

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ROSELANI MARIA SODRÉ DA SILVA

**A PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUNS DAS MESORREGIÕES METADE SUL DO RS E
GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL – UM ESTUDO SOBRE NOVAS
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA
(2007-2013)**

Porto Alegre
2017

Roselani Maria Sodré da Silva

**A PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUNS DAS MESORREGIÕES METADE SUL DO RS E
GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL – UM ESTUDO SOBRE NOVAS
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA
(2007-2013)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Porto Alegre
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Roselani Maria Sodré da
A PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUNS DAS MESORREGIÕES METADE
SUL DO RS E GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL - UM ESTUDO
SOBRE NOVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL
PARTICIPATIVA (2007-2013) / Roselani Maria Sodré da
Silva. -- 2017.
215 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Democracia Deliberativa. 2. Governança. 3.
Descentralização. 4. Fóruns Mesorregionais. I.
Gugliano, Alfredo Alejandro, orient. II. Título.


ATA PARA ASSINATURA Nº 08/17

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
CIÊNCIA POLÍTICA - Doutorado
Ata de defesa de Tese

Aluno: Roselani Maria Sodré da Silva, com ingresso em 11/03/2013
Título: **A PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUMS DAS MESORREGIÕES METADE SUL DO RS E GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL - UM ESTUDO SOBRE NOVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA (2007-2013)**
Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Data: 09/10/2017
Horário: 14:30
Local: Sala 204 - Prédio 43322 - IFCH - UFRGS

Banca Examinadora	Origem
Maria Izabel Saraiva Noll	UFRGS
Helio Ricardo Do Couto Alves	UFRGS
Pedro Silveira Bandeira	UFRGS
Adelaide Maria Saez	PUCRS

Porto Alegre, 09 de outubro de 2017.

Membros	Assinatura	Avaliação
Maria Izabel Saraiva Noll		Aprovada
Helio Ricardo Do Couto Alves		Aprovada
Pedro Silveira Bandeira		Revisão
Adelaide Maria Saez		Aprovada

Conceito Geral da Banca: (Aprovada) Correções solicitadas: () Sim (X) Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.

Aluno

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Av. Bento Gonçalves, 9500 Prédio 43311 - Bairro Agronomia - Telefone 33086230
Porto Alegre - RS

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta tese não teria sido possível sem o apoio e a contribuição de muitas pessoas a quem devo a minha gratidão.

Primeiro agradeço a Deus pela oportunidade da minha existência e pela força de vontade e disposição de sempre buscar novos conhecimentos e entendimentos sobre a vida e a sociedade.

À minha família pelo apoio e por acreditar que eu poderia vencer o desafio, pela compreensão nos muitos momentos de tensão e afastamento, por aceitar as muitas renúncias necessárias para que eu pudesse concluir o estudo e pelo constante estímulo para seguir em frente.

Ao professor e amigo Alfredo Alejandro Gugliano por ter me incentivado a fazer o doutorado em Ciência Política, por ter aceitado ser meu orientador, por entender e respeitar os meus momentos e limitações e por ter sempre me encorajado a continuar, sem esmorecer jamais.

Ao amigo e colega Pedro Silveira Bandeira pela motivação, sugestões, conselhos, ensinamentos e pelo exemplo de posicionamento junto aos espaços deliberativos em que atuamos conjuntamente.

Aos professores doutores: Maria Izabel Saraiva Noll, Maria Adelaide Saez, Hélio Ricardo Couto Alves e Pedro Silveira Bandeira por aceitarem participar das Bancas de Qualificação e de Defesa da Tese e pelas análises e contribuições para a qualificação do trabalho final.

Aos membros do Ministério da Integração Nacional e dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL pelas entrevistas, informações e materiais enviados, subsidiando a compreensão do objeto de estudo.

Para a amiga Elis Radmann pela atenção, incentivo e aportes na elaboração das questões de entrevista.

De uma forma especial aos amigos e ex-colegas: Mariza Christoff, Zeferino Perin, Laudir Luiz Auozani, Suzana Rabelo de Oliveira, Marcelo Moreira, Célio e Sérgio Allebrandt, pelo valioso auxílio com informações e localização de documentos necessários à pesquisa.

Aos colegas de trabalho e amigos pelas muitas contribuições e constante estímulo para ir adiante e atingir meu objetivo.

RESUMO

Esta tese trata da atuação das novas instâncias participativas voltadas para a governança territorial constituídas para atender ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Busca identificar a contribuição dos arranjos institucionais deliberativos, denominados Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, enquanto espaços privilegiados para a prática da democracia deliberativa, na governança do desenvolvimento dos seus respectivos territórios. Para tanto, foram escolhidos como objetos de estudo dois fóruns mesorregionais, localizados na macrorregião Sul do país, abrangendo os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A abordagem empírica foca-se na atuação do Fórum da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (Fórum MESOSUL) e do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (Fórum MESO MERCOSUL), constituídos para atuar na integração e articulação dos diferentes atores regionais para a construção, implementação, monitoramento e avaliação de planos, projetos e ações de interesse público para o desenvolvimento das mesorregiões. Buscou-se por meio de uma base teórica-metodológica compreender a atuação e o processo de deliberação destes fóruns, enquanto estratégias inovadoras de governança territorial participativa, em novas escalas de planejamento do desenvolvimento. Com base neste propósito, buscou-se analisar a trajetória sócio-histórica dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL enquanto possíveis instâncias de governança territorial. No estudo empírico dos Fóruns se verificou suas características de espaço de governança territorial participativa. A forma como as deliberações são efetivadas, representam uma inovação em relação às práticas tradicionais de planejamento e gestão do desenvolvimento, embora com algumas fragilidades e dificuldades, a atuação destes fóruns representa um avanço no processo de descentralização político administrativo, principalmente por atuarem em uma escala intermediária entre a municipal e a estadual, onde a multiplicidade de estruturas públicas e privadas se entrecruza, constituindo uma complexa rede de poder e de interesses individuais e coletivos. Conclui-se que os respectivos fóruns se enquadram como arranjos institucionais deliberativos e as suas práticas demonstram um esforço de governança territorial, mesmo que ainda não atenda aos modelos ideais. A expectativa quanto à realização desta pesquisa é a de contribuir com informações sobre o campo do conhecimento das políticas de desenvolvimento local/regional do país, bem como, das estruturas de governança territorial constituídas em espaços territoriais diferenciados.

Palavras-chave: democracia deliberativa, Governança, descentralização e fóruns mesorregionais.

ABSTRACT

This thesis focuses on the practice of the new participative bodies aimed at the territorial governance set to meet the Program for the Promotion of Sustainability of Sub-Regional Spaces, of the National Policy for Regional Development. It seeks to identify the contribution of deliberative institutional arrangements, called Forums of the Differentiated Mesoregions, while privileged spaces for the practice of the deliberative democracy, in the governance of the development of their respective territories. In order to do so, two mesoregional forums were chosen as study objects, located in the South macro-region of the country, comprising the states of Rio Grande do Sul, Santa Catarina and Paraná. The empirical approach focuses on the practice of the Fórum da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul - Forum of the Mesoregion Southern Half of (Forum MESOSUL) and the Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Forum of the Mesoregion of the Mercosur Great Border (Fórum MESO MERCOSUL), comprised to work in the integration and articulation of the different regional actors for the construction, implementation, monitoring and assessment of plans, projects and actions of public interest for the development of the mesoregions. We aimed, through a theoretical-methodological basis, to understand the work and the process of deliberation of these forums as innovative strategies of participative territorial governance, in new scales of development planning. Based on this purpose, the aim was to analyze the social-historical course of the MESOSUL and MESO MERCOSUL Forums while possible instances of territorial governance. In the empirical study of the Forums it has been noticed their characteristics of space of participative territorial governance. The way the deliberations are made represent an innovation in terms of the traditional planning practices and development management, although with some weaknesses and difficulties, the practice of these forums represents an advance in the process of political and administrative decentralization, mainly as they work in an intermediary scale between the city and state level, where the diversity of public and private institutions intertwines, resulting in a complex network of power and individual and collective interests. The conclusion is that the respective forums fit in as deliberative institutional arrangements and their practices show an effort of territorial governance even though it does not yet serve the ideal models. The expectation concerning the completion of this research is to contribute with information on the field of knowledge about policies of local/regional development of the country as well as structures of territorial governance comprised in differentiated territorial spaces.

Key Words: deliberative democracy, governance, decentralization, mesoregional forums.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mapa das Mesorregiões Diferenciadas.....	88
Figura 2	Mapa dos Espaços Prioritários da PNDR I.....	95
Figura 3	Mapa da Nova Tipologia da PNDR.....	99
Figura 4	Esquema das áreas prioritárias da PNDR.....	100
Figura 5	Mapa da localização da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul.....	116
Quadro 1	Composição do Fórum da MESOSUL Sul em dezembro de 2002.....	123
Figura 6	Mapa da localização da Mesorregião MESO MERCOSUL.....	134
Quadro 2	Composição do Fórum da MESO MERCOSUL em novembro de 2002.....	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Participação das emendas parlamentares no PROMESO, de 2005 - 2009...	92
Tabela 2	Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas: constituição e criação.....	115
Tabela 3	Projetos executados pelo Fórum MESOSUL no período 2004 - 2010.....	131
Tabela 4	Projetos executados pelo Fórum MESO MERCOSUL no período 2004 - 2010.....	146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACAMSOP – Associação das Câmaras de Vereadores do Sudoeste do Paraná
- ADRP – Agência de Desenvolvimento do Rio Pardo
- AGEFLOR – Associação Gaúcha de Empresas Florestais
- AL – Assembleia Legislativa
- AMOSOC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
- AMSOP – Associação de Municípios do Sudoeste do Paraná
- ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- APL – Arranjo Produtivo Local
- BPINDR – Bases para a Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
- BRDE- Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
- CASISC – Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Cachoeira do Sul
- CASSISPAR - Coordenadoria das Associações Comerciais, Industriais e agropecuárias do Sudoeste do Paraná
- CEFET – RS -Centro Federal de Educação Tecnológica do RS
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento
- CPNDR – Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
- CODESUL - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
- CONVIVER- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
- COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
- EF – Estradas Ferroviárias
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- ENIDS – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
- EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
- EU – União Europeia
- FACISC – Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina
- FAMPESC – Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas e Empreendedor Individual de Santa Catarina
- FAMURS – Federação das Associações de Municípios do RS

FARSUL- Federação da Agricultura do RS

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste

FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FDRI – Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado

FECOMÉRCIO – Federação do Comércio de Bens e Serviços do RS

FEDERASUL- Federação das Associações Comerciais e Serviços do RS

FEPAGRO - Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária

FETAG – Federação dos Trabalhados na Agricultura

FGV- Fundação Getúlio Vargas

FIERGS – Federação das Indústrias do RS

FIESC- Federação das Indústrias de SC

FINAM- Fundo Fiscal de Investimentos da Amazônia

FINOR - Fundo Fiscal de Investimento o Nordeste

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FUNDASUL – Fundação de Ensino Superior da Região Centro-Sul

FUNDOPEM - Fundo Operação Empresa do Estado do RS

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo

FURG – Fundação Universidade de Rio Grande

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICEPA – Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina

IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca

IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

ILPES – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social

IOCS – Inspetoria de Obras Contra a Seca

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretriz Orçamentária

LEADER - Programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESO MERCOSUL – Mesorregião Fronteira do Mercosul

MESOSUL – Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul

MI – Ministério da Integração Nacional

OCERGS – Sindicato e Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul

OCEPAR – Cooperativas Mistas e Agropecuárias do Paraná – Coordenação Regional do Sudoeste

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAS - Programas de ajustes estruturais

PDD – Poliarquia Diretamente Deliberativa

PDFF – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDSBU – Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai

PEDR – Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional

PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNCDR – Plano Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PR – Paraná

PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

RECONVERSUL - Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do RS

RIDES - Regiões Integradas de Desenvolvimento

RS – Rio Grande do Sul

SAGA – Instituto de Desenvolvimento Regional SAGA

SEADE – SP – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – São Paulo

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAI – Serviço Nacional da Indústria

SEPRE – Secretaria Especial de Políticas Regionais

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SGDR – Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional

SC – Santa Catarina
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SUDAM– Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
UE – União Europeia
UCPEL – Universidade Católica de Pelotas
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ/CPDA- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFPEL- Universidade Federal de Pelotas
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
ULBRA- Universidade Luterana do Brasil
UNC – Universidade do Contestado
UNIFRA – Universidade Franciscana de Santa Maria
UNOCHAPECÓ- Universidade Comunitária Regional de Chapecó
UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do RS
UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNISC – Universidade de Santa Cruz
UNICRUZ – Universidade de Cruz Alta
UPF – Universidade de Passo Fundo
URCAMP- Universidade da Região da Campanha
URI – Universidade Regional Integrada
UVERGS – União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 TEORIAS DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA CONTEMPORÂNEA.....	24
1.1 A CONCEPÇÃO HABERMASIANA: SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E O PODER COMUNICATIVO.....	29
1.2 JOSHUA COHEN E A POLIARQUIA DIRETAMENTE DELIBERATIVA.....	34
1.3 JAMES BOHMAN E A CONCEPÇÃO DIALÓGICA E COOPERATIVA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	36
1.4 AMY GUTMANN E DENNIS THOMPSON E O PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE NA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	40
1.5 JOHN DRYZEK A LEGITIMIDADE DISCURSIVA E A GOVERNANÇA DELIBERATIVA.....	42
1.6 A TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E AS SUAS APLICAÇÕES PRÁTICAS.....	44
2 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E OS NOVOS MODELOS DE GOVERNANÇA.....	49
2.1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
2.2 OS NOVOS MODELOS DE GOVERNANÇA.....	55
2.3 A RELAÇÃO ENTRE DELIBERAÇÃO E GOVERNANÇA.....	61
2.4 A GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA.....	67
3 A ORIGEM DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS E SUAS IMPLICAÇÕES.....	76
3.1 A RETOMADA DA QUESTÃO REGIONAL.....	76
3.2 O SURGIMENTO DE UM MINISTÉRIO PARA A INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	82
3.3 PROMESO – UM NOVO ENFOQUE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: A GÊNESE DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS.....	84
3.4 AS DUAS FASES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	93
3.5 A PNDR E O PROMESO – AVANÇOS E RETROCESSOS.....	101
4 A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS DA REGIÃO SUL.....	107
4.1 A TRAJETÓRIA DO FÓRUM DA MESORREGIÃO METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL (MESOSUL).....	114
4.1.1 Características da Mesorregião Metade Sul do RS.....	114

4.1.2 A Gênese do Fórum da MESOSUL	120
4.2 A TRAJETÓRIA DO FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL (MESO MERCOSUL)	132
4.2.1 Características da Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL	133
4.2.2 A Gênese do Fórum da MESO MERCOSUL	137
5 A PRÁTICA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA NOS FÓRUNS MESORREGIONAIS NA VISÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS.....	148
5.1 A INCLUSÃO DOS ATORES MESORREGIONAIS	148
5.2 O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO E DISCUSSÃO DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS	154
5.3 PLURALISMO E PERFIL DOS PARTICIPANTES	157
5.4 A IGUALDADE PARTICIPATIVA	159
5.5 A AUTONOMIA DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS	162
5.6 A BUSCA DO BEM COMUM	165
5.7 ACCOUNTABILITY POR MEIO DO CONTROLE SOCIAL	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS.....	180
APÊNDICES.....	195
ANEXO.....	204

INTRODUÇÃO

Esta tese trata da gestão do desenvolvimento em novas territorialidades, com ênfase na governança exercida pelos fóruns deliberativos na construção, implementação e avaliação das políticas públicas. Trata-se de conhecer a atuação e as influências dos fóruns na gestão do desenvolvimento territorial. Estas institucionalidades e territorialidades resultam de um processo de modernização dos Estados, em curso em diversos países desde o final do século passado.

As concepções modernas de Estado mostraram-se inadequadas para atender as rápidas e profundas mudanças que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo, influenciadas pelas novas formas de atuação do mercado internacional (expansão do modelo neoliberal), pelo surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação e pelos processos de redemocratização dos Estados.

De acordo com João Ferrão (2010), a inadequação do modelo de Estado Moderno até então vigente provocou reflexões sobre a necessidade de transcender as limitações destas concepções frente às novas realidades. Essas reflexões se concentraram basicamente na direção de quatro grandes “frentes”: a primeira se refere ao surgimento da necessidade de reformas administrativas dos Estados, que deram origem aos processos de descentralização e de territorialização das políticas públicas; a segunda, na direção da reformulação do papel do Estado, buscando a adoção de comportamentos menos interventores e de valorização dos diferentes atores; a terceira necessidade se refere ao aprofundamento da democracia e das formas de deliberação pública, buscando a inclusão da sociedade nas políticas públicas; e a quarta necessidade vai na direção da adoção de modelos europeus de processos decisórios, amplamente difundidos pelos organismos internacionais de cooperação e pela literatura.

Processos de descentralização dos Estados tornaram-se uma tendência mundial desde a década de 1960 (ABRUCIO, 2011), sendo adotados principalmente pelos países desenvolvidos. Segundo Abrucio (2011), nesse período começaram a surgir nos países europeus os novos modelos de governança para o desenvolvimento regional. Mas, na agenda pública da América Latina, a descentralização dos Estados ganha força somente no período de redemocratização dos países latinos.

Essa tendência de mudanças nos modelos administrativos é denominada por Gaventa (2004), como uma “onda descentralizadora”, sendo adotadas em diversos países. Esta “onda descentralizadora” vem provocando reformas governamentais principalmente na direção de ampliar a participação dos cidadãos nas políticas públicas (CHAMBERS, 2009). Novas

formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade estão sendo identificadas e espaços institucionais mais adequados a esses processos estão sendo construídos.

No Brasil o processo de descentralização político-administrativo se consolida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a definição de competências e autonomia entre os entes federados (municípios, estados, distrito-federal, nação) e dos novos mecanismos de participação democrática da sociedade: participação indireta, nos processos de escolha dos representantes para os poderes executivos e legislativos e, de participação direta, em plebiscito ou consultas populares. Mas o mecanismo de maior avanço em relação à democratização se deu com a criação dos espaços de participação da sociedade no controle ou gestão das políticas públicas. Esses novos mecanismos democráticos são fruto de um amplo movimento da sociedade, iniciado no Brasil nos anos 1980, que influenciaram a nova constituição brasileira. Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988 já se destacavam conselhos atuando nas áreas da assistência social e saúde. Como resultado dos novos dispositivos constitucionais e dos interesses da sociedade civil em participar das políticas públicas, atualmente existe um número expressivo de conselhos (espaços) participativos em todos os municípios brasileiros¹.

A expansão das instâncias de participação da sociedade na construção, implementação e acompanhamento das políticas públicas pode ser evidenciado na proliferação de conselhos, fóruns, audiências públicas e de criação de diferentes órgãos de controle social em escalas municipal, estadual, regional e nacional.

As tendências de descentralização e de democratização dos Estados têm influenciado os novos modelos de gestão, não apenas com a inclusão da participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, mas também na forma de atuação das instâncias de participação, motivadas pelas novas concepções de democracia². A “virada” deliberativa na teoria da democracia tem provocado mudanças nos desenhos e nos processos de decisão dentro das instituições participativas criadas pelos Governos (AVRITZER, 2009).

O processo de descentralização também tem provocado o surgimento de novos desenhos territoriais. O espaço territorial passou a ser considerado “lócus” socioeconômico prioritário para a descentralização das políticas públicas e das relações entre Estado e Sociedade.

¹ Para conhecer alguns estudos sobre a participação social ver a publicação do IPEA - A dinâmica da participação local no Brasil, organizada por Leonardo Avritzer, 2010.

² Sobre a guinada deliberativa na teoria da democracia ver Chambers (2009).

É nessa a direção que esta tese se desenvolve, buscando conhecer a atuação dos arranjos institucionais constituídos para atuar na gestão do desenvolvimento de novas territorialidades ou, mais precisamente, para a governança territorial. A noção de governança territorial é associada à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos envolvendo os atores públicos estatais, econômicos e sociais. É um espaço de concertação das questões de interesse comum e regional, construído por meio do diálogo, da igualdade participativa e do respeito mútuo (DALLABRIDA, 2011).

No Brasil, a identificação do território como ‘locus’ do desenvolvimento se relaciona também com a retomada dos processos de planejamento e da “questão regional”. As assimetrias regionais são problemas antigos e ainda não resolvidos pelos governos brasileiros, apenas amenizados pontualmente em alguns períodos e espaços territoriais. As dimensões geográficas das escalas tradicionais de intervenção das políticas de desenvolvimento regional têm se mostrado inadequadas para responder à questão regional, dada a sua amplitude. Refletir as assimetrias a partir dos recortes macrorregionais: norte, sul, centro-oeste, nordeste e sudeste não dão conta das desigualdades intrarregionais existentes. Um novo olhar sobre as macrorregiões mostra-se necessário para identificar as desigualdades intra e inter-regionais, na medida em que as macrorregiões não apresentam um desenvolvimento homogêneo.

Com a retomada do processo de planejamento do desenvolvimento a partir do final dos anos de 1990, associados às influências europeias de novos modelos de gestão pública e de novas abordagens territoriais, novos direcionamentos começam a ser adotados. Esta mudança de estratégia na condução do processo de desenvolvimento e de constituição de novas configurações territoriais pode ser observada na criação do Ministério da Integração Nacional (MI), principalmente a partir do processo de discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), iniciado no ano 2000.

Identificam-se atualmente no Brasil diferentes configurações territoriais. Há os espaços: macrorregionais (as regiões: norte, sul, nordeste, centro-oeste e sudeste), estaduais e municipais, considerados tradicionais, e as novas territorialidades, recortes espaciais criados pelas políticas e programas governamentais. Estas diferentes configurações territoriais geram novas e complexas formas de relações e articulações.

Nos espaços tradicionais, as articulações entre as diferentes instâncias de poder ocorrem normalmente de forma vertical. Por outro lado, nos espaços criados pelas políticas e programas setoriais, as articulações se desenvolvem de forma horizontal.

É importante observar que essas novas configurações espaciais, instituídas pelos programas governamentais, se inserem nos territórios tradicionais, sobrepondo-os de forma

parcial ou total, contribuindo para a formação de múltiplas redes de relações entre os diferentes atores locais (horizontal) e com as instâncias governamentais (vertical).

Um dos conceitos influenciado pelas mudanças provocadas pelos novos cenários estratégico e político é o de Governança. Governança é um conceito multidimensional, ainda muito controverso, construído histórico e socialmente, de acordo com os contextos e tendências. A concepção de Governança como um método de gestão voltado para o “bom governo” vem sofrendo modificações, passando a ser concebida como uma estratégia de gestão compartilhada entre governos, mercado e sociedade civil, não mais localizada na esfera estatal, mas situada no próprio território.

Silveira (2008) destaca dois elementos-chave na nova concepção de governança: “[...] o aprofundamento da democracia na base da sociedade e na articulação em rede, em que se destaca o protagonismo de agentes locais nas dinâmicas de planejamento e gestão do desenvolvimento local” (p. 41).

A adoção de multiescalas de intervenção das políticas e a exigência da constituição de instâncias de Governança, com participação social para a gestão dos diferentes programas, têm se intensificado nos últimos anos no Brasil. Este é o caso, por exemplo, da nova política de criação dos Aglomerados Urbanos e Regiões Metropolitanas³, que instituiu o Estatuto da Metrôpole e determina a criação de instâncias de Governança Interfederativa para a elaboração e gestão do Desenvolvimento Urbano Integrado desses territórios. O mesmo ocorre com o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (APL), no Estado do Rio Grande do Sul, onde a governança⁴ deve ser constituída desde o momento de implantação do APL.

A influência dessas novas tendências na abordagem das políticas voltadas para o desenvolvimento regional pode ser observada no país a partir de 2001, com a criação de políticas direcionadas ao desenvolvimento de diferentes espaços territoriais, a exemplo do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais⁵ (PROMESO), programa do MI. Até aquele período, a política nacional de desenvolvimento regional adotava

³ Os aglomerados urbanos e as regiões metropolitanas são territórios formados por um conjunto de municípios envolvendo, muitas vezes, mais de um Estado. Ver Lei nº 13.089, de janeiro de 2015.

⁴ De acordo com o Art. 21, da Lei Nº 13.839, de cinco de dezembro de 2011, cada APL participante do Programa deverá contar com uma unidade gestora das ações coletivas de governança e do plano de desenvolvimento do APL, apoiada pelo Poder Público e reconhecida pela coordenação do Programa por meio de ato específico.

⁵ A denominação inicial do PROMESO era Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões, cujo nome foi alterado após a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003, passando a ser denominado Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, aglutinando todos os programas de sub-regiões

como áreas prioritárias somente as macrorregiões norte, nordeste e centro-oeste, consideradas as menos dinâmicas do país. Na nova abordagem territorial do desenvolvimento adotada pelo MI, as desigualdades regionais passaram a ser observadas, inter e intrarregionalmente. Nesse sentido, na área de abrangência e intervenção do PROMESO, foram definidos 13 subespaços de referência, denominados “Mesorregiões Diferenciadas”, situados em diferentes macrorregiões, de acordo com os indicadores de dinamismo.

Para a implementação do PROMESO foram constituídas instâncias de participação, denominadas Fóruns das Mesorregiões, voltados para a governança dos novos espaços territoriais, atuando na elaboração do planejamento, dos projetos e ações voltadas para a promoção do desenvolvimento dos respectivos territórios.

A mudança dos paradigmas até então utilizados para a construção da política e dos programas de desenvolvimento e da criação de instâncias de gestão participativa dos programas, se apresenta como um importante campo de análise para a ciência política, possibilitando a observação da forma como o processo de deliberação foi incorporado pela política nacional de desenvolvimento e como os fóruns deliberativos constituídos atuaram no período de 2007 a 2013 nestes novos espaços territoriais.

Para tanto, buscou-se responder a seguinte questão: Os Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL, enquanto arranjos institucionais deliberativos voltados para a gestão do desenvolvimento mesorregional, caracterizam-se como instâncias de governança territorial participativa?

Para responder a tal indagação, a pesquisa teve como objetivo principal analisar a trajetória sócio-histórica dos Fóruns Mesorregionais Metade Sul do Rio Grande do Sul (MESOSUL) e Grande Fronteira do Mercosul (MESO MERCOSUL) enquanto possíveis instâncias de governança territorial participativa. De forma mais específica, procurou-se: a) identificar a concepção, a composição e a participação dos atores regionais nos dois fóruns; b) analisar como se desenvolve o processo de deliberação em cada um dos fóruns estudados; c) identificar a existência de integração entre as representações públicas, privadas e da sociedade civil, em cada caso; e d) avaliar e comparar as contribuições dos Fóruns MESOSUL e MESOMERCOSUL para a governança dos territórios das mesorregiões.

O caráter inovador do PROMESO e a importância de se investigar como, na prática, esses fóruns buscaram o envolvimento efetivo dos atores sociais na deliberação das questões de interesse regional e as consequências desta iniciativa para a constituição de instâncias de governança nesses territórios motivaram esta pesquisa, que tem a pretensão de expor com

mais ênfase essas novas institucionalidades, identificando os desafios, os obstáculos e as conquistas dos Fóruns das Mesorregiões neste período.

Buscou-se entender a prática deliberativa desenvolvida nos Fóruns do PROMESO, utilizando como campo de investigação dois Fóruns Mesorregionais localizados na Macrorregião Sul, sendo eles os Fóruns MESOSUL e MESOMERCOSUL, assim como avaliar as consequências dessas práticas para a governança territorial participativa dos respectivos territórios.

Soma-se a isso o fato de estar tramitando no Congresso Nacional a proposta discutida pelo MI referente à instituição da segunda fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II)⁶. Nesta fase, novas instâncias de governança da PNDR estão sendo propostas e, apesar do PROMESO, a partir do Plano Plurianual 2012-2015, ter sido extinto, nesta nova fase prevista para a PNDR, os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas são identificados como uma das instâncias de governança sub-regional da política nacional de desenvolvimento.

O tema da Governança adquire um papel ainda mais relevante nesta nova fase da PNDR. O atual projeto de lei que trata da PNDR II, o PL nº 375/2015, propõe como estratégia para a implementação da PNDR a estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional (SGDR), como forma de assegurar a cooperação federativa, a articulação setorial, a participação e o controle social (art. 17). Entre os objetivos, propõe a incorporação da dimensão participativa na formulação e qualificação das políticas de desenvolvimento regional e o incentivo a arranjos institucionais de governança com a finalidade de desenvolver as regiões (art. 18, incisos II e V).

O interesse em aprofundar o conhecimento sobre os Fóruns Mesorregionais e a governança territorial exercida, fundamenta-se nas contribuições que a configuração e a forma de atuação adotada por esses arranjos institucionais podem oferecer para o entendimento do processo de deliberação democrático em novas espacialidades e dos obstáculos e desafios para a constituição da governança territorial em subespaços regionais.

Portanto, de forma especial, o estudo poderá identificar as relações estabelecidas entre os Fóruns MESOSUL e MESOMERCOSUL com outras institucionalidades que também atuam nesses territórios. De acordo com Fonseca, as instâncias participativas são

⁶ O projeto de lei nº 375/2015, proposto pelo Senador Fernando Bezerra, propõe a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional fase II. A nova PNDR foi discutida com a sociedade por meio de Conferências Estaduais, Macrorregionais e Nacional, entre 2013-2014, no período em que o Senador Fernando Bezerra era o Ministro da Integração Nacional. O PL encontra-se em apreciação no Congresso Nacional para a análise e aprovação.

condicionadas pelos diferentes contextos nos quais elas são instituídas; são influenciados pelos elementos sociais, políticos, culturais e econômicos preexistentes, de acordo com o momento histórico em que se desenvolvem. Assim, uma proposta institucional pode resultar em diferentes formatos institucionais. O autor considera de fundamental importância a compreensão das relações de poder nos espaços participativos: “[...] implica analisar além das dimensões formais das instâncias de participação – tais como o desenho institucional – e levar em consideração mecanismos informais de decisão, bem como enfatizar os efeitos da assimetria de poder no processo decisório” (FONSECA, 2011, p. 167).

O tema proposto para este estudo se enquadra na atual agenda de pesquisas sobre a qualidade das Instituições Participativas. Entende-se que a proposta adquire relevância social ao analisar como a experiência dos Fóruns MESOSUL e MESOMERCOSUL pode contribuir para a constituição de instâncias de governança territorial participativa em múltiplas escalas territoriais, na medida em que atualmente se observa uma proliferação de instâncias participativas nos diferentes níveis de governo, constituídas principalmente para a governança de políticas públicas setoriais. Porém, não se identifica a mesma intensidade na constituição de espaços participativos com abrangência territorial e setorial mais ampla (BANDEIRA, 2010), como é o caso dos Fóruns das Mesorregiões. O caráter inovador desses Fóruns consiste tanto pelo seu escopo territorial quanto pela sua amplitude temática.

A intenção de analisar a atuação dos Fóruns não tem a pretensão de produzir receitas ou modelos de governança territorial, pretende-se colaborar com informações que possam cooperar para o fortalecimento de instâncias de governança participativa de programas, além de contribuir com a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Nessa direção, o estudo da atuação dos Fóruns Mesorregionais poderá gerar novos subsídios teórico-metodológicos, que poderão gerar um aporte para o aperfeiçoamento das instâncias de governança territorial participativa das políticas de desenvolvimento regional.

Acrescenta-se a escassa produção científica sobre as concepções e os processos de implantação e atuação de Fóruns Regionais de Desenvolvimento. Assim, espera-se também contribuir na construção de novos conhecimentos, no sentido de subsidiar a formulação de políticas e programas públicos para o desenvolvimento e a integração regional, além de contribuir para a redução das assimetrias próprias dos espaços onde existem tais instâncias.

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa sobre a atuação dos arranjos institucionais deliberativos, constituídos para atuar na governança dos novos espaços

territoriais de intervenção da política nacional de desenvolvimento regional. Segundo Minayo (2006), o método qualitativo é o que melhor se aplica aos estudos das relações, representações, percepções e opiniões, pois “[...] conformam a investigação de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos” (p. 57). Este método, de acordo com a autora, possibilita conhecer processos sociais ainda pouco estudados, colaborando para a construção de novas abordagens, conceitos e categorias (MINAYO, 2006).

A pesquisa utilizou como método o estudo de dois casos: 1) a experiência do Fórum MESOSUL e 2) do Fórum MESOMERCOSUL, concluindo com a análise sobre as contribuições da atuação dos dois Fóruns para a governança dos territórios das referidas mesorregiões.

Rezende (2011) considera que os estudos de caso respondem à necessidade de compreensão dos processos de causa e efeito dos fenômenos políticos (p. 233). Nesta mesma perspectiva, Minayo (2006) entende que o estudo de caso “é útil para gerar conhecimento sobre características significativas de eventos vivenciados, tais como intervenções e processos de mudança” (p. 164). O estudo de caso se apresenta como ideal para uma análise de programas, políticas públicas e instâncias participativas, como forma de produzir conhecimento, teorias e hipóteses relevantes.

A coleta de dados primários foi realizada pela análise dos documentos do MI (leis, decretos, publicações, site), dos documentos produzidos pelos dois Fóruns (relatórios, planos estratégicos de desenvolvimento, informativos, publicações, sites) e documentos secundários, extraídos de estudos sobre o PROMESO e as Mesorregiões (artigos, teses, dissertações).

Para conhecer a percepção dos atores envolvidos nos fóruns, foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos nos dois Fóruns: Ex-presidentes e membros representantes institucionais; e com os atores estatais envolvidos no PROMESO e responsáveis pelo acompanhamento dos dois Fóruns Mesorregionais: Ex-Secretários e Gerentes do MI ligados ao PROMESO.

De acordo com Minayo (2006), as entrevistas podem fornecer dados primários e secundários de duas naturezas: i) dados objetivos, que poderiam ser encontrados em outras fontes; e, ii) dados subjetivos, “[...] informações que tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia [...]” (p. 262).

Para conhecer a experiência empírica dos fóruns na governança das mesorregiões, utilizou-se nas entrevistas um conjunto de questões elaboradas a partir dos princípios norteadores da prática da cidadania deliberativa, proposto por Tenório et al. (2008), na busca

por conhecer a percepção dos entrevistados a respeito da: organização, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum na atuação dos fóruns, acrescentando-se o princípio da accountability por meio do controle social, com o objetivo de identificar o desempenho dos fóruns na governança territorial. Para cada uma das categorias foram definidos indicadores que pudessem evidenciar a percepção dos entrevistados a respeito de cada uma das dimensões analisadas.

Para a interpretação dos dados levantados nas entrevistas utilizou-se a técnica da análise de conteúdo, para compreender, na fala dos entrevistados, a atuação dos participantes e os processos realizados pelos fóruns. De acordo com Bardin (1977), “a análise de conteúdo visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica, etc., por meio de um mecanismo de dedução, com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares” (p. 44).

A análise documental, que antecedeu as entrevistas e sua análise, buscou esclarecer a origem dos fóruns, os objetivos para os quais foram constituídos, as normas que orientam tanto o PROMESO, quanto as criadas pelos fóruns para a sua organização e prática e a sua atuação nos processos de deliberação pública e accountability. “A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados” (BARDIN, 1977, p. 46), a respeito do objeto de estudo. Assim, o tratamento das informações dos documentos constituiu parte da análise de conteúdo, facilitando o entendimento das falas e processos.

Esse estudo possibilitou identificar as fragilidades dos fóruns, principalmente em relação a sua formação representativa e a sua autonomia financeira, ainda muito restrita. Evidenciou as potencialidades dos fóruns na organização dos atores territoriais, para a construção de consensos/entendimentos sobre as questões de interesse regional, para o planejamento do desenvolvimento e a construção de projetos estruturantes, para o reconhecimento da identidade regional e o fortalecimento do capital social. Também se identificou as possibilidades de estes fóruns se consolidarem como instâncias de governança territorial, na medida em que se criem condições favoráveis, como a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e o compromisso dos governos locais em atuarem de forma articulada com os fóruns, promovendo a articulação das políticas públicas na base territorial.

Respondendo a questão que norteou esta pesquisa, foi possível reconhecer que os fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL se enquadram como arranjos institucionais

deliberativos e as suas atuações demonstram um esforço de governança territorial participativa, mesmo não sendo ainda nos moldes ideais.

A tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo é dedicado à revisão sobre as teorias da democracia deliberativa, abordando a concepção habermasiana e a visão de alguns dos seus críticos, fechando com a reflexão sobre a aplicação prática da teoria deliberacionista nas atuais políticas públicas. O segundo capítulo trata do processo de descentralização e da sua influência na gestão pública, bem como do surgimento de novos modelos de governança. O terceiro capítulo se refere à origem do Ministério da Integração Nacional, do PROMESO, à criação da PNDR e à relação da PNDR com o PROMESO. O quarto capítulo trata da experiência dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do RS e Grande Fronteira do Mercosul, descrevendo as características das mesorregiões, a gênese e atuação dos fóruns mesorregionais. O quinto capítulo diz respeito à prática da governança territorial participativa nos fóruns mesorregionais, com a interpretação das falas dos entrevistados à luz da revisão teórica e das informações levantadas na análise documental sobre a PNDR, PROMESO e Fóruns. Finalmente são apresentadas as considerações finais.

1 TEORIAS DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA CONTEMPORÂNEA

Democracia é um conceito amplamente discutido dentro da teoria política. Uma das principais questões que tem envolvido os teóricos se refere à busca do seu sentido em cada momento histórico. Como consequência destes estudos, diferentes visões democráticas têm surgido e novos modelos de democracia têm sido propostos. Cinco modelos teóricos de democracia podem ser considerados como referência para o debate contemporâneo: *i*) elitista, a democracia se constitui em um método de seleção de lideranças, entre os membros da elite política, a decisão é restrita à participação democrática e ao desenvolvimento coletivo, *ii*) pluralista, sistema representativo como única alternativa, o cidadão se insere em grupos de interesses como forma de se fazer representar; *iii*) legal (nova direita), democracia é vista como um meio, defesa das liberdades negativas e do Estado mínimo, *iv*) participativo, a democracia é ampliada nos processos de decisão; e *v*) deliberativo, a democracia neste modelo se organiza em torno de um ideal de justificação política, se fundamenta na argumentação pública entre cidadãos livres e iguais (NOBRE, 2004).

O modelo deliberativo tornou-se um conceito central dentro da discussão contemporânea da teoria da democracia (AVRITZER, 2009; SILVA, 2004; MARQUES, 2010). Na literatura atual encontram-se inúmeros trabalhos que buscam refletir a validade dessa alternativa de democracia no contexto de sociedades complexas (CHAMBERS, 2009). A primeira utilização do termo *democracia deliberativa* é atribuída a Joseph Bessette, em 1980, no trabalho “Democracia Deliberativa: O princípio da maioria no Governo Republicano” (SILVA, 2004).

Mesmo não sendo uma ideia nova, a sistematização e a construção dos fundamentos desta nova vertente surgem na teoria política, a partir dos anos de 1990 e representaram uma mudança profunda no enfoque analítico da Teoria da Democracia Deliberativa, até então centrado na organização do poder político em relação às abordagens tradicionais.

Essa mudança de concepção no interior da Teoria da Democracia passou a ser conhecida como a “virada” deliberativa (SILVA, 2004, MARQUES, 2010, AVRITZER, 2009, CHAMBERS, 2009). Essa nova perspectiva foi inspirada na “virada” da linguagem, ocorrida no campo da filosofia, nos anos de 1970 (SILVA, 2004). Segundo Simone Chambers (2009), conjuntamente com a virada deliberativa, intensificou-se o debate sobre outros temas relacionados à deliberação, como, por exemplo, “a governança em vários níveis - *multilevel governance*”, provocando profundas mudanças nos modelos de governos.

As contribuições para essa nova vertente deliberacionista têm sido atribuídas, principalmente, aos trabalhos de dois teóricos da filosofia política: o alemão Jürgen Habermas e o norte-americano John Rawls. Tanto Habermas quanto Rawls fizeram mudanças em alguns dos conceitos iniciais utilizados nas suas concepções de democracia⁷. Tendo em vista a amplitude necessária para a análise do processo de construção das concepções de democracia dos dois teóricos, no espaço deste estudo serão consideradas as ideias mais recentes dos autores.

As propostas dos referidos teóricos foram construídas com o objetivo de oferecer alternativas mais democráticas aos modelos tradicionais de democracia. Suas contribuições possibilitaram avanços na direção de ampliar o caráter democrático das duas principais concepções de democracia: a Liberal e a Republicana.

A teoria do discurso de Habermas incorporou elementos da perspectiva Liberal e Republicana, integrando-os na construção da ideia de procedimento para a deliberação e tomada de decisão. De acordo com o teórico, “Esse processo democrático estabelece nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos” (HABERMAS, 2003, v. II, p.19). Sem desconsiderar as perspectivas Liberal e Republicana na sua totalidade, o autor amplia-as no sentido de oferecer avanços mais democráticos, nas dimensões onde esses modelos não conseguiram atender às necessidades das sociedades contemporâneas.

Jürgen Habermas (2003, v. II), “o expoente mais destacado” entre os deliberacionistas, parte da sua Teoria do Direito, propondo uma política deliberativa como um processo que envolve negociações e formas de argumentação, baseado na comunicação e fundamentado na teoria da ação comunicativa. Conforme citado anteriormente, sua teoria foi construída a partir da análise dos dois modelos normativos de democracia, o modelo liberal e o republicano. O teórico critica a concepção liberal de democracia por esta estar fundamentada exclusivamente na forma de compromissos de interesses e levanta objeções por esses compromissos serem construídos somente com base nos direitos fundamentais liberais.

Em relação à concepção republicana, Jürgen Habermas (2003, v. II) questiona a maneira como a formação da vontade é construída, baseada no “[...] autoentendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos

⁷ Para conhecer os comentários sobre os conceitos defendidos pelos teóricos em diferentes momentos da construção de suas concepções de democracia deliberativa, ver: MARQUES (2010); SILVA e AMORIM (2010); ROUANET (2011).

privados e ser exercido pelas vias culturais [...]” (p.19). O teórico avança em relação aos modelos tradicionais, propondo procedimentos ideais para a realização do processo de tomada de decisão, construindo as bases do seu modelo discursivo, sem desprezar a formação interativa na construção dos entendimentos e sem negar os direitos e liberdades individuais.

Da fusão entre liberais e republicanos, Alfredo Gugliano (2004) conclui que o modelo discursivo absorve dos primeiros a estima pela soberania popular do Estado e da normatização constitucional das relações públicas, e, do segundo, a valorização da formação da opinião e da vontade pública, assim como a ênfase na capacidade de autodeterminação dos cidadãos (p. 270).

Nessa mesma direção, Francisco Marques (2010) considera que a Teoria Deliberativa de Habermas se situa na tensão entre os dois modelos tradicionais e que o esforço do teórico foi o de formular um modelo sustentado de forma que “[...], não abdique da interação forte e discursiva entre cidadãos e entre representantes para a formação da opinião e da vontade, e que, de outro lado, não deixe de reconhecer os direitos, liberdades e reivindicações individuais” (p. 56).

Dessa forma, Jürgen Habermas apresenta uma solução alternativa aos problemas identificados nos modelos tradicionais, incorporando os valores individuais do modelo republicano e avançando em relação à concepção meramente instrumental do modelo liberal. O teórico propõe os procedimentos ideais à tomada de decisão, que consiste em um processo discursivo e deliberativo entre cidadãos livres e iguais, definido como modelo deliberacionista.

A Teoria da Justiça proposta por John Rawls busca apresentar uma concepção política de justiça para as sociedades democráticas. O conceito de razão pública é central na teoria de John Rawls (2007). A ideia de razão pública para o teórico se refere aos valores morais e políticos básicos determinantes nas relações democráticas entre governo e sociedade. O teórico considera que uma razão é pública na medida em que é uma razão do público, formado por cidadãos livres e iguais. Seu conteúdo é um “bem público” e está relacionado às duas questões da justiça política fundamental: a que trata dos elementos constitucionais essenciais e a que se refere às questões de justiça básica. A ideia de razão pública, em suas palavras, “[...] especifica no nível mais profundo os valores morais e políticos que determinam a relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos, e suas relações uns com os outros” (p. 146). Para o autor, a razão pública se refere à forma como as relações políticas devem ser entendidas.

A noção de razão pública para John Rawls se aproxima em alguns aspectos da democracia deliberativa, na medida em que as duas teorias reconhecem que tanto a legitimidade do poder público quanto o exame da justiça das instituições devem passar por um processo público, aberto à participação cidadã (BENHABIB, 2009).

Nessa direção, das aproximações entre razão pública e democracia deliberativa, Renato Francisquini (2013) defende que tanto o liberalismo político de John Rawls, quanto à teoria do discurso de Jürgen Habermas se fundamentam na ação dialógica e na justificação pública como princípios fundamentais de uma sociedade democrática. Ambas as teorias buscam superar o problema das democracias contemporâneas - o pluralismo político-cultural, propondo soluções para a construção de consensos. Para tanto, desenvolveram caminhos distintos. Enquanto John Rawls propõe uma teoria substantiva, a teoria de Jürgen Habermas é essencialmente procedimentalista. Um propõe os princípios para a tomada justa de decisão entre seres livres e iguais, o outro os procedimentos ideais para a deliberação democrática.

Outra distinção importante entre as duas teorias se refere à agenda. Em John Rawls, a agenda está limitada somente às questões da filosofia política - a razão pública trata da justiça básica. Na visão de John Drizek (2004), a deliberação para Rawls se refere às questões constitucionais e legais. Em Habermas, a agenda é mais abrangente, envolve a discussão de questões religiosas, políticas ou morais dentro da esfera deliberativa. Segundo Jürgen Habermas (2003, v. II), a essência da política deliberativa se refere à rede de discursos e negociações que possibilitam soluções racionais para questões pragmáticas, morais e éticas (p. 47).

As duas teorias se distinguem também em relação ao espaço da esfera pública. John Rawls (2008) propõe uma teoria de justiça para a estrutura básica da sociedade. Por estrutura básica da sociedade entende a forma como as principais instituições sociais se organizam em um sistema público de normas definidoras de direitos e deveres fundamentais. Ou seja, o modo como as principais instituições se ajustam em um sistema público e definem direitos e deveres, formatando a divisão das vantagens resultantes da cooperação social.

O referido teórico considera o princípio da equidade aplicável aos indivíduos e o da igualdade às instituições, sendo que, “O princípio da equidade, por outro lado, só vincula aqueles que ocupam cargos públicos, por exemplo, ou aqueles que, estando em melhor situação, promoveram seus objetivos dentro do sistema” (RAWLS, 2008, 139-140). Ou seja: o princípio da equidade se aplica aos indivíduos que atuam dentro de instituições.

A concepção de esfera pública é distinta entre Habermas e John Rawls, a esfera pública em Rawls está localizada no Estado ou em suas organizações e no povo quando

chamado a votar em processos de referendo ou plebiscito (ROUANET, 2011). Em Habermas a esfera pública se sustenta em duas dimensões, constituídas pelo sistema e pelo mundo da vida. O sistema se subdivide em subsistema do Estado e subsistema do mercado, esses dois subsistemas são pautados pela racionalidade instrumental. Já o mundo da vida é pautado pela ação comunicativa e se sustenta pela racionalidade comunicativa. No modelo deliberativo habermasiano a sociedade civil é a base da esfera pública, bem mais abrangente que em Rawls.

Nem todos os autores consideram Rawls um teórico da democracia deliberativa. Para Seyla Benhabib (2009), embora John Rawls “[...] concorde com uma democracia deliberativa – e sua concepção de razão pública seja central para o entendimento da democracia” (p. 240), para a autora este não é considerado um teórico da democracia deliberativa. Da mesma forma, John Dryzek (2004) não considera John Rawls como um teórico democrata deliberativo; para este, [...] “Rawls é um teórico deliberativo, mas não um democrata deliberativo, não obstante sua própria autodescrição” (p. 45).

Nessa direção, para Renato Francisquini (2013), a Teoria da Justiça proposta por Rawls, mesmo não sendo considerada uma Teoria da Democracia, oferece avanços à perspectiva liberal. O autor defende que embora a proposta de John Rawls “não seja uma teoria da democracia no sentido tradicionalmente atribuído a este campo da teoria política, a justiça com equidade figura como uma importante contribuição para o pensamento democrático” (2013, p. 25).

As discussões sobre as características de cada uma das concepções defendidas por Jürgen Habermas e John Rawls têm pautado a agenda das análises dos atuais estudiosos da democracia e gerado certa rivalidade entre os dois teóricos, na defesa do substancialismo ou do procedimentalismo. Em que pese esses embates, não é possível negar as contribuições destes filósofos para a construção de uma nova concepção de democracia.

Suas propostas têm influenciado duas das principais subvertentes do deliberacionismo. Uma subvertente é influenciada por John Rawls, com um viés “mais reformista”, defendida por autores como Joshua Cohen, Amy Gutmann e Dennis Thompson. A outra subvertente, influenciada pelas ideias de Habermas, apoiada por filósofos como James Bohman, John Dryzek e Seyla Benhabib (MARQUES, 2010, p. 58).

As análises realizadas e as novas contribuições apresentadas e defendidas por teóricos deliberacionistas vêm produzindo efeitos positivos para a Teoria da Democracia Deliberativa. Na opinião de Leonardo Avritzer (2009), a virada na direção da democracia deliberativa teria dois efeitos, um teórico e outro prático. O efeito teórico consistiria na adoção da deliberação

pelos teóricos contemporâneos e o segundo, o efeito prático, pela adoção da deliberação democrática pelas instituições políticas. O autor também destaca quatro elementos considerados principais na democracia deliberativa. O primeiro se refere à “superação da concepção agregativa de democracia centrada no voto [...] o segundo identifica a racionalidade com a ideia de mudança e justificação da preferência [...] o terceiro propõe o princípio da inclusão e [...] o quarto é a ideia de construção institucional” (p.7-8).

Na medida em que as duas concepções passaram a influenciar os debates teóricos na agenda da Teoria da Democracia, também inspiraram a criação de instâncias de deliberação política nas constituições nacionais e na prática da gestão pública em diferentes países.

