa devem dar total prioridade ao fortalecimento da base institucional local e à capacitação de atores, de forma que um patamar mínimo aceitável possa ser alcançado rapidamente. Em alguns desses casos, é possível que a estratégia de desenvolvimento da região precise apoiar-se, ao menos em parte, na atração de atores externos, que possam dar mais rápido aproveitamento à base de recursos da região. No entanto, é preciso ter presente que uma estratégia desse tipo não deve ser imposta “de fora para dentro”, mas deve ser percebida como adequada e endossada pelos atores locais.

O requisito de um grau mínimo de densidade institucional é especialmente importante pelo fato de que será necessário identificar, na região, entidades capazes de servir como “âncoras” e catalisadores para o processo de articulação dos atores locais, proporcionando pelo menos parte do apoio operacional necessário às ações que venham a ser desenvolvidas.

Os papéis a serem assumidos por essas organizações exigem certa capacitação operacional, como, por exemplo, o de sediar a secretaria executiva do Fórum da Mesorregião. Mesmo que a administração federal proporcione recursos para cobrir parte dos custos desse apoio, é importante que o suporte direto seja prestado por entidades locais, para que a região se “aproprie” de maneira efetiva do Programa.

É difícil estabelecer regras gerais sobre quais sejam os tipos de organização mais adequados para proporcionar esse apoio. Tal definição dependerá, evidentemente, das características e da “dotação institucional” de cada região específica. No entanto, as instituições de ensino superior podem ser consideradas boas candidatas para assumirem esse papel de apoio operacional.

A julgar pelo caso do Rio Grande do Sul, onde servem de âncora para grande parte dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, as instituições de ensino superior em geral conseguem exercer uma liderança efetiva em escala regional, tendendo a não serem encaradas com maior grau de hostilidade ou desconfiança por algum dos segmentos da sociedade local.

Não se pode, no entanto, cometer o equívoco de considerar que as Universidades sejam atores “neutros”, pois elas também possuem interesses próprios a defender, que podem diferir substancialmente daqueles de outros segmentos da sociedade da região. Evidentemente, outras organizações, como as Associações de Municípios, também podem possuir a credibilidade necessária para desempenhar adequadamente as tarefas de apoio aos processos de articulação, como ocorre com o Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul na parte correspondente a Santa Catarina.

O essencial é identificar, em cada caso, qual a organização com maior credibilidade e com melhor trânsito junto aos diferentes segmentos da região. É fundamental, além disso, que as organizações que venham a servir como apoio para o processo de articulação dos atores da região adotem uma atitude de engajamento efetivo – e não apenas nominal – no processo de articulação, mantendo o equilíbrio necessário para aproximar diferentes segmentos da sociedade, cujos interesses e posições podem ser divergentes ou até mesmo antagônicos. O fortalecimento do prestígio da organização dentro da região e o acesso a um maior trânsito na área federal podem servir de potentes estímulos para justificar esse engajamento. No entanto, é importante criar mecanismos que impeçam que essas organizações aproveitem sua condição para promover seus próprios interesses, em detrimento daqueles de outros segmentos da sociedade local.

No que se refere às instituições de ensino superior, a literatura tem destacado o engajamento comunitário como uma das formas pelas quais as Universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico das regiões onde estão localizadas. John Goddard, Reitor da Universidade de Newcastle Upon Tyne, na Inglaterra, analisou os efeitos econômicos regionais das Universidades em um documento produzido em 1998 por encomenda da UNESCO²⁹. Identificou três tipos de efeito da atuação dessas instituições sobre o desenvolvimento das áreas em que estão localizadas. O primeiro deles é o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região. O segundo refere-se aos impactos dinâmicos da interação entre a Universidade e as empresas locais, que ocorrem através da

²⁹ GODDARD (1998).

pesquisa, do ensino e do recrutamento de graduados, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional.

O terceiro efeito identificado por Goddard relaciona-se com a contribuição das instituições de ensino superior para o desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local e sobre a formação de lideranças, bem como por meio de seu papel na formulação de uma visão estratégica sobre a economia da região. A eventual atuação de Universidades como “âncoras” ou catalisadoras do processo de articulação de atores nos Programas de Mesorregiões, proporcionando apoio operacional aos Fóruns, incluir-se-ia nesta categoria.

No Rio Grande do Sul, onde são numerosas as Universidades comunitárias, várias instituições de ensino superior têm este tipo de atuação, através do apoio que prestam ao trabalho dos Conselhos Regionais. Na verdade, o engajamento direto na promoção do desenvolvimento interessa à maioria dessas Universidades, porque elas dependem do dinamismo econômico das áreas onde atuam para assegurar os recursos necessários à sua manutenção e expansão, na medida em que são financiadas pelas anuidades cobradas de alunos da região. Em zonas cuja economia é pouco dinâmica, tenderá a ser menor o percentual de pessoas capazes de arcar com o custo de uma educação superior, sendo também maiores os índices de inadimplência dos alunos.

3. Os Fóruns das Mesorregiões

Os Fóruns desempenham papel central nos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. Devem ser entendidos, simultaneamente, como instâncias de representação, debate e deliberação e como organizações que promovem processos de concertação em escala regional, articulando os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, para ações relacionadas com o desenvolvimento regional.

Seu fortalecimento constitui um dos elementos centrais dos Programas, na medida em que constituem instrumentos importantes para a construção social e política das regiões, fortalecendo redes e práticas de alcance “regional”, ajudando a transformar esses territórios em “entes coletivos”, no sentido proposto por Boisier, anteriormente referido. Além disso, proporcionam ao poder público um interlocutor institucional para a formulação e implementação de ações de promoção do desenvolvimento, cuja

legitimidade e representatividade possa ser reconhecida pelo conjunto dos atores regionais.

3.1. A Experiência Internacional

As características dos Fóruns das Mesorregiões assemelham-se, em alguns pontos, às de instâncias de concertação regional similares existentes em outros países. Um exemplo é constituído pelos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR)*, da França, instâncias consultivas, cujos membros são indicados por organizações econômicas e sociais regionais representativas. Surgiram em 1972, quando a administração pública francesa passou por uma reforma, sendo implantado um novo nível administrativo, constituído por 21 regiões. Inicialmente denominados *Comités Économiques et Sociaux*, constituíam uma das três instâncias em que estava organizado esse novo nível:

“Les Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR), appelés Comités Économiques et Sociaux jusqu'en février 1992, sont nés très exactement le 5 juillet 1972 par la loi n° 72-619 qui institua un nouvel échelon administratif de dimension régionale. Dans 21 régions françaises fut créé un établissement public régional reposant sur une organisation tripartite:

- **un pouvoir exécutif:** le Préfet de Région, nommé par le Gouvernement;
- **une assemblée délibérante:** le Conseil Régional, composé des parlementaires de la région et d'élus locaux désignés par les Conseils Généraux, les Conseils Municipaux des villes de plus de 30 000 habitants et les Communautés Urbaines;
- **une assemblée consultative:** le Comité Économique et Social constitué d'acteurs économiques et sociaux désignés par des organisations régionales représentatives dont la liste est arrêtée par décret ou, pour quelques-uns d'entre eux, par le Premier Ministre.”³⁰