Tendo em vista a centralidade da concepção de Jürgen Habermas na incitação de debates, das alternativas às falhas identificadas na sua proposta e os desdobramentos que vêm ocorrendo na prática das administrações públicas, a seguir, passa-se a aprofundar a análise sobre a concepção de democracia deliberativa de Habermas, assim como de outros autores, procurando identificar os principais conceitos adotados e as contribuições dessa teoria para a constituição de arranjos institucionais⁸ participativos voltados para a gestão de políticas públicas.

1.1 A CONCEPÇÃO HABERMASIANA: SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E O PODER COMUNICATIVO

A teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas tem origem na sua proposta de continuidade do projeto iluminista da modernidade, fundamentado na razão. O teórico distingue dois tipos de racionalidade: a instrumental e a comunicativa. De maneira breve, podemos definir a razão instrumental como a que se refere a um instrumento ou um meio para se atingir fins determinados. A razão comunicativa, ao contrário, propõe o debate entre cidadãos sobre as questões ou problemas de interesse coletivo.

A teoria da ação comunicativa é central na obra de Jürgen Habermas e refere-se ao entendimento discursivo entre sujeitos capazes de falar e agir. Jürgen Habermas (2012) diferencia o agir comunicativo de outros conceitos de ação: o agir teleológico, orientado para a um propósito. Segundo o autor, neste tipo de ação “O conceito central é o da *decisão* entre diversas alternativas, voltada à realização de um propósito, derivada de máximas e apoiada

⁸ Busca-se em Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014) o conceito de arranjo institucional, entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (p. 19 -20).

em uma interpretação da situação” (p. 163); o agir regulado por normas, em que grupos se orientam por valores comuns; o agir dramático, de auto representação expressiva diante de um público, significa segundo Habermas, “[...] a estilização da expressão de vivências próprias, endereçadas a expectadores” (p. 165); e o agir comunicativo, orientado por meio da linguagem, da troca de razões para a busca de entendimentos construídos cooperativamente. Neste modelo de ação, a ideia central se refere a negociação de questões passíveis de entendimento.

No agir comunicativo são esperadas pretensões de validade [...] todo aquele que age comunicativamente apresenta de modo pronunciado ou não pronunciado, quatro pretensões de validade: inteligibilidade, verdade, correção e veracidade⁹” (REESE-SCHAFER, 2012, p. 46-47). As pretensões de validade: verdade, correção e veracidade são consideradas por Habermas como racionais, pois em um diálogo se exige que os mesmos sejam racionais.

Para Habermas (2003, v. II), o processo da política deliberativa é intrínseco ao processo democrático e essa percepção de democracia se difere dos modelos tradicionais, centrados no Estado. Na perspectiva do teórico, o surgimento da democracia deliberativa “não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal” (p. 21).

Embora somente o sistema político tenha o direito de agir e de institucionalizar os processos, este é um sistema parcial e sensível ao poder comunicativo gerado pela opinião pública. O poder produzido comunicativamente pode influenciar as decisões administrativas, como, por exemplo, a democratização dos processos de formação da opinião. Nesta direção, Habermas expõe que:

Os argumentos normativos podem obter um efeito regulador indireto, quando sua gênese não for regulada pelo sistema político. Ora, os processos democráticos do Estado de direito institucionalizam as formas de comunicação necessárias para uma formação racional da vontade (2003, v. II, p. 271).

O cerne da teoria de Habermas, portanto, está nos procedimentos para a tomada de decisão que é construída a partir do debate entre cidadãos livres e iguais.

Nas palavras de Ângela Marques (2009), a preocupação de Habermas “[...] consiste em estabelecer princípios formais de integração que possam assegurar a legitimidade das normas e de garantir alternativas capazes de regular os tipos de conflito que surgem nas

⁹ Ver análise sobre estas quatro pretensões de validade em Reese-Chäfer (2012).

sociedades pluralistas [...]” (p.12). A ênfase de Habermas é nos processos de tomada de decisão a respeito da solução dos problemas ou atendimento de questões de interesse comum que surgem na sociedade civil e se cristalizam por meio de discussões nas esferas públicas.

Ainda segundo Ângela Marques, muito mais do que uma atividade discursiva orientada por procedimentos normativos, a deliberação concebida por Habermas representa “um processo social de comunicação” (2003, p. 12); trata-se de um processo comunicativo entre diferentes atores e esferas comunicativas.

Portanto, Habermas retoma o tema da deliberação em bases mais democráticas, de legitimidade obtida pelo julgamento coletivo das pessoas por meio de um “conjunto disciplinado de práticas” (GUTMANN e THOMPSON, 2007). Propõe um modelo discursivo de democracia não mais centrado no sistema político-administrativo, nem exclusivamente na sociedade. Nesse sentido. “A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois polos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada” (FARIA, 2000, p. 52).

Na concepção de democracia deliberativa de Habermas, o fluxo comunicativo oriundo das redes informais da esfera pública se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares que enviam as opiniões ao sistema político-administrativo que tem o poder de agir e tomar decisões vinculantes. “A democracia deliberativa proposta por Habermas utiliza uma estratégia dual, onde se apresentam fóruns institucionais e extra institucionais que se apoiam nos sujeitos da sociedade civil” (FARIA, 2000, p. 53).

Ao introduzir o conceito de esfera pública, o teórico buscou construir uma solução para o problema do constrangimento entre complexidade social e a soberania popular (FARIA, 2007). Para Habermas (2003, v. II), a “esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado pelo agir comunicativo [...]” (p. 92). De acordo com Habermas (2003, v. II), a esfera pública não é uma organização ou uma instituição, nem mesmo um sistema, ela pode ser definida como uma rede de comunicação.

Na teoria deliberativa habermasiana a sociedade civil não está centrada no Estado, ela é a base social da esfera pública. No interior da sociedade civil as questões de interesse público são identificadas e discutidas, constituindo fluxos comunicacionais que penetram as esferas públicas. “[...] Através das esferas que se organizam no interior das associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes informais da esfera pública geral” (HABERMAS, 2003, v. II, p. 33). A rede de

discursos e de negociações para soluções racionais de questões morais e éticas é a essência da política deliberativa para Habermas.

A esfera pública é constituída pelas associações, organizações e movimentos sociais. As questões geradas na esfera privada são transmitidas por estas instituições, sendo problematizadas na esfera pública que emite opiniões e vontades para influenciar o sistema político-administrativo. Portanto, Habermas se destaca entre os deliberacionistas por valorizar o espaço público e resgatar o potencial de racionalidade existente no mundo da vida. Na visão de Faria, o caráter radical da teoria de Habermas se constata “[...] na valorização do espaço público, marcado pela crítica argumentativa dos atores que o compõem e a necessidade da abertura dos sistemas à influência deste espaço como forma de legitimar as decisões tomadas no interior destes, [...]” (FARIA, 2007, p.92).

Os interesses são emanados pela sociedade civil e se constituem em conteúdo discursivo para a esfera pública, ou seja, “[...] as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes” (HABERMAS, 2003, v. II, p. 23). As decisões tomadas por meio de processo discursivo transformam-se em “poder produzido comunicativamente” com o propósito de influenciar o poder administrativo, formado pelos atores políticos do Estado, constituindo-se em dois poderes distintos: administrativo e comunicativo.

Segundo Habermas (1990), “O poder legítimo gerado comunicativamente pode atuar sobre o sistema político à medida que acolhe em sua gestão o *pool* de fundamentos a partir do qual as decisões administrativas têm de ser racionalizadas” (p. 109). O poder comunicativo é exercido sobre o sistema administrativo com o propósito de influenciar os seus processos decisórios. Nas palavras de Habermas:

O poder comunicativo é exercido no modo do assédio. Ele atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista, a fim de apresentar seus imperativos na única linguagem que a cidadela sitiada entende: ele gere o *pool* de fundamentos com os quais o poder administrativo pode lidar instrumentalmente, sem contudo poder ignorá-los tais como são concebidos juridicamente (*rechtsförmig*) (HABERMAS, 1990, p. 111).

De acordo com Francisco Marques, especificar as relações de interdependência entre estes dois poderes – administrativo e comunicativo – é a questão central na perspectiva de Habermas (MARQUES, 2009). O poder comunicativo é formado no interior das esferas

públicas, a partir da opinião pública, busca influenciar a esfera política, que não está presente no processo de deliberação.

Nessa mesma direção, Lilian Silva e Wellington de Amorim (2010) também criticam o modelo de deliberação pública proposto por Habermas pelo fato de esse processo de discussão se realizar na esfera pública, sem a presença do Estado. Na visão de Silva e Amorim “[...] Habermas não propõe que os movimentos sociais e a sociedade civil decidam questões públicas junto com o Estado. O que Habermas propõe é que a sociedade civil ‘discuta’ os problemas na ‘esfera pública’, e não no Estado” (p. 142).

Gugliano (2004), mesmo reconhecendo os méritos dos procedimentos no esquema comunicativo de Habermas, também aponta a falha do autor em não avançar no envolvimento da participação dos cidadãos nos espaços públicos de discussão. “Consequentemente, mesmo com todos os espaços de diálogos possíveis, o poder de deliberação não troca de mãos, corresponde exclusivamente ao poder do Estado” (GUGLIANO, 2004, p. 271). Gugliano também observa a fragilidade da ideia de cidadania na teoria discursiva de Habermas, na qual o poder do cidadão se restringe a tentar influenciar as ações do Estado, que é quem tem o poder de “agir”. Conforme se pode perceber nas palavras de Habermas, o poder da opinião pública sobre o poder administrativo é limitado.

O poder disponível administrativamente modifica a sua composição durante o tempo em que fica ligado a uma formação democrática da opinião pública e da vontade, a qual programa, de certa forma, o exercício do poder político. Independente disto, somente o sistema político pode “agir”. [...] A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma, o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-los (HABERMAS, 2003, v. II, p. 23).

Na opinião de Alfredo Gugliano (2004), as falhas identificadas na teoria habermasiana podem ser superadas pelas teorias democrático-participativas, “[...] que apresentam, em geral, projetos palpáveis de cogestão envolvendo políticos profissionais e cidadãos” (p. 271). As novas teorias participativas, em sua opinião, avançam em relação aos modelos tradicionais, restritos apenas ao voto, e ampliam o poder do cidadão na medida em que estes passam a atuar junto com o Estado, nos espaços de decisão sobre as políticas e os temas de interesse público.

O amplo debate gerado a partir da concepção democrática deliberativa de Habermas tem provocado o surgimento de novas interpretações e contribuições. A seguir se abordará alguns dos principais teóricos deliberacionistas contemporâneos das duas principais vertentes deliberativas.

1.2 JOSHUA COHEN E A POLIARQUIA DIRETAMENTE DELIBERATIVA

Um dos importantes autores da Teoria da Democracia Deliberativa é o filósofo americano Joshua Cohen. Sua obra sobre democracia deliberativa antecedeu à Habermas. De acordo com Francisco Marques (2010), a concepção de democracia deliberativa de Cohen está situada na vertente dos procedimentalistas (p. 58). Cohen propõe uma concepção alternativa que combina substância e procedimentos, com o objetivo de atender, de forma mais adequada, às condições de um “pluralismo razoável”.

Leonardo Avritzer (2009) considera o modelo de democracia deliberativa de Cohen como um modelo procedimentalista, mas que se diferencia de Habermas por tratar-se de uma associação democrática e pluralista. “Joshua Cohen caracteriza a democracia deliberativa de modo procedimentalista, mas não habermasiana, como uma associação democrática, cujos membros partilham os termos e os objetivos dessa associação constituída de modo pluralista” (p. 8).

Para Cohen a legitimidade e autoridade de uma decisão consiste em um processo de deliberação com a presença do Estado. Cohen “parte do pressuposto de que a democracia deve ter substância e que a legitimidade e a autoridade da democracia encontram-se justamente no fato de o Estado tomar suas decisões junto com os membros da sua sociedade” (SILVA e AMORIM, 2010, p. 150). Um dos pontos de diferença entre Habermas e Cohen trata-se do caráter deliberativo dos cidadãos (LUCHMANN, 2002; FARIA, 2000).

Enquanto em Habermas o poder comunicacional construído na esfera pública, por meio da opinião pública, tem a pretensão de influenciar as estruturas político-administrativas, em Cohen a discussão e a participação na tomada de decisão devem servir para efetivar a deliberação. Cohen (2009) propõe a institucionalização das soluções apresentadas pelos cidadãos. No seu entendimento, a democracia deliberativa trata-se de “uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros [...] e esta associação deve ter a democracia como ideal político fundamental” (p. 85).

A sua concepção de democracia deliberativa se fundamenta no “ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais” (p. 90).

Cohen (2009) defende que uma concepção formal de democracia deliberativa deve possuir cinco características necessárias: ser uma *associação pluralista, independente e em processo*, seus membros devem “*compartilhar um compromisso* para coordenar suas atividades dentro de instituições que tornam a deliberação possível de acordo com normas às

quais eles chegaram através de deliberação”, devem ver os procedimentos como “*fonte de legitimidade*” e perceberem-se como “*portadores de capacidades deliberativas*” (p. 91).

Defende que uma teoria da democracia deliberativa deve ter “como objetivo dar substância a esse ideal formal” (2009, p. 91). Para dar condições à realização deste ideal formal, Cohen propõe um esquema ideal de deliberação denominado “procedimento deliberativo ideal”. Define ainda três características gerais necessárias para a realização de uma deliberação: 1) O *poder de decisão* dos membros de uma associação sobre a construção da *agenda*; 2) a capacidade destes em apresentar *soluções alternativas* para os problemas; 3) e a apresentação de alternativas sustentadas em *justificações* “[...] existem três aspectos gerais da deliberação. É necessário decidir sobre uma *agenda*, propor *soluções alternativas* para os problemas dessa agenda, sustentar essas soluções com *razões* e concluir apresentando uma alternativa” (2009, p. 92).

Mais do que influenciar, na proposta de Cohen os cidadãos atuam sobre as agendas, apresentam razões e alternativas para o encaminhamento das questões deliberadas.

Cohen propõe como condições para um procedimento deliberativo ideal que a deliberação deve ser (I1) *livre*, (I2) firmada a partir da *troca de razões*, (I3) entre *iguais*, (I4) buscar um *consenso* racionalmente motivado, e, em não alcançando o consenso, a deliberação poderá ser concluída por alguma forma de regra da maioria (2009, p. 92-93). Cohen não descarta a possibilidade de votação em uma situação de não entendimento para a tomada de decisão.

As características de um procedimento democrático ideal construído por Cohen “vincula a noção formal de democracia deliberativa a um ideal mais substantivo de associação democrática, no qual o debate público encontra-se focado no bem comum de seus membros” (2009, p.94). O ideal substantivo é regulado pela deliberação pública de questões de interesse comum, entre iguais, no qual a autonomia de seus membros é respeitada. “A formação de preferências pelo processo deliberativo é consistente com a autonomia, uma vez que as preferências que são moldadas pela deliberação pública não são simplesmente dadas por circunstâncias externas” (2009, p. 97).

Ao propor condições para a operacionalização da democracia deliberativa, Cohen (2009) introduz o conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD) com o propósito de ir além da discussão informal e, com a tentativa de influenciar a esfera política formal, propõe a institucionalização da solução dos problemas pelos próprios cidadãos. Conforme Cláudia Faria (2000), “[...] a PDD combina as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com

as vantagens (e disciplina) do aprendizado social mais amplo e da *accountability*¹⁰ política [...]” (p. 55).

Dessa forma, para Cohen (2007) uma democracia deliberativa institucionaliza o ideal de justificação pública centrada no raciocínio público, “justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais” (p. 122). Segundo Lilian Silva e Wellington Amorim (2010), nesta proposta, “A democracia deliberativa é pensada na sua dupla dimensão, tanto a “discussão” (diálogo) quanto a partilha da “decisão” (poder decisório)” (p. 142).

Neste sentido, para Cohen as deliberações públicas serão absorvidas e implementadas pelo sistema político. Porém, na prática, a complexidade do sistema político nem sempre possibilita a efetivação das ações propostas. A implementação das deliberações públicas depende da disposição e condições dos governantes, que, na maioria das vezes, são pressionados por outras instâncias de poder dentro do Estado (o legislativo e o Judiciário) ou pelo poder econômico exercido pelo mercado. Mesmo a institucionalização dos processos de deliberação não consiste em uma garantia de cumprimento por parte dos governantes das demandas da sociedade, ainda que sejam justificadas. Porém, a institucionalização contribui para a criação de espaços permanentes de discussão e de deliberação sobre questões de interesse público.

1.3 JAMES BOHMAN E A CONCEPÇÃO DIALÓGICA E COOPERATIVA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Outro teórico deliberacionista é o alemão James Bohman. Diferente de Cohen, Bohman não é um procedimentalista. Bohman (2009) reconhece que, apesar do contexto de complexidade e de pluralidade, as democracias constitucionais modernas contribuíram para a criação de espaços para a deliberação pública.

Para este, três modelos deliberativos se mostram possíveis para responder ao contexto das sociedades contemporâneas: o pré-cometimento, o procedimentalismo e as formas de abordagens dialógicas. Bohman (2009) rejeita os dois primeiros e propõe uma abordagem dialógica de deliberação pública “para as instituições democráticas contemporâneas e suas esferas sociais” (p. 32).

¹⁰ Segundo Benhabib (2009), *accountability* tornou-se “o cerne conceitual da legitimidade” e pode ser entendido como um ato de “prestar contas” de algo. A deliberação é “um processo no qual uma política pública é articulada, explicada e, mais importante, justificada publicamente”(p. 241).

Para Bohman (2009), a deliberação pública é uma atividade dialógica, coletiva e fundamentada na cooperação. A sua justificação é baseada na “troca dialógica livre e inclusiva, na qual os interlocutores oferecem razões, recebem considerações e providenciam respostas uns aos outros” (p. 37). Defende que é pelo diálogo, e não pelo discurso ou argumentação que uma deliberação se torna pública e as decisões são legitimadas. O autor sustenta que para uma argumentação ser deliberativa, ela precisa se fundamentar na troca de argumentos; ou seja, uma argumentação só será deliberativa se for baseada no diálogo, na troca de ideias e justificações entre os cidadãos envolvidos.

A institucionalização também é uma preocupação para Bohman. O autor considera a importância da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que possibilitem os espaços necessários para o uso público da razão (LÜCHMANN, 2002).

Bohman (2009) chama a atenção para a baixa produção de discussões sobre o que torna a deliberação pública, sobre o alcance da deliberação, e sobre quando uma deliberação é de fato bem-sucedida. Para este, uma deliberação é pública não apenas por estar aberta aos cidadãos, mas também pelo caráter público das razões oferecidas. A deliberação pública pressupõe uma audiência formada por cidadãos tratados como iguais politicamente, que deliberam a partir das razões apresentadas de maneira clara, aceitável e possível de ser traduzida por todos os participantes (BOHMAN, 2009).

Nesse sentido, a publicidade não é somente uma condição para a legitimidade de uma deliberação pública. A deliberação baseada em “razões não públicas e de modo não públicos” resulta em decisões políticas ilegítimas. A publicidade também contribui para o aperfeiçoamento da qualidade epistêmica das razões utilizadas nas decisões políticas (BOHMAN, 2009, p. 35).

A deliberação pública para Bohman (2009) é uma abordagem baseada na cooperação e não no procedimentalismo. Trata-se de um processo dialógico de troca de razões realizado de forma cooperativa e coletiva. O teórico considera o uso de procedimentos insuficiente para uma tomada de decisão se não levar em consideração “as condições sociais onde esses procedimentos operam [...] é necessário considerar a efetividade do falante, e não só a oportunidade de ter suas razões consideradas” (p. 40). Mesmo tendo oportunidades iguais, as pessoas não apresentam as mesmas capacidades de argumentação, de acesso a informações ou mesmo o reconhecimento frente a grupos mais influentes.

Bohman (2009) insiste na sua crítica às teorias procedimentalistas por considerar insuficiente apenas levar em consideração as condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais em que os procedimentos se desenvolvem. Para Bohman

(2009) “[...] é necessário considerar a efetividade do falante, e não só a oportunidade de ter suas razões consideradas” (p. 40).

Embora o autor não adote uma abordagem procedimentalista, ele não a desconsidera na totalidade. Avalia que a “principal falha das abordagens procedimentais é que elas requerem definições de deliberação extremamente restritas. No diálogo e na comunicação, procedimentos sozinhos não definem padrões de justiça ou racionalidade” (ibid, p. 40). Embora considere as listas de condições propostas por Cohen e Habermas necessárias, o autor não entende que estas sejam suficientes para demonstrar como e quando as deliberações serão bem-sucedidas.

Como alternativa aos modelos procedimentalistas e de pré-cometimentos, Bohman (2009) propõe uma abordagem baseada no diálogo. Defende ser por meio do diálogo que as deliberações se tornam públicas e legítimas. Apresenta três condições para que os acordos sejam formados democraticamente: *a não tirania, a igualdade e a publicidade*. A não tirania consiste em um mecanismo de constrangimento a distribuição injusta de poder. Nas palavras de Bohman: “A não tirania precisa ser construída no processo de deliberação, especialmente em vista dos perigos impostos pela regra da maioria” (2009, p. 45). O princípio da não tirania assegura que nenhum grupo tenha vantagens indevidas sobre outros.

A igualdade democrática implica que todo participante deverá ter igual direito não somente à fala, mas igual acesso às diferentes instâncias de debate e discussão, bem como, igual consideração e oportunidade na tomada de decisão. A igualdade deliberativa para Bohman (2009), “[...] precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão de formas extra políticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes” (p. 46). Os princípios da não tirania e da igualdade política são condições para tornar as deliberações mais democráticas; porém, para que a deliberação seja realmente mais democrática, é necessário associar mais uma condição: a publicidade.

O terceiro princípio para o fortalecimento democrático da deliberação é o da *publicidade* que, a exemplo dos outros dois, também deve ser aplicado tanto no processo de deliberação, como nos resultados. Bohman faz uma distinção entre os sentidos da publicidade; considera a existência de publicidades fortes e fracas. Defende que os “Acordos têm publicidade fraca se atendem a condições procedimentais mínimas, e têm publicidade forte se o processo deliberativo conforma a decisão e se sua justificação é, de fato, conhecida por todos os cidadãos” (2009, p. 47).

Portanto, uma publicidade será mais forte quanto maior for o conhecimento sobre o que é decidido, como foi decidido, quem decidiu e as razões utilizadas para a tomada de decisão, dentre outras informações relevantes.

Diferente dos princípios da igualdade e da não tirania, que se referem aos participantes da deliberação, o princípio da publicidade interfere na esfera pública. Segundo Bohman, a publicidade atua em três níveis: “a) ela cria um espaço social para a deliberação; b) ela governa o processo de deliberação e as razões nele produzidas; c) ela providencia um padrão para julgar os acordos” (2009, p. 47). A importância do caráter público de uma deliberação não se refere somente ao conteúdo da deliberação, mas também aos argumentos e informações apresentados aos outros, que devem ser inteligíveis e aceitáveis por todos. Sem a compreensão clara por parte de todos os participantes do conteúdo da questão discutida, do entendimento das razões apresentadas e da justificação da aceitação, a tomada de decisão fica comprometida.

A deliberação pública tem como objetivo a resolução de um problema de interesse comum construída de forma conjunta pelos interessados, que individualmente não conseguiriam solucionar. A deliberação pública é, portanto, uma atividade coletiva e, de acordo com Bohman, “precisa começar com uma definição compartilhada do problema” (p. 2009, p. 67). O autor diferencia os dois conceitos em discussão: discurso e diálogo. É justamente estas distinções que o afasta da concepção de Habermas. Em Bohman, o discurso e o diálogo se diferenciam de diferentes formas:

Primeiro, a deliberação é dialógica, porque ela não suspende os constrangimentos às ações. A deliberação opera quando uma pluralidade de agentes que atuam juntos tentando convencer-se mutuamente a coordenar suas atividades de modos particulares. Segundo, o discurso é mais exigente do que o diálogo; como a comunicação de segunda ordem, ele pressupõe idealizações, ou, mais que isso, pressupõe um acordo unânime sobre as regras básicas e critérios de justificação racional. Terceiro, os discursos são abertos somente em princípio, pois os requisitos necessários para a participação ativa precisam ser bastante elevados. O diálogo não requer uma especialidade epistêmica específica e está aberto a todos os cidadãos que desejam formular o resultado da deliberação (BOHMAN, 2009, p. 69-70).

Bohman (2009) defende a existência de dois componentes em uma democracia radical: os *padrões críticos*, que são metodológicos e se referem aos ideais democráticos, o *ideal positivo*, que se refere à participação de todos no processo de deliberação, o poder existente na sociedade, não descartando a participação de membros representativos na deliberação se estes forem legitimamente eleitos por seus pares.

No contexto das sociedades complexas e plurais, nas quais cada vez mais grupos específicos buscam o reconhecimento às suas diferenças enquanto direito, contemplar as diferentes representações nos espaços de deliberação pública se constitui em um dos desafios para a democracia deliberativa.

Na perspectiva de qualificar a democracia deliberativa, Bohman propõe a criação de mecanismos efetivos de participação, a constituição de novos fóruns e a realização de reformas institucionais que possibilitem o diálogo permanente entre o poder público e os cidadãos para a discussão e a deliberação das questões de interesse público.

Para Bohman (2009), portanto, o mais importante na deliberação pública não são os procedimentos, mas o diálogo, a troca de argumentos realizada sob as condições de não tirania, igualdade e publicidade em espaços institucionalizados.

1.4 AMY GUTMANN E DENNIS THOMPSON E O PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE NA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Entre os atuais teóricos da democracia deliberativa também se destacam os norte-americanos Amy Gutmann e Dennis Thompson (2009). A concepção de democracia deliberativa dos teóricos se diferencia dos “procedimentalistas puros”, que não aceitam a inclusão de princípios substantivos na democracia deliberativa. Para estes, a democracia deliberativa deve ir além do processo de tomada de decisão e incluir princípios substantivos. “Argumentamos que esse esforço de manter a teoria democrática procedimentalmente pura é falho e que qualquer teoria adequada precisa incluir tanto princípios substantivos quanto procedimentais” (GUTMANN e THOMPSON, 2009, p. 178). Para os autores, os dois princípios estão “abertos à revisão”. São processos provisórios e seus princípios morais ou políticos podem ser revistos (ibid, p. 179).

Entre os princípios substantivos, os autores defendem a centralidade do princípio da *reciprocidade* para a democracia: “A reciprocidade assegura que os cidadãos devem uns aos outros justificativas para as leis e as políticas públicas que os vinculam mutuamente e que eles coletivamente elaboram” (GUTMANN e THOMPSON, 2009, p. 181). Por outro lado, a própria reciprocidade, se considera os cidadãos como livres e iguais, exige o atendimento de outros princípios para alcançar e valorizar a justificação mútua. “A reciprocidade aponta para a necessidade do desenvolvimento de princípios como a publicidade, a *accountability*, a liberdade básica, a oportunidade básica e a oportunidade justa, as quais são necessárias para uma justificação mútua das leis” (GUTMANN e THOMPSON, 2009, p. 182).

Os autores defendem que uma das virtudes da teoria não restrita apenas aos princípios procedimentalistas é a de poder assumir um erro na tomada de decisão, mesmo após a deliberação pela maioria. A deliberação é um processo provisório sujeito à revisão sempre que necessário e, incorporar na teoria democrática princípios substantivos baseados na *reciprocidade* permite tanto a identificação de erros de procedimentos e de violação de direitos fundamentais, quanto à percepção de erros sobre os princípios procedimentais ou substantivos adotados.

O caráter provisório das deliberações decorre do princípio da *reciprocidade*. A possibilidade de uma deliberação tomada sob um ponto de vista que no futuro possa se mostrar equivocado, por meio de novas evidências ou argumentos, “expressa uma concepção dinâmica da justificação política, na qual a provisoriedade – a abertura à mudança através do tempo – é uma característica essencial de quaisquer princípios justificáveis” (p. 193). É este caráter provisório que permite a revisão das normas e acordos quando novas razões justificam o reexame destes dispositivos para corrigir erros ou mesmo para qualificar os processos.

De acordo com Amy Gutmann e Dennis Thompson (2007) a democracia deliberativa possui como características: i) a necessidade de justificação das decisões tomadas por cidadãos ou representantes e estas devem ser aceitas por pessoas livres e iguais; ii) ela (deliberação) deve acontecer em espaço público e o conteúdo da justificação deve ser compreensível para todos; iii) as decisões são vinculantes, devem influenciar a decisão de um governo ou um processo que terá como consequências decisões futuras; e iv) é um processo dinâmico, as decisões podem ser questionadas em outro momento no futuro. Os autores definem democracia deliberativa como uma forma de governo que combina estas quatro características.

[...] uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 23).

Para Amy Gutmann e Dennis Thompson (2007), a democracia deliberativa objetiva legitimar as decisões coletivas; encorajar os deliberadores a terem uma visão mais ampla das políticas públicas e dos temas de interesse comum; promover processos que possibilitam a harmonização de conflitos morais e contribuir para a correção de erros.

Quanto ao alcance da deliberação, os autores considerem “desejável” que este se estenda a algumas instituições do governo e da sociedade civil, desde que os propósitos sejam públicos.

A discussão sobre a extensão da deliberação para as corporações, cujas decisões afetem significativamente as liberdades básicas das pessoas e as suas oportunidades na sociedade, não se aplica necessariamente para instituições e associações cujos propósitos sejam menos públicos e cujos efeitos sejam de menor alcance (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 51).

Outra questão levantada pelos autores é sobre a possibilidade de a democracia deliberativa ser reforçada por outros processos. Os desafios da democracia deliberativa, no entendimento dos autores, vão depender da forma como as instituições deliberativas atuarão na prática, reconhecendo a natureza provisória dos princípios e das decisões.

1.5 JOHN DRYZEK – A LEGITIMIDADE DISCURSIVA E A GOVERNANÇA DELIBERATIVA

Outro destacado teórico deliberacionista é o filósofo australiano John Dryzek, suas concepções de democracia foram influenciadas por Jürgen Habermas. A exemplo dos demais teóricos deliberacionistas, a principal preocupação de Dryzek (2004) é responder ao desafio da legitimidade democrática nos contextos dos Estados-nação contemporâneo. A escala consiste no principal problema para uma participação significativa nas decisões coletivas. O autor observa que esta questão está na origem da proposta central da democracia deliberativa, sendo ainda uma pretensão “a de que os resultados são legítimos na medida em que recebem o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão” (p.41).

Além das dificuldades de escala, Dryzek observa que uma das vulnerabilidades da proposta de legitimidade se refere ao fato de que nem todos possuem interesse em participar de um processo de decisão, mesmo que o tema seja de seu interesse. A limitação à participação de todos nos processos de deliberação é denominada pelo autor de economia deliberativa.

A deliberação, a opinião pública e a legitimidade são conceitos centrais na teoria do Dryzek (2004), sendo a esfera pública o espaço prioritário para a deliberação. O autor conceitua deliberação como “um intercâmbio ou disputa multifacetados entre discursos dentro da esfera pública”, considera que a legitimidade discursiva é “assegurada pelo grau em que os

resultados coletivos são responsivos ao balanço de discursos concorrentes na esfera pública”(p. 42). Considerando que o próprio balanço está sujeito a “um controle difuso e competente” (DRYZEK, 2004, p. 42).

Para solucionar o problema da legitimidade deliberativa em larga escala, o autor propõe inicialmente a desvinculação “da ideia de legitimidade de uma contagem de cabeças de indivíduos refletidamente conscientes [...]” (p. 48), considera a possibilidade do desenvolvimento desta ideia, sem que seja comprometida a manutenção das noções de legitimidade e de democracia deliberativa, defende que a sua abordagem para a solução do problema da legitimidade deliberativa “[...] baseia-se em uma concepção de democracia discursiva que enfatiza a competição de discursos na esfera pública” (DRYZEK, 2004, p. 48).

Para o teórico, o discurso é uma maneira compartilhada de compreensão do mundo pela linguagem. Considera que “um discurso sempre apresentará determinadas assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões. [...] qualquer discurso terá em seu centro um enredo, o qual pode envolver opiniões tanto sobre fatos como valores” (DRYZEK, 2004, p. 49). O autor também chama a atenção para a questão das diferenças, defendendo que várias formas de comunicação podem ser aceitas, desde que sejam capazes de levar à reflexão, não sejam coercitivas e possam conectar experiências individuais ou coletivas com algum princípio mais geral (DRYZEK, 2004, p. 51).

Retomando o conceito de legitimidade discursiva, o autor defende que esta é atingida quando uma determinada decisão coletiva refletir o conjunto de discursos existentes na esfera pública, na medida em que esta for “submetida ao controle refletido dos atores competentes”. Dryzek conceitua opinião pública “como o resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado (ou à autoridade transnacional)” (2004, p. 52). Outro aspecto destacado pelo autor é a questão do consenso, considerado indesejável em um espaço com diversidade de discursos concorrentes, em substituição ao consenso propõe a construção de acordos exequíveis considerados por ele como mais plausíveis.

Com esta proposta de legitimidade discursiva o autor entende ter atendido ao problema da economia, na medida em que esta decisão coletiva não limita a participação, podendo ser decidida com qualquer número de deliberantes. “[...] a competição de discurso pode aceitar, e mesmo recepcionar com alegria, a participação da maioria a qualquer tempo” (DRYZEK, 2004, p. 55). Na proposta de legitimidade deliberativa de Dryzek a decisão é provisória, podendo passar pelo controle competente em qualquer tempo.

A partir da identificação de uma constelação de discursos na esfera pública, o autor introduz a ideia de redes. Considera as redes interessantes na medida em que as mesmas

envolvem os diferentes tipos de participantes, não possuem uma hierarquia centralizada, devendo necessariamente seguir os princípios da: igualdade, transparência, respeito e reciprocidade (DRYZEK, 2004, p. 56).

Em *Foundations and frontiers of deliberative governance*, a ideia da governança deliberativa é aprofundada. Marília Oliveira chama a atenção para uma nova abordagem do autor referente a espaços da vida política, que ainda não tinha sido categorizada formalmente pelas teorias democráticas. “Tais arenas correspondem às redes de governança, à democratização de Estados autoritários, aos minipúblicos e suas macro consequências e às políticas globais”. Esta aproximação entre a teoria da democracia deliberativa, além dos novos conceitos de governança serão retomados no capítulo sobre o tema.

1.6 A TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E AS SUAS APLICAÇÕES PRÁTICAS

A expectativa dos defensores da democracia deliberativa quanto a esta proposta é a de obter maior efetividade no desenvolvimento das políticas públicas. No entendimento de Thomas Christiano (2007), são esperados três resultados da democracia deliberativa: o primeiro é de que a deliberação pública melhore a qualidade das decisões e do entendimento dos cidadãos a respeito da sociedade e dos princípios morais que a regulam. O segundo é que as leis construídas sejam mais bem justificadas; o terceiro, que a participação nos processos de deliberação contribua para aperfeiçoar as qualidades desejáveis nos cidadãos. Neste sentido, considera que a deliberação pública tem valor instrumental para a tomada de decisões qualificadas.

Para Gugliano (2004), o modelo deliberativo contribuiu também para aperfeiçoar outros modelos de democracia, como é o caso dos modelos democráticos participativos, que envolvem cidadãos e Estado na deliberação e controle de políticas públicas. Estes modelos avançam para o aprimoramento da proposta discursiva de Habermas, tendo em vista que os espaços de diálogo, “[...] representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de decisão públicos e, conseqüentemente, fortalecem os cimentos de novas bases para a legitimação das ações do Estado” (p. 276).

Na visão de Dryzek (2004), o desafio da democracia deliberativa é o de garantir a legitimidade das deliberações em processos deliberativos, tendo em vista que dificilmente todos os diretamente interessados conseguem participar das decisões. Este tipo de

legitimidade é definido pelo teórico como uma *legitimidade discursiva* e acontece quando a decisão coletiva é aceita de forma refletida pelos interessados.

Simone Chambers (2009) também reconhece que a farta literatura existente sobre iniciativas políticas aponta para expansão de experiências deliberativas. Constata que os estudos sobre as políticas deliberativas se dividem em duas áreas. Uma área que se dedica a estudar os procedimentos, concentrando-se no *design* das instituições para a escolha e desenvolvimento das políticas, e outra, em uma abordagem mais voltada para os resultados produzidos por instâncias deliberativas.

A autora salienta ainda que o número expressivo de iniciativas que se dedicam à deliberação com o envolvimento dos cidadãos consiste em um campo importante de pesquisa e “[...] estão fornecendo um ótimo material empírico sobre como a deliberação deve funcionar em vários âmbitos [...]” (p. 252). Considera que várias têm sido as dimensões de interesse dos teóricos deliberacionistas no estudo de instituições deliberativas:

[...] como a deliberação pode ou deve dar formas às preferências, moderar interesses privados, conferir poder aos marginalizados, mediar diferenças, promover a integração e a solidariedade, favorecer o reconhecimento, produzir opiniões e políticas racionais e possivelmente conduzir ao consenso? A teoria democrática deliberativa investiga criticamente a qualidade, a substância e a racionalidade dos argumentos e das razões acionados para defender leis e políticas. Ela estuda e avalia as instituições, fóruns, os ambientes e os espaços públicos disponíveis para a justificação deliberativa e para a accountability e se preocupa com as condições sociais, econômicas, políticas e históricas necessárias a uma deliberação bem-sucedida, assim como se ocupa das atitudes, dos comportamentos e das crenças requeridas aos participantes (CHAMBERS, 2009, p. 242).

Dessa forma, a extensa literatura recente sobre a democracia deliberativa tem inspirado uma série de teóricos políticos e sociais a identificar novos desenhos institucionais no interior do contexto de sociedades complexas e plurais (REESE-SCHÄFER, 2012; BENHABIB, 2007).

Um dos teóricos que tem se destacado na busca da aplicação prática da democracia deliberativa é James Fishkin, diretor do Centro de Democracia Deliberativa da Universidade de Stanford. Para este, as ferramentas de consulta popular como os plebiscitos e referendos não são eficientes para temas complexos, tendo em vista que os cidadãos muitas vezes não dispõem de informações qualificadas sobre o tema em discussão.

Fishkin defende um programa de pesquisa sistemático nas ciências sociais focado em inovações democráticas e distingue a democracia deliberativa como abordagem para a sua proposta de como a deliberação pode ser concretizada em contextos adversos. O teórico propõe um modelo de pesquisa deliberativa. Esta pesquisa já foi realizada em vários países.

No Brasil, no ano de 2013, foi aplicada a um grupo de moradores do Bairro Restinga, em Porto Alegre.

De forma bastante simplificada, pode-se dizer que a “*Deliberative Polling*” é uma proposta de consulta a pequenos grupos, escolhidos aleatoriamente (em um bairro, município, estado,...) para responder a uma pesquisa sobre um determinado tema de interesse público pré-estabelecido. No primeiro momento é aplicado um questionário para ser respondido individualmente pelos membros deste grupo. Em um segundo momento, um grupo de indivíduos é selecionado entre os entrevistados para receber informações a respeito do tema. No momento seguinte o grupo é convidado para um encontro no qual terão a oportunidade de discutir em pequenos grupos sobre o assunto em questão. Neste encontro, o grupo tem também a oportunidade discutir, de ouvir e questionar especialistas com pontos de vistas diferentes sobre o tema em discussão. Após estes momentos de informações, discussões em grupo e esclarecimento de dúvidas, o mesmo questionário é aplicado ao grupo para identificar as suas opiniões sobre o tema após terem aprofundado os seus conhecimentos a respeito do assunto. O objetivo do questionário é avaliar a opinião dos entrevistados antes e após receberam informações e discutirem em grupo sobre o tema. Na opinião de Fishkin (2013), muitos dos entrevistados mudam de opinião após este processo de informação e discussão e respondem as questões de forma mais racional.

Outra dimensão das análises dos processos deliberativos é destacada por Francisco Marques (2009). Para este teórico, uma investigação das formas de atuação das instâncias deliberativas precisa observar as situações e os contextos nos quais se desenvolvem os processos e as formas como os debates são realizados. Nesse sentido, defende a importância de “verificar na prática discursiva dos indivíduos como as opressões simbólicas, as desigualdades econômicas, a invisibilidade social e a falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem criam barreiras ao engajamento na deliberação” (p. 21).

O efetivo exercício da democracia deliberativa pressupõe a criação de espaços de discussão e deliberação nos quais a participação da sociedade objetiva influenciar nos processos de tomada de decisão. Archon Fung (2004) denomina os esforços de organização da sociedade civil para a discussão de questões de interesse público como “minipúblicos” e considera a sua importância mais ampla do que apenas influência às políticas e ações do Estado, incluindo a capacidade de governança efetiva destas organizações, considerando que “as contribuições democráticas dos minipúblicos realmente existentes se estendem para bem além da legitimidade para incluir a *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (p. 175).

O modelo de institucionalidade adotado também merece a atenção dos pesquisadores. Ligia Lüchmann chama a atenção para a importância da institucionalidade para a qualidade do processo de democracia deliberativa, pois

Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo. Mais, ou para além da ideia de esferas públicas, o modelo parece referir-se à instituição de “esferas públicas formatadas” que garantam não apenas a abertura da participação social como também atuem no sentido da redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios (LÜCHMANN, 2002, p. 20).

Dependendo do modelo e da dinâmica institucional adotada pelas instituições deliberativas, os participantes podem ser empoderados ou constringidos, pois os riscos à democracia deliberativa são vários, internos ou externos ao grupo. Internamente, riscos como o elitismo, populismo, favoritismo e o centralismo existente, e os externos, promovido por forças do sistema político-administrativo que interferem na atuação das instituições (LÜCHMANN, 2002). Nesse sentido, Lüchmann defende um processo deliberativo sustentado por princípios e procedimentos que sejam, “capazes de desobstruir os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional” (p.21).

Frente a essas observações a respeito da emergência e dos desafios a serem enfrentados pelas instituições deliberativas, a teoria da democracia deliberativa se apresenta como um importante referencial para a compreensão do processo de tomada de decisão nos fóruns participativos atualmente existentes. Dentre estas, destacam-se o caráter explicativo e descritivo presentes na abordagem habermasiana.

Nos processos deliberativos, a opinião do cidadão é central para a tomada de decisão, pois é através da opinião pública que a sociedade civil busca interferir nas políticas e ações públicas. Habermas (2003) aponta a opinião pública como uma grandeza importante a ser investigada dentro dos processos deliberativos, entendendo esta como uma “grandeza empírica”, pois pode ser medida pela qualidade dos procedimentos adotados no seu processo de construção (p. 94). Isto se deve ao fato de que a análise dos processos de tomada de decisão é a essência da teoria de Habermas, não o conteúdo ou o resultado da deliberação (REESE-SCHÄFER, 2012).

Ou seja, mais do que propor um modelo de democracia, este autor também nos permite compreender analiticamente os arranjos participativos empiricamente existentes como

é o caso dos Fóruns das Mesorregiões do PROMESO. Na medida em que a operacionalização da Teoria do Discurso depende: da existência de procedimentos institucionalizados para a discussão e tomada de decisão; da relação estabelecida com a opinião pública informalmente existente; e, da vinculação deste com o poder administrativo, este processo democrático assume a função de monitorar o exercício do poder político e a realização dos programas públicos (FARIA, 2000).

2 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E OS NOVOS MODELOS DE GOVERNANÇA

As novas tendências de implementação das teorias democráticas deliberativas tiveram um papel importante nos processos de modernização, descentralização e de redemocratização dos Estados, influenciando na reestruturação da gestão pública estatal, produzindo novos modelos de gestão e governança (BEVIR, 2011; FERRÃO, 2010).

De acordo com João Ferrão (2010), o surgimento do tema da governança nas últimas décadas deve-se ao enfraquecimento do modelo moderno de Estado. A evidência da inadequação do modelo provocou a realização de diferentes reflexões e debates que tiveram como interesse comum, “[...] a necessidade de transcender as limitações das concepções modernas até então prevalecentes sobre o Estado e, genericamente, sobre o mundo, a humanidades e o futuro” (p. 130).

Para o referido autor, quatro tipos de “frentes” de discussão foram gerados para dar conta desta questão: a) *a reforma administrativa do Estado*. As mudanças promovidas por meio de processos de descentralização dos Estados, de partilha de atribuições e competências entre os diversos níveis de governo, de uma forma especial estes motivaram a elaboração de estratégias espaciais de desenvolvimento (territorialização); b) *a reformulação do papel do Estado*. A mudança do modelo de Estado interventor e executor direto, que atua de forma verticalizada e setorializada, para um modelo mais regulador e estratégico, direcionado para a valorização dos diferentes atores individuais ou coletivos; c) *a democracia participativa e deliberativa*. A estruturação de vários setores da sociedade civil em organizações não governamentais, com agenda própria e com visibilidade nas redes de comunicação social, a estruturação de vários setores da sociedade civil em organizações não governamentais contribui para a reflexão sobre a necessidade do aprofundamento da democracia e das formas de deliberação pública; e d) *a Europeização dos processos de decisão*. A reflexão a respeito da questão da governança se relaciona ao surgimento dos novos modelos europeus, de governança territorial multinível, de métodos mais abertos de coordenação das políticas nacionais, da construção de formas de coordenação intergovernamentais de cooperação. Para o autor, estes quatro fatores, de certa forma, influenciaram as variadas formas de governança surgidas nos últimos anos.

O processo de modernização dos Estados-nação teve início no século XX, influenciado pelo contexto de profundas mudanças tecnológicas, econômicas, sociais e ambientais e pela expansão do modelo neoliberal, promovendo transformações na forma de governar dos

Estados, culminando com a implantação de processos de descentralização político-administrativos dos governos, pautados na democratização da gestão pública, seja com o objetivo de enfrentar a expansão do mercado internacional empoderando os atores territoriais para a inserção competitiva das economias locais/regionais no mercado internacional, seja transferindo responsabilidades para outros atores públicos ou privados, com o propósito de reduzir o tamanho dos Estados ou ainda, buscando o envolvimento da sociedade na construção e execução de políticas públicas mais efetivas, implementando novos modelos de gestão pública e governança.

Para compreender o surgimento dos novos modelos de gestão e governança busca-se inicialmente conhecer a gênese e o desenvolvimento do processo de descentralização político-administrativo nos Estados nacionais.

2.1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de descentralização político-administrativo dos governos se apresenta como uma tendência mundial desde a década de 1960 (ABRUCIO, 2011), adotada principalmente pelos países desenvolvidos como uma estratégia de base territorial e de articulação dos diferentes agentes locais para a construção, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Nesse período, “vários países europeus deram início a processos descentralizadores da ação governamental, seja repassando poder e recursos a governos locais, seja construindo modelos de governança para o desenvolvimento regional” (p. 540). O autor defende que o surgimento da questão territorial (descentralização) na agenda pública da América Latina somente ganha força no momento de redemocratização dos países latinos. Para Adelyne Pereira (2014), a adoção de mecanismos de descentralização na Europa e na América Latina relaciona-se diretamente aos processos de reforma dos Estados nacionais e expansão do modelo político neoliberal de redução do tamanho do Estado.

Egon Montecinos (2005) também reconhece que o tema surge na América Latina em um contexto de mudanças provocado pela globalização, pela revolução científico-tecnológica e pela democratização dos Estados, como uma alternativa a centralização econômica, política e administrativa. Chama a atenção para o fato de a descentralização ser entendida como um meio para atingir diferentes objetivos, tanto o de alcançar uma gestão com mais eficiência e/ou redução do tamanho do Estado, repassando atribuições, ou para democratizar as políticas públicas por meio da inclusão da cidadania. Destaca os objetivos de “aprofundar e melhorar a

democracia, fortalecer o desenvolvimento 'desde baixo', contribuir para a equidade cidadã, diminuir o aparelho do Estado e fazer uma gestão mais eficiente” (p.74).

No Brasil, a ideia da descentralização se fortalece no início dos anos de 1980, após décadas de autoritarismo e centralização de poder dos Governos da ditadura militar e se consolida a partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição do federalismo e da criação de mecanismo de participação da sociedade na discussão, implementação e controle das políticas públicas.

Em relação à descentralização entendida como partilha de poder entre os níveis governamentais, Adelyne Pereira (2014) destaca a relevância histórico-institucional do momento, pelo estabelecimento na Constituição Federal do desenho federativo brasileiro, constituído pelos três entes: União, Estados e Municípios, autônomos e interdependentes entre si. Ela considera que “Dessa maneira, os municípios foram reconhecidos como entes federativos com o mesmo status jurídico-constitucional dos demais, logrando a federação brasileira uma estrutura trina na qual a soberania é compartilhada” (p. 44). Para a autora, o período entre 1982 a 1989 foi o momento-chave da descentralização política do país, marcado institucionalmente pela recuperação de direitos.

Numa direção semelhante, Fernando Abrucio (2011), também enaltece os avanços na descentralização promovidos pela Constituição Federal de 1988, mesmo considerando a existência de imperfeições no processo, reconhece que o período foi fortemente descentralizador com a criação de vários mecanismos intergovernamentais de suporte a esse novo direcionamento.

Conforme observado anteriormente, o tema da descentralização tem suscitado diferentes entendimentos. Em ensaio elaborado sobre o assunto, Maria do Carmo Lessa Guimarães (2002) buscou identificar, na literatura atual, as diferentes noções, enfoques e concepções sobre a descentralização, privilegiando a ideia no âmbito governamental, por estar mais relacionado com os campos das Ciências Políticas e da Administração Pública.

A citada autora considera a discussão sobre o tema da descentralização como polêmica por se tratar “de um processo complexo, multifacetário e geralmente gradual, estando presente em vários campos disciplinares” (GUINMARÃES, 2002, p. 2), com diferentes tratamentos. Entre os campos destacados, considera: i) o campo das *ciências políticas*, onde a descentralização é tratada como mecanismo democrático, de concessão de autonomia política aos níveis locais e regionais; ii) o campo das *ciências econômicas*, onde a descentralização é entendida como o processo de transferência das responsabilidades econômicas do Estado para o Setor Privado (privatização); iii) o campo *da sociologia*, onde a descentralização é

percebida como mecanismo de empoderamento da sociedade civil voltada para o fortalecimento da cidadania, de envolvimento da sociedade na gestão pública; e iv) o campo da *Administração Pública*, onde é tratada como desconcentração, transferência de responsabilidades administrativas para os níveis mais baixos de governo, sem conceder poder de influência ou decisão.

Para a autora, a discussão sobre descentralização se ampara em dois planos: o *plano jurídico*, onde a descentralização consiste em um processo de transferência de responsabilidades e poderes entre órgãos e instâncias de poder “enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções” (GUINMARÃES, 2002, p. 2) e, o *plano político-institucional*, onde a descentralização é tratada como fragmentação do poder público ou de atividades em diferentes modalidades. O *plano político-institucional* ainda pode ser refletido a partir de três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

Na *dimensão administrativa* a descentralização dá-se pela transferência de competências e funções entre unidades, esferas de governo ou entre órgãos, com o propósito de alcançar maior eficácia na gestão pública. Na *dimensão social*, a estratégia busca inserir a participação social na gestão pública, repassando parte do poder, das competências e das funções do poder público para a sociedade civil, “é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local” (GUINMARÃES, 2002, p. 3). E, na *dimensão política*, a descentralização é adotada como uma estratégia de redistribuição do poder político do Estado para os níveis mais periféricos. A descentralização nesta dimensão é concebida como um processo político que se utiliza da estratégia da democratização, ampliando os níveis de participação cidadã com o objetivo de atingir maior eficiência na gestão pública.

Com base nessa revisão, Guinmarães (2002) identifica duas perspectivas de análise do tema: uma que trata dos aspectos mais *procedimentais* da descentralização, discutindo as consequências da descentralização administrativa, tais como as transferências de recursos financeiros ou de competência formais para os níveis inferiores. É outra perspectiva voltada para os aspectos *processuais*, de dimensão social e política.

A autora ainda identifica na atual literatura sobre o tema, diferentes tipologias da descentralização, classificadas conforme o entendimento a respeito da temática. Algumas tipologias se relacionam à noção de descentralização enquanto mecanismos de transferência de decisão. Nesse nível de entendimento encontram-se: a *desconcentração* - que trata das transferências administrativas dentro da agência pública central; a *delegação*- que se refere à

transferência de responsabilidades gerenciais tanto para outras esferas de governo ou para organizações privadas; a *devolução* – transferência de responsabilidades fiscal e administrativas para outras unidades administrativas; e a *privatização* - trata-se da transferência de responsabilidade pública para órgãos privados. As tipologias, de acordo com a modalidade de descentralização, podem ser: *funcional* – transferências de competências específicas; *delimitada* – restrita a um único setor de atividade; *territorial* – transferência de poder de decisão a órgãos com atuação delimitada territorialmente; e *política* – transferências a entes gerados por processos eleitorais, estruturas administrativas como os municípios (GUINMARÃES, 2002, p. 5-6).

Finalizando a análise sobre as diferentes concepções e tratamentos que o tema da descentralização tem produzido, Guinmarães (2002) chama a atenção para o fato de a descentralização se tratar de um processo dinâmico, gerador de conflitos e disputas entre os diferentes atores envolvidos.

Na direção da análise dos diferentes entendimentos sobre o tema da descentralização, Egon Montecinos (2005) identifica na literatura da América Latina o consenso de que a descentralização se refere a um processo político, que resulta em uma nova forma de governar, de reconfiguração do Estado a partir da ideia da inclusão da cidadania nas políticas públicas. Nas palavras do autor,

existe consenso a respeito de que se trata de um processo político que adotou uma nova forma de governar que - de uma reconfiguração do Estado inspirada na ideia de incluir a cidadania nas decisões públicas, propondo-se a fortalecer e consolidar um caminho político mais democrático e eficiente para a região (p. 74).

Na mesma direção dos estudos de Maria do Carmo Guinmarães (2002), Egon Montecinos (2005) identifica os diferentes enfoques ou correntes teóricas analisadas, destacando cinco¹¹ enfoques de análise sobre o tema: o econômico, o sociológico, o da nova gestão, o politológico e de otimismo multilateral.

Na vertente de enfoque econômico, a descentralização trata da provisão dos bens públicos, do federalismo fiscal, ou seja, a descentralização é associada ao compartilhamento das finanças entre os níveis nacional e subnacional. “Isto é, se presume que os governos subnacionais desempenham um trabalho melhor quando a obtenção das receitas e despesas estão intimamente relacionadas” (p. 75).

¹¹ Comparado às análises de Maria do Carmo Guinmarães, Egon Montecinos acrescenta o quinto grupo, denominado de “Otimismo multilateral”.

Na vertente sociológica a descentralização é associada à utilidade dos aspectos e processos da vida social e democrática. Tratam da inclusão da participação social e cidadã na provisão dos serviços sociais e no fortalecimento da governabilidade democrática da sociedade civil e dos movimentos sociais.

A vertente que trata da nova gestão (*New Public Management*) se inspira no pós-burocratismo, ou seja, no modelo de gestão pública gerencial, voltado para a modernização administrativa. Este grupo “define a descentralização como uma tendência instrumental para o poder gerencial nas administrações públicas, tanto em países desenvolvidos como em vias de desenvolvimento” (p. 79). Propõe, ainda, a inserção de práticas de gestão mais adequadas ao contexto atual e às necessidades dos governos e sociedade.

Na quarta vertente identificada pelo autor, os estudiosos adotam um enfoque politológico, buscam explicar as principais causas e consequências da origem da descentralização. “Por sua vez, eles estão preocupados com o efeito que produzem determinadas instituições políticas na descentralização e como isto determina a profundidade do processo em região” (p.80).

Finalmente, a vertente identificada pelo otimismo multilateral, originados nos organismos internacionais, consideram-se a descentralização com um princípio orientador do desenho das políticas públicas. “Os estudos deste enfoque podem se classificar entre os que defendem um **sustento ideológico, um propósito político e uma práxis tecno-burocrática**” (grifo do autor) (p.82).

Os processos de descentralização político-administrativo têm provocado a identificação de novas espacialidades territoriais. Ou seja, a abordagem da territorialização das políticas públicas se utiliza do espaço territorial como “*locus*” socioeconômico prioritário para a descentralização dos programas governamentais e das relações entre Estado e Sociedade.

O processo de descentralização, conforme destacado anteriormente, vem sendo acompanhado por outro processo, o da modernização da gestão pública, resultante da influência do contexto de rápidas e profundas mudanças socioeconômicas, políticas e tecnológicas que ocorrem atualmente no mundo. De acordo com Sérgio Boisier (1996), as transformações que estão ocorrendo no mundo afetam os países, provocando modificações não apenas na forma de governar, atingindo também os processos de planejamento das políticas públicas. Nas suas palavras, “A velocidade da mudança no mundo contemporâneo afeta não apenas a esfera material; também é afetada a esfera das ideias e conceitos, ou – em termos gerais – o próprio conhecimento e os paradigmas que o fundamentam” (p. 112).

Este é o caso dos novos conceitos de gestão pública. No processo de descentralização político-administrativo a gestão pública passa a ser compartilhada entre Estado e sociedade civil, dando surgimento a novos conceitos, tais como os de gestão social e governança. A concepção de Governança como forma de gestão pública, voltado para o “bom governo”, teve sua gênese no setor econômico, sendo posteriormente adotada pelos Estados pela influência do modelo *New Public Management*. Esta noção de governança foi modificada, passando a ser concebida como uma estratégia de gestão compartilhada entre governos, mercado e sociedade civil, não mais localizada na esfera estatal, mas situada no próprio território. Caio Silveira (2008) destaca dois elementos-chave na nova concepção de governança: “[...] o aprofundamento da democracia na base da sociedade e na articulação em rede, em que se destaca o protagonismo de agentes locais nas dinâmicas de planejamento e gestão do desenvolvimento local” (p. 41).

Na percepção de Agusti Cerillo Martinez (2005), o pensamento atual se ampara na capacidade de cooperação entre atores públicos e privados. “A governança significa uma nova forma de governar mais cooperativa em que as instituições públicas e as não públicas, atores públicos e privados, participam e cooperam na formulação e aplicação da política e nas políticas públicas” (p. 12). Os novos entendimentos da governança, surgidos em consequência dos processos de descentralização político-administrativo e de redemocratização dos Estados avançam para uma forma mais ampliada, mais cooperativa e democrática da gestão pública.

Embora se tratando de conceitos ainda muito imprecisos, os mesmos se evidenciam enquanto formas de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil, baseados nos princípios do diálogo, da participação, da transparência, da autonomia e da pluralidade, tendo como finalidade atender interesses coletivos (não estatal).

Percebendo a relação entre o processo de descentralização político-administrativos dos Estados e o surgimento dos novos conceitos de gestão pública, busca-se a seguir resgatar a origem e as transformações conceituais do termo governança.

2.2 OS NOVOS MODELOS DE GOVERNANÇA

A palavra governança faz parte de um conjunto de expressões presente na literatura atual sobre gestão administrativa e tem sido utilizada como inspiração para a criação de

comportamentos e ações em diferentes campos do conhecimento¹². O significado dado a esse termo varia de acordo com o contexto histórico, econômico, político e social.

A noção de governança¹³ não é nova; o seu surgimento é identificado no século XIV, na Inglaterra e se relacionava à ideia de governo, como forma de administrar os recursos econômicos e sociais. Na década de 1930, dentro do contexto da crise econômica internacional, a expressão foi retomada e identificada como mecanismo para a eficiência da gestão empresarial, voltada para o campo da economia de Mercado. Em 1960, o termo ressurgiu com Richard Eells, na expressão “governança corporativa”, vinculada à gestão de corporações empresariais, permanecendo dentro do campo da economia de mercados. Posteriormente, em 1970, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, o termo volta a ser utilizado e passa a ser associado à ideia de governabilidade do Estado (PIRES et al., 2011).

Nos documentos do Banco Mundial o termo governança surge com maior intensidade na década de 1990, dentro de um contexto de democratização dos governos e sociedade e passa a ser associado à ideia da “*boa governança*”, que se traduz no desenvolvimento de políticas públicas efetivas, construídas e implementadas com a participação da sociedade (BANDEIRA, 2000)¹⁴.

A nova concepção de governança do Banco Mundial nasce da aproximação do Banco com organizações não governamentais (ONGs) de Washington. A percepção da forma de atuação dessas organizações e do conhecimento especializado gerado por esses grupos foi importante para a adoção pelo Banco Mundial de uma política de valorização dos indivíduos. Um dos grupos criado pelo Banco para tratar da “Aprendizagem em desenvolvimento participativo” desenvolveu uma série de estudos junto às ONGs culminando na elaboração, em 1996, da “*La Cartilha de Participación del Banco Mundial*”¹⁵.

Para Carlos Milani e Germán Solinís (2002), o termo “governança” é retomado pelo Banco Mundial como uma forma de intervir nos Estados em desenvolvimento que, segundo a

¹² Uma revisão de literatura a respeito da origem do termo Governança pode ser encontrada em MILANI, SOLINIS (2002), PIRES et al. (2011), MARTINEZ (2005), GONÇALVES (2006).

¹³ A palavra governança tem origem no termo francês *governance*. Algumas vezes a palavra governança é confundida com governabilidade. O termo governabilidade se refere à dimensão estatal, relacionado ao sistema político-institucional; já governança é mais amplo, envolve a sociedade como um todo, sem excluir a dimensão estatal, mas envolvendo-a (GONÇALVES, 2006).

¹⁴ Bandeira (2000) faz um breve relato sobre a ênfase dada à participação da sociedade por alguns Organismos Internacionais.

¹⁵ Para aprofundar as informações sobre a adoção de dinâmicas de planejamento participativo pelo Banco Mundial, ver DEZALAY e GARTH (2005).

avaliação do Banco Mundial, tinham fracassado na implementação dos Programas de Ajustes Estrutural (PAS) em função da sua “*má governança*” (p. 272).

Esse realinhamento nas orientações do Banco Mundial passou a influenciar diferentes países, principalmente os países periféricos, que buscam junto a esse organismo apoio ao seu desenvolvimento. Nesse período, organismos internacionais passaram a promover programas de apoio à democratização. Segundo Nicolas Guilhot (2003) o processo de apoio internacional gerou benefícios mútuos. “Em Washington, a gestão de programas internacionais de promoção dos direitos humanos e de ajuda à democratização tornou-se uma indústria florescente, cujo volume anual de negócios atingiu 700 milhões de dólares [...]” (GUILHOT, 2003, p. 209). O autor chama a atenção para o que considera como benefício mútuo, gerado por esses fundos que financiam a reforma das Instituições dos Estados ou Organizações privadas. Considera que as organizações e os indivíduos se beneficiam dos conhecimentos adquiridos junto a esses programas, desenvolvendo *expertise* no assunto e, em alguns casos, sendo chamados a atuar como profissionais da democratização em governos ou instituições interessadas em ampliar a participação social nas suas políticas, contribuindo para a disseminação dos novos conceitos de gestão.

A incorporação do conceito de governança pelo Banco Mundial, nos programas de promoção do desenvolvimento, se dá pela identificação da relação direta entre a participação e a governança. No documento do Banco Mundial de referência ao tema, a participação é o elemento essencial para a boa governança (BANDEIRA, 2000).

André Borges (2003) entende a mudança nas orientações do Banco Mundial como uma inflexão no foco de atuação, até então alicerçada nas questões mais técnico-burocráticas e de gerenciamento da política econômica, para temas mais abrangentes: “a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública, objetivando promover a ‘boa governança’ e a fortalecer a sociedade civil” (p. 125).

Muitas questões têm surgido a partir da mudança de rumos dos interesses do Banco Mundial, principalmente a dúvida se os novos procedimentos de governança pública, da “boa governança” poderão se traduzir em processos de democratização da gestão pública. “Essa seria a perspectiva de uma *polis*, na qual os cidadãos, em conjunto, se preocupariam com a *res publica* e velariam pelo bom nome das organizações públicas, no sentido de entidades que cuidam do que é público e do que o público significa” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 498).

Os novos conceitos de governança também foram influenciados pelas discussões promovidas pelas Nações Unidas (ONU) e União Europeia (EU), relacionadas a Governança Global. Conforme o Relatório da Comissão sobre Governança Global (1994), da ONU, a única alternativa para construir um mundo melhor é agir coletivamente. A governabilidade global passa a ser vista de forma ampliada, envolvendo governos, sociedades, mercados, instituições formais e informais, públicas e privadas, movimentos sociais e meios de comunicação de massa.

A governabilidade global requer uma nova visão de mundo, que desafie cidadão e governos a compreender que não há alternativa senão trabalhar em conjunto para criar o tipo de mundo que almejam para si mesmos e seus filhos. Requer um firme compromisso com a democracia, baseada na sociedade civil (ONU, 1994, s/n).

Essa concepção de governança ampliada é reforçada no momento da consulta pública realizada pela Comissão Europeia, sobre o Livro Branco da Governança Global. Entre as principais conclusões a respeito das abordagens fundamentais da governança, a importância da participação na construção e desenvolvimento das políticas da UE foi confirmada. Porém, críticas a respeito dos limites do conceito de governança, considerado restrito à busca da eficácia e eficiência do sistema decisório europeu, desprezando a legitimidade democrática foram identificadas entre as contribuições (COMISSÃO EUROPEIA, 2003), provocando novas reflexões sobre o modelo de governança global até então adotado.

A mudança no conceito de governança global, apresentada nos documentos da União Europeia, a partir de 1993, foi fundamental para a disseminação de uma nova concepção de governança, não mais restrita ao âmbito governamental, mas aberta a participação dos diferentes atores.

A influência desses novos direcionamentos é observada por Maria da Glória Gohn (2002), que atribui as mudanças no conceito de governança ao resultado das discussões do fórum da “Comissão Mundial sobre Governança Global”, realizado em 1993, com o objetivo de [...] dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito então vigente, que era o de governabilidade” (p. 15). Além da mudança de sentido, a autora chama atenção para a nova dimensão (territorialização) da noção de governança., inicialmente relacionada aos níveis global, nacional e regional, ampliada pela influência dos “ciclos de mobilizações” ocorridos nos anos 1970/80, que fortaleceu o nível local dentro da noção de governança multinível. A autora defende que a forte atuação dos movimentos sociais e ONGs, ocorridas nesse período, deixaram

experiências de redes sociais e marcas nas políticas públicas construídas que influenciaram para o novo vocábulo: governança local.

Para Maria da Glória Gohn, Governança local consiste em “um conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local. Refere-se a um sistema de governo que envolve um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas” (2002, p. 17). Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais.

O termo governança vem sendo utilizado em diferentes âmbitos e com uma pluralidade de conotações e sentidos que motivou o Instituto Nacional de Administração Pública de Madri a publicar, em 2005, um conjunto de dez textos, coordenado por Agustí Cerrillo Martinez, sobre o conceito de Governança. A publicação teve como objetivo analisar as mudanças que vêm ocorrendo nas administrações públicas frente ao contexto de pluralidade e complexidades da sociedade.

Na percepção de Martinez (2005), “A governança significa uma nova forma de governar mais cooperativa em que as instituições públicas e não públicas e os atores públicos e privados participam e cooperam na formulação e na aplicação da política e nas políticas públicas” (p. 12).

Martinez (2005), citando Pierre e Peters, atribui a evolução do conceito de governança a três razões principais: 1) a necessidade de incluir atores privados e organizações representativas na discussão de assuntos/serviços de seus interesses; 2) incluir atores privados e sociais na gestão de setores públicos; e 3) buscar a legitimação dos serviços públicos a serem desenvolvidos. Para o autor, a governança consiste em uma maneira “nova e diferente de governar, caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores, relações horizontais, busca de equilíbrio entre poder público, sociedade civil e participação no governo da sociedade em geral, e não de um único ator, seja este político, social e cultural” (p. 14).

Segundo Martinez a própria governança pode ser entendida como uma instituição, na medida em que se trata de “[...] um conjunto de normas, princípios e valores que pautam a interação entre atores que interveem no desenvolvimento de uma determinada política pública [...]” (2005, p. 14).

As dificuldades de um delineamento claro e preciso dos conceitos de governança tem possibilitado equívocos, principalmente quando se comparam conceitos como o de Governança Pública e Gestão Social, pois ambos enfatizam a participação da sociedade na gestão pública e o fortalecimento da democracia, pautando-se pela cooperação entre Estado e

Sociedade. As duas noções se ajustam pelos princípios da transparência, da participação, da autonomia e do pluralismo, mas se diferenciam em relação ao protagonismo e finalidade (ALCÂNTARA, PEREIRA e SILVA, 2015).

Entre os diferentes modelos de arranjos institucionais voltados para a gestão pública compartilhada entre governos, sociedade civil e mercado, destaca-se, no âmbito desta pesquisa, a proposta de gestão social pela sua aproximação com o conceito de governança territorial participativa que orientará a análise da formação, organização e atuação dos Fóruns das Mesorregiões diferenciadas enquanto instância de governança territorial.

Tanto a Gestão social quanto a governança territorial propõem a democratização das relações político-administrativas, por meio de processos decisórios, mediados por uma cidadania ativa, protagonista, fundamentada nos princípios da democracia deliberativa.

Um dos autores que tem se destacado nacionalmente na construção do conceito de gestão social é Fernando Tenório, este conceito surgiu dos estudos elaborados junto a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS).

Para Fernando Tenório (2005) a gestão social é um processo baseado no diálogo a respeito de questões de interesse comum, compartilhado entre os diferentes atores; públicos, privados e de organizações da sociedade civil. O termo social se refere ao espaço onde as relações sociais são construídas - é o espaço de discussão de questões de interesse comum onde todos têm direito à fala sem nenhuma forma de coação. O social é o espaço privilegiado da gestão das questões de interesse coletivo (p. 102). O autor diferencia gestão social da gestão estratégica. Defende que a gestão social se diferencia da gestão estratégica pela forma e pelo objetivo, observa que a gestão estratégica é determinada pelo mercado e o objetivo da gestão é o lucro. A gestão social é determinada pelo diálogo, pelo interesse coletivo e o objetivo é o bem comum. “Enquanto a *gestão estratégica* prevalece o monólogo – o indivíduo, - na *gestão social* deve sobressair o diálogo – o coletivo” (grifo do próprio autor) (2005, p. 103).

O conceito de gestão social se apoia em um conceito mediador, o conceito de cidadania deliberativa de Jürgen Habermas. Para tanto, o autor considera que a legitimidade das deliberações depende das origens dos processos de tomada de decisão, que devem ser discursivos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

A essência da gestão social é a participação que deverá ser consciente, voluntária, garantida como direito. Nesta direção, Fernando Tenório (2005) defende que a

A participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos, social e cultural, permitindo que todas construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro (p. 115-116).

Para Fernando Tenório a participação voltada para a gestão pública se relaciona com a descentralização na medida em que os processos de descentralização criaram mecanismos de participação da sociedade civil na construção, implementação e acompanhamentos das políticas e ações dos governos, que se traduzem em instâncias de deliberação pública não estatal, envolvendo diferentes atores. A descentralização e gestão social são, dessa forma, conceitos convergentes “na medida em que ambos propõem a democratização, por meio de processos decisórios, das relações político-administrativas”, ambos os conceitos têm como fundamento comum a prática da cidadania ativa¹⁶.

Assim, os processos de descentralização e redemocratização, bem como as mudanças nas orientações dos Organismos Internacionais sobre as formas de gestão pública foram fundamentais para o surgimento de modelos de governanças. Os novos modelos foram concebidos a partir das concepções de democracia e deliberação pública, na medida em que os mesmos se caracterizam como instâncias de deliberação pública, voltadas a questões de interesse coletivo, construídos por meio da ação comunicativa entre sujeitos livres, com base no respeito mútuo e na igualdade de oportunidades.

2.3 A RELAÇÃO ENTRE DELIBERAÇÃO E GOVERNANÇA

Os arranjos institucionais de gestão e governança das políticas públicas são espaços da ação comunicativa orientada para o entendimento mútuo. De acordo com Habermas (1989) “Os processos de entendimento mútuo visam a um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento. O acordo não pode ser imposto à sua parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações” (p. 165), ou seja, não deve ser imposto em nenhuma situação, por uma das partes envolvidas no processo de entendimento. Habermas também define o conceito de “situação” como um recorte do mundo da vida em relação a algum tema. Sendo que “o tema surge em conexão com interesses e

¹⁶ Para Maria Victória Benevides (1994) existem duas formas de cidadania. A cidadania passiva, “que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela” e a cidadania ativa “que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrigar novos espaços de participação política” (p. 9).

objetivos da ação dos participantes” (p.166). A ação comunicativa busca construir entendimentos mútuos em relação a temas de interesse comum dos participantes.

O mundo da vida fornece o contexto e os recursos para os processos de entendimento mútuo, é o espaço da ação comunicativa. Para Habermas o mundo da vida é constituído pela cultura, sociedade e pela personalidade. Ele se difere do mundo do sistema formado pelo Estado e o Mercado, constituídos em torno do poder e do dinheiro e movidos pela razão instrumental, enquanto no mundo da vida a razão é comunicativa.

A Teoria da Democracia Deliberativa se apresenta adequada ao estudo do processo de tomada de decisão dentro de fóruns participativos de controle e gestão de programas e políticas públicas, pois contribui também para a identificação das consequências ou contribuições do processo deliberativo, operacionalizado nesses fóruns, para a governança territorial das políticas e programas públicos.

A relação entre a atuação dos arranjos/fóruns deliberativos e a Governança vem sendo discutida por alguns autores (CORTÊS, 2005; FUNG, 2004; SANTOS e AVRITZER, 2009; GOHN, 2002). Trabalho elaborado por Soraya Cortês, sobre a forma como os estudos abordam a relação entre os fóruns participativos e a governança¹⁷ aponta para dois grupos distintos: um grupo dos que se mostram céticos quanto às contribuições desses fóruns para a democratização da gestão e a melhoria da efetividade das políticas públicas e outro dos que identificam as contribuições dos fóruns para a governança (CORTÊS, 2005).

Entre os aspectos considerados desfavoráveis pelos autores estudados estão as desconfianças em relação à legitimidade da representação existente nesses fóruns e das possibilidades da inclusão da representação dos diferentes segmentos sociais, bem como, das probabilidades desses fóruns serem dominados por grupos que detêm poder político ou econômico. Consideram que o desenho institucional dos fóruns, não garante o acesso à participação de todos, possibilitando serem dominados por grupos com maior poder de influência (CORTÊS, 2005).

Essa questão é tratada por Habermas (2003) quando se refere “a relação entre a influência real e a qualidade procedimental de opiniões públicas” (p. 95). O autor resgata a ideia de “influência” como uma forma de comunicação que pode ser utilizada para a persuasão. “Pessoas ou instituições, por exemplo, podem gozar de uma reputação que lhes permite exercer influência sobre as convicções de outras pessoas, sem ter que comprovar

¹⁷ Cortês se utiliza do conceito de *governance* de Santos (2005, p. 739), que define governança quanto “às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia de suas políticas e ao processo decisório envolvido na promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos” (CORTÊS, 2005, p. 14).

competências e sem ter que dar explicações” (2003, p. 95). Para Habermas, o público dos sujeitos privados precisa ser convencido, por meio de contribuições inteligíveis e importantes, que eles identifiquem como interessantes, pois são estes que possuem a autoridade para decidir sobre os temas relevantes para a sociedade. A garantia da participação de todos os principais interessados em um contexto de sociedades complexas e plural consiste-se em dos principais desafios dos espaços de governança territorial.

Os arranjos institucionais são identificados por Archon Fung (2004) como “minipúblicos” e representam “os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e deliberação pública na política contemporânea” (p. 174). Segundo o autor, os arranjos institucionais participativos contribuem não apenas para deliberar a respeito dos interesses públicos e garantir a legitimidade da decisão ao qual estão relacionados, mas também incluem “[...] *accountability* pública, justiça social, governança efetiva, mobilização popular” (p. 175). O autor diferencia as concepções de arranjo institucional participativo em quatro grupos: i) “*fóruns educativos*”; ii) *conselhos consultivos participativos*; iii) *cooperação para a resolução participativa de problemas*; e iv) *governança democrática participativa*. Entre as quatro concepções, considera a última “a mais ambiciosa”, por envolver os cidadãos diretamente no debate das agendas públicas.

As relações interpessoais e interinstitucionais dentro desses espaços deliberativos não são harmônicas, são espaços ainda permeados pela cultura conservadora do modelo burocrático, hierárquico e centralizador. Archon Fung (2004) evidencia as dificuldades encontradas pelas instituições participativas na relação com as estruturas de representação pública (legislativas e administrativas), que muitas vezes se apresentam comprometidas com setores econômicos ou sociais mais destacados, em detrimento de outros menos favorecidos. Mesmo identificando essas dificuldades, o autor defende que a participação “deliberativa do cidadão na governança democrática pode favorecer as vozes daqueles em desvantagens e, assim, oferecer um antídoto procedimental que aumenta a equidade da legislação e da elaboração das políticas” (p. 177).

Em relação a *accountability* nos espaços deliberativos, de acordo com Benhabib (2009), *accountability* tornou-se “o cerne conceitual da legitimidade” e pode ser entendido como um ato de “prestar contas” de algo. Sendo a deliberação “um processo no qual uma política pública é articulada, explicada e, mais importante, justificada publicamente” (p. 241) a *accountability* é uma importante dimensão de análise dos arranjos deliberativos voltados para a gestão de políticas públicas.

O conceito de *accountability* tem sua origem relacionada à história política dos Estados Unidos e significa que o governo tem a obrigação de prestar contas à sociedade. A tradução do termo para os idiomas latinos se equivale à *responsabilização* (CLAD, 2000).

Um dos autores que tem teorizado sobre o conceito de *accountability* é Guillermo O'Donnell (1997). O teórico defende dois modelos de *accountability*: vertical, realizado por meio de eleições. “Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (p. 28). E *accountability* horizontal, por meio dos mecanismos de controle clássicos dos parlamentares. A *accountability* horizontal pode ser realizada por meio de controles internos e externos dos governos (parlamentares e procedimental) e serve para controlar as ações dos governos para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados. Segundo O'Donnell, a *accountability* horizontal se relaciona à existência de organismos estatais dotados de direitos e poder legal “e que estão de fato dispostos e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (1997, p. 40).

Os fóruns mesorregionais não se enquadram nesse modelo de agência, na medida em que não estão localizados no espaço estatal. Para tanto, busca-se na proposta do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) o conceito de *accountability* (responsabilização) através do controle social. De acordo com o CLAD (2000), a *Accountability* se refere à responsabilização através do controle social. O controle dos governos pelos cidadãos ocorre não apenas nos períodos das eleições, mas ao longo da gestão dos representantes eleitos, não se restringindo aos controles horizontais clássicos, mas adota outras formas verticais de fiscalização.

De acordo com a CLAD (2000), a *Accountability* (responsabilização) é realizada por meio da participação cidadã nos diferentes espaços de controle social. As principais qualidades deste modelo de *Accountability* (responsabilização) se referem; a) à possibilidade de ampliação do espaço público; b) ao fortalecimento da consciência republicana; c) à implantação de reformas mais amplas na gestão pública (que não fiquem limitadas apenas aos aspectos gerenciais); e d) o fortalecimento das políticas de gestão da modernização do setor público.

Almeida e Cunha (2011) defendem a importância da realização de estudos dos espaços compartilhados entre governos e sociedade para conhecer como o poder é de fato partilhado e a capacidade dessas institucionalidades de melhorar a *accountability* política. Nas palavras

das autoras: “É importante analisar nos espaços concretos de interação entre Estado e sociedade em que medida há uma disposição daquele em partilhar o poder de decisão e uma coordenação entre os atores que permita melhorar a *accountability* política” (CUNHA, 2011, p. 114).

Segundo Soraya Cortês (2005), estas abordagens “[...] auxiliam para o entendimento de como a disseminação desses fóruns vem contribuindo para a institucionalização de novos modos de processar a decisão política” (p. 4).

Amparando-se em Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, Soraya Cortês (2005) associa a atuação dos fóruns participativos à proposta deliberativa de Habermas, defende que “[...] esses fóruns podem ser entendidos a partir de uma posição habermasiana, adotada pelos autores, que pressupõe a deliberação ampla e a constituição de formas de exercício coletivo do poder político” (p. 19), muito embora Habermas não tenha previsto a institucionalização de espaços deliberativos. Na perspectiva de Habermas, a participação dos atores sociais não deve ser institucionalizada, pois isso poderia aproximar demasiadamente esses atores do subsistema do mercado. A não institucionalização do processo de deliberação evitaria a colonização do mundo da vida.

A ideia da institucionalização dos espaços de deliberação é um dos temas da agenda de alguns teóricos deliberacionistas, Boham (2009), Cohen (2009) e Avritzer (2005), estes defendem a institucionalização da deliberação pública como necessária para a efetividade da participação em sociedades complexas e plurais.

Na direção da aproximação do conceito de governança como a teoria da democracia deliberativa, Maria da Glória Gohn (2002) considera a ideia de esfera pública como central nos debates sobre a governança local¹⁸, mas reconhece as dificuldades desse conceito na teoria Habermas.

Se formos nos ater ao conceito de Habermas, observa-se que a esfera pública tem um papel fundamental na reconstrução da teoria democrática, ao introduzir uma concepção participativa, discursiva, criando espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento das diferenças e para a ampliação da forma do político. Mas, ao mesmo tempo, o conceito habermasiano de esfera pública restringe o papel dos novos “públicos” a interlocutores de uma ação comunicativa, constituída via interlocuções pública, a um papel de mera “influência” nas decisões governamentais, legislativas ou do Executivo, e não sujeitos deliberativos/atuando diretamente nos processos (GOHN, 2002, p. 17)

¹⁸ Maria da Glória Gohn chama a atenção para os atributos iniciais do conceito mãe de “governança” atribuídos aos níveis global, nacional e regional. A autora atribui o sentido de governança local “ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo” (2002, p. 16).

A autora considera que a ampliação da esfera pública pelos novos públicos bem como as reformas do Estado que redefiniram a relação Estado-Sociedade foram fundamentais para a construção do conceito de governança na ciência política. “Ele será a matriz, o conceito ‘mãe’ de outros que lhe seguiram, tais como, governança política, governança global, regional e local” (p.15).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a aproximação entre os fundamentos da democracia deliberativa e a ideia de governança é defendida por John Dryzek. O teórico trabalha com o conceito de governança deliberativa fundamentado na noção de legitimidade discursiva. Conforme Marília Oliveira (2012), a legitimidade discursiva é entendida por Dryzek e vários democratas deliberativos, “quando o conteúdo das decisões coletivas é resultado da influência exercida pela participação deliberativa dos atores envolvidos nos espaços públicos” (p. 318). A decisão construída coletivamente em espaços públicos e democráticos é “transmitida para o espaço empoderado por meio da retórica, tornando-se assim uma opinião pública” (p.321).

Dryzek identifica na esfera pública redes de governanças com capacidades democráticas deliberativas, por ele denominada de Governança Deliberativa. Conforme Dryzek (2004), a competição democrática de discursos na esfera pública e as redes de governanças são interessantes na medida em que são formadas de baixo para cima, envolvem diferentes atores, que têm que trabalhar apenas de acordo com os princípios da igualdade, transparência, respeito e reciprocidade – as virtudes deliberativas padrão (p. 56). Para o autor, as redes podem se estender além das fronteiras nacionais.

Barbara Johas (2015) considera que a democracia deliberativa se constitui em uma alternativa teórica para explicar a deliberação nos espaços de governança, na medida em que “as teorias da democracia centradas na questão da participação e da deliberação consistem em um conjunto de princípios que tencionam estabelecer termos justos de cooperação política em uma sociedade democrática[...]” (p. 4). Observa ainda que, na medida em que o princípio da reciprocidade é central nos modelos de democracia deliberativa, a análise dos ambientes e dos procedimentos voltados para a construção das preferências existentes nos governos e na sociedade são fundamentais.

Tendo em vista que a perspectiva deliberativista busca discutir as fontes de legitimação dos Estados democráticos, entendendo que tais fontes só podem advir da participação política dialógica, coloca-se como questão fundamental para a teoria democrática a necessidade de uma análise que se debruce sobre os tipos de mecanismos que estão em operação nas democracias e que reforçam, ou não,

entendimentos sociais consolidados e/ou possibilitam espaços para a criação de novas formas de compreensão social (p.6).

Barbara Johan defende a necessidade de a teoria democrática deliberativa motivar experimentos que possam acolher as diferenças em arranjos administrativos novos, instalados fora do Estado, capazes de possibilitar a flexibilidade dos argumentos, com condições de interferir efetivamente nas políticas públicas e nos processos normativos.

2.4 A GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA

As instâncias de gestão social e governança territorial são resultantes de acordos estabelecidos entre diferentes atores, em determinado espaço territorial, voltados para a busca de entendimentos de interesse coletivo por meio da prática deliberativa, tendo como objetivo o desenvolvimento territorial/regional. De acordo com Jorge Tapia (2005),

Do ponto de vista teórico, os pactos territoriais reafirmam dois princípios básicos da nova modalidade de política de desenvolvimento descentralizado: o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico, e a opção por uma estratégia concertada de tipo bottom-up, que mobiliza o conjunto de atores sociais pertencentes ao território (p. 136).

No Brasil, a discussão do tema sobre desenvolvimento territorial se intensifica em 1990 acompanhando as iniciativas de descentralização político-administrativas que emergiam para dar conta da “decadência econômica e degeneração das condições sociais de municípios e Estados” (PIRES et al., 2011, p. 26). Segundo os autores, esse processo culminou com o desenvolvimento de várias experiências territoriais e setoriais, constituindo-se numa sobreposição de escalas, como pode ser observado, por exemplo, na criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, dos Arranjos Produtivos Locais, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, dos Territórios da Cidadania e dos Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas.

As instâncias de governança territorial constituídas para atender programas ou políticas públicas apresentam como elementos comuns a ideia da concertação¹⁹, da busca de entendimentos/consensos, da ampliação da participação, da transparência e da valorização da

¹⁹ Valdir Dallabrida entende que o termo concertação pode ser interpretado pela origem da palavra ou pelo sentido da mesma. A palavra concerto entendida como o ato de concertar, harmonizar interesses, ou seja, de realizar uma concertação. Já o seu sentido se relaciona com o termo pacto, entendido como acordo em situações de impossibilidade de superar desafios, senão pela conjuração de esforços, agindo em concerto. O Conceito de concertação definido por Valdir Dallabrida pode ser aprofundado no Dicionário do Desenvolvimento Regional, 2006, p. 50-52.

pluralidade como um ativo importante para a construção de propostas de interesse comum/coletivo. Essas experiências de descentralização político-administrativa, por meio da constituição de instâncias de governança territorial desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas, são exemplos de institucionalização de novas escalas de governança (DALLABRIDA, 2011). Observa-se no processo histórico-político brasileiro uma mudança no foco de ação prioritário das políticas públicas de desenvolvimento, de valorização das diferentes escalas territoriais e dos diferentes níveis de governança. O território passou a ser o local privilegiado para a construção do processo de desenvolvimento.

O termo território suscita vários entendimentos. Segundo Silva, Takagi e Santos (2010), o território pode ser caracterizado a partir de três atributos: O atributo físico, quando é caracterizado geograficamente; o atributo socioeconômico ou ambiental, pela sua identidade singular e, pela sua dimensão político-institucional, que se referem à coesão existente entre os seus principais atores.

No dicionário do Desenvolvimento Regional (2006), Sérgio Boisier diferencia o território enquanto recorte da superfície terrestre em “três planos de complexidade crescente” (p.76). O primeiro plano se refere ao território *natural*, quando reconhecemos os elementos da natureza sem considerar as modificações humanas. O segundo é o território *equipado ou modificado*, quando este espaço geográfico já foi alterado pela intervenção humana. O último e o mais complexo é o território *organizado*, neste plano territorial as atividades humanas são mais complexas, com intervenções de maior intensidade e uma comunidade mais autoidentificada com este espaço e com uma estrutura político-administrativa regulamentada.

Virgínia Etges (2008) entende território como o espaço construído socialmente, não apenas o espaço geográfico delimitado político-administrativamente. Espaço das identidades, construídas econômica, social, cultural e ambientalmente. O espaço modificado pela ação do homem e da natureza, de acordo com Virgínia Etges:

Um território só existe a partir da materialidade que lhe é impressa através do uso que lhe é atribuído. Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os habitantes; também é expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada (2008, p.4).

Segundo Valdir Dallabrida et al. (2016) o território também representa uma construção histórica e social, resultante das inter-relações desenvolvidas no âmbito espacial por diferentes atores, “apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações

políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos” (p.46). A ideia de território é muitas vezes identificada como sinônimo de região.

Para Eduardo Costa (2011), o conceito de região, adotado anteriormente pelas políticas de desenvolvimento, enquanto espaço homogêneo, “identificados por aspectos físicos, econômicos, culturais e de ocupação, com uma rede urbana específica” (p. 398) tem sido substituído pelo conceito de território construído social e historicamente.

No Brasil, essa mudança de entendimento a respeito do espaço local pode ser observada pelos novos paradigmas das políticas de desenvolvimento regional, no momento em que passou a identificar as heterogeneidades intra e inter regionalmente. As regiões não são harmônicas, é necessário conhecer as diferentes características de cada espaço territorial, para tanto, os atores locais/regionais passam a ser prioritários em um processo de desenvolvimento territorial.

Outra categoria envolvida na concepção de governança territorial é a do “desenvolvimento”. Desenvolvimento é um conceito “multidimensional e dinâmico” (BOISIER, 1987), historicamente construído de acordo com as influências políticas, econômicas e científicas da sociedade. Para Santos et al. (2012), desenvolvimento é “um construto social com forte conteúdo ideológico e político” (p. 58).

A origem do termo desenvolvimento é atribuída à biologia, utilizado para indicar o processo de evolução dos seres vivos. Posteriormente passou a ser adotado pelas ciências sociais, para designar movimentos de mudanças na vida em sociedade (darwinismo social).

De acordo com Santos et al. (2012), desenvolvimento vem sendo construído na sociedade capitalista a partir de três visões paradigmáticas: de crescimento econômico; de desenvolvimento como satisfação das necessidades básicas (bem estar social) e a de “elemento da sustentabilidade socioambiental” (p. 45).

Até o período da II Guerra Mundial as palavras crescimento e desenvolvimento eram consideradas sinônimas. Posteriormente, a expressão *crescimento econômico* passou a ser entendida como aumento na renda per capita de um país e *desenvolvimento econômico* como melhoria na qualidade de vida da população de um país (MADUREIRA, 2015).

Com o contexto gerado pelo pós II guerra mundial, o termo desenvolvimento passou a se destacar na área da ciência econômica, dando surgimento ao campo da *Economia do Desenvolvimento*, com ampla produção científica e repercussão social (SANTOS et al., 2012). A aplicação do termo desenvolvimento no campo político tem sido relacionado ao uso da expressão pelo Presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, durante o seu discurso de

posse em 1949, anunciando o surgimento de uma nova era de desenvolvimento, baseado nos conceitos de distribuição justa e democrática. É neste período que surge a expressão subdesenvolvimento (SANTOS et al., 2012).

Para Santos et al. (2012), a mudança da noção de desenvolvimento associada à evolução do sistema de produção, acumulação e progresso técnico, para a satisfação das necessidades humanas, ampliou o campo da discussão do desenvolvimento restrita até então ao âmbito da economia, para os campos da sociologia, ciência política e a antropologia, possibilitando discussões tanto teórica como política dos termos crescimento e desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento associada à dimensão social originou a criação de novos indicadores de desenvolvimento. Este é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolvido pelos economistas Amartya Sen e MahbubulHaq.

A dimensão de desenvolvimento mais recente é a da sociedade sustentável. O modelo de desenvolvimento sustentável se orienta pela visão de uma relação equilibrada entre o homem e a natureza. Um dos destacados teóricos desta vertente é Ignacy Sachs. O desenvolvimento sustentável para Sachs se ampara em seis princípios básicos: i) a satisfação das necessidades básicas; ii) solidariedade com as gerações futuras; iii) participação da população envolvida; iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; v) sistema social com garantias de emprego, segurança social e outras culturas; e vi) programa de educação (SANTOS et al., 2012).

O termo desenvolvimento tem recebido diferentes adjetivos formando uma rede de conceitos associados aos termos: endógeno e exógeno; relacionados à escala geográfica: territorial, global, regional e local; ou associados às dimensões: econômico, político, ambiental e social.

Um dos teóricos latino-americano que tem se dedicado ao estudo do tema desenvolvimento é o Cepalino Sérgio Boisier. Para o autor, o desenvolvimento regional se refere ao surgimento “[...] de um sistema territorial complexo dependente da história e do território, que gera condições de entorno, condições estas que permitem aos indivíduos alcançar a categoria de pessoa humana e construir uma comunidade e sociedade territorial, a região” (BOISIER, 2010, p. 34).

Em estudo publicado em 1996, Sérgio Boisier chamava a atenção para o surgimento do interesse dos países pelo desenvolvimento territorial/regional, tanto na perspectiva macro quanto micro, em função das profundas mudanças políticas, econômicas e tecnológicas em

curso no mundo, provocando alterações significativas na geografia e na política. Para o autor, a noção atual e contemporânea de desenvolvimento é influenciada por “três cenários interdependentes e de recente configuração” (BOISIER, 1996, p. 113) os cenários: contextual, estratégico e o novo cenário político.

O *cenário contextual* é influenciado por dois processos. O de abertura externa, forjado pela globalização e, o processo de abertura interna, resultante do movimento de descentralização. Por outro lado, o próprio processo político que vem provocando a abertura interna vem sendo influenciado por quatro elementos: i) os avanços científicos e tecnológicos com seus impactos nas diferentes áreas; ii) as modificações do Estado em processo em todos os países; iii) a descentralização como uma megatendência mundial; e iv) as tendências privatizadoras em evidência no atual modelo de política econômica.

O segundo cenário que vem influenciando a nova concepção de desenvolvimento regional é o *cenário estratégico*, resultado da junção das novas modalidades de configuração territorial e de gestão regional. E, o terceiro cenário de influência, o *cenário político*, que também resulta de dois fatores: a modernização dos Estados (segundo o autor do ponto de vista territorial) e das novas funções dos governos territoriais²⁰.

Dois noções de desenvolvimento têm ocupado as agendas de governos e das pesquisas nas últimas décadas, relacionadas com a questão da governança territorial, as noções de desenvolvimento regional e de desenvolvimento territorial. De acordo com Sérgio Boisier “o desenvolvimento regional é um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela” (1996, p.10).

Para Valdir Dallabrida (2011), a noção de desenvolvimento regional se refere ao processo de mudança estrutural realizado pelos diferentes atores, em um determinado espaço, para o alcance das condições socioeconômicas e ambientais que possam promover a melhoria da qualidade de vida para toda a população.

O desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existente no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população (DALLABRIDA, 2011, p.19).

²⁰ Para aprofundar o conhecimento sobre estes cenários ver Sérgio Boisier (1996).

O autor salienta que o desenvolvimento local, regional, territorial é um processo inacabado, na medida em que o mundo está sempre em mudança.

Retomando o conceito de governança, conforme mencionado anteriormente, a noção de governança vem sendo alterado nas últimas décadas, tanto em relação aos níveis de atuação quanto a sua forma e finalidades. A expressão governança passou a ser associada a diferentes âmbitos: o setorial (corporativa, democrática, participativa) ou territorial (local, regional, global – múltiplas escalas). Ao conceito de governança se associa o adjetivo territorial, por indicar o lócus da intervenção das atuais políticas de desenvolvimento do país.

De acordo com Valdir Dallabrida e Dinizar Becker, uma governança territorial devidamente articulada sugere um processo de concertação social e regional. Para os autores:

A governança territorial, entendida resumidamente como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, no gerenciamento dos recursos na escala local/regional, implica na implementação de um processo de concertação social regional (DALLABRIDA; BECKER, 2003, p. 94).

O termo governança territorial é utilizado por Valdir Dallabrida (2011), “para se referir às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (p. 17). Nessa concepção, a governança está localizada fora do aparato do Estado, situa-se no próprio território, envolvendo os atores públicos e privados na discussão e na gestão das ações de interesse público e coletivo. As diferentes instâncias do Estado participam da estrutura de governança na qualidade de atores públicos.

Assim, a gestão territorial exercida dentro de estruturas de governança representa uma ampliação das práticas democráticas de gestão participativa, na medida em que os fóruns territoriais são constituídos pela representação de atores públicos, da sociedade civil e do mercado, possibilitando um diálogo mais horizontal entre essas esferas na discussão das questões de interesse coletivo.

A expectativa dos gestores públicos é qualificar as políticas públicas e melhorar a efetividade dos programas e ações dos governos. Buscar nas contribuições dos atores locais/territoriais, conhecimentos sobre a realidade concreta que possam melhorar o desempenho das ações do Estado. Para os atores regionais, a expectativa é a de construir propostas de desenvolvimento que possam ser adotadas pelos governantes. O esforço é no

sentido não apenas de influenciar, mas de deliberar sobre quais programas ou ações são mais adequadas e atendem aos interesses do território.

Mas esses espaços de governança nem sempre se constituem em espaços harmônicos e facilmente abertos à concertação. Os espaços territoriais estão permeados por culturas históricas de autoritarismo e exclusão, tanto por parte dos gestores públicos quanto por atores sociais, que muitas vezes criam mecanismos e constrangimentos às iniciativas de construção de acordos sobre questões de interesse coletivo. Nessa direção, Nelson Delgado, Philippe Bonnal e Sérgio Leite (2007) chamam a atenção para uma situação contrária à expectativa harmônica e de concertação social, e observa que: “[...], os espaços públicos de participação não são instrumentos ‘mágicos’ de governança territorial, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/harmonização de atores do Estado e da Sociedade Civil nos territórios” (p. 8).

Segundo os autores do referido estudo, em sociedades com perfil ainda autoritário e excludente é mais provável que estes espaços sejam de conflitos entre as diversas concepções de participação. Para alguns gestores governamentais a participação é entendida como um “[...] modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa [...]” (DELGADO, BONNAL, LEITE, 2007).

A participação assim é utilizada para atender interesses distintos e muitas vezes antagônicos, configurando-se numa “crise discursiva”. De acordo com Eveline Dagnino (2004), “Essa crise discursiva resulta de uma *confluência perversa* entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários[...]” (grifo da autora) (p. 140). Interesses conflitantes, pertencentes a diferentes projetos emergem nos espaços de discussão de temas de interesse comum e de construção de entendimentos coletivos.

As instâncias de gestão social ou governança territorial são ocupadas por diferentes grupos ou redes de poder existentes nos territórios, ou mesmo de fora do território, como é o caso da presença de representantes dos poderes executivos e legislativos que integram esses espaços de deliberação pública. Portanto, as instâncias de governança territorial configuram-se como espaços de construção de entendimento, mas são também espaços de conflito de interesses, que devem ser administrados de forma democrática, pautadas no respeito mútuo e livre de qualquer forma de coerção ou constrangimentos.

Nessa direção, de acordo com Margarida Pereira (2013), uma das dificuldades para a operacionalização das estruturas de governança é a capacidade para administrar a diversidade de atores e heterogeneidades de poderes envolvidos. A multiplicidade de atores econômicos e sociais existentes nesses espaços, com diferentes objetivos, interesses, prioridades, calendários e recursos e ainda, com pouca disposição à cooperação e à co-responsabilização, compromete a deliberação e dificulta o processo de governança. Para tanto, a autora citada propõe um modelo colaborativo de governança, “Por isso a viabilização de uma estrutura de governança só é possível através de um esforço voluntarista, permanente e persistente, ancorado num modelo de colaboração coletiva, de geometria variável, mas apoiado numa estrutura fixa e sólida” (p. 57). A mesma autora considera o modelo de governança colaborativa essencial para a sustentabilidade em longo prazo, entende que essa forma de governança proporciona a formação de capital social, intelectual e político.

Na medida em que os espaços de governança territorial são espaços de participação e de integração dos diferentes atores, voltados à promoção do desenvolvimento, buscam através da articulação dos envolvidos as complementariedades necessárias para o desenvolvimento territorial desejado, que de forma individual ou restrita a apenas um segmento não seria atingido. João Ferrão (2010) referindo-se aos tipos de debates a serem realizados sobre a governança territorial chama a atenção para a necessidade de esses não ficarem limitados à busca de soluções para a melhor realização daquilo que precisa ser feito, mas buscar soluções para fazer bem o que terá que ser feito no futuro próximo. Ou seja, pensar a governança territorial como um processo de planejamento das ações futuras, não apenas para solucionar questões específicas e momentâneas.