³⁰ “Os Conselhos Econômicos e Sociais Regionais (CESR), denominados Comitês Econômicos e Sociais até fevereiro de 1992, nasceram exatamente em 5 de julho de 1972, através da lei n° 72-619, que instituiu um novo nível administrativo de dimensão regional. Em 21 regiões francesas foi criada uma administração pública regional apoiada em uma organização tripartida:

- um poder executivo: o Prefeito da região, nomeado pelo Governo;
- uma assembléia deliberativa: o Conselho Regional, composto pelos parlamentares da região e por eleitos locais designados pelos Conselhos Gerais, pelos Conselhos Municipais das cidades de mais de 30.000 habitantes e pelas Comunidades Urbanas;

A Lei n° 72-619, de 1972, que criou os CESR, constituiu o primeiro passo de um processo de descentralização da administração pública francesa, que foi consolidado por legislação posterior. Outra Lei introduzida em 1982 determinou que, a partir de 1986, a chefia do Poder Executivo das regiões fosse transferida para os Presidentes dos *Conseils Régionaux* (que constituem a instância deliberativa das regiões). Foram também ampliados os poderes dessas assembléias deliberativas, cujos membros passaram a ser eleitos através do sufrágio universal direto. Foram incluídas, entre suas tarefas, as de planejar e estimular o desenvolvimento da região, bem como assegurar a preservação de sua identidade. A mesma Lei definiu novas competências para as instâncias consultivas das administrações regionais, constituídas pelos CESR. Finalmente, a partir de 1992 os *Comités Économiques et Sociaux* passaram a ser denominados *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux*.

A principal tarefa dos CESR franceses é a de pronunciar-se, em caráter consultivo, sobre os temas específicos da competência administrativa dos *Conseils Régionaux*, que são as instâncias deliberativas, bem como sobre outras questões relacionadas com o desenvolvimento econômico, social e cultural das regiões. O *Conseil Économique et Social Régional* deve ser obrigatoriamente ouvido pelo Presidente do *Conseil Régional* antes que ocorra a deliberação final, por parte deste último conselho, sobre as diretrizes e propostas orçamentárias preparadas pela região. Além disso, o CESR deve manifestar-se sobre documentos, planos e orientações emitidas pelo *Conseil Régional* em áreas da sua competência, como o planejamento, a formação profissional, o ensino de segundo grau e os transportes ferroviários regionais de passageiros. Conforme determina a legislação, após examinar essas questões, o CESR deve emitir um parecer que será encaminhado aos membros do *Conseil Régional*.

Os Presidentes dos *Conseils Régionaux* podem solicitar aos CESR pareceres sobre outras questões específicas, além daquelas em que sua manifestação é exigida pela legislação. Os próprios CESR podem tomar a iniciativa de emitir opiniões sobre temas do interesse das regiões em que atuam, mesmo sem que isso tenha sido solicitado por outras instâncias. Finalmente, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* têm amplos poderes para realizar trabalhos de investigação sobre a vida das regiões. Seja

-
- uma assembléia consultiva: o Comitê Econômico e Social, constituído por atores econômicos e sociais designados pelas organizações regionais representativas, cuja listagem é estabelecida por decreto ou, em alguns casos, pelo Primeiro Ministro.” – (www.cesr-basse-normandie.fr/presentation/594.html).

por solicitação do *Conseil Régional*, seja por iniciativa própria, os CESR podem conduzir estudos de caráter econômico, social e cultural. Em nível nacional existe uma instância – a *Assemblée des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux de France* – que congrega os vários CESR, articulando a sua atuação.

Em vários outros países existem instituições com características similares, compostas por representantes de segmentos da sociedade das regiões, que servem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais. Na Espanha, essas instituições são denominadas *Consejos Económicos y Sociales*. A exposição de motivos da lei de 1992 que criou um desses Conselhos, o da Região Autônoma da Cantábria, deixa claros seus objetivos e forma de atuação:

“La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Cantabria recogen el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social, así como fomentar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

El órgano que se crea, cuya denominación es la de Consejo Económico y Social, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el Consejo Económico y Social sirve de plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente en la medida en que constituye el órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social responde a una legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptarse decisiones por el Consejo de gobierno de la Diputación Regional de Cantabria que puedan afectar a los intereses que le son propios.

En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo Económico y Social constituye, además, un mecanismo de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria; en tal sentido, hace más fluida la relación entre aquellos y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

Las líneas básicas que informan la Ley y que configuran la institución que en la misma se crea, son las siguientes:

- El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.
- La función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en el indicado ámbito material.
- Esta participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa, de informes y dictámenes.
- El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.

El Consejo Económico y Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gozan de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.

No se prevé la participación de representantes del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.

Se prevé la presencia de expertos que contribuyan a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socio-económicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.

El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia.”³¹

³¹ "A Constituição Espanhola e o Estatuto de Autonomia para a Cantábria recebem o mandato, dirigido aos poderes públicos, de promover e facilitar a participação dos cidadãos, diretamente ou através de organizações ou associações, na vida económica e social, assim como fomentar o desenvolvimento económico da Comunidade Autónoma dentro dos objetivos definidos pela política económica nacional.

O órgão que se está criando, denominado Conselho Económico e Social, reforça a participação dos agentes económicos e sociais na vida económica e social, reafirmando seu papel no desenvolvimento do estado social e democrático de direito.

Ao mesmo tempo que cumpre com esta função constitucional, o Conselho Económico e Social serve como plataforma institucional de diálogo e deliberação permanente, na medida em que constitui o órgão onde está representado um amplo conjunto de organizações sócio-profissionais.

Por outro lado, o Conselho Económico e Social responde a uma legítima aspiração dos agentes económicos e sociais de que suas opiniões e demandas sejam ouvidas no momento em que são tomadas decisões pelo Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, sobre temas que podem afetar seus interesses.

O Conselho Econômico e Social da Região Autônoma da Cantábria é composto por 9 representantes de entidades de trabalhadores, 9 de organizações empresariais e 8 técnicos indicados pelo Conselho de Governo da Região.

O Chile é outro país onde foram criadas instituições semelhantes, através de uma lei datada de 1987. O primeiro artigo dessa lei define que o seu objetivo é “asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva Región”³². Os Conselhos Regionais chilenos são presididos pelos Intendentes, sendo compostos também pelos Governadores das províncias respectivas, por um representante de cada uma das instituições das forças armadas e de Carabineiros (força policial) que atuem na região, por cinco representantes dos principais organismos da administração pública central que atuem na região e representantes de instituições e organizações não estatais. Estes últimos devem totalizar 60% da composição do Conselho, representando entidades sindicais, empresariais e culturais, bem como organizações não-estatais que atuem no fomento ao desenvolvimento econômico. Um dos cinco representantes da

Nesse sentido, a função consultiva que é instituída através do Conselho Econômico e Social será exercida em relação com a atividade normativa do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, em matéria sócio-econômica e trabalhista.

O Conselho Econômico e Social constitui, além disso, um instrumento de comunicação permanente, entre os agentes econômicos e sociais e o Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, fazendo com que se torne mais fluida a relação entre esses agentes e o Conselho de Governo.

As linhas básicas que informam a Lei e que configuram a instituição nela criada são as seguintes:

- § O Conselho Econômico e Social se configura como órgão de caráter consultivo em matéria sócio-econômica e trabalhista.
- § A função consultiva instituída através do Conselho Econômico e Social será exercida em relação com a atividade normativa do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, no âmbito material indicado.
- § Esta participação se materializa fundamentalmente através da emissão, em caráter obrigatório ou facultativo, segundo o caso, ou por iniciativa própria, de informações e pareceres.
- § O Conselho poderá, por iniciativa própria, elaborar informações ou estudos, sobre diferentes matérias, que expressem a opinião desse órgão em relação a esses temas.

O Conselho Econômico e Social conta com a presença de sindicatos e organizações empresariais que tenham representatividade, bem como de outras organizações ou forças sociais representativas de diferentes interesses.

Não é prevista a participação de representantes do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, tendo em vista o caráter consultivo do mesmo, bem como a necessidade de assegurar a sua independência na formação e emissão de seus critérios. Devido a esta necessária autonomia funcional, o Conselho é dotado de amplos poderes de auto-organização.

É prevista a presença de especialistas que contribuam para assegurar a imprescindível qualidade técnica de seus trabalhos. Este grupo será integrado por pessoas com especial qualificação e reconhecida experiência em temas sócio-econômicos e trabalhistas, que desenvolverão sua atividade com independência.

O Conselho conta com amplos poderes de autonomia e organização que garantem a sua independência." – Ley de Cantabria 6/1992, de 26 de Junio de 1992 (www.cescan.es/ml/ley.htm).

³² "Assessorar o Intendente e contribuir para tornar efetiva a participação da comunidade no progresso social, econômico e cultural da respectiva Região."

administração central deve ser, necessariamente, ligado à área educacional. Onde existir Universidade pública, seu reitor deverá obrigatoriamente fazer parte do Conselho Regional.

Nas Filipinas, foram introduzidos Conselhos Regionais em 1972, os quais foram reorganizados após a redemocratização do país, em 1986. Eles diferem do modelo predominante em outros países, por serem compostos, de forma majoritária, por membros de várias instâncias da administração pública. Os representantes de órgãos ligados a diferentes níveis da administração compõem $\frac{3}{4}$ dos membros de cada Conselho, sendo o quarto restante constituído por representantes de entidades privadas e de organizações não-governamentais, incluindo pelo menos um representante da área sindical. De acordo com a legislação (Ordem Executiva n^o 325), as atribuições dos Conselhos Regionais filipinos são bastante abrangentes, implicando em uma influência efetiva sobre a alocação de recursos públicos.

Canadá e Austrália são outros dois países onde existem Organizações regionais semelhantes, com atribuições relacionadas ao planejamento estratégico e à promoção do desenvolvimento regional. Na província de Québec, no Canadá, os Conselhos representam as comunidades das regiões em negociações com diferentes instâncias da administração pública, de maneira a melhor ajustar as ações governamentais às necessidades locais. A metodologia utilizada mantém alguma semelhança com a adotada no caso dos *Territorial Employment Pacts*, da União Européia, sendo menos formalizada que a dos *Contrats de Plan Etat-Région*, da França³³.

Mais recentemente, passaram a ser implantadas instituições similares em alguns países da Europa Oriental. Na Hungria, por exemplo, organizações desse tipo foram criadas, tanto em nível microrregional (condados) quanto macrorregional (regiões), a partir de meados dos anos noventa, após a queda do regime comunista.

A proliferação de entidades desse tipo resulta da necessidade – que tem sido identificada pela a literatura sobre o desenvolvimento regional e sobre a “governança regional” – de que sejam criadas novas instituições que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das

³³ QUÉBEC – MINISTÈRE DES RÉGIONS (2000). Sobre os *Contrats de Plan*, ver o site da DATAR, agência governamental francesa encarregada do planejamento territorial, www.datar.gouv.fr. Sobre os *Territorial Employment Pacts*, ver o *Guide to Territorial Employment Pacts*, disponível no site www.pakte.at/pdf/e-guidelinesteps2000-2006.pdf.

regiões, bem como a formação de coalizões que defendam os interesses regionais. Como registra um documento da OECD:

“(…) Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors. These councils should have a brief to look to long-term development and concentrate on educating and informing members about the reasons for new policies and suggesting ways that aims can be achieved for the benefit of all.”³⁴

De uma maneira geral, os Fóruns e Conselhos Regionais surgidos em diferentes países constituem uma adaptação, para esse nível territorial, de um modelo de instância consultiva de concertação bastante freqüente, especialmente na Europa, no nível nacional³⁵. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, criado em 2003 e ligado à Presidência da República, faz parte desse tipo de organizações. Na maior parte dos casos, tal instância recebe a denominação de "Conselho Econômico e Social" (CES). Conforme é destacado na Introdução de uma coletânea de artigos e materiais de referência sobre esses Conselhos, publicada em 1995 na Argentina³⁶:

“El C.E.S. es un órgano de participación y consulta de los interlocutores sociales (siempre, sindicatos y asociaciones empresariales, más un ‘tercer grupo’ cuya composición suele ser heterogénea en cuanto incluye representaciones de asociaciones, expertos, etc.) en lo que éstos emiten opinión, no vinculante pero que tiene un peso moral importante en las decisiones de los poderes públicos, sobre las grandes cuestiones socio-económicas que les conciernen. Constituyen normalmente foros de debate técnico, normalmente mucho más ‘amables’ y menos conflictivos que los de contraposición pura y dura de intereses y suelen contar con una infraestructura (bibliotecas, bases de datos, asesoramiento de expertos calificados, locales de reunión) que apoya y facilita en gran medida la tarea de las asociaciones representativas. Se pronuncian acerca de las decisiones concretas de los poderes públicos (proyectos de leyes y normas reglamentarias, planes, análisis y decisiones de futuro), pero el poder de adoptar dictámenes de iniciativa les da la

³⁴ “(…) são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral.” – OECD (1995), p. 16.

³⁵ Esse tipo de instância também existe em países de outros continentes. A página do Conselho Econômico e Social da França na Internet (<http://www.ces.fr/default.htm>) indica os endereços de Conselhos similares de 47 países do mundo inteiro, 34 dos quais não são membros da União Européia.

³⁶ A *Revista de Trabajo*, publicada pelo *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, da Argentina, dedicou um número especial à análise desses Conselhos (*Revista de Trabajo, “Los Consejos Económicos y Sociales”*, Año 2, Numero 6, Marzo/Abril de 1995).

posibilidad, de gran interés, de exponer sus criterios más generales sobre aspectos que no están necesariamente en la agenda de los gobiernos.”³⁷

As discussões nos Conselhos Econômicos e Sociais costumam ser conduzidas em termos predominantemente técnicos, apoiando-se em estudos e em dados cuja validade e objetividade é aceita por todos os participantes. Atuando dessa forma, os Conselhos Econômicos e Sociais constituem um complemento para as instituições deliberativas de tipo parlamentar e representativo, contribuindo para estimular e qualificar o diálogo social.