Assim, a gestão territorial exercida dentro de estruturas de governança representa uma ampliação das práticas democráticas de gestão participativa, pois estas estruturas possibilitam a associação entre democracia representativa e democracia deliberativa. Na medida em que os fóruns de governança territorial são constituídos pela representação de gestores públicos, da sociedade civil e do mercado, possibilitam um diálogo mais linear entre Estado e Sociedade. As contribuições trazidas pelas manifestações dos atores locais/territoriais, que detêm o conhecimento da realidade concreta, associados aos conhecimentos técnicos dos agentes públicos, tendem a transformar e qualificar as políticas e melhorar a efetividade dos programas. Representantes do legislativo poderão ter acesso a necessidades ou propostas coletivas e legítimas, construídas a partir de um processo de discussão e deliberação entre indivíduos em condições de igualdade, rompendo com a lógica da política tradicional de atendimento clientelista.

Tânia Zapata (2012) considera que um dos principais desafios do Brasil para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável é a mudança da cultura²¹ política, da formação de uma cultura construída de baixo para cima, a partir do local e das redes sociais, “[...] a partir de uma nova articulação entre o local e o país [...] é no local, no território organizado, no espaço da vida, onde as coisas do cotidiano acontecem, onde existe a vida real e a cidadania começa a ser exercida” (p. 1). Para a autora, o atual tema da governança se refere a uma nova visão de “liderança compartilhada”. A relação de interdependência entre os atores é destacada pela autora como inerente e fundamental para que o conceito de governança seja entendido.

O sentido sobre o exercício da governança territorial adotada neste estudo se utiliza da noção de governança territorial adotada por Valdir Dallabrida (2015) para avaliar experiências de governança territorial realizadas no Brasil e em Portugal, onde o autor define o exercício da governança territorial como “um processo de planejamento e gestão das *dinâmicas territoriais*” (grifo nosso) (p. 304), e da concepção de gestão social de Fernando Tenório (2005), também entendida como um processo de gestão social “um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (p. 102). Os dois conceitos se aproximam quanto as suas práticas do processo de gestão das questões de interesse comum de forma compartilhada entre atores públicos, privados e da sociedade civil; de organizações governamentais e não governamentais; formais ou informais e dos movimentos sociais envolvidos nas dinâmicas territoriais.

No próximo capítulo, será apresentada a análise documental sobre a política pública e o programa governamental, que originou os arranjos institucionais deliberativos constituídos para a governança do desenvolvimento dos novos espaços territoriais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

²¹ Em relação à cultura do desenvolvimento, Sérgio Boisier (1996) classifica a cultura do desenvolvimento de duas maneiras. A cultura competitiva/individualista, com possibilidade de gerar crescimento, mas sem alcançar o “verdadeiro desenvolvimento” e, a cultura cooperativa/solidária, que gera equidade sem crescimento. Estes padrões culturais podem coexistir num mesmo território com intensidades diferentes.

3 A ORIGEM DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS E SUAS IMPLICAÇÕES

Os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, objeto deste estudo, são arranjos institucionais participativos, constituídos para atender a um dos programas da política de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional (MI), denominado inicialmente de Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões (PROMESO)²². Este programa começou a ser implantado no ano 2000, com o propósito de contribuir para a solução de um antigo problema do país - a redução das desigualdades regionais. Para compreender o objetivo do programa, a primeira parte deste capítulo trata da retomada da questão regional pelo Governo Brasileiro e os desdobramentos junto ao Ministério da Integração Nacional. A partir disso descreve-se a criação do MI, a gênese do PROMESO, das Mesorregiões e a trajetória dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul.

3.1 A RETOMADA DA QUESTÃO REGIONAL

O Brasil é um dos dez países do mundo com a maior extensão, população e economia, mas também está entre os países com a maior desigualdade social e regional. O problema das desigualdades regionais integra as agendas dos Governos, com diferentes intensidades e iniciativas, desde o século XIX.

Um dos primeiros problemas identificados no país em relação às assimetrias regionais foi a situação desigual da região Nordeste em relação às demais regiões²³, causada pelos inúmeros períodos de secas e o conseqüente empobrecimento da população. Conforme estudo de Simone Silva (2014), os primeiros dados oficiais sobre as secas da região Nordeste

²² O nome do **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões** foi alterado após a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003, o PROMESO, passou a ser denominado **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**, aglutinando todos os programas de sub-regiões.

²³ A atual divisão territorial do país surge da necessidade de identificar e ampliar o conhecimento geográfico do território nacional visando fundamentar as políticas públicas. Para tanto, foi criado em 1934, um novo arranjo institucional, denominado inicialmente de Instituto Nacional de Estatística (INE). Essa denominação foi alterada em 1938 para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A primeira divisão do país em regiões foi instituída em 31/02/1942, por meio da Circular nº 1 da Presidência da República, considerada a primeira divisão oficial em grandes regiões. Em 1945 foram criadas 7 macrorregiões: Norte, Nordeste Ocidental, Nordeste Oriental, Centro-Oeste, Leste Setentrional, Leste Meridional e Sul. Esta regionalização vigorou por 25 anos (SILVA, 2014). Como conseqüências das mudanças ocorridas no território no período de 1950 a 1960, uma nova divisão territorial foi elaborada em 1970, instituída pelo Decreto 67.647, retificado em dezembro deste mesmo ano, passando a ser a constituída pelas cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, vigentes até o momento (SILVA, 2014; IBGE, 2017).

referem-se a 1729. Apesar de o país conhecer o problema desde esse período, somente em 1877 foi criada uma comissão para tratar desta questão, denominada *Comissão Imperial*, encarregada de analisar e propor soluções ao problema nordestino. Outras Comissões foram criadas em 1904, para tratar dos problemas gerados pelas secas no Ceará e no Rio Grande do Norte, dando origem à criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas²⁴, transformada posteriormente em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas²⁵ (BRASIL/MI, 2012).

Cabe ainda destacar a destinação de recursos para o Nordeste do país determinada pela Constituição Federal de 1923, estabelecendo o montante de 4% do orçamento da união para ações de combate à seca do Nordeste e a vinculação de recursos orçamentários para as regiões Nordeste e Amazônia, previstos posteriormente na Constituição Federal de 1946, apenas para citar algumas das iniciativas voltadas para os problemas dos desequilíbrios regionais do país.

Porém, em relação ao Nordeste, tratava-se de políticas voltadas especificamente à busca de “soluções hídricas” para os problemas das secas, ou seja, a realização de obras de infraestrutura pontuais, de caráter paliativo e imediatista, sem o amparo de estudos aprofundados dos aspectos geográficos, climáticos, sociais e econômicos. A ineficiência dessas políticas possibilitou o surgimento da “indústria da seca”²⁶, estratégia política que em nada contribuiu para a solução do problema (BRASIL/MI, 2010).

As desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais do país vêm sendo enfrentadas de formas distintas pelos diferentes governos, de acordo com o momento político e econômico, nacional ou internacional. A persistência do problema das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras tem sido denominada de *questão regional*. Para o MI, a questão regional não se refere apenas às diferenças socioespaciais internas, trata-se de como as relações políticas e econômicas foram sendo construídas e as condições assimétricas geradas ao longo do tempo (BRASIL/MI, 2010).

A forma de ocupação do espaço territorial brasileiro se deu em torno dos “ciclos econômicos” que foram determinantes para o desenvolvimento do país. Estes ciclos de produção geravam riquezas e formavam grupos com poder econômico e grande influência política junto aos governos. As relações de influência remontam desde os ciclos econômicos do pau brasil, da cana de açúcar, da mineração, do algodão, do café e da borracha.

²⁴Segundo informações levantadas por Simone Affonso Silva (2014), a inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) foi instituída pelo Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909.

²⁵A transformação do IOCS em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), deu-se pelo Decreto nº 13.687, de 9 de julho de 1919.

²⁶O termo “Indústria da Seca” é uma expressão usada para se referir a uma estratégia adotada por alguns políticos para conquistarem vantagens se utilizando dos problemas causados pelas secas na região nordeste do Brasil. Esta expressão foi criada por Antônio Callado, na década de 60.

A ocupação do território brasileiro se deu basicamente pelo litoral. Segundo Ubajara B. Leite (2011), a ocupação do espaço territorial se dá, de 1500 a 1822, a partir do litoral, pelo fato de estas regiões litorâneas possuírem matérias primas em abundância e a possibilidade de produção de alimentos para a exportação com baixos custos (p. 1). Como consequência, estes espaços territoriais foram beneficiados com investimentos em infraestrutura e serviços, conquistados, muitas vezes, por força dos interesses econômicos locais, o que contribuiu para a concentração do desenvolvimento em regiões específicas do país. Para Carlos Brandão (2013), estas desigualdades se acentuaram ainda mais no século XX “[...], com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma restrita porção territorial, basicamente no litoral e no Centro-Sul” (p. 32).

Ao longo da sua história, o país não conseguiu alterar significativamente a sua configuração territorial e avançar para uma integração físico-territorial mais consistente. A conformação atual ainda é muito semelhante à estabelecida pelo tratado de Madri, em 1750 (BRASIL/MI, 2010).

Apesar de algumas iniciativas específicas, tais como a Marcha para o Oeste, no Governo de Getúlio Vargas, com o propósito de interiorizar a população do Nordeste, concentrada na região litorânea e fomentar as atividades econômicas nas regiões Centro-Oeste e Norte, e, posteriormente, nos anos de 1950, a construção de Brasília, que tinha como objetivo a integração do território nacional, mas que contribuiu de forma significativa para a “[...] indução de um processo de desconcentração produtiva e populacional do território brasileiro [...]” (AMPARO, 2014, p. 183).

Retomando as origens da questão regional, de acordo com o MI (2010), antes do processo de industrialização, as relações das economias regionais eram estabelecidas predominantemente com os mercados externos, pouco voltadas para dentro do país, o que dificultou a formação de uma abordagem regional para o desenvolvimento.

Esse comportamento das economias regionais somente se modifica com o processo de industrialização do país, quando as regiões foram obrigadas a interagir com o mercado interno, principalmente com o Sudeste, região mais industrializada do país.

A capacidade maior ou menor de interação das regiões com a região sudeste, principalmente com São Paulo, influenciou na configuração territorial do país a partir desse período e, conseqüentemente, na emergência da questão regional brasileira.

Na visão do MI, a questão regional manifesta-se “[...] de um lado, na capacidade (ou na incapacidade) que cada economia regional teve de interagir com o Sudeste e, de outro, na

qualidade da interação estabelecida entre elas: se subordinada ou subordinante” (BRASIL/MI, 2010, p. 8).

Conforme mencionado anteriormente, a questão regional foi inicialmente relacionada à região nordeste, prejudicada por longos períodos de seca e pela precariedade das condições de vida da população, principalmente da região do semiárido nordestino. A mudança de enfoque na política de desenvolvimento regional tem sido atribuída a atuação de Celso Furtado. Na sua obra, “Formação Econômica do Brasil”, publicada em 1959, o autor interpreta o problema do subdesenvolvimento como uma questão histórico-estrutural. Ainda naquele ano, à frente do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), Celso Furtado elabora um profundo diagnóstico sobre as razões do subdesenvolvimento nordestino e apresenta as bases para a superação do problema.

Posteriormente, as regiões norte e centro-oeste foram também identificadas como “regiões-problema” e consideradas parte integrante da questão regional. Dessa forma, “Estavam conformadas as chamadas ‘regiões-problema’ do desenvolvimento regional brasileiro, dando base para o surgimento da questão regional” (BRASIL/MI, 2010, p. 10).

O enfrentamento das desigualdades regionais foi tratado durante décadas por políticas regionais que priorizavam mais os aspectos econômicos, deixando em segundo plano os aspectos políticos. Isso pode ser observado, por exemplo, nas políticas regionais empreendidas entre 1964 e 1984, traduzidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento²⁷ e nos Fundos Fiscais de Investimento voltados para a modernização produtiva das regiões menos dinâmicas (BRASIL/MI, 2010).

Em relação aos reflexos dessas abordagens sobre o processo de planejamento do desenvolvimento, Simone Affonso Silva subdivide esse período em dois intervalos,

[...] de 1964 a 1979, momento no qual a literatura especializada aponta como o auge das políticas econômicas nacionais e regionais no país, e o intervalo entre 1979 e 1988, no qual teria ocorrido de fato o declínio das técnicas de planificação econômica nacional e, conseqüentemente, o declínio do planejamento regional (2014, p. 74).

Para a autora, as políticas regionais implementadas ao longo da história do país não foram capazes de reduzir as desigualdades regionais. Destaca o caso do Nordeste que, apesar

²⁷ Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados neste período, de concepção “desenvolvimentista”: O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o período 1972 a 1974 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período de 1975 a 1979 e o III Plano Nacional de Desenvolvimento (IIIPND), no período de 1980 a 1985. Soma-se a estes planos, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND - NR), elaborado para o período de 1986 a 1989.

dos investimentos para a retomada do dinamismo econômico, não foram suficientes para superar as desigualdades regionais (SILVA, 2014).

Com a permanência da questão regional, a constituição federal de 1988, passou a determinar a redução das desigualdades regionais como uma estratégia de desenvolvimento nacional. As desigualdades sociais e regionais são destacadas como uma questão nacional e sua abrangência é macrorregional, localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para atender aos propósitos de reduzir as desigualdades regionais existentes, a constituição federal volta a priorizar as regiões-problema na distribuição de parcela das receitas federais²⁸, como forma de financiar o desenvolvimento do setor produtivo destas regiões.

Art. 159. A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) **três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, **ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região**, na forma que a lei estabelecer (BRASIL/CF, 1988).

Assim, a partir de 1988, as três regiões brasileiras com menor dinamismo econômico e reduzidos indicadores sociais, têm na carta magna a garantia de recursos financeiros para a promoção do seu desenvolvimento.

Com a criação de novos fundos constitucionais: Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO)²⁹, posteriormente também foram recriadas as superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Centro-Oeste (SUDECO), com o propósito de auxiliar na elaboração dos planos de desenvolvimento e na implementação das ações voltadas para recuperação das economias regionais e a melhoria da qualidade de vida da população dessas regiões.

²⁸ A Constituição Federal de 1946 já determinava a destinação de parte da receita da União para investimentos no Nordeste e Norte.

²⁹ Fundos voltados para o desenvolvimento das regiões norte e nordeste já haviam sido criados anteriormente. Os Fundos de Investimentos da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), foram criados pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e reformulados pela Lei nº 8.167, de 15 de janeiro de 1991. Estes Fundos de Incentivos Fiscais eram instrumentos de políticas públicas, para investir em instalações de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico das regiões Norte e Nordeste, com o propósito de reduzir as disparidades existentes entre essas regiões e aquelas mais localizadas ao Sul do país (BRASIL/MI, 2013, p. 5).

Mas, apesar dos esforços empreendidos, essas medidas também não conseguiram atender as expectativas de promoção do desenvolvimento destas regiões. Mesmo com alguns resultados positivos, ficaram muito aquém do desejado pela sociedade.

O desempenho das políticas de desenvolvimento regional tem sido prejudicado por aspectos econômicos e políticos. Entre os fatores que contribuíram para os baixos resultados das políticas de desenvolvimento regional, destaca-se a instabilidade econômica gerada no período de recessão e crise monetária, entre 1973-1990, associada ao desempenho ineficiente dos agentes de desenvolvimento. Segundo as análises do MI, as limitações não se restringiam apenas às questões econômicas, “Do ponto de vista político também havia limitações. A atividade de planejamento governamental foi associada a práticas autoritárias e as políticas implementadas de ‘cima para baixo’” (BRASIL/MI, 2010, p. 10).

Nas últimas décadas, novos fatores externos passaram a influenciar no aumento das desigualdades regionais. Com a abertura econômica iniciada em 1990 e a inserção do país na globalização, mudanças provocadas pelos processos de expansão dos mercados internacionais começam a interferir nas dinâmicas regionais. Os grandes empreendimentos internacionais tornaram-se determinantes na inclusão ou exclusão de regiões na dinâmica econômica nacional e global. Este fator contribuiu para agravar a realidade de muitas regiões, levando alguns governantes a perder o controle sobre o processo de desenvolvimento.

A influência das escalas territoriais no desenvolvimento é destacada por Rocha Neto, segundo o autor,

[...] questões regionais não emergem endogenamente, elas decorrem de cenários mais amplos que se expressam na dinâmica da divisão territorial do trabalho em escala nacional e internacional, o que leva a alguns espaços territoriais a se desequilibrarem e concentrarem grandes bolsões de pobreza e baixa capacidade de desenvolvimento (2012, p. 91).

As políticas de desenvolvimento regional implementadas até então não conseguiram resolver, de forma mais consistente, os problemas das desigualdades regionais do país. Os modelos de desenvolvimento adotados, alicerçados em programas regionais isolados e imediatistas, construídos de “cima para baixo”, com base na concessão de incentivos fiscais, não foram suficientes para enfrentar um modelo de desenvolvimento globalizado.

Um novo esforço surge, a partir de 1999, com a criação do Ministério da Integração Nacional e a discussão da Política de Integração e Desenvolvimento Regional.

3.2 O SURGIMENTO DE UM MINISTÉRIO PARA A INTEGRAÇÃO NACIONAL

A origem do Ministério da Integração Nacional remonta ao período de D. João V, quando da assinatura do Alvará de 28 de julho de 1736, época em que foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino. Posteriormente, em 1891, com a reorganização dos Serviços da Administração Federal, esta Secretaria foi transformada em Ministério e passou a denominar-se Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1967, uma nova mudança na estrutura administrativa do país altera o nome do órgão, passando a denominar-se Ministério do Interior. Com a reforma da estrutura administrativa da Presidência da República, instituída pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, o Ministério do Interior foi extinto e, em substituição foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional que, em 1992, foi novamente transformada em Ministério, pela Lei nº 8.490, recebendo a denominação de Ministério da Integração Regional (BRASIL/MI, 2017).

As mudanças no status e atribuições dessa estrutura administrativa continuam com a reforma organizacional de 1998. Novamente o Ministério da Integração Regional foi extinto e em seu lugar criada a Secretaria Especial de Políticas Regionais, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com a competência de tratar da integração dos aspectos regionais das políticas setoriais. Em 1999, novamente a administração pública federal passa por mais uma reorganização. Por força do Decreto nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999, novas competências foram atribuídas à Secretaria Especial de Políticas Regionais, passando a ser vinculada à Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República (BRASIL/MI, 2017).

Finalmente, ainda em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.911-8, foi criado o atual Ministério da Integração Nacional (MI), tendo as seguintes competências:

- a) formulação e condução da Política de Desenvolvimento Nacional Integrada³⁰;
- b) formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- c) estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- d) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal;
- e) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo Fiscal de Investimento o Nordeste – FINOR, do Fundo Fiscal de Investimentos da

³⁰ A denominação da Política de desenvolvimento é modificada posteriormente passando a denominar-se Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Amazônia- FINAM e do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo- FUNRES;

- f) estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- g) acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- h) defesa civil;
- i) obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;
- j) formulação e condução da política nacional de irrigação;
- k) ordenação territorial.

Com a criação de um Ministério voltado para a integração nacional, a questão das desigualdades regionais do país volta a ser retomada e novos estudos sobre a realidade nacional começam a ser realizados. Este é o caso do debate realizado pelo MI, no ano 2000, visando à construção dos fundamentos para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, como parte do quadro de mudanças necessárias à inserção do país no contexto global.

Em setembro do ano 2000, o MI dá início ao processo de discussão para a formulação das Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, realizando um esforço concertado na busca da promoção de maior coesão territorial e social, promovendo discussões nas cinco Regiões, com o propósito de orientar a criação da nova política. Os seminários foram realizados inicialmente em Brasília, envolvendo a equipe de governo e posteriormente em: Recife (Região Nordeste), Porto Alegre (Região Sul), Goiânia (Região Centro-oeste), Belém (Região Norte) e no Rio de Janeiro (Região Sudeste), contando com a participação de atores públicos e privados, acadêmicos, especialistas e representantes da sociedade civil.

A ampliação da participação na discussão das bases para a política de integração nacional reflete o momento de redemocratização do país, como também ajuíza as influências da produção teórica sobre a valorização do capital social e das experiências externas bem-sucedidas. Esse novo direcionamento pode ser observado no fragmento do documento sobre as bases para a construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional.

A participação democrática na construção de políticas públicas é, atualmente, um requisito de cidadania. Neste sentido, o MI desencadeou um amplo processo de consulta e discussão dos fundamentos relevantes à formulação das políticas de integração e desenvolvimento regional com outras instituições governamentais, federais, estaduais, municipais e representações do setor privado e da sociedade civil (BRASIL/MI, 2000, p. 9).

Como resultado dos estudos realizados pela equipe técnica do governo e pelos especialistas³¹ convidados, complementados pelo resultado das discussões realizadas nas cinco macrorregiões, em novembro de 2000 o MI lança o documento intitulado as Bases para as Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional. Nesse momento, a questão territorial passa a ocupar um papel de destaque na agenda governamental e uma nova divisão espacial das áreas prioritárias de intervenção da política é adotada e inserida no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. As novas espacialidades do desenvolvimento regional brasileiro, em escala sub-regionais, somam-se as estratégias já existentes voltadas para as regiões tradicionais³².

Com a identificação de novos espaços prioritários para a ação do MI, programas voltados para o desenvolvimento dessas novas espacialidades são sugeridos, tais como: o Programa para o desenvolvimento das Mesorregiões, o Programa para as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) e o Programa para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

3.3 PROMESO – UM NOVO ENFOQUE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: A GÊNESE DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS

A necessidade de mudança no enfoque territorial das políticas de desenvolvimento do país já vinha sendo proposta pelas equipes técnicas do governo no início dos anos 1990. O novo direcionamento pode ser observado no documento publicado em 1995, denominado “Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional”, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento, como subsídio ao PPA (BRASIL/MI, 2000, p. 48). A percepção da heterogeneidade socioeconômica, interna às macrorregiões já vinha evidenciando a inadequação das abordagens tradicionais das políticas centradas no referencial geográfico macrorregional.

Henrique Villa Ferreira e Marcelo Moreira (2007) destacam algumas referências anteriores sobre a necessidade de novas escalas³³ territoriais, entre elas, a manifestada por Berta Becker (1988). Nesse momento, a autora já defendia que as macrorregiões não

³¹ Entre os especialistas responsáveis pela elaboração dos textos-base o MI contou com a contribuição dos Professores: Bertha Becker (UFRJ), Pedro Bandeira (UFRGS) e Haroldo da Gama Torres (Fundação SEADE-SP).

³² São denominadas “regiões tradicionais”, as macrorregiões Norte, Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

³³ Bertha Becker considera a escala “como uma arena política, definida por níveis significativos de territorialidade, expressão de uma prática espacial coletiva na convergência de interesses, ainda que conflitiva e momentânea” (2012, SN).

expressavam mais a realidade do território, mostrando-se inadequadas para representar toda a diversidade territorial existente. Em trabalho publicado naquele ano, a autora propõe “[...] que as ordens de grandeza sejam definidas por níveis significativos de territorialidade e/ou gestão do território [...]” (BECKER, 1988, p. 109). Frente ao novo contexto mundial, defende a existência de cinco espaços distintos: o Cósmico; o global; o Estado-nação, a região e o lugar. Considera a que a escala local “[...] é submetida às determinações de todas as demais e nela são mais visíveis as práticas estratégicas dos diferentes atores e mais materiais os conflitos. Aí também os movimentos de resistência popular têm origem” (BECKER, 1988, p. 109).

A mudança de enfoque também foi influenciada pelas tendências da literatura internacional e pelas experiências desenvolvidas, à época nos países centrais, tais como, a utilização de novas escalas (sub-regionais) de intervenção das políticas de desenvolvimento adotadas pela França e Itália. A influência da literatura e das experiências empíricas internacionais tem sido destacada por Bertha Becker (2012), segundo a autora, “[...] o discurso atual do planejamento territorial na Europa, está em tão estreita sinergia com o esforço científico que não se sabe quem influenciou quem, e sua influência nas políticas territoriais do Brasil” (p. 1).

Para Tavares (2013), a adoção da escala local está relacionada à concepção de desenvolvimento endógeno, sendo este o propósito da substituição de abordagens no planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Vimos que os países do “centro” têm dado prioridade ao desenvolvimento endógeno (regional ou local), o que evidencia a substituição das abordagens macros pelas abordagens micro espaciais. A mesma estratégia vem sendo recomendada com insistência a países como o Brasil (p. 29).

Essas orientações externas são criticadas por Carlos Brandão (2013), em texto reflexivo sobre a política de desenvolvimento regional do país. Brandão apresenta uma análise crítica a respeito da adoção de modelos externos, alertando sobre o acolhimento de conceitos, teorias e modelos produzidos pelos países centrais, que se propagam via produções acadêmicas, especialistas e pelos organismos multilaterais e acabam “impregnando as mentes e os discursos das nações periféricas e subdesenvolvidas” (2013, p. 39). Segundo o autor, esses conhecimentos são aplicados muitas vezes desconhecendo os conhecimentos produzidos pelas instituições nacionais.

Esses novos modelos em circulação influenciaram os técnicos do Governo Brasileiro, na medida em que, em 1995, a Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do

Planejamento e Orçamento havia proposto a divisão das macrorregiões em sub-regiões e a criação de políticas focalizadas nestes espaços menores. O intuito era melhorar a identificação dos problemas específicos, aperfeiçoar a calibragem das intervenções, viabilizar a participação social nas ações desenvolvidas, facilitar a integração com as administrações locais e viabilizar a formação de parcerias com atores não governamentais (BRASIL/MI, 2000, p. 48-49).

Na direção das origens das novas espacialidades, Cargnin (2014) chama a atenção para a criação do programa voltado às “Regiões Diferenciadas”, em 1998, um ano antes da criação do MI. Atribui este novo direcionamento ao entendimento sobre os resultados dos Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão voltado para a retomada do processo de planejamento no país. As reflexões e encaminhamentos sobre os novos espaços de intervenção da política de desenvolvimento, no momento identificados como Mesorregiões Diferenciadas, são apresentadas no documento publicado naquele ano, denominado Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas (CARGNIN, 2014).

O tema sobre a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, juntamente com a necessidade de uma política nacional voltada para o desenvolvimento regional é retomado a partir da criação do MI e passa a fazer parte das discussões promovidas, nas cinco regiões brasileiras, visando à construção dos fundamentos para a Política de Integração e Desenvolvimento Regional.

Documento final, publicado pelo MI, em novembro do ano 2000, apresenta as diretrizes e as estratégias propostas, bem como a necessidade de reestruturação ou criação de novos instrumentos de intervenção. Conforme o MI, “[...] há que se proceder a uma readequação dos instrumentos de políticas regionais existentes e definir novas alternativas de instrumentos de ação”(BRASIL/MI, 2000, p. 91).

Para tanto, foram sugeridos os seguintes encaminhamentos: 1) a reestruturação dos instrumentos financeiros de fomento ao desenvolvimento regional (fundos constitucionais de desenvolvimento e Fundos de investimento existentes); 2) a reestruturação das Instituições de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, Secretarias, Superintendências,...); 3) a reestruturação dos Instrumentos de apoio a Rede de Infraestrutura Hídrica; 4) *a reestruturação de instrumentos de integração nacional, ordenamento e gestão territorial*; e 5) a criação de instrumentos para a gestão integrada de Programas de Valorização Humana.

A proposta de uma nova abordagem territorial, em escalas menores, é sugerida dentro do processo de reestruturação dos instrumentos de integração nacional, ordenamento e gestão

territorial. “A evidência da necessidade de estabelecer um novo padrão para o desenvolvimento nacional passa, necessariamente, pela identificação dessas regiões, passíveis de uma atuação mais incisiva do Estado” (BRASIL/MI, 2000, p. 101). Por tanto, a ideia das Mesorregiões inspira-se em modelos internacionais, iniciados na década de 1990, momento em que o país retoma o processo de planejamento.

Na direção da importância da adoção de novas escalas de intervenção, Rocha Neto (2012) observa a contribuição de nova abordagem para a construção de ações governamentais mais articuladas “o recorte geográfico, em escala intermediária entre o macrorregional e o local, passa a se constituir em um importante instrumento para as ações governamentais articuladas, aproximando-se mais das populações locais e de suas realidades” (p. 141). Portanto, além das escalas menores possibilitarem uma análise mais específica dos aspectos regionais, também possibilita a aproximação com os governos subnacionais e com os demais atores regionais/locais.

Os novos espaços sub-regionais prioritários, denominados Mesorregiões Diferenciadas, se caracterizam-se por estarem localizados em áreas

[...] de confluência entre duas ou mais unidade da federação ou fronteira com países vizinhos. São áreas contínuas, com identidade própria, histórica e atual, com graves carências sociais, institucionais e de dinamismo para o desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação (FERREIRA, 2003, p.27).

Esses espaços sub-regionais não estão necessariamente limitados dentro de uma única região ou estado. O que define os limites geográficos da mesorregião é a identidade regional e os baixos indicadores econômicos e sociais, podendo o espaço territorial de uma mesorregião envolver mais de um estado ou mesmo mais de uma região, como é o caso das Mesorregiões Bico do Papagaio e Águas Emendadas³⁴.

A adoção de novas escalas de intervenção representa uma mudança na abordagem das políticas de desenvolvimento. Como bem salienta Bandeira (2010), a necessidade de uma abordagem territorial sob novas escalas mostrou-se evidente nas últimas décadas. Na sua visão, existe uma heterogeneidade dentro das macrorregiões, onde se identifica a coexistência de zonas “pobres”, “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”³⁵, evidenciando a insuficiência do uso

³⁴ Como poderá ser observado posteriormente no mapa das Mesorregiões, a Mesorregião Bico do Papagaio envolve as Regiões Norte e Nordeste e a Mesorregião Águas Emendadas, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste.

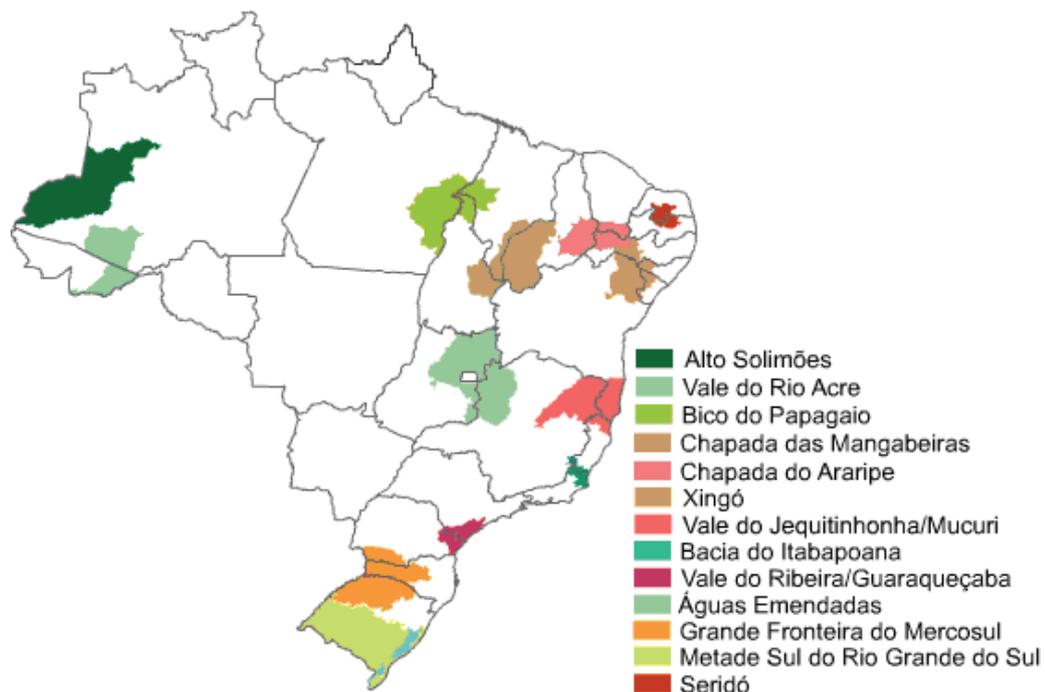
³⁵ Esta classificação diz respeito aos indicadores utilizados pelo MI para identificar o grau de dinamismo das regiões.

de uma única escala - a macro territorial - para o planejamento, formulação e implementação de políticas públicas.

Uma das iniciativas programáticas criada para atender essa nova escala de regionalização foram os Programas³⁶ de Desenvolvimento Integrado e Sustentável das Mesorregiões Diferenciadas (PROMESOs). Tais programas foram inseridos no Plano Plurianual (PPA 2000-2003), tendo a garantia de recursos federais para a implementação dos treze Programas de Mesorregiões (BRASIL/MI, 2000).

O mapa abaixo apresenta a localização das 13 Mesorregiões Diferenciadas selecionadas e incluídas nos PROMESOs.

Figura 1: Mapa das Mesorregiões Diferenciadas



Fonte: www.mi.gov.br/programas/programasregionais

Os treze programas começaram a ser implementados em 2000, juntamente com outros encaminhamentos propostos no debate nacional. Assim, o PROMESO surge incorporando os novos avanços necessários para o enfrentamento do novo contexto nacional.

Ainda referente às origens do programa das Mesorregiões Diferenciadas, importante observação é realizada por Simone Silva (2014) quanto às novas tendências de regionalização apontadas no Programa Avança Brasil, PPA 2000-2003. Um novo formato de PPA foi então

³⁶ Inicialmente foram criados programas específicos para cada uma das 13 Mesorregiões. Após a criação da política de desenvolvimento regional estes programas são agrupados em um único programa de Mesorregiões.

elaborado, no qual todas as ações do governo são organizadas no formato de programas, de acordo com os objetivos a serem atingidos, “[...] além do incentivo para a formação de parcerias com o setor privado e a orientação das ações para a solução de problemas” (p. 152). O Programa Avança Brasil passa a adotar o modelo gerencial de planejamento, de gestão por resultados.

A autora chama a atenção para o fato de que, entre as diretrizes estratégicas propostas no PPA 2000 - 20003, não constava o tema da redução das desigualdades regionais, sendo acrescentada pelo Congresso Nacional, durante o processo de análise e aprovação do PPA pelo Poder Legislativo (SILVA, 2014). Sendo, portanto, o tema das desigualdades regionais colocado novamente na agenda do Governo, por iniciativa do Congresso Nacional.

Cabe salientar que a exemplo das políticas de desenvolvimento até então implementadas no país, o Programa Avança Brasil também se caracterizou pela ênfase nos investimentos em infraestrutura, privilegiando principalmente os setores dos transportes, energia e informação e beneficiando principalmente os territórios mais dinâmicos e atraentes para investimentos privados, dentro da concepção de Polos de desenvolvimento, fortalecendo ainda mais as disparidades regionais.

Com a mudança no Governo Federal em 2003, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram abandonados, permanecendo alguns dos Programas previstos no PPA 2000-2003, dentre esses, o Programa das Mesorregiões Diferenciadas, em função dos mesmos possuírem dotação orçamentária prevista para a sua implementação.

Em 2003 o PROMESO foi inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, aglutinando outras sub-regiões e passando a denominar-se: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, mantendo a sigla - PROMESO. Nesse momento, de acordo com a nova política de desenvolvimento, os espaços sub-regionais passam a ser as Mesorregiões Diferenciadas, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e as Redes Integradas de Desenvolvimento (RIDES).

A atuação do PROMESO na busca da redução das desigualdades regionais passa a se dar em dois eixos: o da organização social e da ativação econômica das sub-regiões. O PROMESO tem como objetivo principal.

Aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento dos seus potenciais endógenos e do fortalecimento das suas bases produtivas, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais (BRASIL/MI, 2009, p. 9).

Para o MI, esta nova tendência de fortalecimento da organização social significa um avanço para o federalismo cooperativo. Para tanto, surge a necessidade de criação de novos arranjos institucionais cooperativos. A organização social se justifica

Por ser um programa com foco na gestão de um processo de desenvolvimento amparado no estímulo ao potencial endógeno e nas especificidades econômicas, sociais e culturais de determinado espaço, a atuação do PROMESO tem início na organização social (BRASIL/MI, 2009, p. 10).

A valorização da organização social também pode ser observada na relação dos princípios norteadores do PROMESO. Nestes é possível observar a mudança na concepção da promoção do desenvolvimento, não mais centrada nas estruturas do Estado, mas apoiada na valorização social. Responde também às tendências de modernização do Estado, no sentido da descentralização político-administrativa, no processo de democratização política, no compartilhamento da gestão do programa e, principalmente, no incentivo ao protagonismo dos atores locais/regionais.

Dessa forma, são estes os princípios norteadores do Promeso: • Contribuição para uma nova agenda do desenvolvimento sustentável que pressupõe eficiência econômica, *equidade social* e sustentabilidade ambiental a partir de uma concepção humanista do desenvolvimento. • Necessidade de ampliar os processos de descentralização política no país, com mais *controle social e transparência*. • Promoção de novos valores, tais como a *participação com responsabilidade social*, o *exercício pleno da cidadania*, a importância da visão de futuro e o *fortalecimento do protagonismo da sociedade* a partir das regiões. • *Cooperação entre os atores sociais*, os agentes produtivos e as instituições públicas e a capacidade de pactuação de um projeto coletivo. • Compreensão de que homens e mulheres são sujeitos de sua história, protagonistas das mudanças sociais e são os recursos mais estratégicos do desenvolvimento econômico e político. Ação pedagógica que provoque o *empoderamento e a autonomia dos atores locais* no processo de desenvolvimento regional. • Reconhecimento da importância das parcerias baseadas no senso de propósito compartilhado e na agregação mútua de valor. • Relevância e visão estratégica contemplando sempre o médio e o longo prazo, visto que desenvolvimento significa mudança mental, comportamental e de cultura política, não constituindo-se apenas, numa agenda de curto prazo. • Visão do desenvolvimento regional como uma agenda suprapartidária não restrita a um governo ou partido político. • Respeito ao pluralismo cultural e à diversidade étnica, etária e de gênero (grifo nosso) (BRASIL/MI, 2009, p. 13-14).

Essas mudanças ocorridas no PROMESO são uma consequência da criação de uma política de desenvolvimento regional, efetivada em 2003, denominada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que será tratada a seguir.

Conforme destacado anteriormente, o PROMESO atuou no período de 2000 a 2003 fortalecido pelas ações previstas no Plano Plurianual deste período para os 13 programas mesorregionais. A partir do PPA 2004 – 2007, denominado Plano Brasil de Todos, o tema da

redução das desigualdades retorna à agenda de governo como um dos mega-objetivos estratégicos. Conforme pode ser observado no mega-objetivo II, que trata do *crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentáveis e redutores das desigualdades regionais*.

Em especial, a redução das desigualdades regionais é inserida no desafio 18 e busca: “Reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais nacional, macrorregional, sub-regional e local, estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local”¹ (BRASIL/MPOG/SPI, 2003, p.75).

Destaca-se ainda as diretrizes 8 e 9, propostas no Mega-objetivo II: “8. Fortalecimento do capital social na promoção do desenvolvimento regional e nacional; 9. Organização do planejamento territorial por meio de arranjos produtivos locais e de cooperação intermunicipal” (BRASIL/MPOG/SPI, 2003, p. 77), na medida em que estas duas estratégias de redução das desigualdades regionais se amparam no fortalecimento e na organização social dos atores territoriais. Os novos paradigmas de planejamento do desenvolvimento adotados pelo MI se amparam na abordagem territorial da política de desenvolvimento e na inserção social.

No PPA 2004 - 2007, os PROMESOs foram transformados em um único programa. Foi um período de avanços importantes do programa que culminou com a inclusão do PROMESO no Decreto de criação da PNDR, como programa prioritário da política. Essa mudança possibilitou não apenas o fortalecimento do programa com um maior aporte de recursos financeiros e apoio institucional, mas, principalmente, contribuiu para uma maior integração entre as Mesorregionais que passaram a se articular nacionalmente.

O aumento dos recursos para o PROMESO foi expressivo no período de 2004 a 2009, conforme o Tribunal de Contas da União (TCU): “Os valores consignados ao PROMESO, de forma geral, apresentaram crescimento contínuo, passando de cerca de R\$ 120 milhões em 2004 para R\$ 415 milhões em 2009, o que representa um aumento de 245%” (TCU, 2009, p. 6).

Apesar de este aumento de recursos ter sido um fator importante para o programa, o fato de grande parte desses recursos serem oriundos de emendas parlamentares, sempre foi um fator de preocupação dos dirigentes das Mesorregiões. Este fato também foi identificado pelo TCU (2009), apontado no Relatório da análise dos eventos de risco no PROMESO. A participação das emendas parlamentares, no período de 2005 a 2009, representava 90% dos recursos consignados pela Lei Orçamentária Anual, conforme pode ser identificada na tabela abaixo.

Tabela 1- Participação das emendas parlamentares no PROMESO, de 2005 - 2009.

Ano	PLOA	LOA	Emendas Parlamentares	Percentual	Média
2005	26.654.240	169.752.480	143.098.240	84,30%	90,90%
2006	20.700.000	161.616.558	140.916.558	87,19%	
2007	21.802.948	312.229.535	290.426.587	93,02%	
2008	19.640.205	303.694.470	288.684.711	95,06%	
2009	26.462.353	415.400.627	394.401.627	94,94%	
Total	115.259.746	1.362.693.670	1.257.527.723		

Fonte: Banco de Dados da Câmara dos Deputados e do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento TCU, TC 010.604/2009-0, p. 6

A expressiva influência dos parlamentares na definição dos recursos para o PROMESO representava risco para a sustentabilidade do programa, na medida em que não existem garantias de apresentação de emendas em anos posteriores para dar continuidade ao programa, além da possibilidade de uso político do programa (TCU, 2009).

Novas modificações no PPA 2008 - 2011 culminam na redução do número de programas do MI, mas o PROMESO ainda foi mantido na qualidade do programa. A mudança mais drástica ocorre no PPA 2012 - 2015, por conta da nova metodologia adotada para a elaboração do Plano Plurianual, tendo como base programas temáticos orientados por objetivos estratégicos. Em decorrência dessa nova metodologia, alguns programas até então desenvolvidos foram extintos. Foi o caso do PROMESO que passou à condição de uma das ações do programa temático “Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial e Economia Solidária”. Este programa incluiu as áreas prioritárias do PROMESO, PDFF e do Programa Conviver.

A perda de status do PROMESO comprometeu a continuidade da organização territorial e dos projetos que estavam sendo implementados. Os valores orçamentários que vinham em ascensão (mesmo se tratando de recursos de emendas parlamentares) foram drasticamente reduzidos e diluídos em outras ações do novo programa.

De acordo com o Relatório do TCU (2012) - Acórdão 2410, referente ao monitoramento das recomendações encaminhadas ao MI em 2009, o aporte orçamentário via emendas parlamentares já era considerado um risco à sustentabilidade do programa, mas outro risco identificado pelo TCU se referiu à eficácia de um dos objetivos do PROMESO,

que era o fortalecimento das instâncias locais de representação e deliberação para que ocorresse um empoderamento legítimo de atores a partir da base territorial. Constatou-se falta de apoio à estruturação dos fóruns, o que levava a falhas de representatividade e de legitimidade, além de dificuldades na discussão, seleção e aprovação dos projetos e à ausência de interesse das comunidades em participar das reuniões. Também foi considerada uma situação de risco o desconhecimento da sociedade civil acerca das prioridades da localidade, pois das treze mesorregiões existentes, sete ainda não haviam construído seus planos de ação (p. 5).

Outra consequência da extinção do programa é apontada por Antônio Cargnin (2014), que observa os reflexos da descontinuidade do programa sobre a própria política de desenvolvimento. Segundo o autor: “Essa modificação teve significados muito negativos para a PNDR, pois representou a desestruturação dos canais de articulação da Política com o planejamento formal, especialmente o Plano Plurianual” (p. 34). O encaminhamento de propostas específicas das sub-regiões, construídas de forma coletiva e dialogada, deixam de ter um canal de interlocução direta com os gestores das políticas e de influência na elaboração dos planos plurianuais, na medida em que são estes planos que orientam toda a agenda governamental.

A última mudança de programas do MI voltados para o desenvolvimento regional ocorreu no PPA 2016 - 2019, com a definição do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial, que tem como objetivo a promoção do desenvolvimento regional, o ordenamento do território brasileiro, por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. As atuais ações estão voltadas para a integração das ações do Ministério, treinamentos, capacitações e elaboração de planos, programas e estudos e a manutenção do Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial. As referências regionais indicadas voltam a ser as macrorregiões tradicionais

Como pode ser observado, pela trajetória do PROMESO, os programas são modificados ou extintos a cada PPA, dificultando o aperfeiçoamento do processo de participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Uma proposta de gestão compartilhada entre Governo e Sociedade Civil, para o gerenciamento de programas com escalas tão diferenciadas, envolve uma pluralidade de atores públicos e privados, necessita de um período razoável para a sua consolidação. A extinção do programa em período ainda insuficiente para a consolidação das institucionalidades constituídas para a gestão territorial pode gerar resistências futuras nos atores regionais/locais para um novo envolvimento em processo de gestão de políticas públicas.

3.4 AS DUAS FASES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O processo de construção das Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, conforme mencionado anteriormente, faz parte do esforço de retomada do planejamento e da construção de políticas regionais iniciado no final dos anos 1990. A

formulação da Política Nacional de Desenvolvimento teve início no ano 2000, com a realização de discussões sobre o tema em todas as cinco regiões do país, conforme mencionado anteriormente. Estas discussões foram importantes para orientar a construção das Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, lançadas pelo MI, em novembro de 2000 (BRASIL/MI, 2000).

Além do reconhecimento das fragilidades das políticas regionais existentes, destaca-se neste trabalho a indicação da necessidade da adoção de uma nova escala de intervenção das políticas de desenvolvimento. Embora os avanços na implementação de várias das ações sugeridas por este documento, a política de desenvolvimento regional só foi efetivamente criada em 2003, recebendo a denominação de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sendo reconhecida como a Fase I da PNDR.

A PNDR I foi institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, como política de governo, tendo como objetivo principal o de adotar uma política nacional de desenvolvimento, em múltiplas escalas, voltada para a redução das desigualdades regionais por meio de duas estratégias:

A PNDR I define duas estratégias para a redução das desigualdades regionais. I) estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e II - articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária (BRASIL, 2007).

Com a criação da PNDR I, os programas e projetos nacionais de desenvolvimento ganharam um novo impacto. Como pode ser observado na análise do Decreto de criação da PNDR I, o PROMESO foi elevado à condição de programa prioritário para a Política Nacional.

A partir do inciso II, do art. 3º, verifica-se a adoção de duas estratégias de ação distintas para cada uma das escalas de intervenção da PNDR. Na escala macrorregional deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, com prioridade para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para a escala sub-regional, a atuação se dará, **prioritariamente**, por meio dos Programas das Mesorregiões.

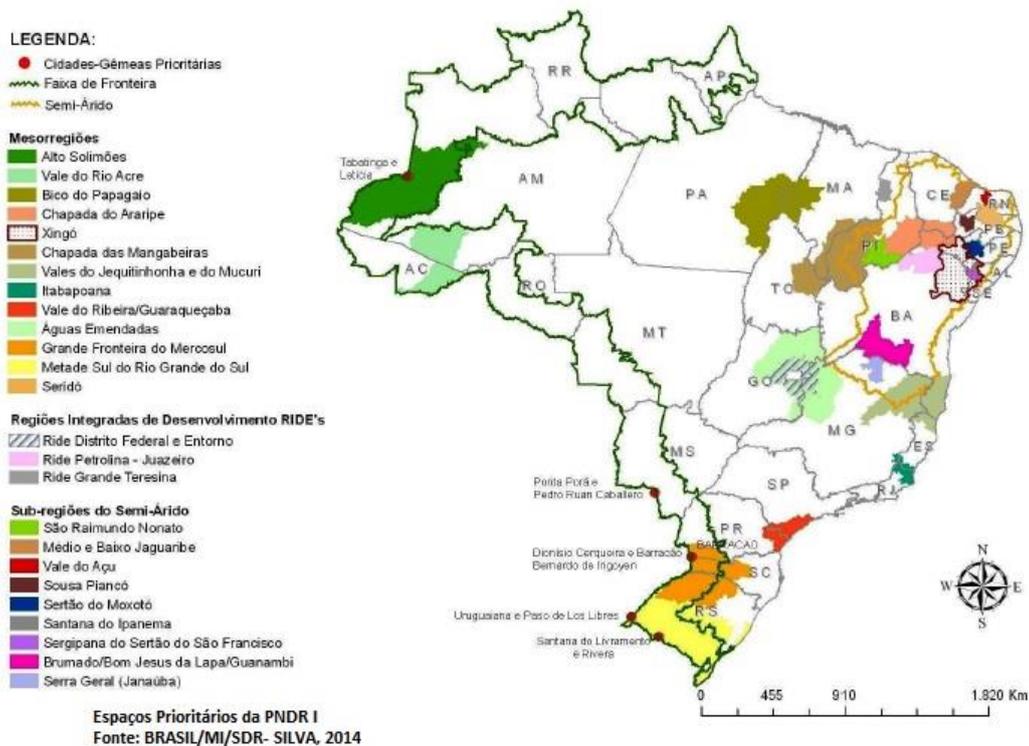
II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003 (BRASIL, 2007).

Na escala sub-regional foram priorizados as treze Mesorregiões Diferenciadas já ratificadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPNDR), mais nove mesorregiões que deveriam passar pela aprovação da CPNDR e outros três subespaços: o semiárido, a faixa de fronteira e as RIDEs. As características das mesorregiões diferenciadas são definidas no art. 3º como:

§ 5º Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais (BRASIL, 2007).

Com a institucionalização da PNDR I, o mapa dos espaços prioritários é ampliado agregando os novos subespaços: as RIDE's, os subespaços do Semiárido, a faixa de fronteira e as Mesorregiões, conforme pode ser observado no mapa abaixo.

Figura 2: Mapa dos Espaços Prioritários da PNDR I



Fonte: Elaborado por Simone Silva, 2014

A respeito das áreas prioritárias de atuação da PNDR I, Carginin (2014) considera que, embora o novo direcionamento para a intervenção da política se estenda a todo o território nacional, dependendo do tipo de enquadramento das sub-regiões na nova tipologia, a atuação principal ainda são as macro regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, priorizadas constitucionalmente.