Depois de definir o que são os Conselhos Econômicos e Sociais, a Introdução da coletânea do *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* preocupa-se em enfatizar o que eles não devem ser:

“Por contraste de esos mismos caracteres surgen los que pueden excluirse en función de su esencia y de su configuración en el marco del estado democrático. El C.E.S. no debe ser:

- ni una cámara legislativa más, o tercera cámara, porque, por definición, el órgano legislativo emana de la voluntad del conjunto de los ciudadanos lo que se contrapone a los miembros del C.E.S., elegidos por cooptación.
- ni un ‘Estado mayor de la concertación, porque los mecanismos de diálogo social – en los que los interlocutores no son siempre exactamente los que están representados en el C.E.S. – deben mantener-se en los cauces habituales. Se ha señalado también la dificultad de atribuir competencias propias de la negociación colectiva a un órgano que normalmente es concebido como um ente de Derecho Público. Y existen, además, razones de carácter práctico: el eventual fracaso de una negociación puede poner el propio papel de la institución en entredicho.

³⁷ " O CES é um órgão de participação e consulta dos interlocutores sociais (sempre incluindo sindicatos e associações empresariais, mais um 'terceiro grupo' cuja composição costuma ser heterogênea, na medida em que inclui representantes de associações, especialistas, etc.), no qual esses interlocutores emitem opinião não vinculante, mas que tem um peso moral importante nas decisões dos poderes públicos, sobre as grandes questões sócio-econômicas que lhes são concernentes. Constituem normalmente foros de debate técnico, normalmente muito mais 'amáveis' e menos conflituos que os de confrontação pura e dura de interesses, costumando contar com uma infra-estrutura (bibliotecas, bases de dados, assessoramento de especialistas qualificados, locais de reunião, etc.) que apóia e facilita em grande medida a tarefa das associações representativas. Se pronunciam sobre as decisões concretas dos poderes públicos (projetos de leis e normas regulamentadoras, planos, análises e decisões sobre o futuro), mas o poder de adotar a iniciativa para incluir temas na sua pauta de discussões lhes dá a possibilidade, de grande interesse, de expor seus critérios mais gerais sobre aspectos que não estão necessariamente incluídos na agenda dos governos." – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), p. 7.

-
- ni, por último, un ámbito de debate político aunque, naturalmente, las partes conservarán siempre sus posiciones ideológicas. Ello conlleva dudar de la conveniencia de que los gobiernos participen de manera directa en este tipo de consejos (en Europa, en general, ello no ocurre) aunque sí pueden aportar expertos imparciales.”³⁸

Embora fácil perceber alguma semelhança entre os Fóruns das Mesorregiões já existentes e algumas dessas experiências, é importante ter presente que também existem diferenças que têm implicações importantes para a atuação das organizações brasileiras. A principal delas consiste no fato de que, na maior parte dos países antes referidos, os Fóruns ou Conselhos Regionais – seja qual for a sua denominação – integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo. Na França, por exemplo, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* surgiram como parte de uma reforma ampla da administração pública, que teve continuidade por mais de uma década e se consolidou através da criação de um novo nível territorial da administração pública. Como foi visto, os CESR desempenham o papel de órgãos consultivos na estrutura organizacional dessa instância territorial de governo, que também conta com órgãos executivos e deliberativos diretamente eleitos pela população. No Brasil, ao contrário, a área de atuação dos Fóruns das Mesorregiões não corresponde à de um nível já existente da administração pública, nem seu surgimento está associado à criação de uma nova instância territorial que, como no caso francês, conte com outras instâncias de representação.

³⁸ "Em contraste com essas mesmas características surgem as que podem ser excluídas em função de sua essência e de sua configuração no marco do estado democrático. O CES não deve ser:

- nem mais uma câmara legislativa, ou terceira câmara, porque, por definição, o órgão legislativo emana da vontade do conjunto dos cidadãos, o que se contrapõe aos membros do CES, que são escolhidos por cooptação.
- nem um 'estado maior da concertação', porque os mecanismos de diálogo social – em que os interlocutores não são sempre exatamente os que estão representados no CES – devem manter-se nos canais habituais. Tem sido assinalado também que a dificuldade em atribuir competências próprias da negociação coletiva a um órgão que normalmente é concebido como um ente de Direito Público. Existem, além disso, razões de caráter prático: o eventual fracasso de uma negociação pode fragilizar o próprio papel da instituição.
- nem, por último, um âmbito de debate político, ainda que, naturalmente, as partes conservem sempre suas posições ideológicas. Isto implica em considerar inconveniente que os governos participem de maneira direta neste tipo de conselhos (na Europa, em geral, eles não participam), embora possam contribuir com especialistas imparciais." – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), pp. 7-8.

3.2. Os Fóruns como Instâncias de Articulação dos Atores Regionais

Para que se possa compreender melhor a natureza dos Fóruns das Mesorregiões, é conveniente distinguir e analisar separadamente os dois papéis que eles devem desempenhar: o de instâncias de articulação de atores regionais e o de instâncias de representação e de deliberação.

Em seu papel como instâncias de articulação de atores regionais, os Fóruns das Mesorregiões podem ser caracterizados como "bridging organizations", ou organizações-ponte, na medida em que constroem "pontes" entre muitas entidades diferentes, atuando como instrumentos de integração entre essas organizações. As "bridging organizations" são definidas pela literatura como entidades cuja principal função é a de possibilitar que atores com perfis e interesses diversos cooperem no sentido de formular e implementar soluções conjuntas para problemas complexos.³⁹

A atuação das "bridging organizations" distingue-se de outras formas de cooperação interorganizacional, como as parcerias, na medida em que estas organizações são autônomas e possuem identidades e interesses próprios, diferentes daqueles das entidades ou dos atores que são por elas interligados. Como consequência, as "bridging organizations" negociam com esses atores ou organizações, muitas vezes buscando fazer com que adotem suas propostas ou posições. Em muitos contextos, as "bridging organizations" tendem a atuar como catalisadoras para a mobilização de recursos e para o enfrentamento de problemas.⁴⁰

Uma das áreas em que as "bridging organizations" desempenham papel importante é a da formação de coalizões para ações de "advocacy". O termo "advocacy" tem sido utilizado para designar atividades que são desenvolvidas por diferentes organizações ou coalizões com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas. Tais atividades podem estar direcionadas para vários tipos de objetivos, como incluir novos temas nas agendas governamentais, alterar a posição de ações na hierarquia de prioridades, influenciar as características de determinadas políticas públicas ou garantir a sua efetiva implementação. O termo "advocacy" é especialmente freqüente na literatura relacionada com a atuação de Organizações Não-

³⁹ BROWN (1992), p. 3.

⁴⁰ BROWN (1992), p. 3.

Governamentais (ONGs), que muitas vezes têm nesse tipo de atividade um dos seus principais focos operacionais.

Uma das definições de “advocacy” que podem ser encontradas na literatura – extraída de um manual de treinamento produzido pela *CARE International*⁴¹ – é a seguinte:

"(...) advocacy is a strategy that is used around the world by non-governmental organizations (NGOs), activists, and even policy makers themselves, to influence policies. Advocacy is about creation or reform of policies, but also about effective implementation and enforcement of policies. A policy is a plan, course of action, or set of regulations adopted by government, business or an institution, designed to influence and determine decisions or procedures. Advocacy is a means to an end, another way to address the problems that we aim to solve through other programming strategies."⁴²

A 'advocacy' não implica necessariamente no uso de táticas de confronto, podendo envolver uma ampla variedade de abordagens. Alguns desses enfoques envolvem ampla divulgação pública, enquanto outros podem concentrar-se em ações de bastidores. Exemplos dos múltiplos tipos de abordagens alternativas são a disseminação, através dos meios de comunicação, de informações sobre o tema que é objeto das ações de “advocacy”, as mobilizações para ações de diferentes tipos e a formação de coalizões com outros parceiros. Os alvos não se restringem a formuladores de políticas que atuem no setor público – como legisladores ou detentores de cargos executivos – podendo alcançar também indivíduos e organizações privadas ou da sociedade civil que podem adotar (ou exercer influência sobre) decisões relacionadas com o tema em foco.⁴³ Algumas abordagens assimilam a "advocacy" ao lobby e à negociação, caracterizando essas três práticas como tipos de ações que organizações e indivíduos desenvolvem com o objetivo de

⁴¹ A CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) Internacional é uma organização não-governamental constituída por onze organizações nacionais cuja atuação concentra-se no combate à pobreza nos países do terceiro mundo. O manual de onde foram extraídas essas citações, cujo título é *Advocacy Tools and Guidelines: Promoting Policy Change*, foi produzido com o objetivo de servir como recurso para orientação de gerentes de programas promovidos pela organização.

⁴² "(...) a 'advocacy' é uma estratégia utilizada em todo o mundo por organizações não-governamentais (ONGs), por ativistas e até mesmos pelos próprios formuladores de políticas, com o objetivo de influenciar políticas. A 'advocacy' trata da criação e reforma de políticas, bem como de sua efetiva implantação e implementação. Uma política é um plano, um curso de ação ou um conjunto de regulamentações, adotada por um governo, uma empresa ou uma instituição, concebida com o objetivo de influenciar e determinar decisões ou procedimentos. A 'advocacy' é um meio, utilizado com um objetivo, uma outra forma de enfrentar os problemas que nós buscamos resolver através de outras estratégias de programação." – SPRECHMANN et al. (2001), p. 2.

⁴³ SPRECHMANN et al. (2001), p. 3.

exercer pressão para modificar uma política determinada ou mudar o comportamento de um governo ou instituição.⁴⁴

O conceito de "advocacy" tem relevância direta para a atuação dos Fóruns das Mesorregiões, na medida em que uma parte expressiva de sua atuação está relacionada com o esforço no sentido de incidir sobre a formulação de políticas públicas relevantes para as regiões em que atuam. As ações de "advocacy" dos Fóruns tenderão a estar focalizadas em dois temas. O primeiro consistirá em fazer com que aumente o grau de prioridade das ações e políticas relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais na escala mesorregional. O segundo, em tentar fazer com que tais ações e políticas sejam concebidas e implementadas com a participação da comunidade das regiões.

Cabe lembrar que um documento da OECD, já citado anteriormente, destaca a importância, no caso de áreas que enfrentam dificuldades quanto ao desempenho econômico, de entidades que articulem coalizões para desenvolver atividades que podem ser caracterizadas como de "advocacy":

"Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors."⁴⁵

A temática do capital social é diretamente relevante neste contexto, em que se discute a atuação de "bridging organizations", pois a "dotação" de capital social de uma região – ou seja as características da organização social que facilitam (ou dificultam) a cooperação entre os atores locais – influencia a capacidade desses atores para formar e sustentar coalizões capazes de empreender ações de "advocacy". O "bridging social capital" parece ser o tipo mais relevante neste caso, na medida em que sua abundância ou escassez condiciona a estabilidade (ou a própria viabilidade) dessas coalizões.

⁴⁴ Um exemplo deste enfoque pode ser encontrado em um documento intitulado *Advocacy and Negotiation: A Process for Changing Institutional and Governmental Policies*, produzido para servir como material de treinamento de executivos e colaboradores de Organizações Não Governamentais (RUTHRAUFF et al., 1997). Esse texto foi produzido por uma organização denominada *Global Partnership*, da qual é parceira a *School for International Training*, localizada no Estado de Vermont, nos Estados Unidos, que mantém programas voltados para funcionários e colaboradores de ONGs do terceiro mundo. A *CARE International*, responsável pelo texto referido anteriormente, e a *Global Partnership* são apenas duas de um grande número de entidades que produzem documentos desse tipo. Muitas dessas organizações disponibilizam o acesso, através da Internet, ao texto completo de manuais, materiais de treinamento e guias de orientação prática sobre ações de 'advocacy'.

⁴⁵ "São necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos, gerar consensos, obter recursos e promover a mobilização de diferentes atores." – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995), p. 16.

Regiões que já apresentam alguma tradição de cooperação interorganizacional tenderão a ser melhor sucedidas neste aspecto.

Por outro lado, organizações como os Fóruns das Mesorregiões também contribuem para aumentar a quantidade de “bridging social capital”. Isso ocorre na medida em que “bridging organizations” como essas criam novas redes de cooperação, que ligam atores com perfis variados, oriundos de diferentes segmentos da comunidade e de porções diferentes do território das áreas em que atuam. Antes do surgimento dos Fóruns das Mesorregiões, não existiam redes que interligassem tais atores com o objetivo de identificar e organizar ações em defesa de interesses “regionais” comuns, e as formas de articulação interorganizacional existentes visavam exclusivamente a defesa de interesses setoriais ou locais.

3.3. Os Fóruns como Instâncias de Representação e Deliberação

No que se refere ao outro de seus papéis – o de se constituírem em instâncias de representação, debate e deliberação – a atuação dos Fóruns deve permitir a formulação de propostas e demandas que representem consenso entre os atores das regiões, para serem discutidas com as instâncias da administração federal (em especial com o Ministério da Integração Nacional) e, eventualmente, com outras instâncias do poder público.

Para que as deliberações dos Fóruns possam ser consideradas legítimas e realmente representativas, sua composição deve ser abrangente e plural, e suas decisões devem ser adotadas preferencialmente por consenso, ou no mínimo exigir ampla maioria. O número de membros do Fórum deve ser suficiente para acolher todos os segmentos relevantes da sociedade da região – não excluindo nenhum segmento que manifeste interesse em dele participar – além de compor uma representação equilibrada que inclua elementos ligados às diferentes porções do território da mesorregião. Se o total de membros for muito elevado, pode ser criada uma comissão executiva, com menor número de membros, que se reúna com maior frequência, para dar andamento às atividades mais rotineiras. Nesse caso, as reuniões plenárias do Fórum serão convocadas apenas para atividades, eventos ou deliberações de maior importância.

Os Fóruns devem ser compostos exclusivamente por atores da própria região ou cujos interesses estejam ligados à região, atuando como representantes de organizações ou entidades – públicas ou privadas – que nela operem. Assim como os Conselhos Regionais existentes em outros países, os Fóruns devem ser entidades de representação de segmentos da sociedade, e não compostos por indivíduos de destaque, convidados ou indicados pelo poder público, que não tenham sido indicados como representantes de entidades da região. Podem fazer parte do Fórum os detentores de mandatos eletivos estaduais ou federais cuja atuação política seja diretamente ligada à região. A exemplo do que ocorre no Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, os Governadores e Senadores dos estados que fazem parte da Mesorregião, assim como todos os parlamentares (estaduais ou federais) com domicílio eleitoral na região podem ser considerados membros honorários dos Fóruns, podendo usar da palavra em todas as suas reuniões, sem, no entanto, possuírem direito a voto.⁴⁶

Caso sua composição seja adequadamente abrangente – e suas deliberações sejam adotadas preferencialmente por consenso, ou no mínimo por ampla maioria – os Fóruns não terão dificuldade para serem reconhecidos como instâncias de representação legítimas, capazes de expressar a visão de cada uma das regiões sobre seus próprios problemas e aptas a expressar as demandas locais ante o poder público.