Para Rocha Neto (2012), a importância atribuída às Mesorregiões, enquanto espaços sub-regionais prioritários para a intervenção da PNDR é notável. Observa o autor que “[...] a PNDR, traz no seu art. 3º as estratégias da política nas diversas escalas, e mostra que sua opção prioritária no âmbito sub-regional centra-se nas Mesorregiões Diferenciadas propostas no Promeso” (p. 109).

A influência do PROMESO adquirida na PNDR já havia sido destacada por Rocha Neto (2012), em trabalho anterior, onde o autor argumenta que, “o conjunto de objetivos do PROMESO explicita os pressupostos que puseram a política regional de pé, o que acaba por conferir-lhe destaque frente aos demais programas elencados no Decreto que institucionalizou a PNDR” (p. 140). O autor também chama a atenção para a importância conferida aos Planos de Ação das Mesorregiões a serem construídos de forma pactuada entre governo e sociedade civil, considerados estratégicos para o alcance dos objetivos acordados pelos atores da Mesorregião (ROCHA NETO, 2012).

Conforme destacado anteriormente, a partir da instituição da PNDR I, foram selecionados os instrumentos de ação do MI, de acordo com novas escalas: Planos Estratégicos de Desenvolvimento para as escalas macrorregionais, a serem elaborados e implementados pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento; o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, envolvendo as Mesorregiões Diferenciadas, o Semiárido, as RIDE's e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), na escala sub-regional. Os fundos constitucionais definidos pela constituição e os fundos de investimentos já existentes, para atender as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para financiar ações em todos os territórios prioritários da política (CARGNIN, 2014).

Porém, alguns dos principais mecanismos previstos para a implementação da PNDR não se consolidaram. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para financiar as ações dos programas não se constituiu e os recursos orçamentários foram insuficientes para dar conta das expectativas (BRASIL/MI, 2012).

Da mesma forma, a frustração quanto à atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CPNDR), criada em 2003, com o objetivo de

empoderar a PNDR I, bem como, coordenar e articular as políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos, não se concretizou (BRASIL/MI, 2012).

A multiplicidade de escalas inseridas na PNDR I passa a representar um grande desafio para a articulação dos diferentes territórios da política. Somados aos recortes estaduais e municipais com suas próprias regionalizações territoriais e setoriais, as instâncias territoriais ligadas à iniciativa privada, tais como, as regionais das Federações Patronais e de Trabalhos, os Comitês de Bacias Hidrográficas, os recortes territoriais de outros Órgãos Federais, constituem uma diversidade de territórios político-administrativos a serem envolvidos neste processo de articulação territorial de difícil tratamento.

Na visão do MI, a questão mais grave, além dos recursos limitados e a incapacidade da CPNDR de articular as políticas setoriais nos territórios foi a reduzida articulação entre os programas e projetos implementados pelo próprio MI (BRASIL/MI, 2012).

A Fase II da PNDR começa a ser desenhada em 2010, quando novas análises e estudos são realizados, com o propósito de fundamentar as discussões sobre a nova fase da PNDR. Em março de 2012 começa o processo de discussão nacional realizado por meio de Conferências em três instâncias: Estadual, Regional e Nacional.

Os principais propósitos do debate promovido pelo MI sobre a PNDR II eram: discutir a importância de a PNDR ser elevada à qualidade de uma política de Estado; tratar da criação do fundo nacional para o desenvolvimento regional; e conceber um novo modelo de governança voltado para a gestão da articulação, coordenação e integração de ações governamentais no território.

As discussões foram fundamentadas em documentos produzidos pelo MI sobre a trajetória e resultados das políticas de desenvolvimento do país, inseridas no documento: A PNDR em dois tempos – A experiência aprendida e um olhar pós 2010 e no Texto de referência (resumo executivo) dos debates (BRASIL/MI, 2010, 2012).

Para orientar as discussões nas Conferências foram propostos quatro eixos temáticos: i) *governança, participação social e diálogo federativo*; ii) financiamento do desenvolvimento regional; iii) desigualdades regionais e critérios de elegibilidade; e iv) vetores de desenvolvimento regional sustentável. A metodologia adotada para as discussões priorizou grupos específicos, envolvendo atores públicos e privados de quatro grandes segmentos: Poder Público, Setor Empresarial, Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão e o segmento da Sociedade Civil, que integravam as instâncias de deliberação das propostas. As conferências eram abertas à população em geral, que poderiam assistir e exercer influência junto aos representantes dos segmentos.

No documento de referência, os Fóruns das Mesorregiões são definidos como espaços estratégicos de articulação para o desenvolvimento regional:

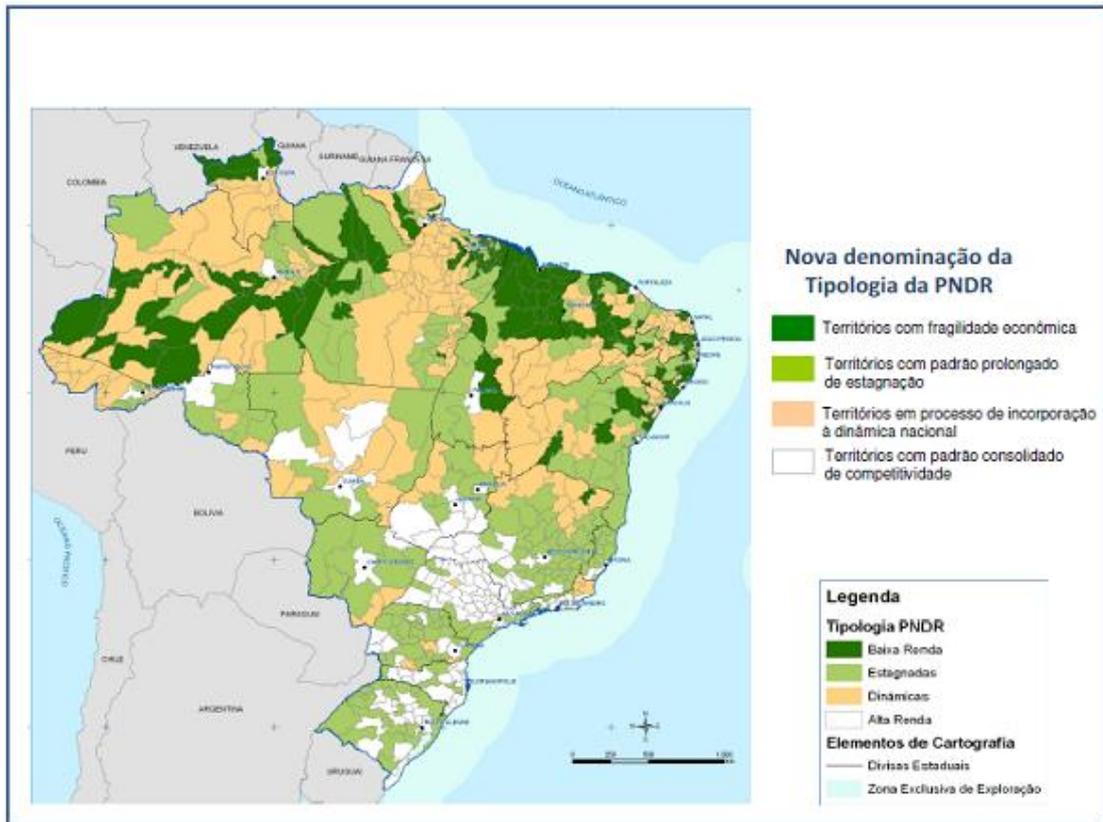
Os Fóruns são espaços criados para que a mesorregião defina seus projetos prioritários visando a atender à política governamental de criação de espaços de debate para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. A ideia é promover a articulação para definição de diretrizes e estratégias com vistas à elevação das condições sociais básicas e da redução das disparidades socioeconômicas inter e intra-regionais (BRASIL/MI, 2010, p. 62).

A tendência da abordagem em multiescalas é mantida e os critérios de elegibilidade dos espaços prioritários de intervenção da PNDR seguem uma nova tipologia, baseada em dois indicadores: o nível de renda domiciliar per capita e a variação do PIB, em escala microrregional. Um olhar mais aproximado das características regionais reforçou a percepção que o MI já possuía das heterogeneidades existentes em todas as regiões do país.

O mapa abaixo apresenta os quatro tipos de território, enquadrados de acordo com as características definidas pela nova Tipologia:

- a) território com fragilidade econômica;
- b) território com padrão prolongado de estagnação;
- c) território em processo de incorporação à dinâmica nacional;
- d) território com padrão consolidado de competitividade.

Figura 3: Mapa da Nova Tipologia da PNDR



Fonte: Apresentação da Política de Desenvolvimento Regional e as perspectivas pós 2010. Apresentada no II Colóquio Desenvolvimento Local e Regional em contextos de Grandes Investimentos, pelo Ministério da Integração Nacional. Rio de Janeiro, 2010.

A partir desta Tipologia as microrregiões passaram a ser classificadas em quatro grupos:

- i) Alta Renda;
- ii) Renda Média e Pouco Dinâmica;
- iii) Renda Baixa e Pouco Dinâmica;
- iv) Renda Baixa/Média e Dinâmica.

O esquema abaixo apresenta a proposta de classificação das áreas prioritárias de ação da PNDR II.

Figura 4: Esquema das áreas prioritárias da PNDR



Fonte: Documento de Referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012.

Para a Fase II da PNDR, um novo modelo de Governança foi proposto e aprovado pelos integrantes da Conferência. A estrutura de governança proposta é constituída por quatro níveis: o estratégico, o tático, o operacional e o operacional/programático.

- a) o nível estratégico é composto pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais (constituídos por representantes do Estado e da Sociedade Civil);
- b) o nível tático é formado pela Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais;
- c) o nível operacional, pelos 27 Comitês Estaduais de Gestão de Políticas Territoriais e Regionais;
- d) o nível operacional/programático, formado pelo protagonismo das novas institucionalidades (Fóruns, Agências, Consórcios, etc.).

Apesar da qualidade dos estudos realizados pelo MI e do esforço empreendido pela sociedade na discussão da nova PNDR³⁷, durante as conferências realizadas no período de 2012-2013 e das iniciativas do MI junto a Casa Civil da Presidência da República para o encaminhamento do projeto de lei de criação da PNDR como política de Estado e, mais recentemente, da tramitação do Projeto de Lei do Senado de nº 375, de 2015, de autoria do Senador Fernando Bezerra. Este projeto ainda não tinha conseguido ser aprovado pelo Congresso Nacional, frustrando as expectativas dos atores públicos e sociais envolvidos e comprometidos com o avanço dos programas de redução das desigualdades regionais nas diferentes escalas.

Por outro lado, no atual contexto político do Brasil não se vislumbra, no curto prazo, expectativas de avanços da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, na direção da manutenção do envolvimento da sociedade civil nos espaços de governança das políticas de desenvolvimento. Atualmente, a preocupação principal do Governo é a estabilidade econômica e política do país.

3.5 A PNDR E O PROMESO – AVANÇOS E RETROCESSOS

Conforme registrado anteriormente, o processo de implantação do PROMESO começou em 2000, mas os resultados somente começaram a surgir em 2001, com a implantação dos Programas nas Mesorregiões. O ano de 2002 foi um período de discussão da nova proposta de política de desenvolvimento pelas regiões e de discussão do planejamento do desenvolvimento destes novos espaços, com o envolvimento dos atores locais/regionais. Porém, uma mudança importante acontece em outubro de 2002 quando um novo governo foi eleito.

Com a eleição de um governo de oposição, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, o clima em relação à continuidade do PROMESO era de muita insegurança. Mesmo dentro do MI, não havia a certeza da permanência dos programas e projetos em andamento. Os próprios Secretários, Diretores e Gerentes tinham dúvidas quanto a sua permanência no cargo.

A preocupação dos atores envolvidos no PROMESO, representantes das 13 mesorregiões intensificaram o diálogo com a nova equipe do MI no sentido de defender a importância do trabalho que estava sendo construído nas sub-regiões. O resultado foi positivo,

³⁷ O número de participantes nas discussões da PNDR II realizadas entre 2012 e 2012, nas 27 etapas estaduais e nas 5 etapas macrorregionais foi cerca de 10.000 pessoas, soma-se a estes números os 354 delegados e os 2.400 participantes da etapa nacional.

o acolhimento do PROMESO foi imediato, visto que o programa se alinhava à nova política do governo, que visava ao fortalecimento dos mecanismos de redução das desigualdades regionais e sociais e o envolvimento mais efetivo da sociedade civil nas políticas públicas. Esta pode ser considerada a primeira grande conquista dos atores envolvidos no Programa, a garantia da continuidade do PROMESO. A segunda conquista foi a inclusão do Programa das Mesorregiões como um dos programas prioritários da PNDR.

A inclusão do PROMESO na PNDR também teve a contribuição dos atores regionais. Em dezembro de 2006, os Fóruns das Mesorregiões entregam documento denominado “Carta dos Fóruns das Mesorregiões” ao Presidente da República onde solicitam:

A ampliação do Programa em nível nacional, fortalecendo o propósito de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR [...], e a criação de mecanismos institucionais e gerenciais que articulem as ações ministeriais fortalecendo a Câmara de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, [...](FÓRUNS MESORREGIONAIS, 2006).

Provavelmente esta carta, juntamente com o apoio das equipes do MI, envolvidas no PROMESO, desde a sua criação, contribuíram para a inserção do programa no Decreto de criação da PNDR.

O trabalho do MI de integração dos Fóruns Mesorregionais para a troca de experiência resultou no movimento pela criação de um Fórum Nacional das Mesorregiões. Em dezembro de 2006, durante o I Encontro Nacional de Fóruns das Mesorregiões, realizado pelo MI, em Salvador/Bahia, foi oficialmente lançado o *Fórum Nacional das Mesorregiões*, por meio da assinatura de um Protocolo de Intenções, firmado entre o MI, via Secretaria de Programas Regionais e os treze (13) Fóruns Mesorregionais, cujo objetivo é o de criar o fórum nacional e definir as diretrizes de orientação do relacionamento e integração entre o MI e os Fóruns Mesorregionais.

O período de 2003 a 2007 foi de avanços importantes do PROMESO, tendo em vista que a questão regional tinha sido incluída no PP 2004-2007, como um dos megaobjetivos nacional e com a previsão de recursos financeiros nas Leis Orçamentárias deste período. Os

recursos foram voltados para o desenvolvimento de ações de capacitação, de planejamento e de fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais³⁸ (APLs). Segundo informações do MI (2006), “De 2003 a 2006, foram investidos no PROMESO recursos da ordem de R\$ 46,3 milhões. O Programa apoiou aproximadamente 100 diferentes Arranjos Produtivos Locais em 12 Mesorregiões” (BRASIL/MI, 2006, p. 10). O ano de 2007 foi um ano de baixa execução orçamentária no PROMESO, sendo liquidado somente 3,36% dos recursos previstos para o Programa. Mesmo assim, esse aporte de recurso foi importante para manter os projetos em andamento. A baixa execução dos recursos pode ter sido ocasionada pela mudança de Governo e de dirigentes do MI.

A expectativa com a institucionalização da PNDR, a partir de 2007, era a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e da constituição da CPNDR. O fundo para financiar os projetos estruturantes para o desenvolvimento das mesorregiões e uma Câmara voltada para a articulação das políticas públicas nos territórios seriam as duas principais estratégias para avançar no processo de redução das desigualdades regionais. Entretanto, a criação do FNDR não se concretizou, pois estava incluído no bojo da reforma tributária, não sendo sequer apreciada no Congresso Nacional, a baixa efetividade da CPNDR fez com que o programa começasse a entrar em descrédito pelas regiões, reduzindo a mobilização dos atores regionais.

Um dos entraves para o avanço do PROMESO se refere aos recursos orçamentários destinados para o programa que esteve associado à forte participação das emendas parlamentares, comprometendo a implementação das ações previstas nos planos de desenvolvimento. Conforme constata Paulo Amparo (2014), além dos recursos orçamentários para os programas mesorregionais (PROMESO, CONVIVER e PDFF) serem pouco expressivos, os mesmos, “passaram a ser inflados por emendas, muito pouco focadas no desenvolvimento dos territórios que lhes eram objeto”(p. 187).

Nessa direção, Rocha Neto (2012) observa que no momento em que o próprio MI se utiliza do recurso de emendas parlamentares para reforçar o orçamento para os programas do Ministério, os parlamentares passaram a influenciar na priorização das ações regionais. Essa interferência do poder legislativo provocou o enfraquecimento do planejamento das

³⁸ O conceito de Arranjo Produtivo Local - APL para o Ministério da Integração Nacional se refere “à aglomeração territorial de agentes econômicos, políticos e sociais, integrados por uma cadeia produtiva comum, com vínculos expressivos de articulação, interação e cooperação, incluindo ainda instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, engenharia, promoção e financiamento” (BRASIL, 2014).

Mesorregiões e da governança dos Fóruns. Tal questão é identificada por Rocha Neto, segundo o autor,

[...]isso pode se expressar pela proposição de iniciativas fora do planejamento das Mesorregiões, desvirtuando-se a concepção do Programa, que atribui aos Fóruns o papel de definir as agendas regionais. Há ainda o risco iminente de esses recursos serem utilizados para atenderem a projetos pessoais de parlamentares nas suas bases e que não possuam relação direta com o Programa ((2012, p. 175).

O autor chama atenção para as consequências desses procedimentos, para o enfraquecimento do interesse pela participação nos Fóruns, provocados pela intervenção das emendas dos parlamentares:

O efeito dessa forma de operar, fortemente dependente de Emendas parlamentares, traz como consequência, além dos riscos descritos, o desinteresse da população em participar das discussões sobre desenvolvimento regional no âmbito dos fóruns, desestimulando o protagonismo e a autonomia, provocando desconfiância dos atores sociais e políticos quanto aos objetivos do programa, impactando negativamente no seu controle social (ROCHA NETO, 2012, p. 176).

Frente a essa dificuldade de recursos para financiar ações voltadas para o desenvolvimento das mesorregiões diferenciadas, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional parece ser no momento a alternativa mais adequada para atender às questões de desenvolvimento regional, previstas nos planos de desenvolvimento construídos pelos atores regionais. A existência de um fundo e a definição de critérios justos e transparentes para a distribuição dos recursos consistiria em avanço na PNDR.

Em 2011, para tentar avançar nos projetos previstos nos planos de desenvolvimento das regiões, o MI buscou ampliar a atuação do Governo Federal através da criação de um “superprograma”, envolvendo vários Ministérios, na tentativa de melhorar a efetividade das políticas de desenvolvimento na base territorial. Essa estratégia, envolvendo ações do MI e de outros Ministérios, representa um novo esforço no sentido de avançar na direção de uma integração maior das ações voltadas para o desenvolvimento regional.

Assim, o “Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” foi criado a partir da articulação de programas, projetos e ações dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Trabalho e do Ministério do Turismo. Este novo programa foi inserido no PPA 2012-2015 com o propósito de integrar ações destes ministérios e potencializar os recursos investidos nas regiões prioritárias (BRASIL/MI, 2012).

Embora a relevância da estratégia para o avanço da PNDR, a partir deste momento, o PROMESO, perde o seu papel de destaque como programa prioritário, deixa de ser um programa, passando a consistir em uma das ações do Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

Outro fator importante sobre os reflexos da implementação da PNDR nos Programas, e no caso específico deste estudo, nos PROMESOs, é a relevância dada à questão regional em cada período de Governo. Neste sentido, Simone Silva destaca este fator como um entrave político importante.

[...] cabe assinalar um importante entrave no âmbito político que tem prejudicado a consolidação e a implementação da PNDR: a perda de importância da questão regional ao longo dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Embora a questão regional tenha entrado na agenda governamental no início do primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva ela nunca ganhou prioridade dentre as políticas públicas (SILVA, 2014, p. 195).

Embora a questão regional tenha sido retomada, ela não conseguiu ser de fato uma pauta prioritária, na agenda dos dois governos, a prioridade era a agenda social e infraestrutural.

Outro fator que tem sido destacado na análise da PNDR é o fato de esta política ter passado por um processo de revisão em um espaço de tempo ainda curto entre a sua criação e implantação. O processo de revisão ou reformulação da PNDR teve início quatro anos após a sua implantação, tempo insuficiente para a revisão de uma política territorial apresentar resultados (SILVA, 2014).

Mesmo assim, a criação da PNDR representa um avanço na abordagem da questão regional, que passou a ser tratada nacionalmente, com novas escalas de intervenção, não mais centrada apenas nas regiões tradicionais e com a criação de uma nova tipologia. Essa constatação permite identificar situações desiguais inter e intra-regiões e, principalmente, abre espaço para a sociedade civil atuar na discussão, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento (BRASIL/MI, 2012). Este fato pode ser verificado nos relatórios e planos de desenvolvimento das mesorregionais, construído regionalmente e de forma participativa.

Desde a concepção do PROMESO o MI já havia previsto um modelo de gestão participativa a ser constituída pelo programa, com o envolvimento dos atores públicos das diferentes instâncias de governo e atores da iniciativa privada, diretamente interessados no desenvolvimento regional. Assim, no ano 2000, quando da implantação dos PROMESOS, o

MI passou a sensibilizar e mobilizar as mesorregiões para a organização de um arranjo institucional representativo para atuar na gestão do Programa na sua área de abrangência.

Como resultado desta ação de mobilização dos atores regionais, em 2001, foram institucionalizados 13 Fóruns Mesorregionais, arranjos institucionais constituídos na forma de espaço de concertação, construídos por iniciativa própria dos atores regionais, formados pela representação dos atores públicos, privados e sociedade civil, diretamente interessada no desenvolvimento destas sub-regiões.

Para o estudo da atuação dessas estruturas na governança territorial, a seguir amplia-se o enfoque privilegiando a análise de dois Fóruns Mesorregionais, integrados pelo Estado do Rio Grande do Sul. Os Fóruns: da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (MESOSUL) e da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (MESO MERCOSUL).

4 A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUMS MESORREGIONAIS DA REGIÃO SUL

O PROMESO começou a ser implantando no ano 2000³⁹, logo após o lançamento das “Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional” (BPINDR). Esse documento tinha como propósito apresentar as diretrizes e objetivos para a construção das políticas de integração nacional. O documento resgata as discussões sobre a definição de novas espacialidades regionais, realizada pela Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE)⁴⁰, no momento da revisão da política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁴¹ (ENIDS), incluídos no Plano Avança Brasil (PPA 2000 – 20003).

Nesse momento é evidenciada, pela equipe técnica do Ministério do planejamento e Orçamento, a necessidade de superação das divisões regionais tradicionais, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sob o argumento de que a regionalização até então adotada não mais atendia às exigências do planejamento nacional em um contexto de globalização econômica (BRASIL/MI, 2000). As regiões não se apresentavam mais tão homogêneas como quando foram definidas.

Para Simone Affonso Silva (2014) esse novo direcionamento se refere às estratégias utilizadas para incluir o Brasil no contexto de uma economia globalizada, constata que [...] seria necessário promover uma nova regionalização do espaço nacional, que identificasse as porções territoriais mais propícias à internacionalização econômica, já que nem todas são atrativas do ponto de vista do capital” (p. 131-132). Dessa forma, a estratégica de planejamento orientada à adoção de escalas territoriais menores para a intervenção da política de desenvolvimento regional, naquele momento, está relacionada ao planejamento do crescimento econômico do país, de valorização dos espaços mais atrativos para o capital nacional e internacional. Este entendimento é reforçado por Paulo Pitanga Amparo (2014), ao observar que o objetivo dos projetos de infraestrutura prioritários do Programa ENIDS, no Plano Avança Brasil, era facilitar o acesso aos “focos dinâmicos” do país, que já possuíam condições de produção para ingressar no mercado internacional. Mesmo assim, o autor destaca como positiva a retomada dos estudos sobre as espacialidades do desenvolvimento.

³⁹ Segundo Henrique V. Ferreira e Marcelo Moreira os primeiros resultados do processo de implantação do PROMESO ocorreu no segundo semestre de 2000 e as primeiras liberações de recursos financeiros em 2001 (2007, p.355).

⁴⁰ A Secretaria Nacional de Políticas Regionais (SEPRE), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento deu origem ao atual Ministério da Integração Nacional.

⁴¹ Para conhecer melhor o processo de planejamento nacional, suas estruturas, programas e políticas ver Simone Affonso Silva, 2014.

Nas suas palavras: “A estratégia dos “eixos” teve pelo menos o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro” (SILVA, 2014, p. 184). Referindo-se ao debate iniciado em 1995, pela SEPRE⁴², que revitalizou a discussão sobre a questão regional.

Esse modelo de planejamento do desenvolvimento também não foi suficiente para reduzir as disparidades regionais, tendo em vista que as regiões consideradas menos dinâmicas não contavam com investimentos mais expressivos para financiar obras de infraestrutura necessárias ao seu desenvolvimento.

No referente ao modelo de planejamento adotado nesse período, Sandro Pereira da Silva também relaciona a motivação pela definição de novas escalas territoriais para o planejamento das intervenções governamentais, ao novo contexto econômico e sociopolítico do final do século XX. Aquele era momento de reorganização dos Estados para o processo de expansão dos mercados internacionais, pondera, ainda, que o interesse por novos enfoques para a abordagem territorial, em escalas menos abrangentes, também foram influenciados pelo bom desempenho de experiências em curso em países da União Europeia. Dentre as iniciativas internacionais em evidência, destaca a experiência do Programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural⁴³ (LEADER), surgida em 1991, na Europa (SILVA, 2016), divulgada pela literatura e pelos Organismos de Cooperação Internacional, como uma referência de planejamento em territórios locais ou sub-regionais.

Com base nos entendimentos sobre a necessidade de uma nova regionalização para o planejamento e intervenção governamental e, da inclusão de programas regionais voltados para o desenvolvimento de subespaços no Plano Avança Brasil, o MI dá início à construção das políticas de integração após o lançamento do documento BPINDR, o qual apresenta as referências teóricas e empíricas que fundamentam o conjunto de diretrizes e objetivos propostos pelo MI para orientar as políticas de integração e desenvolvimento regional.

Como requisitos para as novas políticas, o MI propõe: a definição de objetivos claros e bem delineados; a adoção de novas escalas territoriais menos abrangente do que as regiões tradicionais; a nacionalização das Políticas Regionais (até então focalizada nas macrorregiões

⁴² A discussão sobre a necessidade de uma nova regionalização com escalas menos abrangente, já havia sido apontada nesse período pela SEPRE (BRASIL, 2000), sob o argumento de que as escalas macros se mostravam heterogêneas e inadequadas para atender as exigências da política de desenvolvimento regional, conforme já mencionado no capítulo anterior.

⁴³ No final da década de 1990 o Banco Mundial passou por um realinhamento das suas orientações aos países cooperados, perspectiva destacada em 1996, No documento: “La Cartilha de Participación del Banco Mundial”. Esta mudança nas orientações do Banco Mundial passou a influenciar diferentes países, principalmente os países periféricos, que buscam junto a esse organismo apoio ao seu desenvolvimento (BANDEIRA, 2000, DEZALAY e GARTH, 2005).

menos dinâmicas); a promoção da participação mais efetiva da sociedade civil na construção, desenvolvimento, controle e avaliação das novas políticas; a construção de novos instrumentos mais adequados e o aperfeiçoamento dos já existentes, a reavaliação das atribuições das Instituições existentes, o envolvimento de novos atores nas políticas; e o fortalecimento das estruturas de planejamento do desenvolvimento territorial (BRASIL/MI, 2000, p. 47).

No documento das BPINDR, destaca-se entre os macros objetivos propostos para nova política de integração e desenvolvimento, *i) a mobilização do potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; ii) o fortalecimento da coesão econômica e social; e iii) a promoção do desenvolvimento sustentável*. Nestas propostas de macro-objetivos percebe-se a mudança no direcionamento da nova política, com foco no desenvolvimento endógeno, na coesão econômica e social, no compromisso com a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Esse novo direcionamento é reforçado nas diretrizes propostas nas BPINDR, onde a abordagem territorial fica explícita. São apresentadas quatro diretrizes estratégicas: *i) Integração geoeconômica do território*⁴⁴; *ii) Integração, inclusão social e equidade territorial*, no sentido de uma distribuição mais justa de oportunidades sociais e econômicas, para a elevação da qualidade de vida para os atores dos diferentes territórios; *iii) Ordenamento territorial*⁴⁵; e *iv) a Articulação das políticas públicas incidentes sobre as unidades territoriais* (BRASIL, 2000).

As Mesorregiões são propostas como um dos instrumentos já existentes⁴⁶ a ser viabilizado, buscando contribuir para a maior integração nacional, o ordenamento e a gestão territorial, definidas como regiões intermediárias entre as macrorregiões e o nível regional.

O referido documento apresenta propostas de criação de novos instrumentos mais adequados ao novo enfoque da política, tais como: a previsão de recursos financeiros para o desenvolvimento e a integração (Fundo Nacional de Desenvolvimento); a adequação institucional do MI e seus programas, como a criação de novas regionalizações em múltiplas escalas; a formação de alianças estratégicas entre o Governo e a Sociedade Civil; e a constituição de novos modelos de gestão, tais como a criação de um Conselho Nacional de

⁴⁴ O que representa articular os interesses econômicos localizados em diferentes regiões.

⁴⁵ O sentido da expressão “promoção do ordenamento territorial” apresentada no documento BPINDR significa a definição de regiões ou espaços territoriais como *locus* da ação do poder público para a promoção da organização espacial das atividades econômicas e sociais (BRASIL/MI, 2000, p. 85).

⁴⁶ O PROMESO já tinha sido inserido no PPA 2000 – 2003.

Desenvolvimento Regional, Conselhos Intermunicipais de Desenvolvimento Regional Integrado e a *Gestão descentralizada das Mesorregiões*. De acordo com o MI, para gestão desses novos espaços caberia a “formulação e implementação de Planos de Desenvolvimento para as Mesorregiões e sua gestão descentralizada de acordo com o programa de ação elaborado de forma participativa, envolvendo atores locais do setor privado e de representação do terceiro setor” (BRASIL/MI, 2000, p. 118). Nesse documento o MI define o papel das Mesorregiões na gestão do desenvolvimento destes espaços territoriais dentro da nova política. Como pode ser constatado na análise do documento BPINDR e nas considerações do MI, o pressuposto básico do processo de construção da política deu-se a partir do “valor democratizante da participação, elemento relevante para o processo de desenvolvimento regional” (BRASIL/MI, 2000, p. 120). A participação passa a ocupar um papel de destaque para a política de integração nacional e desenvolvimento regional proposta pelo MI.

A constituição de novas institucionalidades voltadas para a gestão das mesorregiões nasce desse pressuposto básico, de valorização da participação social na gestão do desenvolvimento regional, de criação de espaços para a gestão compartilhada entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, tendo como principal atribuição a definição das questões de interesse público regional, constituídos como espaço de concertação dos interesses dos diferentes atores, individuais e coletivos, públicos, sociais ou do setor privado. Ou seja, o documento propõe a constituição de um arranjo institucional deliberativo, organizado pelas “instituições catalisadoras” existentes nestes territórios, considerando que,

Uma forma de enfrentar esta questão é confiar a tarefa de organizar a participação e a articulação dos atores relevantes a instituições e organizações dotadas de credibilidade e que tenham base na própria região, dentro de um quadro bem definido de procedimentos, aceito por todas as partes envolvidas, e que busquem resguardar o processo contra quaisquer tentativas de manipulação (BRASIL/2000, p. 61).

A inexistência de instituições federativas no nível intermediário entre o municipal e o estadual dificulta, no caso do Brasil, a integração e a gestão territorial das políticas de desenvolvimento. Tratando-se de um nível sub-regional, caberia ao MI a tarefa de estimular as organizações existentes e já consolidadas, a se articularem enquanto espaço de concertação social. As experiências de organizações regionais já existentes e reconhecidas em alguns estados, tais como os Fóruns de Desenvolvimento Regional, de Santa Catarina, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, do Rio Grande do Sul, as Agências de Desenvolvimento, as

Associações de Municípios e os Consórcios Públicos, que se apresentam como atores coletivos importantes para integrar a Governança das Mesorregiões.

Portanto, a constituição de novos arranjos institucionais se ampara nas novas bases para construção das políticas de integração e desenvolvimento regional que identificam o território como *lócus* do desenvolvimento das mesorregiões e a participação democrática como um requisito da cidadania e fundamental para o processo de desenvolvimento regional.

Para Sandro Silva (2016), uma abordagem territorial definida em múltiplas dimensões é considerada “como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas e, portanto, *lócus* privilegiado para o planejamento da ação estatal” (p. 359).

As bases para a política de integração nacional, proposta pelo MI, têm dentre os seus principais requisitos “adotar uma divisão regional menos abrangente do que a baseada nas macrorregiões, que seja capaz de tratar de forma mais adequada a diversidade do território brasileiro” (BRASIL/MI, 2000, p. 47). As diretrizes propostas também incorporam os novos direcionamentos para a gestão das políticas públicas de inclusão social, resultante do momento de redemocratização do país, de ênfase na participação social, motivadas pela difusão de ideias promovidas pelos organismos internacionais, capitaneados pelo Banco Mundial que passa a incluir nos acordos de cooperação a exigência da inclusão social no desenvolvimento dos projetos financiados.

Assim, em um contexto de revalorização da temática territorial de reconhecimento da importância da participação social e da retomada da questão regional em novas bases, o MI busca superar o modelo nacional-desenvolvimentista e avançar para uma nova prática de integração nacional mais adequado ao momento. Isto pode ser constatado pelo fragmento abaixo:

A questão que se coloca hoje é como refazer o discurso e a prática da integração nacional, em face do esgotamento do nacional-desenvolvimento e dos avanços do processo de globalização. Os Estados e territórios não são mais os mesmos de décadas anteriores; a compreensão dessa mudança é essencial para formular e executar políticas de integração nacional e de caráter regional renovadas (BRASIL/MI/2000, p. 42).

Ainda sobre a mudança no processo de construção do planejamento, adotado pelo MI, Henrique Villa Ferreira e Marcelo Moreira (2007) destacam a mudança de paradigma em relação às práticas historicamente assumidas para a construção e gestão das políticas de integração e desenvolvimento, “[...] sem participação dos atores regionais (amplamente dominado por interesses de grupos majoritários detentores do poder) e a partir de estratégias

territoriais guiadas por critérios de escolha nem sempre adequadas ao contexto idealizado de intervenção” (p. 354).

Na visão dos técnicos do MI, o reconhecimento da prioridade da inclusão de novos espaços regionais, para a intervenção da política de desenvolvimento e do entendimento da importância da participação dos atores regionais e sociais na gestão dos programas tratava-se de um avanço em relação às práticas de gestão até então adotadas nos processos de planejamento.

Referindo-se à nova abordagem de planejamento, com a constituição de novas estruturas e instrumentos, superando o modelo clássico de planejamento centralizado, elaborados essencialmente pela equipe técnica de governo, o MI se identifica com vertente do desenvolvimento “voltada à busca de equidade social, da sustentabilidade, da inclusão, da participação da sociedade, do acesso ao mercado, da igualdade racial e de gêneros e de outros aspectos como alcance da autoestima e dignidade cidadã, relacionados ao desenvolvimento humano” (BRASIL/MI, 2009, 13).

Conforme reflexão de Henrique Villa Ferreira (2002), o novo modelo de gestão adotado pelo MI para as políticas de redução das desigualdades regionais, voltado para o desenvolvimento dos novos subespaços, incorpora o esforço de inclusão social, por meio da integração de políticas voltadas para a formação de capital humano, de incentivo à participação, à organização social através da mobilização e articulação dos diferentes atores locais (p.1).

Definidas as novas espacialidades do PROMESO, o MI passou a realizar a identificação das principais instituições/organizações atuantes no desenvolvimento das mesorregiões, tais como, Universidades, Associações de Municípios, Organizações Setoriais de Empresários e de Trabalhadores, Instituições Governamentais das instâncias Estadual e Municipal, Fóruns e Conselhos de Desenvolvimento Regional, Organizações Sociais, Consórcio Intermunicipais, Agências de Desenvolvimento Regional, entre outras, convidadas a participar de reunião para a apresentação do programa e de sensibilização dos atores regionais para a organização de uma estrutura institucional para atuar na gestão da mesorregião.

Cabe destacar que, após a mobilização e sensibilização das regiões por parte do MI, os atores regionais⁴⁷ interessados em atuar no processo de desenvolvimento das mesorregiões se organizaram inicialmente no formato de um pré-fórum, constituídos por todas as

⁴⁷ O sentido de “atores regionais” utilizado neste momento significa os atores coletivos, públicos ou privados, envolvidos e/ou interessados no desenvolvimento da mesorregião.

instituições/organizações públicas ou privadas da sociedade civil, interessadas em atuar nesse processo.

As novas institucionalidades denominadas de Pré-fóruns de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião passaram a realizar reuniões e seminários de apresentação do PROMESO e das novas diretrizes e dos objetivos das políticas de integração e desenvolvimento regional nos referidos territórios.

Caberia, também, a estes pré-fóruns dar início ao processo de discussão das principais demandas para o desenvolvimento dos novos territórios, bem como a pactuação dos diferentes interesses, na busca da construção dos primeiros consensos regionais.

Como poderá ser observada no quadro a seguir, a institucionalização dos Fóruns Mesorregionais se deu em diferentes períodos, já o tempo de consolidação dos Fóruns dependeu das condições sociopolíticas de cada região.

Tabela 2: Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas: constituição e criação.

MESORREGIÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	DATA DE CRIAÇÃO
1. Alto Solimões	9	Março/2003
2. Águas Emendadas	99	Março/2003
3. Vale do Rio Acre	13	Não identificado
4. Bico do Papagaio	66	Dezembro/2007
5. Seridó	54	Julho/2007
6. Chapada das Mangabeiras	54	Novembro/2007
7. Chapada do Araripe	103	Março 2003
8. Xingó	79	Maió/2006
9. Vale do Jequitinhonha e do Mucuri	105	Maió/2008
10. Itabapoana	31	Março/2008
11. Vale do Ribeira/Guaraqueçaba	39	Outubro/2009
12. Grande Fronteira do Mercosul	396	Novembro/2002
13. Metade Sul do Rio Grande do Sul	105	Dezembro/2002

Fonte: BRASIL/MI, 2009, elaborada pela autora.

Como pode ser observado pelas informações acima, os Fóruns das Mesorregiões MESOSUL e MESOMERCOSUL foram os primeiros a serem criados oficialmente, mesmo estando entre os fóruns com o maior número de municípios.

Também cabe observar que estes dois fóruns estão localizados no Rio Grande do Sul, totalmente, como é o caso do Fórum MESOSUL, ou parcialmente, como é o caso do Fórum MESOMERCOSUL.

Conforme mencionado anteriormente, a inexistência de estruturas político-administrativas específicas para atuar na gestão desses subespaços regionais (BANDEIRA, 2006) motivou a constituição de instâncias de discussão, planejamento e promoção do desenvolvimento regional, denominadas Fóruns de Desenvolvimento das Mesorregiões

Diferenciadas (Fóruns Mesorregionais), estabelecidos como espaços de participação de governos, sociedade civil e mercados, de articulação entre as Instituições Públicas e Privadas, voltados à promoção do desenvolvimento regional, integrado e sustentável.

Esses Fóruns foram constituídos a partir de uma proposta de institucionalidade apresentada pelo MI. As instituições públicas e privadas das mesorregiões se organizaram, a partir do envolvimento dos órgãos públicos das diferentes instâncias de governo existentes nesses territórios, das Instituições de Ensino Superior e Pesquisas, das organizações empresariais e da representação das organizações da sociedade civil dos diversos seguimentos sociais, que passaram a integrar os Fóruns Mesorregionais, atuando na divulgação e implementação do PROMESO e na elaboração de seus planos de desenvolvimento.

Portanto, respondendo à motivação do MI, os atores e gestores locais criaram novas institucionalidades participativas, que se constituíram como organizações da sociedade civil de direito privado e sem fins lucrativos, com o propósito de planejar o desenvolvimento e de acompanhar o PROMESO e a PNDR nos territórios.

Dos treze Fóruns Mesorregionais constituídos pelo PROMESO, foram escolhidos como foco deste estudo os Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL por estarem totalmente inseridos dentro da área geográfica da Macrorregião Sul⁴⁸ e abrangerem 328 municípios do Estado do Rio Grande do Sul⁴⁹, ou seja, a grande maioria dos municípios do Estado.

A seguir, será descrita a trajetória sócio-histórica desses dois arranjos institucionais deliberativos, foco do estudo empírico desta pesquisa.

4.1 A TRAJETÓRIA DO FÓRUM DA MESORREGIÃO METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL (MESOSUL)

Apresenta-se nesta seção um perfil da mesorregião, destacando algumas informações geográficas, históricas, econômicas e sociais que possam contribuir para o entendimento da forma de organização e atuação do Fórum MESOSUL.

4.1.1 Características da Mesorregião Metade Sul do RS

⁴⁸ A Macrorregião Sul é formada pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

⁴⁹ O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios.

A Mesorregião Metade Sul possui uma área territorial de 154.100 km², constituída por 105 municípios⁵⁰ localizados no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul e tem como característica estar inserida em um único Estado⁵¹. A mesorregião está localizada na fronteira com o Uruguai e a Argentina, possuindo duas das cidades-gêmeas prioritárias para o país: Uruguaiana/ Passo de Los Libres (Argentina) e Santana do Livramento/ Rivera (Uruguai).

A área geográfica da Mesorregião Metade Sul é formada por nove microrregiões de planejamento do RS, conhecidas como Regiões dos COREDES⁵², sendo elas: Sul, Centro Sul, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Jacuí Centro, Vale do Jaguari, Vale do Rio Pardo e Litoral (estas duas últimas incluídas parcialmente).

A expressão Metade Sul está relacionada a sua dimensão territorial, de aproximadamente 54% da área geográfica do RS e da distinção em relação à ocupação e uso das unidades produtivas: no Sul a grande propriedade rural, pouco diversificada e no Norte a média e pequena propriedade, mais diversificada. Porém, esta denominação é considerada por Pedro Silveira Bandeira (2000) como inadequada na atualidade. O pesquisador defende que estas características existiram antes do período de industrialização. Considera que atualmente existem três Rio Grandes. O Sul com a predominância da grande propriedade rural e a monocultura; o Norte com o predomínio de médias e pequenas propriedades e uma produção um pouco mais diversificada e o Nordeste, eixo entre a Região Metropolitana de Porto Alegre e Serra, mais industrializado (Assembleia Legislativa do RS, 1996).

Mesmo abrangendo mais da metade do território do Estado, a mesorregião tem pouco mais de 20% dos municípios gaúchos e uma população em torno de 25 % do total do RS. A reduzida densidade demográfica nem sempre foi assim, de acordo com Schneider e Lübeck(2003), a região concentrava em 1980 mais da metade da população do Estado. Com o passar dos anos este percentual foi reduzido para pouco mais de ¼ da população estadual.

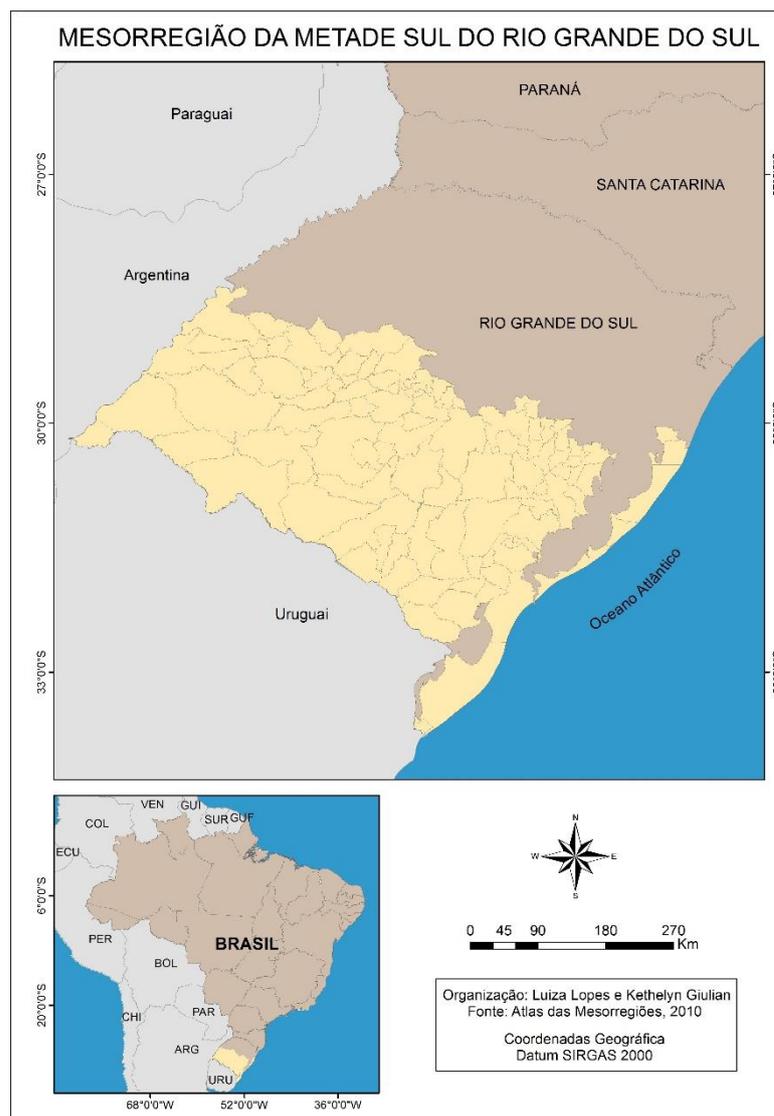
⁵⁰ A definição dos municípios que constituem cada mesorregião foi regulamentada pela Portaria nº 566, de 15 de março de 2007, do Ministério da Integração Nacional, D.O.U. 20/03/2007. A lista dos municípios da MESOSUL consta nos anexos desse documento.

⁵¹ Das 13 mesorregiões constituídas, somente duas estão localizadas dentro de um único estado. A Mesorregião Metade Sul do RS e a Mesorregião Alto Solimões.

⁵² Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram criados em 1991 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, regulamentados na Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, e tem por objetivo a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável. A criação dos COREDES atende ao dispositivo da constituição estadual, art. 167, referente à Política de Desenvolvimento Regional e Estadual. Art. 167: A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com a representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentro outros, todos eleitos em suas entidades representativas. A regionalização do RS corresponde a 28 áreas geográficas definidas a partir da discussão entre o Governo Estadual e os atores locais, atendendo as identidades regionais existentes. Para conhecer melhor a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS ver Bandeira (2010), Allebrandt (2009), Cargin (2011).

Esta perda demográfica é atribuída à “incapacidade das estruturas econômicas locais em reter população, o que fez com que o Sul se tornasse, ao longo de todo o período, origem de fluxos migratórios destinados a outras áreas mais dinâmicas (SCHNEIDER, LÜBECK, 2003, p. 109-110). Abaixo, apresenta-se o mapa da Mesorregião Metade Sul do RS.

Figura 5: Mapa da localização da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul



Fonte: Atlas das Mesorregiões, 2010, elaborado por Luiza Lopes e Kethelyn Giulian

Para compreender o atual contexto socioeconômico é importante fazer algumas considerações a respeito do processo de formação e ocupação do território. A ocupação de forma mais efetiva da mesorregião deu-se no início do século XVIII, permeada por intensas disputas territoriais entre os Impérios coloniais portugueses e espanhóis (SCHNEIDER e LÜBECK, 2003). Nesse período o Brasil iniciou a política de imigração, com o objetivo de

suprir a carência de mão-de-obra aos produtores de café, constituir uma classe média e promover a ocupação de terras, principalmente as localizadas no sul do país, até então ocupadas pelos índios e caboclos (ROCHA, 2000).

A forma como o território foi inicialmente ocupado está relacionada às extensões de terras doadas no período das sesmarias⁵³, fato que contribuiu para a formação das grandes e médias propriedades rurais, voltadas principalmente para a produção extensiva de gado. Segundo Jefferson Rocha (2000), a formação econômica do RS teve início nesse período com o predomínio da pecuária, trazida pelos colonizadores. “A exclusividade na atividade pecuária foi uma característica na formação econômica do Rio Grande do Sul desde a sua origem em meados do século XVIII. Esta atividade originou-se desde a vinda dos primeiros povoadores [...]” (p. 2). A pecuária foi responsável pelo destaque do extremo Sul do Estado na econômica nacional, principalmente no período das charqueadas, quando a carne salgada (charque) abastecia, principalmente, o mercado interno. Face ao domínio individual de grandes extensões de terras, desde este período, a região também se caracteriza pela alta concentração de renda e, conseqüentemente, pelas grandes disparidades sociais.

Conforme Leonardo Monastério (2002), o setor dinâmico regional, impulsionado pela produção de charque foi tão expressivo, principalmente para Pelotas, onde se concentrava o maior número de charqueadas⁵⁴, tanto que em 1920 o município detinha a oitava maior renda do país. A industrialização do charque impulsionou o desenvolvimento da economia da região, se utilizando-se principalmente da mão-de-obra escrava. Segundo Leonardo Monastério, “[...] a escravidão era o sustentáculo da charqueada pelotense” (2002, p. 89). Salaria que o uso do trabalhador cativo foi tão expressivo que Pelotas chegou a ocupar o terceiro lugar no país na utilização de mão-de-obra escrava.

Esses fatos influenciaram a atual estrutura produtiva regional caracterizada pela predominância da atividade agropastoril, em grandes propriedades, pouco diversificada e com expressiva concentração de renda⁵⁵.

Economicamente a região se caracteriza pela sua vocação agropastoril, alicerçada na pecuária de corte, na criação de bovinos, ovinos e equinos, na produção de arroz irrigado (a

⁵³ As “sesmarias” correspondem ao processo de transferência do direito ao uso de porções de terras, concedido pela Coroa Portuguesa com o propósito de ocupação, manutenção e controle do território. Esta concessão era dada por meio de uma relação de confiança e interesse. Uma sesmaria correspondia a uma medida padrão de aproximadamente 13.068 ha (ANDREATTA et al., 2009, p. 3)

⁵⁴ A localização de Pelotas; próxima ao porto do Rio Grande e de fácil acesso aos municípios produtores, facilitou a concentração das charqueadas no município.