Os Fóruns devem constituir-se em entidades representativas da sociedade da região, sendo autônomos e independentes, nas suas deliberações, em relação ao poder público. Pode ser admitida a representação de entidades ligadas à administração pública. No entanto, tal representação deve ser amplamente minoritária e restringir-se a órgãos cuja base de atuação seja intensamente ligada à região, como é o caso de Universidades ou outras instituições públicas de ensino superior⁴⁷. Representantes de outros órgãos da administração pública podem e devem colaborar com o trabalho dos Fóruns, sem deles fazer parte com direito a voto. A atuação dos representantes do setor público não deve interferir com a autonomia dos Fóruns, especialmente em ações que possam ser caracterizadas como tentativas no sentido de direcionar ou manipular suas deliberações.

Além disso, os Fóruns não devem ser considerados instâncias de deliberação que produzem decisões vinculantes, que devam ser, pura e

⁴⁶ A experiência de constituição do Fórum dessa mesorregião está relatada em PERIN (2004).

⁴⁷ Podem ser incluídos nesta categoria também centros de pesquisa ligados a entidades públicas, como, por exemplo, a EMBRAPA, ou entidades similares.

simplesmente, executadas pelas instâncias do poder público. Eles devem, com ou sem a colaboração de órgãos da administração pública, produzir propostas e articular demandas relacionadas com o desenvolvimento da região. Cabe ao poder público – no caso da União, representado pelo Ministério da Integração Nacional – discutir com o Fórum essas propostas, seja aceitando-as e viabilizando sua execução, seja rejeitando-as, seja solicitando sua reavaliação e reformulação, conforme o caso. O elemento mais importante da atuação do Fórum é promover a interação, primeiro entre os próprios atores da região, para criar consensos, articular demandas e formular propostas, depois entre esses atores e o poder público, para permitir o aperfeiçoamento e a implementação dessas propostas.

A interação do poder público com os atores regionais, representados nos Fóruns, não pode ser afetada por práticas manipulativas ou por pressões. A qualidade da relação dos representantes do setor público com os Fóruns é fundamental para o sucesso dos Programas de Mesorregiões. Cabe ao poder público proporcionar os elementos necessários para que os Fóruns possam produzir indicações e propostas adequadas e bem informadas. Por outro lado, uma atuação inadequada do poder público pode desarticular os Fóruns e desmobilizar os atores regionais. Nesse sentido, devem ser evitados os seguintes tipos de problema ou formas de manipulação:

1. Descompasso entre mobilização e resultados – a participação dos atores regionais nos Fóruns implica em custos: outras atividades são deixadas de lado para participar de reuniões, são feitas despesas com deslocamentos, etc. Para que permaneçam mobilizados e mantenham seu apoio efetivo ao trabalho dos Fóruns, tais atores precisam manter a percepção de que os resultados que já estão sendo alcançados – ou que ainda podem vir a ser alcançados – compensam esses custos;
2. Uso político – muitos dos atores regionais tenderão a distanciar-se dos Fóruns e dos Programas de Mesorregiões se perceberem que estão sendo usados com objetivos eleitorais ou manipulados por interesses político-partidários;
3. Falta de influência efetiva – os atores regionais também deixarão de participar se concluírem que os Fóruns têm pouca relevância prática e pouca influência no processo decisório, sendo utilizados apenas para referendar decisões já tomadas.

O modelo de gestão territorial apoiado nos Fóruns não implica em uma simples transferência do poder de decidir, por parte do poder público, para os atores regionais. Esse modelo busca criar, nas regiões, uma base institucional capaz de proporcionar interlocutores legítimos e representativos para um processo interativo de gestão do desenvolvimento regional. A simples

transferência do poder de decidir para os atores regionais não implicaria, necessariamente, em decisões melhores. Já a interação entre o poder público e os atores regionais, representados nos Fóruns, pode levar a esse resultado. O poder de decidir, em última instância, cabe ao poder público, que tem legitimidade formal para isso. Da mesma forma, cabe-lhe o ônus político de, eventualmente, ignorar as propostas e indicações oriundas de um Fórum.

Tendo em vista o caráter predominantemente “indicativo” ou “propositivo” das deliberações dos Fóruns, deixa de ter importância a questão da participação formal de representantes do poder público nessas instâncias, com direito a voto. Os Fóruns não devem ter funções executivas ou operacionais. Eventualmente podem ser criadas, em algumas regiões, entidades com atribuições executivas – como, por exemplo, Agências de Desenvolvimento – para servir como seu braço operacional. Nesse caso, tais entidades deverão ter personalidade jurídica separada, mesmo que estejam vinculadas a executar decisões oriundas dos Fóruns.

O funcionamento dos Fóruns deve obedecer a um certo grau de formalidade, especialmente no que se refere à composição e às regras de funcionamento. A explicitação das normas que presidem a atuação de cada Fórum é essencial para assegurar a lisura de procedimento necessária para que tenha credibilidade. Caso essas normas não sejam claramente definidas em um documento escrito – estatuto, regimento interno, protocolo de cooperação entre as entidades representadas – o Fórum poderá ficar exposto a críticas que coloquem em questão a legitimidade de suas deliberações.

4. Ações a Serem Desenvolvidas para Criar e Implantar uma Nova Mesorregião

A opção do Ministério, ao definir as mesorregiões como escala preferencial para as ações da nova política nacional de desenvolvimento regional, implicará na extensão desses Programas a novas áreas. Tendo em vista o que foi discutido nas seções anteriores deste texto, sugere-se que, no caso da criação de uma nova mesorregião, sejam adotadas as seguintes ações:

1. Seleção preliminar de um conjunto de áreas adjacentes que atendam aos critérios de prioridade da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, quanto ao nível de renda e à variação do PIB. As microrregiões do IBGE podem ser utilizadas como referência para esta seleção preliminar.

2. Levantamento para verificar se essa área selecionada em caráter preliminar apresenta densidade institucional adequada. Caso isso não ocorra, deve ser ampliada a abrangência territorial da área que virá a constituir a mesorregião, de forma a incorporar áreas adjacentes com centros urbanos de porte médio, que sejam sede de instituições de ensino superior ou outras organizações com características adequadas para servir de âncora institucional para o Programa, como discutido anteriormente.
3. Entrevistas e contatos para selecionar e sensibilizar os atores mais indicados para servir de catalisadores para o processo de implantação da Mesorregião.
4. Realização de reuniões com esses atores, para (i) identificar outros atores que devem ser integrados ao processo, (ii) verificar se o desenho territorial definido em caráter preliminar é adequado, tendo em vista as redes de articulação já existentes na área. Ajustar a área de abrangência, de acordo com os resultados dessa avaliação.
5. Identificação de elementos simbólicos capazes de compor a “identidade” da mesorregião e de reforçar a identificação dos atores e habitantes com a área em que vivem. Se esses elementos fizerem referência a uma área mais ampla, ajustar a abrangência territorial da mesorregião.
6. Trabalho conjunto com os atores da região, para desenhar a composição e as regras de funcionamento do Fórum. Utilizar como referência a experiência de regiões cujos Programas já estão consolidados. Promover troca de experiências e contatos com os dirigentes dos Fóruns dessas áreas.
7. Implantação do Fórum.

5. Duas Questões Adicionais

Para concluir, cabe discutir duas outras questões relacionadas com os Programas de Mesorregiões. A primeira diz respeito aos critérios alternativos que podem ser seguidos na priorização de áreas para a criação de

novos programas. Por onde se deve começar a ampliação do número de programas: pelas regiões com maior intensidade de carências quanto a níveis de pobreza ou de falta de dinamismo econômico? Ou por áreas que talvez possam ser menos carentes, mas que apresentam condições mais favoráveis para a articulação dos atores regionais? A segunda questão refere-se à possibilidade de que as instâncias de articulação e representação implantadas pelos Programas de Mesorregiões constituam base adequada para outros tipos de ações da administração pública federal, e não apenas para as atividades relacionadas com o desenvolvimento de regiões pobres e/ou deprimidas.

5.1. Estratégias Alternativas de Ampliação dos Programas de Mesorregiões

Ao se discutir a implementação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que privilegia ações desenvolvidas no nível mesorregional, um primeiro aspecto a ser abordado diz respeito a quais os tipos de áreas que devem ser priorizados para implantação de novos Programas de Mesorregiões. Nessa priorização, devem predominar as considerações quanto ao nível de carência da região, ou devem ser levadas em conta, no mesmo nível de importância, considerações quanto às condições que a região apresenta para sustentar o aparato institucional necessário para o funcionamento de um programa desse tipo? Em outras palavras, deve-se começar pelas regiões mais carentes, mesmo que, por sua baixa densidade institucional, apresentem condições precárias para sustentar um programa deste tipo? Ou deve-se começar por áreas que, atendendo aos critérios básicos da nova política, talvez sejam um pouco menos carentes, mas cujas condições – especialmente no que se refere à densidade institucional e dotação de capital social – sejam mais favoráveis para que se promova a articulação dos atores regionais?

Na verdade, os Programas de Mesorregiões que estão sendo implementados na atualidade não abrangem apenas áreas caracterizadas por níveis extremos de carência. Como se pode constatar observando o mapa reproduzido no Anexo I⁴⁸, muitas das mesorregiões já existentes incluem predominantemente áreas que apresentam níveis de renda e de dinamismo econômico superiores aos de porções do território nacional onde ainda não foram implantados programas desse tipo. Na verdade, são poucas as áreas caracterizadas nesse mapa como de baixa renda e de variação do PIB média e

⁴⁸ Esse mapa consta da página 55 do documento do Ministério da Integração Nacional onde é apresentada a proposta da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

baixa que estão incluídas em Programas de Mesorregiões já existentes. Os Programas atuais abrangem principalmente áreas que são caracterizadas como de renda média e de variação do PIB média e baixa ou média e alta.

Uma opção no sentido de limitar a implantação de novos programas de mesorregiões apenas a áreas muito carentes, nos termos dos critérios definidos pela nova política, pode implicar em riscos significativos. É provável que muitas dentre essas áreas não sejam bem dotadas no que se refere às condições necessárias para transformar-se em “entes coletivos”, nos termos discutidos em seção anterior, devido à densidade institucional excessivamente baixa e ao predomínio de relações sociais e políticas muito verticalizadas, indicando escassez de capital social do tipo “bridging”.

Por outro lado, uma opção no sentido de começar por regiões onde as condições para articulação dos atores locais forem mais favoráveis, embora seu “nível de carência” seja menor, pode permitir o surgimento de “casos de sucesso” cuja visibilidade ajude a motivar e mobilizar os atores das regiões mais problemáticas. Para tanto, será conveniente promover eventos periódicos que possibilitem a troca de experiências entre atores de diferentes mesorregiões. De qualquer forma, será necessário estabelecer alternativas de abordagem para contextos “favoráveis” e “desfavoráveis”, pois mais cedo ou mais tarde todas as áreas que atendam aos critérios definidos pela nova política, em termos de renda ou dinamismo econômico, devem ser incluídas em Programas de Mesorregiões.

Tendo em vista os requisitos para a definição da abrangência territorial de uma mesorregião, que foram discutidos anteriormente neste texto, a maior parte das mesorregiões tenderá a incluir, lado a lado, áreas mais ou menos carentes, bem como áreas que não atendam aos critérios estabelecidos pela nova política. Será necessário estabelecer uma distinção entre os parâmetros que devem ser utilizados para a definição da abrangência territorial das novas mesorregiões – que devem incluir considerações sobre a densidade institucional – e os parâmetros para acesso aos benefícios dos instrumentos específicos de política regional, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Assim, não seria problema o fato de uma mesorregião incluir simultaneamente áreas elegíveis e não elegíveis para acesso a esses instrumentos. A mesorregião seria o nível territorial relevante para a articulação de atores, enquanto a sub-região seria o nível relevante para a elegibilidade para acesso a instrumentos específicos da nova política. Além disso, tais instrumentos podem ser concebidos de forma a admitir graus

diferenciados de benefício, conforme os níveis de carência das áreas em questão.

No entanto, deve ficar claro que os alvos principais e prioritários dos programas de mesorregiões devem ser as áreas com maior grau de carência. A inclusão de áreas com menor intensidade de problemas justifica-se pelo potencial que apresentam para aprendizado e intercâmbio de experiências. Com base nesse aprendizado, pode tornar-se mais fácil implantar programas em regiões que poderiam até ser caracterizadas como mais prioritárias, mas que carecem da densidade institucional necessária para promover uma adequada articulação dos atores locais.

5.2. Potencialidade das Mesorregiões em um Novo Modelo Gestão

A segunda questão que cabe discutir nesta seção final relaciona-se com a potencialidade das instâncias de articulação e representação que vêm sendo implantadas nas mesorregiões. Tais instâncias devem ser vistas apenas como instrumentos para enfrentar os problemas de regiões pobres ou pouco dinâmicas? Ou podem servir de base para um modelo mais amplo de gestão territorial, inspirado pela teorização em torno do conceito de democracia deliberativa e baseado na interação entre a administração pública e instâncias de representação regional, como é o caso dos Fóruns das Mesorregiões?

A opção pela primeira alternativa – restringir a atuação dessas instâncias à interlocução com o Ministério da Integração, no contexto de ações voltadas para o desenvolvimento de regiões que apresentam problemas de desenvolvimento – implica em decidir como proceder quando as áreas contidas em uma mesorregião deixarem de atender aos critérios de elegibilidade da política de desenvolvimento regional. Quando isso ocorrer, deve pura e simplesmente cessar a interação entre o Ministério da Integração e o Fórum da Mesorregião? Isso ocorrendo, poderão esses Fóruns sobreviver e criar novas agendas, ao perderem sua função como interlocutores da administração federal nas regiões? Ou tenderão ao esvaziamento e ao desaparecimento?