⁵⁵ Para conhecer mais sobre as condições econômicas da Metade Sul ver estudo de Andréa Cristina Gromovski Hentz, *A Pobreza na Metade Sul do Rio Grande do Sul*, UFRGS, 2013.

partir da década de 1940) e, mais recentemente, no fortalecimento da fruticultura, na expansão do cultivo de soja e da introdução da olivicultura. A mesorregião é responsável por 69,67% dos bovinos e 90,44 % dos ovinos produzidos no Estado (FÓRUM MESOSUL, 2009) e por mais de 50% do arroz consumido no país. Na fruticultura se destaca o crescimento da produção de uvas, principalmente nas sub-regiões Fronteira Oeste e Campanha.

A mesorregião também se caracteriza pelo seu patrimônio natural constituído pela expressiva extensão do bioma Pampa, pelo clima temperado, com estações bem definidas e pela abundância de águas (banhados, rios, lagoas e laguna). Embora grande parte dos solos da região apresente limitações, por serem rasos ou com zonas de arenização, a existência de alto teor de argila contribui para a retenção da umidade adequada às pastagens. A abundância de águas e de umidade dos solos favorece a produção da cultura orizícola.

Referente ao patrimônio institucional, a região conta desde longa data como uma considerável quantidade de instituições de ensino e pesquisa, com Universidades Federais e Privadas⁵⁶, duas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e nove Centros de Pesquisa⁵⁷ da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO).

Destaca-se na mesorregião a localização do único porto marítimo do Estado, sendo considerado o segundo em importância⁵⁸ e o quarto em movimentação de cargas e contêineres no país. Conforme Schneider e Lübeck (2003), a Metade Sul ocupa uma situação privilegiada também no contexto das rotas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), encontra-se localizada geograficamente em um “ponto intermediário entre as duas maiores concentrações de mercado da América do Sul, que gera um potencial significativo para a diversificação da base econômica local, inclusive criando possibilidade de uma industrialização mais diversificada” (p. 116).

⁵⁶ Até o ano de 2003, das quatro Universidades Federais existentes no RS, três estavam localizadas na Metade Sul. A Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Fundação Universidade de Rio Grande (FURG).

⁵⁷ A Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária foi recentemente extinta pelo Governo do Estado. Na Metade Sul estava localizada em vários centros: FEPAGRO: Campanha (Hulha Negra), Campanha Meridional (Dom Pedrito), Cereais (São Borja), Florestal (Santa Maria), Forrageiras (São Gabriel), Fronteira (Santana do Livramento), Fronteira Oeste (Uruguiana), Sudoeste (Encruzilhada do Sul), e Sul (Rio Grande).

⁵⁸ Os portos são classificados de diferentes formas quanto a sua importância: pelo volume de cargas, pelo PIB gerado, pela movimentação, pela localização, etc. Segundo as estatísticas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o Porto ocupa o 4º lugar em movimentação portuária e, também, o 4º na movimentação de contêineres. (<http://web.antaq.gov.br/anuario/>). A Superintendência tem destacado a sua importância quanto à localização estratégica em relação aos demais portos marítimos do país. “Dotado de uma completa infraestrutura operacional o porto gaúcho é considerado o segundo mais importante porto do país para o desenvolvimento do comércio internacional brasileiro”. Conforme pode ser encontrado no site http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php

Entre os aspectos culturais a região tem sido caracterizada pelo perfil pouco associativista, sendo reconhecida com uma região de comportamento individualista⁵⁹.

Mesmo com todas essas características naturais e institucionais, a mesorregião se encontra entre as sub-regiões consideradas “estagnadas”, pois que apresenta baixos indicadores sociais e econômicos, principalmente quando comparados a parte norte do Estado. As potencialidades existentes na região não foram suficientes para contribuir com a mudança do quadro de baixo dinamismo e de desigualdades.

Um dos indicadores utilizados para a análise do desenvolvimento é o Produto Interno Bruto (PIB). O percentual de participação da Mesorregião MESOSUL tem se mantido em torno dos 18% do total do Estado do RS. Associando-se ao fato de a região ocupar mais da metade do território e contar com 25% da população do Estado, este percentual é considerado reduzido (FÓRUM MESOSUL, 2009).

Uma das causas atribuída à perda de dinamismo da Metade Sul se relaciona às diferentes ações administrativas, incidências fiscais e aplicações orçamentárias adotadas pelos governos Estadual e Federal em relação a esta região (RODRIGUES, s/d). Diferentes causas vêm sendo apontadas como fatores de agravamento da desigualdade intrarregional no Estado do RS. As dificuldades de mudança no cenário de perda de dinamismo e a insatisfação em relação às respostas dos Governos Estadual e Federal foi o fermento para a constituição, no início da década de 1990, de um movimento voltado para a emancipação política da Metade Sul, de criação de um novo Estado⁶⁰. Embora o movimento não tenha conseguido atingir o objetivo de aprovar a realização de um plebiscito, para autorizar a criação do novo Estado, por outro lado, a iniciativa conseguiu chamar a atenção dos Governos para a questão diferenciada de Metade Sul, que passou a fazer parte das Agendas dos Governos Estadual e Federal.

Uma das respostas a essa questão foi a criação do *Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul* (Programa RECONVERSUL), instituído em 1995, atendendo demanda do Estado do RS. Este programa consiste em uma linha de crédito do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), para o financiamento às empresas e ampliação de investimentos produtivos. Antonio Paulo Cargnin (2014) acrescenta ainda como respostas do Governo Estadual ao movimento da Metade Sul, a elaboração dos Estudos do Programa RS 2010, no Governo Antônio Britto, e o documento de referência dos Seminários Regionais de 1999, no Governo Olívio Dutra.

⁵⁹ Ver estudo realizado pela OCERGS no Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS, 2003.

⁶⁰ Antonio Paulo Cargnin também resgata este episódio, para conhecer melhor este tema ver CARGNIN, 2014.

O Governo Estadual também criou alguns instrumentos de financiamento, com critérios de elegibilidade que beneficiam a Metade Sul, como, por exemplo, o Fundo Operação Empresa do Estado do RS (FUNDOPEM), criado em 2003, visando promover o desenvolvimento socioeconômico, integrado e sustentável do RS, operacionalizado pela liberação de recursos financeiros às empresas⁶¹.

Cabe destacar que o tema também fez parte da Agenda do Poder Legislativo. Em 22 de agosto de 1995, foi instalada a Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul do Estado, da Assembleia Legislativa, tendo como objetivo principal discutir e identificar “soluções para os problemas históricos que a região enfrenta” (AL/RS, 2000, p. 5).

De maneira oposta ao discurso do baixo dinamismo da mesorregião, Osmar Nunes e Erica Karnopp (2013), defendem que a região possui um dinamismo próprio, adequado ao modelo produtivo regional. Destacam como diferencial: a produção de animais de raça europeia e de genética animal; a produção orizícola, responsável pela produção de 50% do arroz consumido no país, sendo esse o setor responsável pela introdução do uso de equipamentos industrializados pesados na agricultura nacional. Defendem que “[...] ao considerar a carne que, além do mercado interno, também é voltada para o mercado externo, e o arroz, que possui uma fatia considerável do mercado nacional brasileiro (50%), torna-se incoerente denominar esta região, [...] como atrasada ou pouco dinâmica” (p. 21). Os autores propõem a realização de estudos comparativos entre outras regiões com as mesmas características produtivas para a atribuição de graus de desenvolvimento mais adequados.

Muito teria a ser apresentado em relação às características e entraves atribuídos a Metade Sul, informações a esse respeito podem ser encontrados na literatura disponível (MONASTÉRIO, 2002; NUNES, KARNOPP, 2013; FÓRUM MESOSUL, 2009, SCHNEIDER e LÜBKE, 2003) porém, o aprofundamento deste tema não se apresenta possível no espaço deste estudo.

4.1.2 A Gênese do Fórum da MESOSUL

A mobilização para a organização do Fórum MESOSUL começou em março de 2001, quando representações políticas e institucionais reunidas na Universidade da Região da Campanha (URCAMP) “deliberaram pela implementação de ações para um Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas - PROMESO”

⁶¹ Como o argumento mais forte dos discursos da desigualdade da Metade Sul em relação a outras regiões era a dimensão econômica, as posturas também eram na sua maioria economicistas.

(SCHNEIDER e LÜBECK, 2003, p. 3). Destaca-se a iniciativa voluntária dos diferentes atores regionais em constituir uma instância para a implementação do programa e de promover a construção dos projetos e ações de interesse regional, haja vista a não existência de um instrumento legal que determinasse tal iniciativa. A importância deste tipo de ação é destacada por Fernando Guilherme Tenório (2011). Segundo o autor “Poder estar presente em todos os momentos de implementação de uma política pública é o mote central de processos decisórios participativos, de arranjos institucionais que consolidam a democracia deliberativa” (p. 90). A instalação da estrutura responsável pela coordenação do processo de implantação do programa ocorreu oficialmente no dia 17 de outubro do mesmo ano, em reunião na Comissão de Economia e Desenvolvimento da Assembleia Legislativa do RS, com a denominação de *Pré-Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS*

Após a instalação do Pré-fórum, foram realizados seminários microrregionais para a apresentação do PROMESO, dos Programas do Governo Estadual para a Metade Sul, e para a discussão das propostas das microrregiões relacionadas ao desenvolvimento da Metade Sul. Segundo relatório do Fórum MESOSUL, nessa etapa foram envolvidos nas discussões do programa e das demandas mesorregionais mais de 900 representantes institucionais.

Os Seminários de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião, organizados pelos COREDEs, foram realizados no período de junho a agosto de 2002, nas microrregiões: Campanha (Bagé), em 14 de junho, Centro-Sul (Camaquã), 19 de julho, Central (Cachoeira do Sul), 05 de julho, Sul (Rio Grande), em 18 de julho, Fronteira Oeste (Alegrete), em 09 de agosto e o Vale do Rio Pardo (Santa Cruz), em 18 de agosto de 2002.

O documento “Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul” (2003), apresenta a síntese destes seminários: a programação proposta, espaços para palestras sobre os programas voltados para o desenvolvimento da mesorregião e discussão da proposta de políticas de integração, espaços para trabalhos em grupos para a discussão de temas de interesse da microrregião e mesorregião, relação das instituições representadas e participantes e as conclusões e propostas apresentadas pelos participantes.

Pela análise do documento é possível verificar o processo participativo adotado para a implantação do fórum, realizado a partir das discussões de cada microrregião, de significativa representação dos diferentes segmentos e instituições, com a presença do Governo Federal, representando pelo MI, do Governo Estadual, representado pelo Gabinete da Metade Sul, da Secretaria Estadual de Planejamento e dos Governos Municipais, todos acompanhados da representação de coordenadorias e secretarias, bem como a representação dos legislativos das

três instâncias. Percebe-se a presença das Universidades, Faculdades e Instituições de Ensino Técnico, organizações empresariais e de trabalhadores, agências de desenvolvimento, Conselhos Regionais e Municipais, sindicatos, cooperativas, clubes de serviços, órgãos de imprensa, organização de estudantes, clube de mães, entre outros. Não foi possível identificar, nas informações contidas no documento, a presença de representação de movimentos sociais, partidos políticos e atores individuais.

O envolvimento de movimentos sociais e de atores individuais, nas discussões sobre o planejamento do desenvolvimento, poderia permitir a inclusão de demandas específicas, nem sempre evidenciadas pelas instituições formais. Da mesma forma, a participação de representantes dos partidos políticos contribuiria para o fortalecimento das propostas junto à agenda política dos poderes executivo e legislativa nas diferentes instâncias.

A institucionalização do Fórum MESOSUL se dá oficialmente no dia 10 de dezembro de 2002, por meio da assinatura de um protocolo de Cooperação subscrito por 35⁶² Instituições Públicas e Privadas, representativas dos diferentes segmentos da sociedade (trabalhadores e empresários urbanos e rurais, cooperativas, agências de desenvolvimento, universidades, executivos estadual e municipais, centros de pesquisas, bancos de fomento).

No quadro abaixo, apresenta-se a composição do Fórum MESOSUL no momento da assinatura do protocolo de cooperação entre as instituições interessadas e comprometidas com a constituição de uma instância de planejamento e gestão da Mesorregião Metade Sul do RS.

⁶² O Fórum MESOSUL foi constituído inicialmente por 35 instituições. Por solicitação de adesão foram sendo incluídas outras instituições representativas de diferentes segmentos como, por exemplo, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RS (FETAG), da Central Única dos Trabalhadores do RS (CUT-RS), Organização de Trabalhadores Sem Terra de Piratini e Hulha Negra.

Quadro 1: Composição do Fórum da MESOSUL em dezembro/2002

SEGMENTO	INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES
Governo Federal	Ministério da Integração Nacional – Gerente da Mesorregião Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
Governo Estadual	Secretaria Estadual de Planejamento
Legislativos Estaduais e Municipais	Assembleia Legislativa (AL) União dos Vereadores do RS (UVERGS)
Governos Municipais	Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS)
Organizações Empresariais	Federação das Indústrias do RS (FIERGS) Federação da Agricultura do RS (FARSUL) Federação das Associações Empresariais do RS (FEDERASUL) Federação de Bens e de Serviços do RS (FECOMÉRCIO) Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RS (SEBRAE-RS) Associação Gaúcha de Empresas Florestais (AGEFLOR)
Organização de Trabalhadores	Força Sindical
Conselhos Regionais de Desenvolvimento	COREDEs: Campanha, Central, Centro- Sul, Fronteira Oeste, Litoral, Sul, Vale do Rio Pardo, Jacuí Centro e Vale do Jaguarí
Universidades, Faculdades e Centros de Educação Tecnológicos	Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), universidade da Campanha (URCAMP), Universidade de Santa Cruz (UNISC), Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), Faculdade da Região Centro Sul (FUNDASUL) Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS) Universidade Franciscana de Santa Maria (UNIFRA) Universidade Regional Integrada (URI – Santiago)
Cooperativas	Sindicato e Organização das Cooperativas do RS (OCERGS)
Centro de Pesquisa	Embrapa Clima Temperado (EMBRAPA)
Agências de Desenvolvimento	Agência de Desenvolvimento de Rio Pardo (ADRP) Agência de Desenvolvimento Rota 21 (CASISC)

Fonte: Dados do Protocolo de Cooperação do Fórum MESOSUL (SCHNEIDER e LÜBKE, 2003, p. 98-101).

O Protocolo de Cooperação teve por objetivo a instituição do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do RS, designado como Fórum MESOSUL. Segundo o parágrafo único, da Cláusula primeira, que trata do objeto, cabe às instituições partícipes do Protocolo a conjugação de esforços e mútua cooperação com vista à implementação do Fórum MESOSUL e ao cumprimento dos seus objetivos, respeitadas as competências e atribuições, princípios norteadores e as finalidades de cada signatário” (SCHNEIDER e LÜBECK, 2003, p. 101).

O Caráter participativo do Fórum está explicitado na cláusula que trata do objetivo geral do Fórum, cujo propósito é a “redução das desigualdades inter e intrarregionais, por meio da promoção do desenvolvimento econômico e social [...], em base ambientalmente sustentável, através da articulação de atores e do fortalecimento da cooperação intermunicipal, interestadual e internacional”⁶³ (SCHNEIDER e LÜBECK, 2003, p. 101).

⁶³ Tendo em vista a localização da mesorregião em grande parte da faixa de fronteira, o protocolo já estabelece como competência de o fórum contribuir para as ações de cooperação com os países limítrofes.

O protocolo estabelece, na cláusula sétima e última, a responsabilidade pela publicação da súmula do referido documento a ser promovida pela Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento, no âmbito estadual, e pela Secretaria de Programas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, no âmbito federal (SCHNEIDER e LÜBECK, 2003). Embora o Fórum MESOSUL não tenha sido instituído por meio de dispositivo legal e governamental, a responsabilidade compartilhada entre os Gestores Estadual e Federal na publicação da súmula do protocolo, além da assinatura dos representantes governamentais no protocolo, evidencia o envolvimento efetivo dos executivos estadual e federal na constituição do novo arranjo institucional.

Portanto, o novo arranjo institucional constituído para atuar no planejamento e na gestão da mesorregião surge de um acordo de cooperação firmado entre instituições públicas e privadas, com a representação do mercado, das instituições acadêmicas e da sociedade civil organizada, motivado e integrado pela representação dos governos, mas organizado na forma de instituição privada, fora da estrutura do Estado. Acordo este constituído como espaço de discussão e deliberação das ações de interesse do respectivo território.

A institucionalização do novo arranjo deliberativo foi iniciada com a elaboração e aprovação do Estatuto Social do Fórum MESOSUL⁶⁴, estabelecido como organização da sociedade civil de direito privado e sem fins lucrativos. Segundo o art. 3º do Estatuto, o Fórum tem como finalidade: “*a articulação dos atores regionais, o fortalecimento da cooperação intermunicipal, interestadual e internacional, visando à promoção do desenvolvimento sustentável [...]*” (FÓRUM MESOSUL, 2010, p. 1).

Para os fins desta pesquisa, é importante destacar na análise do Estatuto do Fórum MESOSUL, os princípios que norteiam as suas ações, sendo eles:

- I a **autonomia** político-institucional; II - **pluralidade** e a busca de **consensos**; III - a **formação de parcerias e a cooperação**; IV - a **integração e a articulação** entre as entidades públicas, privadas e da sociedade civil que atuam na Mesorregião; V - a regionalização das políticas de desenvolvimento, inclusive das já existentes; VI - a construção de identidade mesorregional; VII - a garantia da continuidade de ações decorrentes das políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da Mesorregião; VIII - a **garantia da participação plural, sem discriminação de qualquer natureza**; e IX - a garantia do caráter propositivo ... (grifo nosso) (FÓRUM MESOSUL, 2010, p. 1-2).

Importante destacar que a composição do fórum tem como princípios orientadores o respeito às diferentes formas de organizações existentes na Mesorregião, o tratamento

⁶⁴ O Estatuto Social foi aprovado em 2006, sendo alterado, posteriormente, em 2010, para atender às exigências do novo código civil.

equitativo dos interesses das instituições integrantes do Fórum e a pluralidade na composição da Mesorregião (art. 6º). Segundo o art. 7º “o Fórum MESOSUL é composto por representantes de entidades públicas, privada e da sociedade civil organizada, inclusive do terceiro setor, com atuação relevante para o desenvolvimento da Mesorregião” (FÓRUM MESOSUL, 2010, p. 3). Um dos questionamentos que se apresenta durante a reflexão sobre a composição e organização do Fórum, definida pelo Estatuto Social, diz respeito à forma utilizada para avaliar quais as entidades são consideradas “relevantes” para o desenvolvimento da Mesorregião?

O Estatuto apresenta em seu art. 11 a composição da representação do Fórum MESOSUL, detalhando as Instituições signatárias do Protocolo de Cooperação, mas abrindo espaço para novas adesões. Conforme Parágrafo único do art. 11, “Podem ainda integrar a Assembleia Geral entidades e/ou organizações aprovadas pela Assembleia Geral” (FÓRUM MESOSUL, 2010, p. 4).

O Estatuto Social ainda define os direitos dos associados⁶⁵, conforme art. 8º,

I - participar de todas as atividades desenvolvidas de acordo com as finalidades sociais; II - participar das Assembleias Gerais, discutindo e votando os assuntos que forem propostos; III - votar e ser votado para o cargo social; IV - propor à Assembleia Geral as medidas que julgar de interesse social; V - solicitar à Assembleia Geral o seu desligamento, mediante encaminhamento de documento ao Presidente; VI - requerer esclarecimentos sobre as atividades do FÓRUM MESOSUL e de sua situação de associado; e VII - solicitar, quando necessário, as Atas das Assembleias Gerais Ordinárias relacionadas ao exercício e, se for o caso, o exame da aplicação dos recursos recebidos (FÓRUM MESOSUL, 2010, p. 4).

A estrutura administrativa se organiza a partir de seis instâncias: Assembleia Geral, Diretoria, Conselho Fiscal, Membros Honorários, Comitês Técnicos, Comissões Setoriais e Comitê Gestor⁶⁶. A Assembleia Geral é a instância máxima de deliberação e é formada por todos os representantes institucionais⁶⁷ que constituem o Fórum MESOSUL. A Diretoria é

⁶⁵ Para atender ao direito previsto no inciso III, - votar e ser votado para o cargo social, o texto do Estatuto Social aprovado em 2006 foi alterado em 2010. No Estatuto Social de 2006, o Art. 16 definia a composição da Diretoria. “A Diretoria do FÓRUM MESOSUL deve ser constituída obrigatoriamente por representantes de cinco entidades representativas, sendo: I - um representante dos órgãos públicos; II - um representante das entidades empresariais; III - um representante das universidades; IV - um representante das entidades de trabalhadores; e V - um representante dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs. O propósito era garantir a representação dos principais segmentos na gestão do fórum, evitando o predomínio de um mesmo segmento”.

⁶⁶ Os Comitês Técnicos e Gestor foram incluídos na reformulação do Estatuto em 2010. São instâncias de aconselhamento e orientação da Diretoria.

⁶⁷ Os representantes institucionais são indicados pelo seu segmento. A forma como cada indicação é feita fica a critério das instituições/organizações membros.

composta por um Presidente, dois Vice-presidentes, dois Secretários e dois Tesoureiros, eleitos entre os membros da Assembleia Geral. A diretoria do Fórum é eleita para um período de dois anos, sendo a presidência alternada entre representantes das nove microrregiões. A Diretoria tem como principal competência coordenar as atividades administrativas do Fórum. O Conselho fiscal é formado por três membros titulares e três suplentes, eleitos entre os membros da Assembleia e tem como atribuição dar parecer a respeito dos assuntos específicos da mesorregião e acompanhar a execução dos projetos. De acordo com o art. 25, parágrafo I, compete ao Conselho Fiscal a análise e a emissão de parecer sobre: as atividades do fórum; as prestações de contas e os balanços dos exercícios.

A instância dos Membros honorários foi criada para integrar lideranças políticas e sociais, tais como: Governadores, Senadores, Deputados, Presidentes de Associações de Municípios e de Câmaras de Vereadores, Ex-presidentes do Fórum MESOSUL e outros atores regionais que não fazem parte da Assembleia Geral, mas que podem contribuir para o fortalecimento do processo de desenvolvimento da mesorregião.

O Conselho Gestor é constituído pelos Presidentes dos COREDEs abrangidos pela mesorregião e tem como papel principal acompanhar a execução dos projetos em implantação ou em andamento e fazer a articulação das ações relativas ao seu desenvolvimento efetivo nas suas respectivas microrregiões (FÓRUM MESOSUL, 2010).

As Comissões Setoriais e os Comitês Técnicos são instâncias de assessoramento técnico da Diretoria nas deliberações e encaminhamentos, realizando estudos, propondo soluções e acompanhando os projetos dentro das suas áreas de conhecimento.

De acordo com o art. 13, a periodicidade das assembleias é semestral, devendo ser convocadas por Edital, expedido por meio eletrônico, com antecedência mínima de oito dias (parágrafo 2 do mesmo artigo) (FÓRUM MESOSUL, 2010).

Finalmente, quanto ao processo de deliberação previsto no Estatuto Social, no art. 15, parágrafo 4º, orienta para a tomada de decisão se dará prioritariamente por consenso. A opção pelo voto deverá ser alternativa nos casos onde não for possível o entendimento mútuo.

§ 4º A Assembleia deve procurar decidir por consenso, devendo suas deliberações consensuais ser registradas em ata, com vistas às providências que se fizerem necessárias. § 5 Nos casos em que não houver consenso, a decisão é tomada através do voto dos associados presentes (FÓRUM MESOSUL, 2010).

Quanto à trajetória de atuação do Fórum, identifica-se no Relatório do Fórum MESOSUL 2002-2004, que o período posterior a sua criação foi de intensa atividade de

discussão e planejamento das questões de interesse regional, com notada presença da representação dos governos nas três instâncias e de diferentes segmentos sociais.

Temas de interesse regional também passaram por um processo de discussão coletiva e aberta. Foram realizados eventos voltados para setores que almejavam o reconhecimento da Cadeia ou Arranjo Produtivo Local (APL). Destacam-se os casos da realização do Seminário Internacional de Rochas Ornamentais, realizado em setembro de 2002 e o III Seminário “O setor florestal: oportunidade e negócios”, realizados em novembro de 2002, com atividades organizadas pelo Grupo de Trabalho em Cadeias Produtivas, do Fórum MESOSUL. As informações sobre o tema e os respectivos encaminhamentos foram publicados na forma de anais⁶⁸. Trata-se de temas complexos em função dos impactos ambientais que podem provocar e que necessitam ser discutidos coletivamente, na medida em que a sustentabilidade ambiental é um dos princípios do programa.

Outro momento de envolvimento dos atores locais/regionais no processo de planejamento da Mesorregião pode ser identificado na realização do projeto: Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS (2003), coordenado pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do RS (OCERGS), em parceria com o Fórum MESOSUL, o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria Especial de Combate às Desigualdades Regionais do RS. Teve como objetivo:

Viabilizar a ação conjunta do cidadão, das famílias rurais e urbanas, das associações e entidades de classe, envolvendo-as no processo de desenvolvimento sustentável, em busca da melhoria das condições de vida e da distribuição de renda, levando-se em conta o associativismo como instrumentos básicos de desenvolvimento (OCERGS, 2003, p. 10).

Destaca-se nesta atividade o processo de construção do produto final, traduzido no documento - Metade Sul: um espaço de ações propositivas⁶⁹. O trabalho foi desenvolvido a partir da realização de Seminários Municipais para a definição de planos para o trabalho nas comunidades, de Workshops para a elaboração dos diagnósticos e construção da visão de

⁶⁸ Os resultados dos trabalhos podem ser conhecidos nas seguintes publicações: Anais do Seminário de Rochas Ornamentais da Metade Sul, Lélío Luzardi Falcão, organizador, Pelotas, RS, 2002 e Anais do III Seminário do Setor Florestal- O Setor Florestal: uma rodada de negócios, Pelotas, RS, 2002.

⁶⁹ Para conhecer os resultados deste projeto ver OCERGS, Metade Sul: um espaço de ações propositivas, organizado por Paulo Peixoto de Albuquerque, Porto Alegre, RS, 2003.

futuro e de Seminários microrregionais, voltados para a validação das propostas encaminhadas nos encontros municipais⁷⁰.

Segundo o Coordenador Wilson Ghignatti, a diferença deste projeto é de que as prioridades para o desenvolvimento da região surgiram das “forças vivas das comunidades” (OCERGS, 2003, p. 10). O documento destaca, ainda, uma das principais conclusões dos participantes dos seminários, que apontaram o associativismo e o cooperativismo como ferramentas essenciais para a mudança da cultura individualista da região, propondo a transformação da cultura individualista “para uma cultura coletiva que certamente conduzirá à verdadeira organização social dos municípios que alcançarão o desenvolvimento e a inclusão social” (OCERGS, 2003, p. 10).

O desenvolvimento desse projeto deu ao Fórum MESOSUL a possibilidade de aprofundar a discussão sobre as potencialidades e entraves para o desenvolvimento do território a partir do entendimento dos próprios atores locais, tendo em vista que os seminários foram municipais e abertos à participação direta da sociedade civil.

Na direção da transparência e da visibilidade das decisões e encaminhamentos, pode-se destacar a criação do Portal MESOSUL⁷¹, criado pela equipe da Universidade de Santa Cruz (UNISC), instituição que integra o Fórum. O Portal MESOSUL teve como principal propósito implantar uma rede de comunicação que possibilitasse a divulgação de informações das ações do Fórum MESOSUL e das regiões, disponibilizar dados, divulgar notícias e eventos de interesse do desenvolvimento da MESOSUL, bem como, criar espaços de debates na forma de fóruns, chats e discussões de temas relacionados ao interesse regional, webmail, fale conosco e links de interesse do desenvolvimento da Mesorregião.

Na análise dos documentos do Fórum MESOSUL identifica-se um intenso trabalho de envolvimento da sociedade na discussão das ações necessárias ao desenvolvimento da mesorregional. O primeiro momento foi durante o processo de implantação do Fórum, nos seminários regionais. O segundo, com o desenvolvimento do Projeto Associativismo e Cooperativismo, intercalados por eventos mesorregionais e internacionais de discussão de temas específicos, como o caso das discussões das Cadeias de Rocha Ornamentais, Mármore e Granitos e Florestal Moveleira. As atividades realizadas nesse período foram financiadas

⁷⁰ Foram realizados Seminários e Workshop em 107 municípios (2 fora da Mesorregião), sendo 3 em intendências fronteiriças do Uruguai.

⁷¹ O Portal MESOSUL foi encerrado em 2012, a falta de recursos financeiros para auxiliar na manutenção deste instrumento levou a UNISC a suspender as atividades do Portal.

com recursos do orçamento do MI, previstas no PPA 2000 – 2003, complementadas com as contrapartidas dos parceiros.

O processo de tomada de decisão de forma coletiva pode ser verificado na rotina das Assembleias Gerais Ordinárias, realizadas semestralmente. Os registros mostram que as plenárias eram dedicadas à análise e aprovação dos planos, programas e projetos a serem desenvolvidos na mesorregião. Bem como, para discutir os projetos e ações em andamento. O número dos participantes era considerável, embora sempre menor que a totalidade dos membros. A representação microrregional era garantida pela presença dos representantes dos COREDEs.

A partir de 2003, com a criação da PNDR o PROMESO foi considerado programa prioritário da política pelo MI. O fortalecimento do programa e a existência de um conjunto de prioridades aprovadas pelos atores locais/regionais durante os Seminários regionais, em 2001, e pelo projeto *Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS*, em 2002. Nas discussões municipais, constituiu-se o ambiente favorável para a definição dos projetos a serem defendidos pelo Fórum junto a Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI, para serem financiados com os recursos do PROMESO. De 2003 a 2007, as atividades do Fórum foram dedicadas à definição e aprovação dos projetos prioritários para o desenvolvimento da mesorregião.

A atuação do Fórum MESOSUL foi efetiva no período de 2007 até 2010, com a realização de seminários, conferências e encontros para a discussão e deliberação de projetos e questões relativas ao desenvolvimento da Mesorregião, como os projetos que foram aprovados para o apoio às Cadeias Produtivas. Houve a discussão do Plano de Ação⁷² que foi elaborado de forma participativa, coordenado pelo Fórum MESOSUL e tecnicamente sistematizado pela Consultoria responsável, conforme orientações do MI.

O Fórum MESOSUL até o ano de 2010 se reunia ordinariamente a cada semestre, em Assembleia Geral, envolvendo os membros para discutir e deliberar sobre questões de interesse regional. A grande maioria das Assembleias Gerais era realizada em Porto Alegre, fora da mesorregião, pela facilidade de acesso para a maioria das sub-regiões, tendo em vista a inexistência de transporte coletivo diário entre as microrregiões. Isso se evidencia no número de participantes das assembleias realizadas no interior da mesorregião, sempre em menor número em relação aos encontros que tinham como local da capital do Estado.

⁷² O Plano de Ação da MESOSUL foi elaborado no período de setembro a dezembro de 2008.

A interiorização das discussões era facilitada pela atuação dos COREDEs, que realizam reuniões e assembleias periodicamente nas nove microrregiões e são integrados pela representação de diferentes segmentos da sociedade⁷³, atuam de forma articulada com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, existentes na totalidade dos municípios do RS. A participação direta da comunidade acontece durante as Assembleias Públicas realizadas para discussão dos planos ou nos Seminários, Audiências ou Fóruns abertos à participação da comunidade para temas específicos.

Do início das suas atividades até o final de 2010, o Fórum MESOSUL conseguiu discutir, elaborar e executar projetos previstos no planejamento da mesorregião. No quadro abaixo destacam-se os projetos desenvolvidos no período de 2004 - 2010 com recursos do Programa.

⁷³ Para conhecer melhor a composição e dinâmica de atuação dos COREDEs do RS, ver a lei nº 10.283/1994, disponível no site <www.coredesul.org.br>.

Tabela 3: Projetos executados pelo Fórum MESOSUL no período 2004 - 2010.

PROGRAMA	OBJETO	MUNICÍPIOS	VALOR TOTAL R\$
Fortalecimento da fruticultura	Implantação de núcleos de indução e diversificação produtiva para agricultores assentados e associados com base na fruticultura (Vitivinicultura)	Jaguari, Santiago, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, Alegrete, Rosário do Sul, Sant'Ana do Livramento, Quaraí, Barra do Quaraí, Uruguaiana, Itaqui, Cacequi, São Gabriel, Unistalda, Manoel Viana e São Francisco de Assis.	960.000,00
Cadeia de recursos minerais	Projeto de Lapidação para gemas e joias	São Martinho da Serra, Santa Maria, São Pedro do Sul, Toropi, Jari, Tupanciretã, Quevedos e Júlio de Castilhos.	521.000,00
Cadeia de recursos minerais	Projeto de lapidação e artesanato mineral	Quaraí, Barra do Quaraí e Santana do Livramento	497.612,00
Programa de florestamento e reflorestamento	Implantação, ampliação e reforma de viveiros florestais e fomento ao florestamento e reflorestamento	Alegrete, São Francisco de Assis, Hulha Negra, São Sepé, Rio Pardo, Morro Redondo e Camaquã.	1.114.000,00
Fortalecimento da fruticultura	Fruticultura	Manoel Viana, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Gabriel, Dom Pedrito, Aceguá, Hulha Negra, Candiota, Pedras Altas, Herval, Arroio Grande, Capão do Leão, Piratini, Canguçu, Encruzilhada do Sul e Eldorado do Sul.	3.796.000,00
Fortalecimento do cooperativismo	Produção de leite como instrumento de inclusão social do pequeno produtor (Mini-Laticínio)	Santa Vitória do Palmar	180.396,50
Programa de fortalecimento da fruticultura	Centro Regional de Vitivinicultura	Jaguari, Santiago, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, Alegrete, Rosário do Sul, Sant'Ana do Livramento, Quaraí, Barra do Quaraí, Uruguaiana, Itaqui, Cacequi, São Gabriel, Unistalda, Manoel Viana e São Francisco de Assis.	353.000,00
Programa de reflorestamento	Aquisição de máquinas e equipamentos	Morro Redondo	109.000,00
Fortalecimento do cooperativismo	Apoio a agroindústria familiar, através da aquisição e equipamentos para a adequação de 30 alambiques da Cachaça	São Pedro do Sul, Jaguari e Mata	594.300,00
Programa de piscicultura	Piscicultura	Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Restinga Seca, São Sepé e Vila Nova do Sul	579.643,38
Fortalecimento do cooperativismo	Sementes agroecológicas	Candiota, Aceguá, Herval, Piratini, Pinheiro Machado, Canguçu, Hulha Negra e Santana do Livramento	479.799,00
Fortalecimento da Cadeia Moveleira	Centro Gestor de Inovação da Rede Moveleira da Metade Sul do Rio Grande do Sul	Santa Maria, São Gabriel, Rosário do Sul, Santiago, São Borja, Alegrete, Uruguaiana, Barra do Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé e Caçapava do Sul	1.174.554,00
Fortalecimento da agricultura familiar	Agricultura Familiar	Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde	160.375,43
Fortalecimento da agricultura familiar	Agricultura Familiar	Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde	168.090,81
Fortalecimento da agricultura familiar	Agricultura Familiar	Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde	112.800,16
Fortalecimento da fruticultura	Aquisição de máquinas e equipamentos destinados a estruturar o Centro de Produção de Amoras	Candelária, Encruzilhada do Sul, Passo do Sobrado e Santana da Boa Vista	357.000,00
Total aproximado			11.157.571,28

Fonte: Informações extraída da Relação de projetos da Secretaria de Programas Regionais do MI, s/d.- Elaborado pela autora.

Conforme pode ser observado na relação dos projetos desenvolvidos, foram privilegiadas atividades mais voltadas à agricultura familiar ou atividades de fortalecimento de novos arranjos produtivos, como é o caso da lapidação de gemas e joias, de agroindústrias voltadas para a vitivinicultura e cachaça e de apoio a setores não tradicionais, como é o caso de setor moveleiro. Além disso, foram priorizados a produção de sementes orgânicas e o desenvolvimento da fruticultura junto aos assentamentos rurais.

Face às características da mesorregião, os projetos desenvolvidos demonstram relativa coerência com o diagnóstico e ações apontadas para o desenvolvimento, tais como, a diversificação produtiva e o fortalecimento da pequena e média propriedade rural.

Em setembro de 2010 o Fórum MESOSUL participou da segunda edição do programa de intercâmbio entre os espaços prioritários da PNDR e a União Europeia. A Mesorregião Metade Sul do RS integrou a mostra internacional realizada durante o Seminário *Open Days*, em Bruxelas, apresentando a experiência do Arranjo Produtivo Local da movelaria, apoiado pelo Programa de Fortalecimento de APL, com recursos do PROMESO.

A partir de 2011 iniciou-se a um processo de desmobilização provocado pela falta de respostas do MI frente às demandas apresentadas pelo Fórum MESOSUL e por dificuldades internas de gestão. Aos poucos, as reuniões passaram a ser menos frequentes, sendo realizadas para decisões a respeito de temas específicos como, por exemplo, as discussões da fase II da PNDR, realizadas entre 2012 e 2013 e a discussão do traçado da Ferrovia Norte-Sul, em 2014.

4.2 A TRAJETÓRIA DO FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL (MESO MERCOSUL)

Como poderá ser observado a seguir, a MESO MERCOSUL é a mesorregião que possui o maior número de municípios na sua área de abrangência. Situada em três Estados da Região Sul, o maior número de municípios da Mesorregião pertence ao Estado do RS. Estes números chamam a atenção pelo fato de somente o número de municípios pertencentes ao RS ser maior do que o total de unidades municipais das outras mesorregiões. E, em segundo lugar, pelo fato de que, somadas as unidades da porção do RS pertencentes à MESO MERCOSUL, as 105 unidades municipais da MESOSUL totalizam mais de sessenta e seis por cento (66%) dos municípios RS enquadrados como “Região Estagnada” segundo os critérios de classificação das mesorregiões definidos pelo MI⁷⁴.

⁷⁴ Os critérios de elegibilidade da PNDR são definidos a partir do cruzamento de dois indicadores prioritários: Taxa de variação do PIB per capita e Renda Domiciliar Monetária Mensal Per Capita.

Embora a Mesorregião envolva um expressivo número de municípios do RS, as características histórica, geográfica, social e cultural se diferenciam em vários aspectos da Mesorregião MESOSUL, assim como a trajetória de organização da mesorregião e constituição do arranjo institucional responsável pela gestão do território.

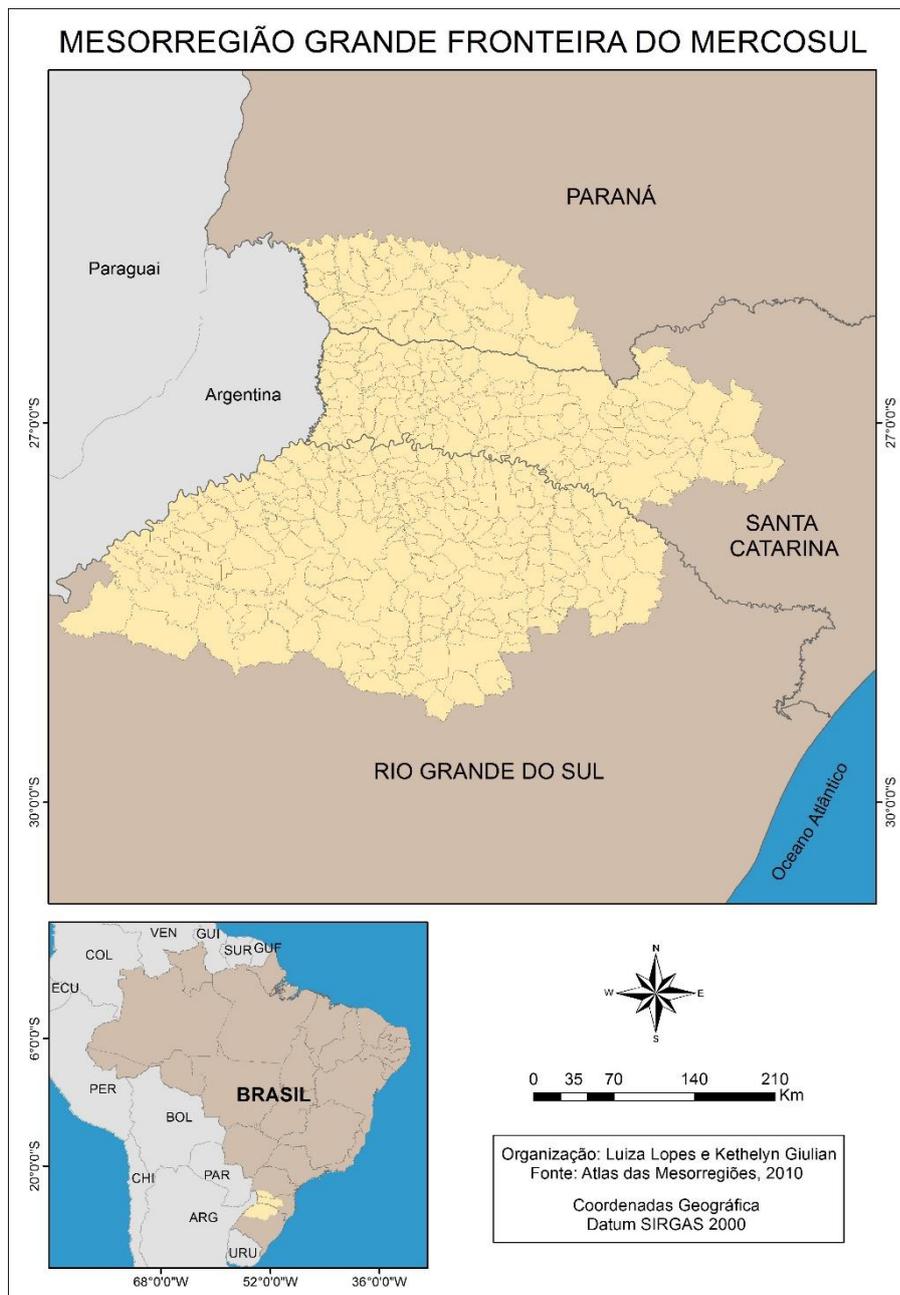
Apresentam-se a seguir as principais características da mesorregião, consideradas mais relevantes para a análise da trajetória de atuação do Fórum MESO MERCOSUL.

4.2.1 Características da Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL

A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul é constituída por 396 municípios⁷⁵ e envolve os três Estados da Macrorregião Sul, assim distribuídos: 223 municípios do noroeste do RS, 131 municípios do oeste de Santa Catarina (SC) e 42 municípios do sudoeste do Paraná (PR). Possui uma área total de 120.763 Km² e uma população estimada em 4 milhões de habitantes. O grau de urbanização da mesorregião é de aproximadamente 65%, percentual considerado relativamente baixo se comparado ao nacional. A região é marcada pelo predomínio de pequenos municípios (com até 20 mil habitantes), sendo que em 2006, dos 396 municípios da mesorregião, 345 se enquadravam nesta faixa (BRASIL/MI/ FÓRUM MESO MERCOSUL, 2007, FÓRUM MESO MERCOSUL/FGV, 2003). Abaixo o mapa da Mesorregião MESO MERCOSUL.

⁷⁵ Número de municípios que constituem a Mesorregião MESO MERCOSUL foi sendo modificado durante o processo de implantação do PROMESO. Inicialmente o desenho proposto pelo MI abrangia municípios da região da Serra do RS. Após discussões com o Fórum da MESO MERCOSUL este número foi modificado de 415 para 396, formalizado pela Portaria nº 566, de 15/03/2007. Em alguns documentos do MI e do Fórum da MESO MERCOSUL, aparecem também outros totais (381). Optou-se por utilizar o número de municípios de acordo com a Portaria de Instituição da PNDR (ver relação nos anexos).

Figura 6: Mapa da localização da Mesorregião MESO MERCOSUL



Fonte: Atlas das Mesorregiões, 2010, elaborado por Luiza Lopes e Kethelyn Giulian

Dois fatores caracterizam a identidade da mesorregião. A primeira se refere à formação da identidade histórica constituída a partir da chegada dos imigrantes europeus, principalmente italianos e alemães; a segunda é a sua identidade geográfica relacionada à proximidade com as Bacias Hidrográficas do Rio Uruguai e do Rio Iguaçu.

Porém, quanto ao relevo, a mesorregião possui características bastante heterogêneas, com áreas planas e onduladas, fator determinante da forma de utilização do solo e da cultura a ser produzida, bem como dos equipamentos necessários para melhorar a produtividade. No

que se refere à qualidade dos solos, a mesorregião possui solos relativamente férteis. A vegetação natural situada na junção de três ecossistemas, o ecossistema Floresta Mista Tropical, com predominância de Mata de Araucárias, e os ecossistemas: Campos Temperados (campanhas gaúchas) e Cerrados. Com a prática do desmatamento, a divisão entre estes ecossistemas são pouco perceptíveis. A expansão da fronteira agrícola foi modificando a vegetação nativa e a floresta de araucárias praticamente desaparece, dando espaço à produção da pecuária extensiva, posteriormente ocupada pela cultura da soja e do milho.

No referente à construção histórica da mesorregião, antes da chegada dos imigrantes europeus, a região era ocupada por tribos indígenas (Kaingang e Guaranis), sendo este o primeiro sistema agrário da região, sistema que teve forte influência dos Padres Jesuítas no período das Missões. A região também foi ocupada pelos Caboclos⁷⁶, cuja atividade produtiva muito se assemelhava à indígena. Um dos excedentes importantes deixado pelos caboclos foi o cultivo da erva-mate. Destaca-se a ocupação dos povos nativos no caso da Mesorregião MESO MERCOSUL, pela influência mais intensa que exerceram no processo de produção regional.

A ocupação da parte norte do Rio Grande do Sul e do sudoeste do Paraná ocorre em meados do século XIX, considerada tardia, em relação às outras porções dos Estados do RS e do PR, o que contribui para a semelhança entre estas duas sub-regiões. Um dos principais movimentos que marcou a aproximação e a constituição de uma identidade semelhante, referentes aos três territórios, foi o processo de expansão da fronteira agrícola do Rio Grande do Sul, ocupando principalmente o oeste de Santa Catarina e o sudoeste do Paraná. Entre as causas atribuídas a esse movimento migratório se destaca a fuga das guerras que vinham sendo travadas no Sul do Rio Grande do Sul e a busca dos colonos gaúchos por novas terras, face ao esgotamento dos solos, causado pelo uso intensivo. Portanto, a formação do território da Mesorregião se originou do processo de imigração, principalmente dos italianos e alemães, tendo também sido ocupado por outras etnias em menor número e pela migração de colonos gaúchos.

Em se tratando da possível existência de uma identidade mesorregional na MESO MERCOSUL, estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, sobre a experiência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, indica uma similaridade, do ponto de vista cultural, entre as três sub-regiões que compõem a mesorregião, baseada na reprodução do processo de colonização do Rio Grande do Sul nos outros Estados, realizado por gaúchos,

⁷⁶ A origem dos Caboclos não é muito bem definida, mas sua formação é atribuída à miscigenação ente índios e brancos.

filhos de imigrantes. O estudo aponta afinidades entre as sub-regiões geradas pela semelhança: as formações históricas, as atividades econômicas geradas, o contingente populacional, representações sociais e de capital social⁷⁷. Destaca-se o desenvolvimento “[...] do sentido participativo e associativista, os gaúchos – primeiros ocupantes da região possuidora de heranças bem fortes para tanto. Foram os herdeiros do espírito revolucionário da república guarani, no caso as Missões Jesuíticas” (FÓRUM MESO MERCOSUL/FGV, 2003, p. 136).

A atividade agropecuária e a agroindústria representam a estrutura da sua base produtiva, com o predomínio das lavouras temporárias de milho, trigo e soja, gado de leite e de corte - no Rio Grande do Sul; a extração de madeira (pinho), suínos⁷⁸ e aves - em Santa Catarina e a produção de erva-mate, milho e suínos no Paraná. Estudo realizado pela FGV (2003) identifica que uma característica peculiar à MESO MERCOSUL é a associação de atividades agrícolas e pecuárias em um único estabelecimento, observadas em apenas duas regiões do país: no Nordeste e no Sul (FÓRUM MESO MERCOSUL/FGV, 2003, p. 85).

Análise situacional realizada pelo Fórum MESO MERCOSUL constata que a mesorregião está vivenciando um momento de “ruptura com a autossuficiência e uma crescente especialização alcançada pela pequena unidade produtiva de base familiar”, alertando para o risco do enfrentamento de um quadro de estagnação econômica causado pelo uso da exploração intensiva dos minifúndios no longo prazo, dependendo do tipo de cultura explorada (BRASIL/MI/FÓRUM MESO MERCOSUL, 2007, p. 29). Outro aspecto levantado reporta ao problema de esgotamento das reservas florestais, resultante da extração e beneficiamento da madeira, principal sustentação econômica da região por muitas décadas, necessitando passar por um processo de reformulação e modernização tecnológica da atividade de reflorestamento, das indústrias de papel e celulose e a retomada da indústria moveleira (BRASIL/MI/FÓRUM MESO MERCOSUL, 2007, p. 29).

Segundo o MI, a região apresenta um “empobrecimento relativo”, provocado pela falta de inovação tecnológica e pela dificuldade de acesso das pequenas propriedades rurais aos mercados (local, regionais e nacionais). Como consequência, apresenta uma situação de precariedade das condições de vida de boa parte da população, expressa no baixo acesso a

⁷⁷ O sentido de capital social aqui utilizado se refere ao conceito construído por Robert Putnam e se relaciona às práticas sociais, normas e relações de confiança e cooperação entre cidadãos, facilitando o benefício mútuo. Ver Robert Putnam, et al, 2002.

⁷⁸ A Mesorregião MESO MERCOSUL é considerada um dos únicos lugares do país na produção de suínos (FÓRUM MESO MERCOSUL/FGV, 2003), sendo Santa Catarina o maior produtor de suínos do país. Porém, esta produção vem enfrentando problemas com a poluição das águas, causadas pelo excesso de resíduos suínos.

serviços básicos, tais como saneamento, atendimento da saúde e da educação. Essas condições têm contribuído para o aumento do êxodo rural e da emigração regional (BRASIL/MI, 2009, p. 31).