Tendo em vista não ser desejável que essas instâncias simplesmente desapareçam, parece necessário encontrar outras formas de articulação entre essas organizações e a administração federal, que possam simultaneamente favorecer a atuação da administração pública nas regiões e

sustentar a continuidade da atuação dos Fóruns das Mesorregiões, como organizações voltadas para o desenvolvimento regional. Uma alternativa nesse sentido seria estimular a aproximação entre os Fóruns e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, promovendo eventos e ações conjuntas. Assim, quando as mesorregiões deixassem de atender aos critérios de elegibilidade da nova política, os Fóruns passariam a atuar como órgãos auxiliares desse Conselho, continuando sua interlocução com a área federal.

A opção pela segunda alternativa – integrar os Fóruns a um modelo mais amplo de gestão territorial – faria com que o significado das mesorregiões transcendesse às ações do Ministério da Integração. Elas poderiam proporcionar a base institucional e organizacional necessária para um experimento mais abrangente de democratização da gestão pública, apoiado na interação entre a administração pública federal e os segmentos organizados da sociedade das regiões, representados nos Fóruns das Mesorregiões. Essa base poderia ser utilizada para ampliar a discussão sobre os grandes instrumentos do planejamento governamental, como o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais. A escolha desta alternativa exigiria a criação de mesorregiões e a implantação de Fóruns em todo o território nacional, e não apenas nas áreas que atendem aos critérios da política regional.

Bibliografia

AMIN, Ash (1998) – **An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development**, texto apresentado no Economic Geography Research Group Seminar, *Institutions and Governance*, London, Department of Geography, UCL, obtido na Internet no endereço www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf;

ARAÚJO, Tânia Bacelar de (2000) – **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e Urgências**, Rio de Janeiro, Ed. Revan;

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995) – **Los Consejos Económicos y Sociales**, *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, Año 2, n.6, Mar./Abr.1995, (Número Especial);

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (1994) – **As Regiões Ganadoras: Distritos e Redes, os Novos Paradigmas da Geografia Econômica**, Oeiras, Celta Editora;



BOHMAN, James e REHG, William (1997) – **Deliberative Democracy; Essays on Reason and Politics**, Cambridge, The MIT Press;

BROWN, L. David (1992) – **Development Bridging Organizations and Strategic Management for Social Change**, Institute for Development Research, Boston, IDR Reports Vol. 10, No 3, obtido na Internet no endereço www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf;

UROPEAN COMISSION (2004) – **European Regional Statistics: Reference Guide**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities;

GODDARD, John (1998) – **Universities and Regional Development: An Overview**, relatório apresentado na *World Conference on Higher Education: Higher Education in the Twenty-first Century - Vision and Action*, UNESCO, realizada em Paris de 5 a 9 de outubro de 1998;

GUIMARÃES NETO, L. (1997) – **Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos**, in Revista Planejamento e Políticas Públicas, N° 15, Julho de 1997, Brasília, IPEA;

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2003) – **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Proposta para Discussão**, Brasília, obtido na Internet através do endereço www.integracao.gov.br;

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

PAASI, A. (1986) – **The Institutionalisation of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity**, Fennia 164:1, pp. 105-146;

PAASI, A. (2000) – **Re-constructing regions and regional identity**, Nethur Lecture, 7/11/2000, Nijmegen, The Netherlands;

PUTNAM, Robert D. (1996-B) – **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas;



QUÉBEC – Ministère des Régions (2000) – **Specific Agreements on Regionalization – The Model of Choice for a Partnership between Government and Regions**, Québec, Les Publications du Québec, obtido na Internet no endereço <http://www.sdr.gouv.qc.ca/entente2.pdf>;

STIGLITZ, Joseph (1998-A) – **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes**, Prebisch Lecture de 1998, realizada na UNCTAD, em Genebra, em 19 de Outubro de 1998, obtido na Internet no endereço www.worldbank.org/html/extdr/extme/prebisch98.pdf;

STIGLITZ, Joseph (1998-B) – **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus**, WIDER Annual Lecture de 1998, realizada em Helsinki, Finlândia, em 7 de Janeiro, obtido na Internet no endereço www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm;

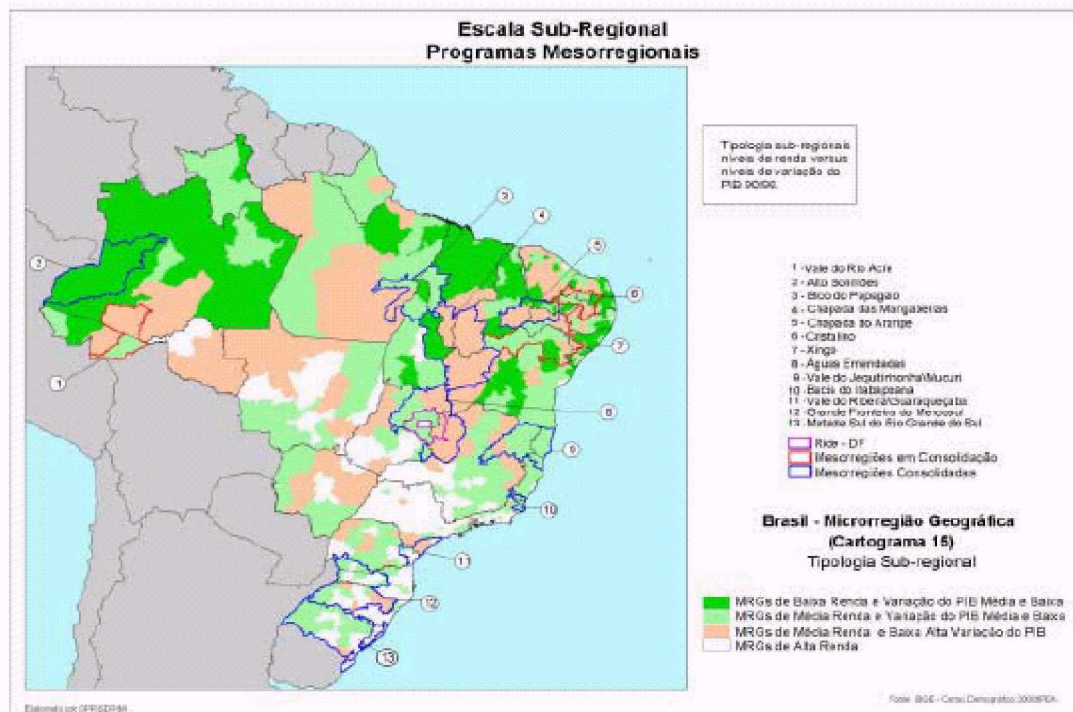
WOLFENSOHN, James (1999) – **A Proposal for a Comprehensive Development Framework**, documento dirigido pelo presidente do Banco Mundial às instâncias diretivas e à equipe técnica da instituição, obtido no endereço <http://www.worldbank.org/cdf/countryexperience/propos.pdf>;

WORLD BANK (1997) – **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, Oxford University Press, New York;

WORLD BANK (2000) – **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**, Oxford University Press, New York, obtido na Internet no endereço <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/>;

Anexo I

Programas de Mesorregiões Existentes e Tipologia Sub-Regional



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2003)