A mesorregião é destacada pelo capital social e institucional existente, com instituições consolidadas e de forte atuação regional, como as Universidades Regionais Comunitárias⁷⁹, as Associações de Municípios, os Consórcios Municipais e as Agências de Desenvolvimento Regional. A cultura associativista e cooperativista é marcante na região, o que tem possibilitado a resistência frente às dificuldades enfrentadas e avanços na construção de consensos sobre temas importantes para a mesorregião, como é o caso da influência da Mesorregião na definição da implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul. A dificuldade na construção do entendimento em relação a este tema é destacada no informativo nº 8 do Fórum MESO MERCOSUL. A notícia comemora os avanços no processo de implantação da referida Universidade Pública e na redução das resistências por parte das Universidades Regionais Comunitárias, que se ressentiam pela instalação de mais uma universidade regional⁸⁰ (FÓRUM MESO MERCOSUL, 2007. p. 7) e pelo entendimento da necessidade de construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai⁸¹ (FÓRUM MESO MERCOSUL/FGV, 2003).

Como principal movimento protagonizado pela mesorregião, relacionado ao “baixo dinamismo” regional, destaca-se o movimento para a construção do Plano de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Rio Uruguai. A forma como o movimento foi organizado e as propostas construídas, inspiraram o MI na estruturação do PROMESO.

4.2.2 A Gênese do Fórum da MESO MERCOSUL

A história recente da MESO MERCOSUL é marcada pela construção de consensos mesorregionais, estabelecidos entre os atores regionais, públicos e privados, envolvendo diferentes parcerias, conforme poderá ser observado a seguir, no registro dos consensos

⁷⁹ As Universidades Regionais Comunitárias surgiram no RS na década de 1960, provocada pela falta de investimentos públicos no ensino superior (3º grau), constituída inicialmente pela parceria entre Escolas Confessionais, Prefeituras e Atores da Comunidade Regional. Trata-se de uma instituição constituída por parceiros públicos (municipal, estadual e federal), organizações da sociedade civil e a própria comunidade local. O caráter comunitário é representado tanto pelas parcerias formadas para a sua criação e quanto pela sua vocação principal voltada para atender aos interesses da comunidade regional.

⁸⁰ Segundo o informativo, os representantes das Universidades Regionais Comunitárias levantaram questões a respeito da dimensão do público em relação ao estatal, defendendo que as Instituições de Direito Privado podem atender ao interesse público. Informativo da MESO MERCOSUL de nº 8, de julho de 2007.

⁸¹ Este fato será apresentado no próximo item.

construídos. A própria mesorregião surge em 1997, momento em que os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina constroem o primeiro consenso em torno da necessidade de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai (PDSBU), visando dinamizar o desenvolvimento dos dois Estados, denominado *Consenso de Chapecó*, tendo a Bacia do Rio Uruguai como o elemento estruturante do Plano.

Segundo Cargnin (2014) a construção do referido plano envolvendo os dois Estados foi motivada pelo discurso corrente naquele período sobre as diferenças entre o norte e sul do RS⁸², que acabou influenciando os Governos Estadual e Federal a responderem com políticas voltadas para a reconversão do desenvolvimento da Metade Sul do RS. Buscava “se construir um discurso regional para um conjunto de atores que reclamavam da excessiva atenção dada ao sul do Estado” (p.61).

Voltando ao movimento inicial de organização da Mesorregião, no primeiro momento a estratégia adotada não obteve a resposta desejada, pois o PDSBU não atraiu a atenção dos Governos Estaduais e Federais, fato que levou as lideranças dos dois Estados a estabelecerem uma nova estratégia de ação para o comprometimento dos Governos com a implementação do referido Plano. Assim, no início de 1999, um segundo consenso foi construído entre as lideranças políticas e institucionais dos dois Estados, denominado *Consenso de Porto Alegre*, tendo como estratégia a inclusão do PDSBU no PPA da União. Este movimento contou com a articulação do Conselho de Desenvolvimento da Região Sul (CODESUL) para a inclusão do PDSBU no Plano Plurianual Federal e nos recursos de Emendas Parlamentares (CARGNIN, 2014). Para os membros do Fórum MESO MERCOSUL, esta estratégica contribuiu para a criação do Programa das Mesorregiões Diferenciadas do MI (FORUM MESO MERCOSUL, 2003, p. 8).

Como pode ser observado, as duas mesorregiões utilizaram estratégias distintas para buscar a inclusão do território nas agendas governamentais. Enquanto um grupo de lideranças da Metade Sul se manifesta pela divisão do Estado como alternativa para o seu desenvolvimento, a Grande Fronteira do Mercosul busca a articulação dos atores regionais das três sub-regiões, por meio da construção de consensos e de elaboração de propostas para o desenvolvimento regional.

Retomando o processo de construção do desenho territorial e consensos regionais por parte da MESO MERCOSUL, a inclusão da região sudoeste do Estado do Paraná se dá no terceiro consenso inter-regional que aconteceu no final do ano 2000, denominado de

⁸² Para conhecer melhor este movimento ver capítulo sobre *A oposição entre o norte e o sul: políticas para o desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul*, em Antonio Paulo Cargnin (2014).

Consenso de Frederico Westphalen. A realização do referido entendimento acontece com o envolvimento das Organizações Regionais, Setor Público, Privado e Sociedade Civil, envolvendo os executivos e legislativos dos três Estados e do Governo Federal, representado pelo MI, responsável pela construção do novo desenho da mesorregião, tendo em vista que o PROMESO já tinha definido as 13 mesorregiões⁸³.

O quarto consenso ocorreu em 2001, *Consenso de Francisco Beltrão*, quando foram compatibilizadas as ações propostas pelo Pré-fórum MESO MERCOSUL com as ações previstas no PROMESO. Ainda neste ano aconteceu o quinto consenso, denominado de *Segundo Consenso de Chapecó*. De acordo com o Fórum MESO MERCOSUL (2003), este documento foi fundamental pois “[...] delineou com maior clareza o papel do Fórum que viria a ser institucionalizado como órgão de representação da Mesorregião, de articulação institucional, de formulação de políticas de desenvolvimento e o papel das instituições executoras [...]” (MERCOSUL, 2003, p. 9).

O quinto consenso mesorregional foi considerado o maior de todos, o *Consenso de Erechim*, realizado em 2002, quando foi aprovada a institucionalização do Fórum da MESO MERCOSUL e a *Carta da Mesorregião*, onde foram traduzidos os resultados dos três seminários preparatórios à criação do Fórum, contendo a apresentação da mesorregião, dos resultados alcançados e a definição das macro - direções propostas pelos atores regionais.

Constata-se pelo breve histórico da trajetória de criação da Macrorregião e do Fórum MESO MERCOSUL que a sua concepção e institucionalização foi alicerçada em consensos estabelecidos entre os atores regionais, confirmando a característica de cultura associativista da mesorregião. Este aspecto é destacado pelo Fórum MESO MERCOSUL considerando que a cultura associativista contribuiu favoravelmente para a criação do respectivo Fórum (MERCOSUL, 2003, p. 9). Destaca-se no caso da constituição do Fórum MESO MERCOSUL o protagonismo dos atores locais/regionais, na organização voluntária em torno de questões de interesse comum. O diferencial do Fórum MESO MERCOSUL, em constituir uma instância deliberativa para atender aos interesses do desenvolvimento do território, se destaca na prática corrente de constituição de instâncias deliberativas para atender programas públicos pré-estabelecidos. Nesta direção, Fernando Tenório (2011) salienta que “espaços institucionais dedicados ao desenvolvimento de territórios não devem ser meras adjetivações de programas governamentais, por mais bem-intencionadas que estes sejam” (p. 93). Esta é

⁸³ Identifica-se na análise dos documentos do Fórum MESO MERCOSUL a presença do MI já em 2000, quando ainda não tinha sido iniciada a implementação do PROMESO. Esta aproximação contribuiu para aperfeiçoar o desenho da mesorregião.

uma característica específica do Fórum MESO MERCOSUL que o tem destacado frente aos demais fóruns, bem como em relação a outros arranjos institucionais voltados para o desenvolvimento territorial.

A organização para a criação do Fórum MESO MERCOSUL se estruturou por meio das “instituições catalizadoras” já existentes nestes três Estados, sendo elas: As Universidades Regionais Comunitárias, os onze COREDES no RS, as nove Associações de Municípios⁸⁴ de Santa Catarina e a Associação de municípios do Sudoeste do Paraná, a AMSOP.

O Fórum MESO MERCOSUL foi oficialmente criado em 28 de novembro de 2002, formado por 72 instituições.

Quadro 2: Composição do Fórum da MESO MERCOSUL em novembro de 2002*

ESTADO	SEGMENTO	INSTITUIÇÃO
Rio Grande do Sul	Associações de Municípios	Associação dos Municípios das Regiões: Nordeste, Alto Uruguai, Zona da Produção, Planalto Médio, Região Celeiro, Alto Jacuí, Missões, Santa Rosa e Macro Região Norte.
	COREDES	Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Região da Produção e Coordenação da Macro Norte
	Universidades	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Universidade Regional de Ijuí (UNIJUÍ), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ),
	Entidades Setoriais	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), Federação do comércio do RS (FECOMÉRCIO), Federação da Agricultura do RS (FARSUL), Serviço Nacional de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Federação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Federação do Sindicato dos Trabalhadores Urbanos.
	Poderes Públicos Estaduais	Representante do Governo Estadual Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) Representante das Instituições Estaduais de Fomento Assembleia Legislativa
Santa Catarina	Associação dos Municípios	Associação dos Municípios do: Extremo Oeste Catarinense, Entre Rios, Oeste de Santa Catarina, Noroeste Catarinense, Alto Irani, Alto Uruguai Catarinense, Planalto Sul Catarinense, Alto Vale do Rio do Peixe e Federação Catarinense de Municípios.
	Universidades	Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade Comunitária de Chapecó (UNOCHAPECÓ) e Universidade do Contestado (UNC)
	Entidades Setoriais	Secretaria da Agricultura e Empresas Vinculadas na Região (EPAGRI, CIDASC, ICEPA), Instituto SAGA, Representantes dos Sistema S (SEBRAE, SENAI, SESI E SENAC), Conselhos das Federações (FIESC, FAMPESC, FACISC), Federação do Sindicato dos Trabalhadores, Representantes das ONGs (Sociedade Amigos do Rio Uruguai) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
	Poderes Públicos Estadual	Governo do Estado de SC Assembleia Legislativa de SC
	Instituições de Apoio ao Desenvolvimento Regional	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina.
Paraná	Associação dos Municípios	Associação de Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP)
	Associação de Câmaras de Vereadores	Associações de Câmaras de Vereadores do Sudoeste do Paraná (ACAMSOP'S 13 e 14)
	Poderes Públicos	Governo do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa
	Entidades Setoriais	Coordenadoria das Associações Comerciais, industriais e agropecuárias do Sudoeste do Paraná (CASSIPAR), Serviço Nacional de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Cooperativas mistas e agropecuárias (Coordenação Regional do Sudoeste da OCEPAR, Sindicatos Patronais Urbanos e Rurais, Sindicatos de Trabalhadores Urbanos e Rurais, Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).
	Bancos, Fóruns e Agência de Desenvolvimento	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, Fórum Intergovernamental e da Sociedade do Sudoeste do Paraná (Segmento Governamental), Fórum Intergovernamental e da Sociedade do Sudoeste do Paraná (Segmento não Governamental), Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, Agência de Fomento de Fomenta do Paraná.
	Universidades	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Fonte: Fórum da MESOMERCOSUL, 2003.

*Integram o Fórum representantes do Governo Federal (MI) e do Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL)

⁸⁴ Associações de Municípios são instituições criadas e constituídas pelas Prefeituras Municipais para tratar de questões municipalistas e de interesse comum.

Retomando à questão da importância das “instituições catalizadoras”, foi fundamental para a constituição do Fórum MESO MERCOSUL a existência de instituições regionais com atuação reconhecidas e consolidadas, como é o caso das Universidades Regionais Comunitárias, os COREDEs do RS, estes últimos, na época com mais de 10 anos de atuação, das Associações de Municípios de Santa Catarina e do Paraná, com forte histórico de articulação regional. Por iniciativa da Associação de Municípios de Chapecó, em 1996, foi criado o primeiro Fórum Regional de Desenvolvimento Integrado de Santa Catarina (FDRI).

A experiência do FDRI da região de Chapecó inspirou a criação de outros FDRIs, que tiveram importante atuação até 2002, quando começaram a perder forças, em consequência da alternância de Poder e da implantação de uma política de descentralização administrativa do Estado, o que refletiu na atuação dos Fóruns.

Oscar José Rover (2007) destaca os FDRIs como exemplo de arranjos institucionais constituídos a partir das novas concepções de desenvolvimento. A primeira se refere a pensar o desenvolvimento em uma dimensão territorial mais ampla do que a escala municipal e, a segunda, a constituição de uma representação mais plural, não restrita à instância governamental, envolvendo atores públicos, sociedade civil e mercado na formação da governança local. Para o autor é justamente este o diferencial entre a lógica governamental, puramente estatal para uma lógica de Governança ou gestão social.

A integração dos COREDEs e das Universidades Regionais Comunitárias do RS, das Associações dos Municípios de RS, SC e PR e Agências Regionais de Desenvolvimento foram fundamentais para a construção dos consensos e criação do Fórum MESO MERCOSUL, tendo em vista a complexidade que representava a articulação entre três Estados com um número tão expressivo de municípios.⁸⁵

A organização do arranjo institucional da Mesorregião MESO MERCOSUL passou por três etapas. A primeira da mobilização dos atores regionais para a construção de uma proposta de desenvolvimento da Mesorregião, iniciada em 1997. A segunda, com o início da implantação do PROMESO, quando foi instituído o Pré-Fórum de Desenvolvimento Integrado da Mesorregião MESO MERCOSUL, formalizado pela assinatura de um protocolo de cooperação entre os parceiros. Finalmente, na terceira etapa, se deu a institucionalização do Fórum MESO MERCOSUL, pela aprovação do Estatuto Social, criando a figura jurídica da sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, tendo como principal “finalidade

⁸⁵ A Meso Mercosul é a que possui o maior número de municípios entre as 13 Mesorregiões implantadas. As mesorregiões com o menor número de municípios são as Mesorregiões Alto Solimões, com nove (9) municípios e Vale do Acre, com treze (13) municípios.

articular e estimular a ação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil, representativas dos diferentes segmentos da sociedade mesorregional [...]” (FORUM MESO MERCOSUL, 2003, p. 54). De acordo com o art. 4º, o Fórum atua a partir dos seguintes princípios:

- I- A autonomia político-institucional;
- II- A pluralidade e a *busca de consensos*;
- III- A formação de parcerias e a cooperação;
- IV- A integração e a articulação entre as entidades públicas, privadas e da sociedade civil que atuam na Mesorregião;
- V- A regionalização das políticas de desenvolvimento;
- VI- A construção de identidade mesorregional;
- VII- A garantia da continuidade de ações decorrentes das políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da Mesorregião (FORUM MERCOSUL, 2003, p. 9).

Dentre os principais objetivos, destacam-se aqueles mais relacionados com o tema desta pesquisa. Conforme art. 5º, o Fórum MESO MERCOSUL pretende I- *Integrar e articular a atuação das instituições públicas, privadas e da sociedade civil no âmbito da Mesorregião*, para a elaboração e execução de projetos de desenvolvimento; V – respaldar as ações dos agentes públicos, privados e da sociedade civil dos três estados, na *busca de maior participação nas decisões nacionais de interesse da Mesorregião*; e VIII- assegurar permanentemente a continuidade do processo de planejamento estratégico da Mesorregião (FORUM MERCOSUL, 2003, p. 54-55).

Cabe ainda destacar nos aspectos democráticos previstos no Estatuto Social, conforme art. 6º, os princípios que orientam a composição do Fórum, sendo eles: I- respeito às formas de organização existentes na Mesorregião; II- tratamento equitativo dos interesses das representações estaduais; III- *pluralidade na composição das representações estaduais; e similaridade na composição das representações estaduais quanto à natureza das suas organizações* (FORUM MERCOSUL, 2003, p. 55-56).

A dinâmica de atuação está amparada em seis instâncias de decisão: Assembleia Geral, Conselho de Representantes, Diretoria, Conselho Fiscal, Membros Honorários e Comissões Setoriais. Chama a atenção no Estatuto Social a composição definida do fórum, sem apresentar nenhum dispositivo de inclusão de novas instituições/organizações, identificada no art. 9º “A Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação do Fórum é

composta por 73 (setenta e três) membros” (FÓRUM MESO MERCOSUL, 2003, p. 56). Neste artigo também fica previsto a composição da representação de cada Estado: I – 27 (vinte e sete) representantes do norte do RS; II- 20 (vinte) representantes do Oeste de Santa Catarina e 12 representantes do Sudoeste do Paraná. O artigo ainda define a composição da plenária, numerando os representantes de outras representações, tais como, a representação dos Governos Federal e Estaduais, por um representante de cada um dos poderes executivos e legislativos. No caso do BRDE, esta organização foi contemplada com três representantes, em função de a mesma possuir agências nos três Estados. O Estatuto Social também prevê a representação de mais três instituições de fomento, uma de cada Estado e a representação do CODESUL. Observa-se no caso do Fórum MESO MERCOSUL uma representação destacada de agências de fomento do desenvolvimento.

O Fórum MESO MERCOSUL possui uma segunda instância denominada Conselho de Representantes, constituído por cinco representantes de cada estado mais os membros da Diretoria. Conforme art. 17, compete ao Conselho de Representantes: I- elaborar as diretrizes, planos e projetos de desenvolvimento; II- coordenar a articulação interinstitucional; III- propor a criação de entidades de apoio e de execução das iniciativas e projetos do Fórum; IV- tratar da contratação de profissionais e a cessão ou disponibilização de servidores públicos das diferentes instâncias de governo para a execução de projetos e serviços inerentes ao desenvolvimento da mesorregião; V- criar comitês e comissões técnicas; e VI- referendar convênios e termos de acordo e ajustes (FÓRUM MESO MERCOSUL, 2003, p. 61).

A terceira instância é a Diretoria, constituída por um Presidente, dois Vice-presidentes, um Secretário e um Tesoureiro. A garantia da equidade dos “interesses” dos três Estados, princípio previsto pelo Estatuto Social é observada também na Diretoria do Fórum. Conforme art. 14, parágrafo 1º “Os Cargos de Presidente, Vice-Presidente, com mandato de 03 anos, devem ser ocupados por representantes dos três Estados nos quais está situada a Mesorregião, em sistema de rodízio anual no cargo de Presidente, permitida a reeleição” (FÓRUM MERCOSUL, 2003, p. 59).

A quarta instância trata-se do Conselho Fiscal e é constituída por três membros efetivos e três membros suplentes, sendo dois representantes por Estado, um titular e um suplente. Conforme o art. 20 compete ao Conselho Fiscal fazer a análise e emitir pareceres a respeito das prestações de contas, projetos executados, balanços e solicitar à Diretoria, quando se fizer necessário, de contratação de serviços de auditoria (FORUM MERCOSUL, 2003, p.62).

A quinta instância se refere aos membros honorários, reservados a Gestores públicos e lideranças que não fazem parte da Assembleia, tais como, Governadores, Senadores e Deputados representantes dos três Estados.

As Comissões Setoriais são criadas pelo Conselho de Representantes e tem como atribuição apoiar as atividades de planejamento e gestão de programas, projetos e ações (FORUM MERCOSUL, 2003).

Percebe-se na composição do fórum uma forte preocupação com a garantia da representação das três porções regionais na estrutura de gestão do fórum. Nos documentos publicados, a preocupação com a gestão social da mesorregião pode ser percebida desde o momento da sua criação, quanto foi definido como missão, a promoção da “governança mesorregional, visando ao desenvolvimento integrado, por meio da articulação da sociedade, na formulação de políticas públicas e no incentivo ao federalismo cooperativo”, e como visão e futuro. Propõe-se a “Ter uma governança mesorregional estruturada e reconhecida, sendo referência em desenvolvimento regional e na formulação de políticas públicas” (FÓRUM MESO MERCOSUL, S/D, 8-9).

Aprovada a forma de organização e atuação, a partir de 2003, o Fórum MESO MERCOSUL começa a discussão e elaboração dos projetos mesorregiões de acordo com as prioridades aprovadas nos Seminários Regionais, como é o caso da capacitação dos atores locais/regionais. Destaca-se neste período a realização do Programa de capacitação de Agentes de Desenvolvimento, realizado nas três sub-regiões, envolvendo mais de 1.900 participantes. Entre os resultados concretos do curso é citada a criação de novas cooperativas em Santa Catarina.

Em 2003 foi criado o Portal MESOSUL voltado para socializar informações sobre suas atividades, ficando disponível até 2016. As informações prestadas pelo portal eram bastante abrangentes, indo além de dados estatísticos, caracterização regional, documentos e notícias. O portal disponibilizava informações sobre os planos de ação, projetos em andamento, resultados alcançados, atas e estatuto, consistindo em um importante mecanismo de transparência do fórum.

Em 2004 começa a ser implantado o projeto de apoio à pequena propriedade, visando à implantação e modernização de pequenas agroindústrias rurais voltadas para as cadeias produtivas de leite, suínos, frutas e doces. Também é destacada a atuação do Fórum MESO MERCOSUL no fortalecimento da Cadeia do Turismo, por meio do Programa de Turismo, com a realização de estudos, de cursos e seminários sobre o tema e a produção de material turístico da MESO MERCOSUL.

A atuação do Fórum MESO MERCOSUL foi regular e efetiva no período de 2002 a 2010. Em setembro de 2009 o Fórum participou do intercâmbio entre o Brasil e a União Europeia, realizado em Bruxelas, para a troca de experiência com outras iniciativas similares.

Vários projetos foram desenvolvidos, bem como estudos, publicações, eventos de discussão do desenvolvimento, elaboração de forma participativa dos Planos de Desenvolvimento da Mesorregião e a realização de movimento Pró-Universidade com vistas a implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul que ganhou força a partir do compromisso do Governo Federal de criar uma universidade em atendimento à demanda do referido Fórum⁸⁶ (FÓRUM MESO MERCOSUL, 2007; CARGNIN, 2014).

O Fórum MESO MERCOSUL desenvolveu projetos nas seguintes áreas: Fortalecimento de Agroindústrias Familiares; Desenvolvimento do Arranjo Produtivo de Móveis; Sinalização Turística na Região das Missões Jesuíticas; Fortalecimento da Piscicultura; Fortalecimento da Vitivinicultura; Lapidação e Artesanato Mineral e Apoio ao Setor Lácteo (BRASIL/MI, 2006, p. 41). Abaixo, apresenta-se a relação dos projetos executados no período de 2004 – 2010.

⁸⁶ Notícia no Portal da Mesorregião no site <www.mesomercosul.org.br>.

Tabela 4: Projetos executados pelo Fórum MESO MERCOSUL no período 2004 - 2010.

PROGRAMA	OBJETO	MUNICÍPIOS	VALOR TOTAL R\$
Fortalecimento da Agroindústria Familiar	Fortalecimento de Agroindústrias Familiares (I)	Municípios do PR	450.000,00
	Fortalecimento de Agroindústrias Familiares	Municípios RS	1.400.000,00
	Fortalecimento de Agroindústrias Familiares (II)	Municípios de Santa Catarina	1.150.000,00
Fortalecimento da Vitivinicultura	Apoio ao Arranjo Produtivo Local da Vitivinicultura (I e III);	Sudoeste do Paraná – 42 municípios	1.500.000,00
Turismo	Desenvolvimento de Produtos de Comunicação para Região Turística do Sudoeste do Paraná,	Municípios de RS, SC E PR	500.000,00
	Sinalização Turística na Região das Missões Jesuíticas - RS	Municípios do RS	700.000,00
Setor Moveleiro	Desenvolvimento do APL de Móveis do Oeste de SC	Municípios de SC	500.000,00
	Modernização do centro de profissionalizante de movelaria	Municípios de SC	355.000,00
Fortalecimento da Piscicultura	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Peixe na MESOMERCOSUL	Municípios de Santa Catarina	269.880,00
	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Peixe na MESOMERCOSUL	Municípios de Rio Grande do Sul	453.200,00
	Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Peixe na MESOMERCOSUL	Municípios de Sudoeste do Paraná	192.500,00
Fortalecimento do Setor Lácteo	Apoio às Pequenas Agroindústrias da Cadeia de Lácteo	Municípios de RS	443.4000,00
Setor Leiteiro	Fortalecimento da Organização Profissional dos Produtores de Leite	Municípios de Sudoeste do Paraná	379.910,00
Produção de Semi-jóias	Apoio na Estruturação do Centro de Formação de Mão-de-Obra do Segmento Gemas e Joias	Municípios de Sudoeste do Paraná	139.000,00
APL de Confecções	Centro de Formação de Mão-de-Obra do APL da Confecção Moda 2	Municípios do Sudoeste do Paraná	450.000,00
Fortalecimento da Fruticultura	Fortalecimento do APL da fruticultura na MESOMERCOSUL	Municípios de Norte do RS	395.500,00
Projeto Produzir	Vitivinicultura	N/informado	570.000,00
	Bovinocultura de Leite	N/informado	
	Avicultura de Corte	N/informado	
Fortalecimento da Agroindústria Familiar	Fortalecimento na Gestão	Municípios do Sudoeste do Paraná	100.000,00
Fortalecimento da Fruticultura	O projeto Fortalecimento do Setor Produtivo da Fruticultura na MESO MERCOSUL	Municípios Do RS, SC e PR	658.029,99
Total aproximado			14.008.019,99

Fonte: Informações do Fórum MESO MERCOSUL e da Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná. Elaborado pela autora.

Um dos importantes avanços consiste no desenvolvimento do projeto de Fortalecimento das Agroindústrias Familiares, que tem entre seus objetivos buscar melhorias na capacidade gerencial das agroindústrias familiares já implantadas e financiar a aquisição de equipamentos para adequar as agroindústrias às exigências legais do serviço de inspeção estadual e federal. O público alvo do projeto consiste em 250 agroindústrias familiares dos setores de leite, carnes e frutas (BRASIL/MI, 2006). A meta era de implementar 16 novas agroindústrias e fortalecer 45 unidades familiares já existentes na mesorregião.

Como pode ser observado pela relação dos projetos elaborados pelo Fórum MESO MERCOSUL, as ações buscam atender os macro - objetivos previstos no Plano de Ação da Mesorregião, principalmente no que se refere à capacitação dos produtores para atuar nas agroindústrias e no desenvolvimento do turismo. Também se identificam novas áreas produtivas sendo apoiadas, tais como: a piscicultura, a lapidação de gemas e produção de joias e o setor de modas e confecções.

Em função de as ações do Fórum MESO MERCOSUL estarem atreladas basicamente aos programas e recursos federais, principalmente do MI, com a extinção do PROMESO, a partir de 2011, o espaço para a realização das ações previstas pelo PDSBU foi fragilizado, as atividades do Fórum reduzidas e as instituições integrantes se desmotivaram com a falta de respostas aos pleitos da mesorregião por parte do MI. Mesmo assim, o Fórum MESO MERCOSUL não deixou de atuar e perseguir os objetivos do PDSBU. A Diretoria continua efetiva, promovendo eventos e discussões de interesse da mesorregião, como é o caso da análise e proposições a respeito do traçado da ferrovia Norte-Sul (EF-151), projeto em discussão pelo Ministério dos Transportes. A ferrovia é uma obra de infraestrutura importante para o PDSBU, pois contribuirá para o desenvolvimento da fronteira oeste do país, integrando o sistema de modais de transportes e consolidando os arranjos produtivos da MESO MEROSUL.

O Fórum MESO MERCOSUL também teve uma atuação destacada no processo de discussão da PNDR II, participando de todas as etapas de discussão da nova política, defendendo a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a transformação da PNDR em política de Estado, bem como a reformulação da governança da política nacional de desenvolvimento.

5 A PRÁTICA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA NOS FÓRUNS MESORREGIONAIS NA VISÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS

A partir da descrição sobre a constituição e atuação dos Fóruns das Mesorregiões tratada anteriormente, busca-se a seguir realizar uma análise mais aprofundada dos elementos considerados mais relevantes para os objetivos desta tese, refletindo-os à luz da revisão teórica, intercalando-os com as percepções dos entrevistados sobre a atuação dos fóruns na governança dos territórios mesorregionais. Busca-se responder ao seguinte problema: Os Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL, enquanto arranjos institucionais deliberativos voltados para a gestão do desenvolvimento mesorregional, caracterizam-se como instâncias de governança territorial participativa?

A reflexão sobre a atuação dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL, enquanto instâncias de governança territorial participativa, fundamenta-se nos princípios norteadores da prática da cidadania deliberativa, procurando cruzar as informações obtidas na análise documental com a percepção dos atores envolvidos nos fóruns sobre o processo de deliberação e de governança territorial, buscando interpretá-las à luz da revisão teórica realizada nos capítulos 1 e 2 desta tese.

As questões apresentadas aos entrevistados buscaram levantar informações sobre a percepção dos atores envolvidos nos fóruns a respeito das seguintes dimensões: a forma de inclusão dos atores, o processo de organização e discussão, o pluralismo da representação, a igualdade participativa, a autonomia dos fóruns e a busca do bem comum, agregando-se à dimensão sobre a *accountability*, por meio do controle social dos fóruns.

5.1 A INCLUSÃO DOS ATORES MESORREGIONAIS

Uma dimensão importante na estruturação de arranjos deliberativos se refere à composição dos membros deliberantes. Os dois fóruns mesorregionais foram constituídos a partir da manifestação do MI sobre os novos paradigmas adotados para a implementação das políticas de desenvolvimento regional, com ênfase na participação dos atores sociais no processo de governança em novas escalas territoriais. Com a adoção de um programa nacional de desenvolvimento com novas escalas de intervenção territorial surge a necessidade de criar uma estrutura institucional para coordenar o programa territorialmente, tendo em vista a inexistência de estruturas político-administrativas com esta abrangência territorial. Portanto, surge a necessidade de identificar e constituir novos arranjos institucionais capazes de

envolver a diversidade de instituições/organizações e movimentos sociais já existentes nesses espaços.

Não se identificou nos documentos do MI, sobre a criação dos fóruns mesorregionais, uma orientação ou definição mais específica sobre quais seriam as instituições, organizações ou "os atores relevantes" que deveriam fazer parte dos fóruns. O que se destaca nos documentos de implantação do PROMESO se refere "à necessidade de instituições catalisadoras", ou seja, a identificação de organizações já existentes nestes territórios que poderiam apoiar a criação dos fóruns.

De acordo com o documento BPINDR, para a constituição dos novos arranjos institucionais responsáveis pela gestão territorial do PROMESO, seria necessário delegar essa função a instituições com credibilidade, inserção e representatividade na região (BRASIL/MI, 2000). O entendimento sobre quais seriam estas "instituições catalisadoras" pode ser evidenciado nas referências quanto às atuações das Associações de Municípios, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado Catarinense e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS, como pode ser observado no fragmento do documento BPINDR: "as ações do governo federal podem utilizar o apoio de organizações regionais já existentes em alguns estados, como os COREDES do Rio Grande do Sul ou os Fóruns de Santa Catarina" (p. 63).

Como é possível identificar, na constituição dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL, os COREDES do RS tiveram um papel importante na construção do desenho institucional desses fóruns, na medida em que quase uma década de experiência participativa no desenvolvimento regional facilitou o processo de mobilização dos atores regionais dentro desta nova escala territorial.

Como descrito no capítulo 4, o embrião dos Fóruns das mesorregiões surge da articulação promovida pelas "instituições catalisadoras" que contribuíram para a mobilização, articulação e assinatura dos Protocolos de Cooperação Técnica que deram origem aos Pré-fóruns. Este grupo institucional foi responsável pela discussão da nova política de desenvolvimento regional, do PROMESO e das diretrizes que orientariam a atuação dos Fóruns Mesorregionais. A identificação e a inclusão dos atores locais/regionais se deu a partir da mobilização das instituições signatárias do protocolo.

A institucionalização dos fóruns se concretizou após a construção dos consensos sobre as diretrizes a serem perseguidas no processo de planejamento e desenvolvimento regional e da aprovação do Estatuto Social, que estabeleceu as normas organizacionais e procedimentais para a atuação dos fóruns.

Como pode ser observado no capítulo 4, os Estatutos Sociais dos dois fóruns são muito semelhantes, principalmente em relação à composição da representação institucional. A diferença mais evidente se refere à inexistência nas normas de organização e funcionamento do Fórum MESO MERCOSUL de um dispositivo voltado à inclusão de novos membros. No Fórum MESOSUL os novos ingressos estão previstos, podendo ocorrer por convite do Fórum ou por manifestação de interesse da instituição, sendo condicionado à aprovação da Assembleia Geral, evidenciando maior flexibilidade para a adesão de novos membros.

Como mencionado anteriormente, identifica-se na representação institucional presente nos dois fóruns muita semelhança. Esta afinidade pode ter resultado da mobilização já existente nos territórios antes do processo de estruturação dos fóruns. No Rio Grande do Sul as articulações em torno dos COREDEs e das Universidades Regionais; em Santa Catarina relacionada à atuação das Associações de Municípios e dos Fóruns de Desenvolvimento Sustentável (Fóruns Catarinenses) e, no Paraná, em torno da Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná.

Também se destaca que, na trajetória sócio-histórica das Mesorregiões MESOSUL e MESO MERCOSUL, já existia uma articulação institucional pró-desenvolvimento nas duas mesorregiões, antes mesmo da implantação do PROMESO e da adoção da escala mesorregional pelo MI. A MESO MERCOSUL já havia constituído uma articulação institucional entre as porções territoriais dos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que resultou na construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Bacia do Rio Uruguai⁸⁷, tento à frente desse processo as Universidades Regionais Comunitárias, os COREDEs do RS e as Associações de Municípios dos dois Estados. Na Mesorregião MESOSUL, a articulação era liderada pelos COREDEs das regiões localizadas na Metade Sul do Estado, que já vinham produzindo discussões e propostas para o desenvolvimento da Metade Sul⁸⁸.

Essa articulação inicial influenciou a configuração institucional dos dois fóruns, formados por organizações públicas (Federal, Estadual e Municipais), organizações privadas (federações e associações empresariais, de trabalhadores, setoriais, ...), Instituições de Ensino

⁸⁷ Este plano antecedeu o Plano de desenvolvimento da MESO MERCOSUL, construído posteriormente, a partir das orientações do MI e da inclusão do Estado Paraná.

⁸⁸ Até o ano de 2014, nos anos de eleições para Presidente, Governadores e Deputados Federais e Estaduais, os COREDEs do RS produziram um documento denominado Pró-RS. Estes documentos têm como objetivo apresentar aos candidatos aos executivos e legislativos estadual e federal propostas para o desenvolvimento: do Estado do RS, das 28 regiões coredianas e para três macrorregiões do Estado: Norte, Sul (Metade Sul) e Nordeste (eixo Porto Alegre – Caxias).

e Pesquisas comunitárias, particulares e públicas e organizações da sociedade Civil (Agências de desenvolvimento, COREDEs, ...) (Quadros 01 e 02).

Embora a composição se apresente bastante diversa, percebe-se a ausência de instituições, organizações ou movimentos que deveriam participar da definição das questões de interesse regional. Evidencia-se certa seletividade na composição dos dois Fóruns, formados por instituições tradicionalmente reconhecidas como “promotoras de desenvolvimento”, além da ausência ou da baixa representatividade da representação de segmentos menos organizados e/ou em condições socioeconômicas mais vulneráveis, como, por exemplo, dos movimentos sociais e das organizações de trabalhadores.

Essa relativa seletividade já havia sido identificada em fóruns de desenvolvimento regionais, como o Fórum da MESO MERCOSUL, por Oscar Rover (2007) que percebeu uma “hegemonia dos atores governamentais e para-governamentais”⁸⁹, mas também a participação mais intensa de representantes de parte do setor econômico dominante ou mais estruturado/consolidado da região” (ROVER, 2007, p. 215). Mesmo tendo a representação ampliada após a sua criação, a estrutura organizativa institucional do Fórum MESOSUL não se difere muito da MESO MERCOSUL

Vários arranjos institucionais constituídos para atender a outros programas governamentais, com função e abrangência territorial similar aos Fóruns mesorregionais, não estão presentes nos fóruns. Este é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas e dos Territórios da Cidadania⁹⁰. Este último criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2008, com objetivos muito semelhantes ao PROMESO. Segundo os membros dos fóruns, o ingresso das instituições se deu por convite dos atores encarregados de constituir os Fóruns e posteriormente a convite da Diretoria dos Fóruns.

A concepção que orientou a constituição do Fórum MESO MERCOSUL é explicada por Sérgio Allebrandt (Vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial):

No caso da Meso Mercosul, por abranger parte de três estados membros, a estrutura organizacional e o sistema de governança é mais complexo. O estatuto prevê alguns

⁸⁹ O autor denomina as Associações de municípios como instituições paraestatais.

⁹⁰ Segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário “O Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações (BRASIL/MDA, 2008, p. 2) disponível no site <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>

princípios para a composição do Fórum: respeito às formas de organização existentes na Mesoregião; tratamento equitativo dos interesses das representações estaduais; pluralidade na composição das representações estaduais; similaridade na composição das representações estaduais quanto à natureza das organizações. Na prática, se partiu das experiências de cada estado para propor o design da arquitetura organizacional.

A dimensão territorial e o número de municípios envolvidos na MESO MERCOSUL apresentaram-se como um fator dificultador da participação de diferentes grupos, principalmente aqueles sem condições de financiar o deslocamento de seus representantes para participar das reuniões ou aqueles com abrangência territorial pouco coincidente.

Questionados sobre a composição institucional dos fóruns, os entrevistados que atuaram/atuam como membros ou presidentes dos fóruns consideram a representação existente adequada, mas mostram-se favoráveis à ampliação do escopo institucional. Este é o caso dos Territórios da Cidadania, que não estão representados na composição dos dois fóruns. Mesmo no Fórum MESO MERCOSUL, que não prevê no seu Estatuto Social a inclusão de novas representações institucionais, um movimento de aproximação com os Territórios da Cidadania é registrado por Sérgio Allebrandt (Vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial).

Sem dúvida, os Territórios da Cidadania foram um programa importante, uma política de desenvolvimento territorial. No entanto, os Territórios da Cidadania atuam em outra escala territorial, mais micro, como o caso dos COREDEs. Já as mesoregiões atuam numa escala meso – como no caso da MesoMercosul abrangendo 396 municípios de 3 estados. Aqui se fez um esforço naqueles anos de aproximação com os Territórios – tanto os COREDEs como o Fórum da MesoMercosul – a ponto de convidar integrantes dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial para integrar o Conselho de Representantes ou até a diretoria do Fórum da Meso. Conseguimos alguma participação em alguns momentos, em especial para discussão de possíveis projetos com recursos orçamentários federais, mas não houve efetivamente uma integração, seja pela postura ideológica de integrantes dos Territórios da Cidadania ou do Fórum.

Fragilidades em relação à composição da representação regional nos fóruns são apontadas pelos gestores do PROMESO no MI. Segundo Suzana Oliveira, que atuou como subgerente do Programa na MESOSUL. Entre os aspectos negativos na composição do Fórum destaca a: “dificuldade de engajamento de atores prioritários; Dificuldade de interlocução com o conjunto de atores; e a Representação das instituições sub-regionais limitadas” (Suzana Oliveira, Ex-subgerente do Programa no MI). Esta fragilidade também é identificada pelo Ex-Secretário de Desenvolvimento Regional do MI, Henrique Ferreira. Entre os aspectos negativos aponta também a “Dificuldade de engajamento de instituições prioritárias; [e] a

limitada representação das instituições sub-regionais” (Henrique Ferreira Ex- Secretário da SDR/MI).

Para os membros dos dois fóruns, a ampliação da participação no processo de planejamento e de discussão da política de desenvolvimento das mesorregiões é compensada pelo envolvimento de organizações como os COREDEs. Por determinação legal, estes são constituídos por ampla representação regional, pois atuam em parceria com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento⁹¹, instâncias participativas criadas legalmente em 2003, nos municípios do Rio Grande do Sul, cujo objetivo é de atuar no planejamento municipal e contribuir com a discussão e planejamento do desenvolvimento regional.

A importância dos COREDEs para a ampliação da participação também é registrada por Sérgio Allebrandt (Vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial).

É preciso explicar que às vezes tem havido manifestações de grupos sociais que se sentem não representados no Fórum. É o problema da capilaridade dos movimentos/arranjos institucionais da sociedade civil. Como dito na questão um, a porção gaúcha privilegiou os COREDEs como instância da sociedade civil organizada para integrar o Fórum. Teoricamente, já que os COREDEs integram no seu âmbito todos os movimentos sociais, supõe-se que os mesmos estejam representados[...]. Assim, se nos COREDEs existe uma maior pluralidade representativa na prática, isso se reproduz no Fórum. Em Santa Catarina e no Paraná este problema era mais grave, pois a base de representação no Fórum era das Associações de Municípios ou das Agências de Desenvolvimento, que não possuíam representações sequer formais da sociedade civil em seu âmbito.

Esforços para a ampliação da participação dos atores sociais nas discussões dos fóruns podem ser observados nas publicações, nos planos e nos relatórios das ações desenvolvidas, divulgadas pelos fóruns, onde se identificam diferentes momentos de participação da sociedade na discussão de temas de interesse regional. Isso pode ser evidenciado na publicação da OCERGS, intitulada *Metade Sul: um espaço de ações propositivas*, sobre o projeto desenvolvido em parceria com o MI e o Fórum MESOSUL, quando foram realizados Workshops em 107 municípios da Metade Sul e nos relatórios sobre o processo de implantação do PROMESO e criação dos Fóruns.

Mesmo assim, a inclusão como membro permanente do Fórum ainda se restringe a grupos institucionais mais privilegiados. As dificuldades financeiras dos segmentos mais vulneráveis economicamente e as diferenças ideológicas se apresentam como um limitador à ampliação da articulação institucional nestes arranjos deliberativos.

⁹¹ Para conhecer a atuação dos COREDEs e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) do RS, ver estudo de Sérgio Allebrandt, 2010.

Também se identifica na atuação das burocracias estatais dificuldade em fomentar a integração das estruturas e das políticas na base territorial. No caso do PROMESO, ligado a PNDR, a tarefa de articular e integrar os programas governamentais na base territorial caberia à Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional. De acordo com o art. 10, Inciso II, do decreto de criação da PNDR, uma das atribuições desta Câmara, é a de “promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR” (BRASIL, 2007). Logo, a articulação das políticas setoriais, se concretizada, poderia ter contribuído para a aproximação dos atores ainda não incluídos nos Fóruns.

A composição da representação regional nos fóruns (Quadros 01 e 02) é considerada pelos membros dos fóruns entrevistados como razoável ou como possível, frente à complexidade dos novos territórios. Percepção semelhante é manifestada pelo Ex-Secretário da SDR/MI, Henrique Ferreira (ex-secretário Nacional da SDR/MI), mesmo reconhecendo a limitação da representação institucional entende que:

A representação de atores do território, apesar da fragilidade do processo, foi fundamental para a instituição do olhar sub-regional da política de desenvolvimento regional. Não considero que haja outra forma de se fazer política regional no Brasil, considerando o tamanho e complexidade de nosso território.

Considerando que a inclusão se refere, no caso deste estudo, ao envolvimento de atores até então excluídos dos espaços decisórios e de discussão da política nacional de desenvolvimento regional, entende-se que o PROMESO possibilitou a criação de uma nova instância de participação da sociedade para a deliberação sobre questões de interesse regional e de influência no processo de planejamento do desenvolvimento regional que até o momento estava restrita aos atores estatais. Ou seja, em relação à inclusão social no processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial, pode-se entender que o PROMESO possibilitou, por meio dos fóruns mesorregionais, a criação de espaço para a inclusão de atores sociais até então excluídos da discussão das questões mesorregionais.

5.2 O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO E DISCUSSÃO DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS

Outra dimensão importante a ser observada na atuação dos fóruns das mesorregiões se refere à forma como estes se organizam e discutem as questões de interesse comum. Segundo

Fernando Tenório et al. (2008), o processo de discussão “pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos” (TENÓRIO et al., 2008, p. 11).

Em termos gerais, o processo de discussão efetivado pelos dois fóruns mesorregionais atende aos princípios de deliberação democrática e participativa. As deliberações são realizadas em assembleias (ordinárias ou extraordinárias) com a participação dos integrantes dos fóruns e abertas ao público (sem direito de voto dos não membros), com pauta pré-definida, divulgada por meio de editais de convocação.

A presença nas Assembleias de participantes não membros dos fóruns é confirmada na fala da Professora Munira Awad, representante do COREDE Produção (atualmente Vice-presidente do Fórum MESO MERCOSUL): “todo cidadão tem acesso participando das Assembleias que são abertas à comunidade, como qualquer cidadão tem e pode ter o direito de manifestação, porém não sendo membro dos Conselhos não tem direito a voto” (Munira Awad, Presidente do COREDE Produção).

A contribuição sobre a participação dos não membros do Fórum é apresentada por Sérgio Allebrant (vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial)

As reuniões e encontros da Meso Mercosul sempre foram abertas. É claro que não era usual uma participação massiva de cidadãos ou entidades. Restringia-se na prática à participação de pessoas convidadas especificamente por membros do Fórum em razão da atuação ativa de determinado cidadão/entidade ou em função de um debate específico. No entanto, em discussões sobre temas específicos, as reuniões eram organizadas com convites direcionados e chamamentos gerais em rádios e jornais como, por exemplo, vários encontros microrregionais entre 2010 e 2013 para discutir a ideia de constituição de Bolsa de Mercadorias, ou então a discussão e elaboração de projetos específicos com segmentos da agroindústria, da piscicultura, etc., que viabilizaram projetos com continuidade por vários anos.

Nas falas dos entrevistados pode-se evidenciar a abertura para a participação popular em vários momentos, principalmente nas reuniões temáticas, quando os interessados no tema se apresentam mais motivados a participar.

As convocações são enviadas pelo correio e/ou por meio eletrônico e, na maioria das vezes, os chamamentos são reforçados através de contato telefônico. A antecedência com que as convocações eram enviadas (prazos previstos nos Estatutos), de acordo com os entrevistados, facilitava a organização das agendas dos participantes.

Na opinião dos entrevistados, as informações encaminhadas pela Diretoria dos Fóruns contribuíram para o entendimento do tema a ser discutido. Conforme Sérgio Allebrandt (vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial): “em diversas ocasiões a convocação/convite,

além de explicitar a pauta das reuniões, anexava material complementar relacionado aos temas da pauta. Quando isso não era possível, este material era distribuído e discutido durante a reunião”.

Dessa forma, pode-se afirmar que o processo de discussão se apresenta acessível e suficientemente compreensível a todos os membros. O volume de informações produzidas pelos Fóruns e disponibilizadas nos Portais facilitava a compreensão dos temas em debate. As dificuldades de entendimento das pautas ou das questões em discussão, identificadas por alguns entrevistados se refere a trocas de representantes, realizadas pela instituição membro do fórum.

Segundo Ilton Nunes, representante do COREDE Nordeste no Fórum MESO MERCOSUL, “Muitas vezes trocava o representante da instituição e vinha um novo membro que nem sabia do que se tratava”. A alternância da representação institucional nos fóruns, bem como em outros espaços de participação, é observada pelos entrevistados como fator prejudicial à qualidade dos processos participativos.

As deliberações são realizadas após a conclusão das discussões, buscando inicialmente a construção de um consenso razoável entre os participantes. A construção do entendimento coletivo não é considerada tarefa fácil. Segundo a Ex-presidente do Fórum MESOSUL, Mariza Christoff “Às vezes, nas discussões relativas aos projetos, existia muito corporativismo”. Nessa mesma direção, Sérgio Allebrandt (Vice-presidente COREDE Noroeste Colonial), contribui com a seguinte manifestação:

É claro que não existia unicidade de pensamento dos membros, o que se entende como salutar nesses processos. As próprias dinâmicas das porções estaduais, em alguns casos, geravam discussões acaloradas e mesmo conflitos no debate. Mas isso é parte do jogo participativo e da democracia deliberativa. O Fórum é um espaço público em que os conflitos devem aflorar para encontrar caminhos e alternativas, para construir entendimentos para a tomada de decisão.

Um documento importante para o entendimento do processo de deliberação e de acesso a informações relevantes a respeito da atuação dos fóruns são as atas das assembleias. A prática adotada pelos fóruns de envio das atas aos membros dos fóruns por e-mail e disponibilização destas nos Portais do Fóruns⁹² expressam a estratégia comunicativa dos fóruns, possibilitando o amplo acesso às informações a todos os integrantes do fórum, bem como aos atores sociais não envolvidos diretamente na estrutura dos fóruns. Muito embora,

⁹² Por falta de recursos financeiros para a manutenção, estes portais foram fechados após a extinção do PROMESO. O Portal MESOSUL em meados de 2011 e o Portal MESO MERCOSUL em 2015.

nem sempre estas atas apresentem os detalhes das discussões ou mesmo dos conflitos que perpassam estes espaços. As atas são sempre bastante sucintas, apresentando os temas em discussão, as decisões e encaminhamentos definidos e os membros participantes. Mesmo assim, são documentos importantes na medida em que possibilitam identificar sobre quem está sendo beneficiado ou prejudicado com as decisões, sobre as principais questões de interesse regional, sendo possível perceber sobre quem lidera os debates.

Cabe ainda destacar a organização dos fóruns mesorregionais da Região Sul em relação aos demais fóruns do PROMESO. Depoimentos dos gestores do MI sobre os diferentes avanços desses arranjos na sua organização e atuação destacam os Fóruns da MESOSUL e da MESO MERCOSUL, entre os três fóruns mais efetivos. Estes dois fóruns foram os primeiros a se institucionalizar e elaborar os planos de desenvolvimento mesorregional. Segundo depoimento da Ex-Secretária Nacional da SDR/MI, Márcia Regina Damo.

Outra questão é a disparidade dos diversos fóruns regionais, sendo os da região sul e sudeste os mais efetivos e os da região norte e nordeste com maiores problemas. Como o programa é no âmbito nacional isto sempre foi um impeditivo para um avanço maior desta política nacional. Contribuem com isto também a inexistência do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e os escassos recursos alocados no PROMESO.

Desta forma, a capacidade de organização e a atuação das mesorregiões MESOSUL e MESO MERCOSUL são reconhecidas pelos gestores do MI.

5.3 PLURALISMO E PERFIL DOS PARTICIPANTES

A pluralidade dos atores envolvidos em institucionalidades deliberativas possibilita que a discussão e a tomada de decisão das questões de interesse comum sejam realizadas a partir de diferentes pontos de vista (TENÓRIO et al., 2008). A participação da representação dos poderes públicos (Executivo e Legislativo dos diferentes níveis de governo), do setor empresarial e de diversos segmentos da sociedade civil contribui para a construção de decisões mais identificadas com o interesse público e coletivo se as mesmas foram definidas por meio do diálogo, da igualdade de oportunidades e do respeito mútuo. Nesse sentido, o respeito e o acolhimento a pluralidade de ideias mostram-se fundamentais para a construção de entendimentos/consensos e contribui para a qualidade das deliberações.

A composição da representação institucional envolvida nos dois fóruns⁹³ representa uma pluralidade razoável, no entanto, identifica-se na composição dos dois fóruns uma expressiva presença das universidades, das organizações ligadas ao setor empresarial, das Associações de Municípios e, no caso de Fórum MESO MERCOSUL, soma-se a estas a representação significativa de Bancos e Agências de Fomento do Desenvolvimento. A predominância da representação de segmentos mais organizados e reconhecidos, dotados de poder político, social ou econômico mais expressivo, denota o perfil elitista da representação nestes fóruns. As instituições sub-representadas podem ter seu desempenho comprometido frente ao número de representantes de setores com maior capital político e econômico.

De acordo com Habermas (2003), é possível distinguir os atores que surgem dos processos públicos de comunicação entre “os sem poder organizacional e atores que dispõem *naturalmente* do poder de organização, de fontes e de potenciais de ameaça”. Para Habermas, os atores mais organizados e com maior poder de influência dependem do apoio de protetores “que arranjam as fontes necessárias em termos de dinheiro, de organização, de saber e de capital social” (HABERMAS, 2003, p.108). Este é o caso de muitos dos COREDEs que estão ancorados nas Universidades Regionais Comunitárias. A Credibilidade dessas instituições de ensino superior contribui para fortalecer o desempenho e a imagem dos COREDEs na Região.

A diferença de conhecimentos é um fator a ser considerado na representação, embora seja desejável e fundamental para qualificar as discussões e decisões, contar com disparidades muito expressivas podem dificultar a discussão entre atores com formação educacional mais elevada, ou mesmo com um volume de informações maior sobre o tema em discussão, e aqueles dotados de menos conhecimentos técnicos ou eruditos. A pluralidade é importante desde que as discussões ocorram em um ambiente de igualdade de oportunidades de fala e de respeito aos diferentes saberes.

Observa-se na composição e nas normas de funcionamento dos dois fóruns a preocupação com o equilíbrio da representação territorial, principalmente no Fórum MESO MERCOSUL que envolve três Estados. O equilíbrio da representação é evidente, inclusive com garantias de representação nas instâncias administrativas (diretoria, conselhos de representantes e de controle fiscal). Conforme Ilton Nunes, Vice-presidente do COREDE Nordeste e membro do Fórum MESO MERCOSUL, “cada Estado participava com o número de representações de acordo com a população e municípios”. No Fórum MESOSUL, a composição levou em consideração a representação das 08 microrregiões dos COREDEs.

⁹³ Ver quadro 01 e 02 no capítulo 4.

Conforme pode ser observado nos Quadros 01 e 02, na composição dos dois Fóruns, além da preocupação com o equilíbrio entre os representantes das porções territoriais de cada Fórum, houve cuidado na composição dos segmentos representados. Segundo depoimento de Teonas Baumhardt, Presidente do Fórum MESOSUL, existe um equilíbrio na representação institucional do Fórum. “Há paridade entre órgãos públicos e da sociedade, paridade entre organismos patronais e de trabalhadores”. O critério principal para o entrevistado era a abrangência regional da instituição.

O mesmo entendimento não pode ser observado nas falas dos representantes do MI entrevistados. A disparidade na representação institucional nos Fóruns e as consequências geradas pelas mesmas é manifestado por Marcelo Moreira, que ocupou as funções de Gerente da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, Gerente-executivo do PROMESO e Diretor de Programas das Regiões Sul e Sudeste. No seu entendimento existe “o predomínio de algumas instituições do Fórum, nas discussões e na definição de projetos”, considera ainda que “Essa situação afastou outros membros (instituições)”. A manifestação do ex-Diretor de Programas do MI se aproxima das constatações do Ex-Secretário Henrique Ferreira e da Ex-subgerente, Suzana Oliveira, já referidas anteriormente, sobre a dificuldade de engajamento de instituições prioritárias, representação institucional limitada e predomínio de algumas instituições nas discussões e definição dos projetos.

A pluralidade da composição dos fóruns mostra-se relevante para o equilíbrio da discussão e expressa o real reconhecimento de todos os concernidos. Nessa direção, Debora Almeida e Eleonora Cunha (2011) defendem a importância do princípio da pluralidade nos espaços deliberativos na medida em que este princípio envolve também os princípios da inclusão deliberativa, da reciprocidade e da liberdade. Segundo as autoras, “a importância desses preceitos para a análise decorre da frequente tensão entre uma cultura política conservadora renitente e uma cultura política democrática que perpassa a criação e o funcionamento dessas instituições” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 113). Nesse sentido, ainda se percebe um longo caminho a ser percorrido para a constituição de espaços deliberativos com participação representativa, qualificada e efetiva.

5.4 A IGUALDADE PARTICIPATIVA

Outra dimensão a ser analisada nos arranjos deliberativos se refere ao atendimento do princípio da igualdade participativa. Este princípio complementa os princípios da inclusão - da abertura dos espaços de decisão aos diferentes atores, de reconhecimento dos atores a

respeito do seu papel no processo participativo e o da pluralidade - da garantia de uma representação plural em termos de representação institucional e de perfil dos deliberantes. A forma de escolha dos representantes, já tratadas na reflexão anterior sobre a inclusão é um aspecto relevante na constituição de espaços democráticos e representativo. Em relação aos fóruns das mesorregionais a complexidade é maior do que aquelas enfrentadas pelos arranjos localizados dentro das unidades federadas, como é o caso dos Conselhos e Fóruns nacionais, estaduais e municipais, com identidade territorial consolidada. Os representantes podem ser identificados junto às instituições/organizações ou movimentos com atuação efetiva dentro dessas instâncias.

Nas novas territorialidades que veem sendo formadas pelo processo de descentralização das políticas públicas, a identificação dos atores sociais a serem envolvidos no processo de decisão sobre o desenvolvimento é mais difícil, pois o desenho territorial das instituições públicas e privadas não coincidem com esses novos espaços. Um exemplo é o caso da Mesorregião MESOSUL, das oito regiões de planejamento dos COREDEs, duas se inserem parcialmente dentro da mesorregião. O mesmo acontece com as estruturas regionais dos Governos do Estado e Federal.

Outros exemplos são os Territórios da Cidadania e os Comitês de Bacias Hidrográficas que possuem dimensões geográficas distintas das mesorregiões, muitas vezes dificultando a identificação das questões de interesse comum.

As dificuldades impostas aos organizadores dos fóruns das mesorregiões, atribuídas inicialmente às “instituições catalisadoras”, foram amenizadas com o trabalho de mobilização realizado pelas Universidades Regionais, pelas Associações de Municípios pelos Conselhos, Fóruns e Agências de Desenvolvimento existentes nas duas mesorregiões. Conforme depoimento de Zeferino Perin, Ex-presidente e Coordenador do grupo que atuou na criação do Fórum MESO MERCOSUL:

A parceria com o setor público das três esferas e o normal interesse da mídia nos eventos com a participação dos agentes públicos, constitui-se em mecanismo e oportunidade para a divulgação da relevância do Fórum no desenvolvimento regional e conseqüentemente o envolvimento dos atores locais e regionais no processo.

O processo de mobilização realizado para a identificação dos interessados em atuar nos fóruns é também relatado por outros entrevistados. De acordo com Álvaro Werlang, representante do COREDE Centro-Sul, a sensibilização era realizada por meio da “Divulgação nos encontros dos COMUDEs e dos COREDES e em Seminários”. Ilton Nunes,

representante do COREDE Nordeste, recorda que a mobilização na MESO MERCOSUL era feita nos “Site, em matérias divulgadas pela imprensa e pelos próprios representantes já envolvidos no processo que buscavam divulgar junto ao público local”. O prof. Laudir Auozani, representante da Universidade de Passo Fundo na MESO MERCOSUL, menciona a “Sensibilização, articulação via telefone e contatos pessoais”. Diversos mecanismos de mobilização são citados pelos entrevistados no processo de formação da representação dos fóruns.

O processo participativo nas discussões realizadas pelos fóruns é valorizado nas falas dos entrevistados. A importância da participação nos espaços de deliberação das questões de interesse regional é reconhecida pelos seus integrantes. Segundo os entrevistados, a maioria dos participantes tem consciência da importância da sua participação no planejamento e governança do desenvolvimento do território, embora alguns comportamentos individualistas e corporativistas sejam percebidos. Conforme Ilton Nunes (Representante do COREDE Nordeste) “Uma parcela do grupo viam no Fórum uma possibilidade de alocar recursos. Se tinha dinheiro em discussão apareciam, se não tinha não participavam”.

Comportamentos individualista também são citados por Antônio Carlos Jordão, Ex-presidente do Fórum MESOSUL: “Alguns representantes estavam no fórum somente com o objetivo de obter proveito próprio”. Outra importante observação a respeito do entendimento do processo participativo dentro dos fóruns é apresentada por Sérgio Allebrandt (Vice-presidente COREDE Noroeste Colonial):

[...] é preciso ressaltar que a participação era mais efetiva quando o volume de recursos vinculados a programas do MI e/ou de emendas parlamentares era mais significativo. Quando os recursos minguaram e as políticas do MI deram sinais de mudanças de rumos, a participação diminuiu, tendo se tornado mais difícil arregimentar os membros para os encontros, mesmo os anuais de planejamento e avaliação. Nem todos entendem que, mesmo não havendo recursos disponíveis à vontade (quando se estabelece até uma disputa pelos mesmos), ou ainda mais neste caso, é preciso pensar o desenvolvimento das regiões.

Na percepção dos entrevistados todos os membros dos fóruns tinham igual liberdade de propor discussões ou encaminhamentos. A participação dos representantes dos órgãos ou instituições públicas era regular, dependendo do momento atuavam mais ou menos ativamente. Os representantes do poder público (Instância Estatal) tinham oportunidades iguais aos demais participantes, não recebendo tratamento diferenciado por parte dos Dirigentes dos Fóruns.

Uma questão importante se refere à igualdade de oportunidade na coordenação dos fóruns. Conforme pode ser constatado nos Estatutos dos fóruns, todos os membros podem candidatar-se para fazer parte da diretoria, conselho de representantes, conselhos fiscal e gestor. A garantia do equilíbrio na representação também era considerada nas instâncias diretivas. Conforme entendimento de Sérgio Allebrandt (Vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial):

O estatuto prevê que a coordenação integre um trio com um representante de cada estado dentre os integrantes da assembleia. Assim, não há exclusão. No entanto, na prática, a MesoMercosul nunca escolheu como coordenação membros do chamado bloco de representantes das instituições oficiais federais e estaduais. Ou seja, sempre a coordenação foi composta a partir dos representantes do chamado bloco de representantes regionais, ainda que neste caso, em especial no caso de Santa Catarina, a escolha pudesse recair sobre eventual representante de Associação de Município (na prática de seus quadros técnicos).

No caso do Fórum MESOSUL, conforme já mencionado anteriormente, a preocupação se referia à igualdade de representação das oito microrregiões que constituem a Mesorregião.

5.5 A AUTONOMIA DOS FÓRUNS MESORREGIONAIS

Embora os fóruns das mesorregiões tenham sido criados para atender a um programa governamental, a sua constituição se deu a partir da iniciativa dos atores regionais. A institucionalização dos fóruns surgiu dos consensos regionais construídos, que culminaram na assinatura dos protocolos de cooperação entre os diferentes atores públicos e privados regionais envolvidos nas mesorregiões.

Quanto à composição e forma de organização e de atuação os fóruns aparentam possuir total autonomia. Em relação ao processo de definição das diretrizes e prioridades para o desenvolvimento territorial também se identifica certa independência dos fóruns frente aos Governos. A análise dos documentos dos fóruns (Relatórios, Planos de Ação, Informativos e publicações) evidencia o esforço de integração territorial para a elaboração dos planos de desenvolvimento, das diretrizes e das ações prioritárias, principalmente durante o período de existência do PROMESO.

A autonomia na definição dos projetos a serem executados com os recursos do PROMESO era relativa, mas pode-se dizer que de maneira geral, a indicação dos fóruns era predominante e foi fundamental para orientar os projetos desenvolvidos pelo programa.

Em relação às propostas deliberadas pelos fóruns, na maioria das vezes as interferências do MI se relacionavam a problemas técnicos. Conforme relato do Ex-Secretário da SDR/MI, Henrique Ferreira: “A indicação do fórum era indispensável para a execução das ações. Porém, em boa parte das iniciativas existiam problemas de viabilidade técnica e política nas propostas apresentadas, além de limitações orçamentárias”. Suzana Oliveira (ex-gerente do MI para o Fórum MESOSUL) justifica algumas interferências do MI nos encaminhamentos do fórum. “Interferia em alguns momentos para a correção de rumos. Uma vez que tinha assento no fórum e era o maior financiador, acabava assim por exercer certo protagonismo”.

Para os entrevistados, o MI e as demais instâncias de governo, de uma maneira geral não interferiam nas pautas e na agenda dos fóruns, embora tenha havido alguns momentos de tensionamento nos dois fóruns. Um dos momentos é relatado por Zeferino Perin, ex-presidente do Fórum MESO MERCOSUL.

O Fórum dedicava boa parte de suas energias para discutir, fundamentar e divulgar sua atuação programática, buscando construir consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião. Não obstante, vou mencionar algumas ações e situações ocorridas: a criação do Fórum como organização da Sociedade civil e não como mero braço do estado foi objeto de intensos debates e mesmo de enfrentamento com os agentes do Ministério da Integração Nacional e Instituições que o assessoravam, o que nos levou a um movimento de resistência.

Essa situação ocorreu no início do processo de implantação do PROMESO, quando houve uma discussão sobre a definição do desenho dos fóruns. No primeiro momento a proposta do MI incluía também a Região da Serra do RS, uma das regiões mais desenvolvidas do Estado. Como a Mesorregião já estava estruturada e já haviam construído um entendimento em relação à área geográfica estabelecida a partir da identidade regional que deu origem ao primeiro plano: o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai.

O processo de definição do desenho territorial da Mesorregião foi mais problemático, mas o resultado foi realmente gratificante, na medida em que resultou do diálogo, da troca de argumentos e da construção do entendimento, de forma compartilhada entre o Estado e os atores da sociedade civil organizada, sobre o desenho da mesorregião.

Também houve momentos de tentativa de interferência na estrutura administrativa do Fórum. Com as trocas de gestores públicos, os representantes das Instâncias de Governo nos fóruns também mudam despontando alguns conflitos sobre o papel de cada instância no programa. Embora as diretrizes de gestão do programa fossem mais democráticas e

compartilhadas com a sociedade, dentro das estruturas dos governos existem burocratas que ainda adotam comportamentos conservadores, resistindo às mudanças de paradigmas propostas pelo programa. Como pode ser observado no fragmento da fala de Zeferino Perin, Ex-presidente do Fórum MESO MERCOSUL. “[...] em diversos momentos houve tentativas de interferências indevidas de alguns agentes públicos tentando desestabilizar o Fórum”.

Na Mesorregião MESOSUL também foram identificados momentos de dificuldades com representantes governamentais e institucionais. Os fóruns deliberativos não são espaços hegemônicos, existe uma diversidade de concepções e interesses que permeiam estas estruturas e, em muitos momentos, a disputa de poder prevalece frente à proposta de cooperação e de respeito mútuo.

Na trajetória de atuação dos fóruns percebe-se momentos de fragilidades e de avanços. O desempenho depende de vários fatores, externos e internos. Assim como a boa relação com os Governos podem favorecer o bom andamento, as relações internas também podem interferir no processo de gestão e governança. A falta de compreensão do processo e a atuação individualista podem comprometer todo o processo de gestão. Momentos de fragilidade do Fórum MESOSUL podem ser evidenciados no fragmento da fala de Henrique Ferreira (ex-secretário Nacional da SDR/MI):

Boa parte da dificuldade de implementação do processo se deu pela complexidade de mudança de paradigma (como, por exemplo, o embate entre o papel da autoridade sub-regional versus autoridades estaduais/municipais formalmente constituídas) e pela incapacidade dos atores sub-regionais em manter e garantir a estrutura de governança independentemente de movimentos sazonais do governo federal (insustentabilidade da instância de governança).

A fragilidade da estrutura de governança do Fórum MESOSUL pode ser evidenciada pela descontinuidade das atividades do Fórum, logo após a extinção do PROMESO, o que não aconteceu com o Fórum MESO MERCOSUL, que mesmo de forma precária e pouco assídua, ainda continuam atuando, realizando eleições para a escolha dos dirigentes e buscando desenvolver as ações previstas no Plano de Ação.

A autonomia dos fóruns ficou mais restrita a sua formação e deliberação, a capacidade de influência na agenda governamental foi fragilizada pela excessiva dependência dos recursos orçamentários federais e da fraca capacidade de articulação dos atores mesorregionais, que de fato não assumiram a governança territorial, reproduzindo a relação de dependência financeira que caracteriza os diferentes espaços públicos.

5.6 A BUSCA DO BEM COMUM

A construção de entendimentos sobre o bem comum é o objetivo maior e mais difícil de ser atingido nos arranjos deliberativos como os fóruns mesorregionais, considerando-se a pluralidade de interesses dos participantes, a amplitude da temática do desenvolvimento, na medida em que envolve múltiplas dimensões a serem observadas para o atendimento da melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo. Soma-se a estas dificuldades o recorte territorial diferenciado e inovador⁹⁴.

De acordo com Tenório et al., atender ao bem comum significa a conquista de “benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou a localidade oriundos da política pública. O bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso” (2008, p. 14). No caso dos fóruns mesorregionais, os resultados das deliberações têm o propósito de produzir efeitos sobre as políticas públicas de desenvolvimento regional e ações implementadas por estas. Dito de outra forma, a expectativa dos participantes é a de influenciar na qualidade das políticas de desenvolvimento e na efetividade das ações implementadas.

Os dois fóruns realizaram, em diferentes momentos, discussões sobre o desenvolvimento dos territórios e tiveram como resultado os planos de desenvolvimento das mesorregiões. Estes podem ser considerados um dos importantes resultados do processo de implantação do PROMESO.

Retomando os objetivos do referido programa, o primeiro objetivo tratava da organização dos atores locais, da criação dos fóruns mesorregionais enquanto instância representativa e responsável pela gestão do desenvolvimento territorial. O segundo objetivo se referia ao planejamento do desenvolvimento territorial, na elaboração de planos estratégicos construído de forma participativa, envolvendo as instituições públicas, privadas e a sociedade civil. O terceiro objetivo tratava da capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento mesorregional. O quarto objetivo se referia à promoção e articulação de ações de infraestrutura básica e aquelas voltadas ao atendimento às atividades econômicas no território e, o quinto objetivo tratava da implementação de ações de apoio ao desenvolvimento

⁹⁴ Diferenciado por ser um recorte territorial diferente das escalas político-administrativas existentes (municipal, estadual, macrorregional e nacional) e inovador por ter o seu desenho baseado em indicadores de desenvolvimento local, o que permite verificar a existência de baixo dinamismo mesmo dentro de Estados e Regiões desenvolvidas.

de cadeias produtivas relevantes de acordo com cada mesorregião (ROCHA NETO, 2012; BRASIL/MI, 2000).

Também é importante observar na análise dos resultados produzidos pelos fóruns das mesorregiões as diretrizes do programa. Conforme mencionado no capítulo 3, os dois eixos principais se referem: à organização social e à ativação econômica. A estratégia de ação adotada pelo MI para o eixo ativação econômica se dá por meio do apoio aos APLs prioritários, a serem identificados nas Mesorregiões. Portanto, para avaliar os resultados do processo de deliberação dos fóruns deve-se levar em consideração que dentro do MI a ação prioritária do PROMESO era o fomento aos APLs. Também é importante resgatar as dificuldades enfrentadas pelo MI para desenvolver o programa, conforme descrito no capítulo 3. Os recursos orçamentários do Ministério eram insuficientes para custear as ações demandadas pelos fóruns na medida em que os recursos mais expressivos do MI estão vinculados aos fundos de desenvolvimento (FNE, FNO, FCO, FDA, FDNE e FDCO) voltados para as macrorregiões prioritárias da PNDR. Conforme mencionado no capítulo sobre o PROMESO, a questão da escassez de recurso do MI e a alternativa encontrada pelo Ministério de ampliar recursos via emendas parlamentares não deram garantias para o financiamento dos projetos encaminhados pelos fóruns, sem mencionar a interferência dos parlamentares na definição dos territórios a serem beneficiados com a liberação dos recursos.

Retomando a questão do atendimento ao princípio do bem comum no processo deliberativo dos fóruns, o próprio plano de desenvolvimento construído participativamente já representa um avanço na construção de ações que contribuem para o bem comum, principalmente se comparado aos modelos de planejamento elaborados dentro da estrutura estatal, de forma unilateral, sem o conhecimento das reais potencialidades e necessidades locais.

Os planos elaborados pelos Fóruns resultaram do processo de discussão para a construção de propostas voltadas para o bem comum. Não é um processo simples ou harmônico, é gerado em um espaço de disputas e conflitos, entendimentos e desentendimentos, de colaboração e individualismo, mas é um processo educativo, onde os atores aprendem a compartilhar informações, apresentar argumentos, defender ideias e tolerar incompreensões ou visões opostas, na medida em que não existe uma homogeneidade de conhecimentos, informações e interesses. Mesmo que o processo não tenha conseguido integrar todos os atores interessados ou diretamente afetados pela política de desenvolvimento, o fato do processo ter sido construído de forma transparente e democrática já representa um avanço no modelo de governança territorial.

Os resultados concretos das deliberações dos dois fóruns mesorregionais podem ser identificados no conjunto de projetos desenvolvidos com recursos do PROMESO, listados no capítulo 4. Embora o volume de recursos seja pequeno, se comparado aos investimentos em outros programas, são iniciativas que até então não contavam com recursos federais para serem desenvolvidas. Também, como já referido anteriormente, os projetos executados buscam atender aos objetivos previstos nos planos estratégicos, mesmo que sejam apenas os voltados para a dinamização econômica.

Os macro objetivos previstos para outras áreas, como saúde, educação, infraestrutura não tiveram grandes avanços frente às dificuldades dos próprios atores território (públicos e privados, governos e sociedade) de avançar na integração das políticas e programas na base territorial. A constituição da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento, pelo MI, voltada para a articulação e integração dos programas e ações dos Governos na base territorial e os fóruns mesorregionais pouco avançaram no encaminhamento de outros objetivos/programas previstos nos planos.

Apesar dos resultados terem ficado aquém do esperado pelos atores dos fóruns, alguns avanços foram apontados pelos entrevistados. O Ex-presidente Zeferino Perin destaca como resultado da ação do Fórum MESO MERCOSUL o trabalho de formação do capital humano e social desenvolvido pelas Universidades Regionais Comunitárias, a conquista de implantação de unidades dos Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e da Universidade Federal da Fronteira Sul na MESO MERCOSUL.

Outro resultado que favoreceu o desenvolvimento das mesorregiões foi o processo de capacitação dos atores regionais, vinculado ao Programa Nacional de Capacitação em Desenvolvimento Regional (PNCDR), realizado no ano de 2009, promovido pelo MI em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo 42 membros representantes dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL.

O resultado dessa capacitação para o planejamento do desenvolvimento regional pode ser evidenciado na publicação em 2010 de 27 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PEDR), elaborados de forma participativa pelos COREDEs. Esses planos estratégicos têm orientado a elaboração dos PPAs, LDOs e LOAs do Estado do RS desde 2011, bem como servido de referência para o planejamento e elaboração de projetos de diversas instituições e organizações. Atualmente, os PEDRs orientam os processos de

participação popular na definição das ações a serem desenvolvidas nas regiões com recursos do orçamento estadual.

Ainda em relação à capacitação, na MESO MERCOSUL foram realizados cursos de capacitação voltados para a o fortalecimento das Agroindústrias Familiares, do APL de Móveis, do desenvolvimento turístico, da Piscicultura, da Vitivinicultura, da Lapidação e Artesanato Mineral e do Setor Lácteo (BRASIL/MI, 2006, 2009). Na MESOSUL também foram realizadas capacitações para a qualificação de trabalhadores nas áreas da Fruticultura, Lapidação e artesanato mineral e do APL de Móveis (BRASIL/MI, 2006, 2009).

Os projetos desenvolvidos pelos dois fóruns, elencados no capítulo 4, atenderam as ações voltadas para o bem comum, mesmo que estes tenham sofrido alguma interferência Governamental (MI e Governo do RS) e que tenham ficado restrito ao fortalecimento de APLs, representam o esforço conjunto entre o Estado e a Sociedade Civil em atuar conjuntamente no desenvolvimento territorial. O reconhecimento dos avanços conquistados pode ser percebido na fala de Sérgio Allebrandt (Vice-presidente do COREDE Noroeste Colonial):

Claro que já trilhamos avanços, em especial em termos de formação da agenda e mesmo de formulação e implementação de políticas públicas locais. Precisamos avançar mais. A sociedade que consegue se organizar para interferir e participar com responsabilidade na definição das políticas públicas, desde o seu planejamento até a avaliação dos seus resultados, será certamente uma sociedade desenvolvida.

Na opinião dos entrevistados, as propostas deliberadas pelos Fóruns atenderam ao interesse coletivo e regional. Mesmo assim, pelas dimensões territoriais e populacional das duas mesorregiões, as ações desenvolvidas pelos fóruns não eram amplamente conhecidas ou reconhecidas regionalmente. A mesma dificuldade se identifica na visibilidade por parte da região dos atores engajados nos processos de desenvolvimento. Os entraves para dar visibilidade também aos atores engajados nos processos de desenvolvimento territorial podem ter contribuído para o distanciamento de alguns arranjos institucionais atuantes no território, com função semelhante aos fóruns mesorregionais e que poderiam ter contribuído para o fortalecimento do processo de planejamento, gestão e empoderamento social.

5.7 ACCOUNTABILITY POR MEIO DO CONTROLE SOCIAL

Para compreender a forma de atuação dos fóruns mesorregionais na governança territorial buscou-se ampliar as dimensões de análise propostas por Tenório et al. (2008),

incluindo a análise da *Accountability* por meio do controle social realizada pelos fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL. De acordo com o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), o sucesso da *Accountability* (responsabilização) por controle social depende de quatro variáveis: a) uma boa articulação com as instituições da democracia representativa; b) o fortalecimento da capacidade institucional do Estado; c) desenho organizacional do Estado permeável à participação cidadã no espaço público; d) A divulgação de informações, atuação transparente dos governos (CLAD, 2000).

No que se refere à “boa articulação com as instituições da democracia representativa”, os fóruns mesorregionais desde, a sua gênese, buscaram a representação dos poderes Executivos e Legislativos de diferentes instâncias, como pode ser observado nos quadros 01 e 02 e nas instituições signatárias dos Protocolos de Cooperação Técnica.

A articulação entre estes representantes demonstrou-se razoável. A dificuldade maior identificada pelos fóruns é a regularidade da representação e o comprometimento dos representantes políticos com as deliberações realizadas. Em alguns momentos, conforme mencionado anteriormente, a relação entre os governos e os Fóruns não contou com o entendimento mútuo.

Para os membros dos Fóruns entrevistados, nem sempre os Fóruns foram o canal prioritário de diálogo do MI com a mesorregião. Essas dificuldades, já citadas por Zeferino Perin, também aparecem na fala de Antônio Carlos Jordão, Ex-presidente do Fórum MESOSUL. “Muitas ações eram tomadas passando por cima dos fóruns, o que desacreditava as mesmas. Penso que o Governo perdeu uma grande oportunidade de se aproximar das comunidades regionais através das mesorregiões [...]”.

Conforme já referido, a intensidade da relação entre os representantes dos Governos teve momentos de maior ou menor aproximação, principalmente nos períodos de mudanças de governo, mas a dificuldade dos Fóruns de dar respostas consistentes aos Governos também influenciou na qualidade da relação. Mesmo considerando a criação e atuação dos Fóruns como muito importante, a manifestação de um dos gestores entrevistados sinaliza para fragilidades percebidas nos Fóruns e que podem ter dificultado a relação entre as duas instâncias. “[...] desde a gênese o Fórum (o entrevistado se referia ao Fórum MESOSUL) não instituiu um olhar genuinamente sub-regional à sua ação, mas sim algo como a ‘soma de um conjunto de interesses de atores protagonistas do processo de gestão, comprometendo, portanto, o olhar territorial que era imprescindível” (Henrique Ferreira, ex-secretário SDR/MI).

Em relação à capacidade institucional do Estado, apesar de o MI ter conseguido implantar o programa e ter tido o apoio das diferentes instâncias de Governo para a criação dos Fóruns nas Mesorregiões, a estrutura administrativa do Ministério e os reduzidos recursos previstos dificultaram a implementação do programa. Esta questão foi identificada na avaliação do PROMESO, realizada pelo TCU (2009). “Um dos riscos identificados foi a falta de priorização do desenvolvimento regional por meio do Promeso no contexto dos programas do Ministério da Integração Nacional” (p. 2). Ou seja, mesmo sendo considerado um programa prioritário na PNDR, dentro do MI isto não aconteceu como deveria. Uma das dificuldades apontadas pelo TCU foi justamente o tamanho da equipe do programa.

O primeiro ponto destacado refere-se à reduzida equipe técnica do programa. De fato, a SPR/MI possui membros diretamente envolvidos com o Promeso, exclusivamente ou não, apenas treze responsáveis técnicos, um gerente-executivo e três técnicos de apoio. Há, portanto, um responsável técnico por mesorregião. Somente com essa informação é possível perceber que o acompanhamento das ações do programa fica extremamente prejudicado, pois, em regra, há somente um técnico para acompanhar as reuniões do fórum, a elaboração e o andamento dos planos de ação e a execução dos diversos projetos, avaliar os resultados alcançados e desenvolver as atividades rotineiras da SPR/MI em Brasília (TCU, 2009, p.15).

Em relação à escassez de recursos e à alternativa encontrada pelo MI de ampliar as verbas junto às emendas parlamentares, também contribuiu para fragilizar as relações com os Fóruns, na medida em que o canal prioritário deixou de ser a mesorregião. Este aspecto também foi observado pelo TCU (2009):

Esses recursos praticamente não são deliberados pelos fóruns das mesorregiões, instância responsável por identificar previamente as necessidades dessas localidades. Assim, identificou-se como risco ao programa a liberação dos recursos oriundos de emendas para atender interesses políticos (p.2).

Quanto aos aspectos da divulgação de informações e transparência na atuação, tanto por parte dos Governos como dos Fóruns podem ser percebidos avanços no processo de publicização das ações. Contudo, os mecanismos de divulgação e transparência ainda não são plenamente satisfatórios, pois, a complexidade para acessar algumas informações ou a falta de clareza dos dados, dificultou o amplo conhecimento e entendimentos dos processos e dos encaminhamentos realizados.

Na percepção dos entrevistados, os Fóruns promovem o controle social, mesmo que de forma ainda tímida, mas é um processo de aprendizagem. Conforme o Presidente do Fórum MESOSUL, Teonas Baumhardt, o Fórum “Deve avançar, ainda estamos engatinhando nesta

questão e é urgente o amadurecimento e o despertar da sociedade para o seu papel fiscalizador das ações regionais, sejam elas governamentais ou não”. As dificuldades para o efetivo controle social são apresentadas por Zeferino Perin

Existe a percepção de que nas instâncias regionais e locais o controle é maior porque os cidadãos estão mais próximos das instituições e dos agentes públicos. Entretanto, parece que a dinâmica do controle social hoje se impõe de alto a baixo. Por que então seria diferente nas instâncias regionais e sociais? Ainda que a complexidade do processo como se manifesta nos tempos atuais demande melhor interpretação, parece inegável que um controle social eficiente contribui para conferir maior eficácia à gestão de políticas públicas (Zeferino Perin Ex-presidente do Fórum MESO MERCOSUL).

Na direção de avaliar a importância do controle social, a Presidente do COREDE Produção, Munira Awad destaca o controle social exercidos pelos Fóruns.

O controle social é uma das ferramentas mais importantes de empoderamento da sociedade, no momento da definição das políticas a serem implementadas, neste caso sempre à luz do desenvolvimento regional, neste cenário a sociedade deve atuar como fiscalizador da gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública(Munira Awad).

Considerando as evidências encontradas nas análises dos documentos do PROMESO e dos Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL e das entrevistas realizadas com os atores envolvidos no programa e na atuação destes Fóruns, pode-se considerar os fóruns mesorregiões como instância de governança territorial, mesmo que a representação não seja ainda a ideal e a articulação dos atores territoriais ainda seja incipiente, representa um avanço significativo ao modelo de governança estatal, sem o envolvimento dos atores diretamente interessados e afetados pelas políticas e programas de desenvolvimento territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de descentralização e redemocratização, em curso nas últimas décadas em diversos países, tem provocado mudanças nas estruturas e dinâmicas político-administrativas, influenciando a constituição de novos arranjos institucionais deliberativos voltados para a gestão pública, formados por atores públicos e privados.

Este estudo possibilitou a reflexão sobre fóruns deliberativos constituídos para atuar na construção e gestão das políticas de desenvolvimento em escala mesorregional. A análise se concentrou nos processos de organização, atuação e deliberação, dos fóruns de governança territorial. Como sujeito/objeto de estudo foram definidos dois fóruns mesorregionais do PROMESO, um dos programas da PNDR que é coordenado pelo MI, buscando responder a seguinte questão: Os Fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL, enquanto arranjos institucionais deliberativos voltados para a gestão do desenvolvimento mesorregional, caracterizam-se como instâncias de governança territorial participativa?

Para compreender a atuação desses fóruns deliberativos, procurou-se, no capítulo 1, elaborar uma revisão de literatura, com ênfase na teoria da democracia deliberativa contemporânea, na busca de identificar no modelo procedimentalista de política deliberativa habermasiano e na contribuição de outros teóricos deliberacionistas, o entendimento de experiências empíricas de deliberação pública, pautadas em relações dialógicas entre os diferentes atores envolvidos.

Nesse capítulo foi possível refletir sobre os conceitos de sociedade civil, esfera pública, ação comunicativa e legitimidade deliberativa. Encerrou-se o capítulo com uma revisão sobre a utilização prática do modelo democrático deliberacionista.

A partir do entendimento dos conceitos e procedimentos propostos pelos modelos democráticos deliberacionistas, buscou-se, no capítulo 2, refletir sobre os processos de descentralização da gestão pública, de adoção de novos modelos de governança e da relação entre a deliberação e a governança territorial. Nesse momento, alguns conceitos associados ao tema foram evidenciados, tais como desenvolvimento, desenvolvimento regional/territorial, território, gestão social e gestão pública estatal e da *accountability*.

A segunda etapa da pesquisa foi dedicada à análise documental sobre a origem dos fóruns mesorregionais. No capítulo 3, buscou-se conhecer o processo de implantação do PROMESO, as características das mesorregiões diferenciadas e a atuação dos dois fóruns objeto deste estudo. Identificou-se na gênese do PROMESO a relação com o processo de retomada da questão regional pelo governo Brasileiro, a partir da década de 1980. Com a

retomada do planejamento e da questão regional surge o Ministério da Integração Nacional, implementando novas práticas de planejamento do desenvolvimento, não mais restrita aos gabinetes da burocracia estatal, mas construídos em novas bases, mais democráticas e participativas. Junto aos novos paradigmas adotados, novas abordagens territoriais para a intervenção das políticas de desenvolvimento são identificadas, complementando as macrorregiões até então priorizadas pela política de desenvolvimento regional do país. Com a adoção das múltiplas escalas de planejamento do desenvolvimento, novos programas foram criados, tais como, o PROMESO, o RIDES e o PDFF.

Com a mudança do Governo Federal em 2003, surgiu o ambiente favorável para avançar na criação de uma política nacional de desenvolvimento regional, em discussão desde 1999 pelo MI. Neste mesmo ano foi criada a PNDR, incluindo entre as regiões prioritárias da política nacional, as mesorregiões diferenciadas. Em 2007 a PNDR foi institucionalizada como uma política de governo. Um significativo avanço para uma política que ainda não tinha conseguido ser formalmente instituída, mas ainda distante do ideal de ser uma política de Estado.

Mesmo sendo institucionalizada, a PNDR não conseguiu alcançar o status de política de governo, sendo implementada muito mais com uma política do MI e com atuação bastante restrita. A dificuldade de implementar os principais mecanismos previstos para a consolidação da PNDR: a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e da Câmara de Políticas de Integração e de Desenvolvimento Regional, responsável pela articulação das políticas setoriais nos territórios, não se concretizaram. A criação do FNDR ficou atrelado ao projeto de lei da reforma tributária e não avançou dentro do Congresso Nacional. A Câmara foi criada, mas não conseguiu atuar na articulação das políticas territoriais.

Na análise documental foi possível perceber que mesmo sendo retomada a temática da questão regional e institucionalizada a PNDR, não foram disponibilizados recursos orçamentários suficientes para a implementação dos planos de desenvolvimento, levando o MI a buscar recursos em emendas parlamentares, fragilizando as instâncias de governanças dos fóruns mesorregionais. Também foi possível identificar a falta de articulação dos programas territoriais do próprio governo federal, nem mesmo os programas com temas complementares se articulam na base territorial e, em alguns casos, são criados novos programas se sobrepondo a programas semelhantes já constituídos, como foi o caso da criação, em 2008, dos Territórios da Cidadania, com função semelhante ao PROMESO, mas com recorte territorial distinto.

A dificuldade de avançar com a PNDR e seus programas, levou o MI, a partir de 2010, a dar início a uma nova tentativa de transformar a PNDR em uma política de Estado, denominada Fase II da PNDR. Mesmo considerando a importância desta iniciativa, um período de 7 anos de implementação de uma política nacional não parece ser suficiente para se avaliar os impactos no processo de desenvolvimento regional e identificar todos os aspectos a serem reformulados. Mas no cerne da reforma estava a retomada da criação do FNDR, a estruturação de um novo sistema de governança da PNDR e a transformação da PNDR em uma política de Estado. A nova fase da PNDR foi discutida em todos os Estados e finalizou na conferência nacional com a aprovação do novo desenho da política. Como resultado concreto, foi elaborado um projeto de lei, de autoria do Senador e ex-ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, que tramita no Congresso Nacional desde 2015.

Fica evidente que a questão regional continua fora da agenda governamental. O baixo desempenho da PNDR na fase I, que não contou com recursos financeiros suficientes para o seu avanço e nem mesmo com o envolvimento dos diferentes órgãos federais na sua implementação, fragilizou os programas e as suas estruturas de governança. Por outro lado, o projeto de lei da PNDR II ainda não conseguiu ser aprovado no Congresso Nacional, condição necessária para ser transformada em política de Estado.

Assim, a questão regional retomada no final dos anos 1990 e fortalecida pela criação e institucionalização da PNDR, a partir de 2003, encontra-se ainda na dependência do amparo de uma política de Estado voltada para o atendimento da questão regional.

No capítulo 4, tratou-se de conhecer a experiência empírica dos arranjos institucionais deliberativos constituídos para a gestão do desenvolvimento das novas territorialidades da PNDR, buscando estudar o PROMESO, seus objetivos e procedimentos adotados e, mais especificamente, os dois fóruns mesorregionais localizados na Região Sul: Fórum MESOSUL e MESO MERCOSUL.

Na análise das características das duas mesorregiões foi possível perceber aspectos muito distintos entre as duas mesorregiões. Enquanto na MESOSUL predominam as grandes propriedades rurais e a monocultura, na MESO MERCOSUL, a característica é de pequena e média propriedade rural e de produção um pouco mais diversificada. Isto pode ser evidenciado também nos projetos desenvolvidos pelos dois Fóruns com recursos do MI, onde se pôde observar uma diversificação maior nos projetos da MESO MERCOSUL.

Quanto às culturas, identificou-se na mesorregião MESOSUL uma característica cultural mais individualista, enquanto na MESO MERCOSUL se percebeu um comportamento mais associativista, o que pode ser constatado pela auto-organização da

mesorregião, antes mesmo da implantação do PROMESO e dos consensos que foram sendo construídos desde a sua concepção, bem como o protagonismo na construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Bacia do Rio Uruguai. Essas características culturais podem ter contribuído para a maior resistência do Fórum MESO MERCOSUL que permanece ativo mesmo após a extinção do PROMESO.

A relação entre cultura de desenvolvimento é defendida por Sérgio Boisier (1996). Para o teórico do desenvolvimento uma cultura mais individualista e competitiva possibilita gerar crescimento econômico, mas não necessariamente o desenvolvimento, enquanto a cultura cooperativa/colaborativa contribui para a geração de maior equidade. Estes dois padrões culturais existem em todos os territórios, diferenciando-se apenas em relação à intensidade com que cada um se desenvolve.

No capítulo 5 buscou-se aprofundar o conhecimento da experiência dos dois fóruns mesorregionais, interpretando as falas dos 15 entrevistados a respeito da trajetória de atuação dos fóruns, à luz da revisão teórica realizada nos capítulos 1 e 2 e dos elementos identificados na análise documental dos capítulos 3 e 4. Para tanto, utilizou-se uma matriz de critérios para a análise de processos decisórios deliberativos na implementação de políticas públicas, proposta por Tenório et al. (2008), que se fundamenta no conceito habermasiano de cidadania deliberativa. Para o atendimento deste conceito, a legitimidade das deliberações sobre as políticas públicas deve se originar em processos de discussão, orientados pelos princípios da *inclusão*, do *pluralismo*, da *igualdade participativa*, da *autonomia* e do *bem comum*.

Para identificar a efetividade da governança dos fóruns, agregou-se mais uma dimensão de análise, a da *accountability por meio do controle social*. Este pode ser entendido como responsabilização, o ato de prestar contas das ações.

No que se refere à inclusão dos atores, pode-se evidenciar na composição dos dois fóruns uma ampliação da participação de atores que até então não estavam incluídos nas discussões sobre a PNDR e no planejamento do desenvolvimento desses territórios. Também foi possível evidenciar a influência das instituições catalizadoras na organização dos fóruns e na identificação dos segmentos a serem incluídos na governança das mesorregiões. Percebeu-se também uma certa seletividade na identificação de atores mais organizados ou com imagem mais consolidada regionalmente. A falta de uma orientação por parte do MI, no sentido de orientar a inclusão de instituições e organizações envolvidas em programas com afinidade com o tema, pode ter contribuído para a não inclusão de atores importantes. Como exemplo pode-se citar o distanciamento entre o Fórum MESOSUL e a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), Sede Executiva da Comissão Mista Brasileiro-

Uruguuaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), sob a responsabilidade do MI. Mesmo com a insistência por parte do Fórum MESOSUL em convidar e incluir a ALM entre os membros do Fórum, não houve por parte da ALM uma participação efetiva ou o entendimento sobre a importância da atuação articulada entre as duas instituições.

Da mesma forma os Territórios da Cidadania não foram orientados de forma mais incisiva a participar dos Fóruns das Mesorregiões. Nesse sentido, a nova PNDR deve apresentar entre os seus dispositivos legais mecanismos para uma articulação mais efetiva, principalmente entre as estruturas de governança dos programas governamentais (nacionais, estaduais e microrregionais) na base territorial. Assim sendo, instituições como os Comitês de Bacias Hidrográficas, Núcleos Regionais do Programa Faixa de Fronteira, as Governanças das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, os Territórios Rurais, os Núcleos dos Movimentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dos Movimentos Sociais poderiam ser incluídos de forma mais consistente.

Quanto ao processo de organização dos fóruns, a sua estrutura se apresenta bastante conservadora, com instâncias administrativas muito verticalizadas, seguindo o modelo hegemônico, e, de certa forma, imposto pelos organismos responsáveis pelo reconhecimento dos Estatutos Sociais - embora se destaque nos dois fóruns a preocupação com a abertura de espaços para a discussão dos temas regionais, não restringindo as discussões ao âmbito das Assembleias Gerais dos Fóruns.

A apresentação das ações, decisões e encaminhamentos, divulgadas em atas, relatórios, informativos e disponibilizadas nos Portais dos Fóruns são evidências importantes da preocupação com a transparência na gestão do processo de planejamento e de desenvolvimento dos projetos definidos nas mesorregiões, atingindo atores não envolvidos diretamente nos fóruns.

A pluralidade da participação também pode ser considerada razoável, na medida em que não existia nestes territórios uma instância político-administrativa que agregasse os atores públicos, privados e da sociedade civil em torno do desenvolvimento territorial. Muito embora se perceba nestes fóruns, bem como em muitas das instâncias participativas criadas para o controle ou gestão das políticas públicas certa hegemonia de alguns atores mais organizados e reconhecidos e com maior poder de influência, ainda assim, representam um avanço em relação às práticas de planejamento e deliberação das questões de interesse coletivo definidas nos gabinetes pelas burocracias estatais. A possibilidade de incluir nas discussões de interesse do território a representação dos gestores públicos municipais, estaduais, federal e instituições/organizações privadas e sociais já representa um esforço

importante para a qualificação destes arranjos institucionais. O próximo desafio é avançar para que a atuação dos atores, especialmente dos atores públicos, seja mais efetiva, mais articulada e comprometida com as questões de interesse do território.

Em se tratando de igualdade participativa, a percepção dos entrevistados é bastante positiva quanto à consciência dos participantes sobre a sua importância no processo. A igualdade de tratamento entre atores públicos e privados ficou evidente nas entrevistas, bem como a igualdade para expor ideias, apresentar propostas, votar e ser votado para os cargos diretivos.

Quanto à autonomia dos fóruns, percebeu-se a fragilidade em relação à questão financeira. Embora os fóruns demonstrem autonomia na sua organização, construção das pautas e agendas, as ações desenvolvidas ficaram muito dependentes dos recursos financeiros do PROMESO. Não houve por parte dos dois fóruns maiores avanços em projetos que poderiam ser custeados por meio de parcerias com órgãos públicos Estaduais, Municipais e instituições universitárias ou empresariais da Região. Os planos de ação das duas mesorregiões são bem abrangentes, mas as ações dos dois fóruns ficaram muito restritas aos projetos de fortalecimento dos APLs, estratégia de dinamização produtiva definida pelo MI para o PROMESO.

Se os fóruns tivessem avançado mais na articulação interna, possivelmente não teriam se fragilizado tanto com a extinção do PROMESO. O incentivo concedido pelo MI para a organização dos fóruns e para a elaboração dos Planos Estratégicos deveriam ter servido como fomento para a mesorregião construir os seus próprios caminhos, identificando novas formas de financiamento para as ações previstas, ou mesmo buscado a sustentabilidade dos fóruns mesorregionais.

Como os fóruns ainda estão atuando, mesmo que com menos intensidade, estes deveriam redefinir as suas agendas e buscar ampliar o diálogo com os atores regionais, perseguindo os objetivos já definidos nos Planos de Desenvolvimento construídos. Além dessas iniciativas, também caberia aos fóruns retomar o diálogo com o MI no sentido de dar continuidade ao PROMESO, fazendo os ajustes necessários para a sua maior efetividade.

Avaliando os resultados concretos conquistados pelos fóruns, pode-se verificar que além da importância da existência de um plano construído de forma participativa para o desenvolvimento dessas novas regionalidades, os projetos iniciados não deveriam ser abandonados. Nas tabelas dos projetos executados pelas duas mesorregiões é possível identificar iniciativas importantes em áreas até então pouco beneficiadas com o financiamento

público, foram mais de 10 milhões em investimentos em cada uma das mesorregiões, em propostas de interesse regional.

As respostas dadas pelos fóruns mostram a importância da construção de ações de interesse comum para o desenvolvimento regional. É o caso da MESO MERCOSUL, onde a principal alternativa para o desenvolvimento das pequenas e médias propriedades rurais passa pela organização e fortalecimento das agroindústrias familiares. O esforço iniciado na capacitação de produtores e na adequação das estruturas das agroindústrias às normas legais para o seu pleno funcionamento, são medidas importantes e que não deveriam ser interrompidas. Conforme defende Tenório et al. (2008) são benefícios tangíveis para a comunidade, oriundos de políticas públicas que representam a capacidade de realizar integração social com base no entendimento mútuo.

Cabe ainda destacar o resultado positivo da capacitação dos atores regionais para a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, que teve desdobramentos importantes no RS, onde as 28 regiões dos COREDEs já estão na segunda edição dos planos, revisados durante o ano de 2016 e que servem para orientar as regiões e as diferentes instâncias de Governos na elaboração e implementação de políticas públicas mais adequadas às realidades locais.

Em relação à accountability por controle social, foi possível identificar que os dois fóruns mesorregionais mantêm uma relação bastante razoável com as representações dos poderes Executivos e Legislativos, pois os conflitos identificados fazem parte de um processo plural e democrático.

As mudanças de paradigmas do MI, incluindo a sociedade civil na gestão dos programas das mesorregiões e nas discussões da política de desenvolvimento, possibilitaram a organização dos fóruns e das demandas mesorregionais, ainda que, em alguns momentos, tenham sido evidenciadas dificuldades por parte de alguns representantes estatais em partilhar o poder de decisão e realizar uma coordenação conjunta com os diferentes atores permitindo uma melhor accountability.

Os fóruns também contribuíram para o fortalecimento da capacidade institucional do Estado, na medida em que o conhecimento da PNDR e das ações do MI e do Governo Federal tornou-se mais visível por conta da ação dos fóruns e das suas capacidades de divulgação regional, ou seja, pelo acesso mais fácil à mídia regional e local.

Respondendo a questão que norteou esta pesquisa, foi possível reconhecer que os fóruns MESOSUL e MESO MERCOSUL se enquadram como arranjos institucionais

deliberativos e as suas atuações demonstram um esforço de governança territorial participativa, mesmo não sendo ainda nos moldes ideais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A importância dos arranjos intergovernamentais: potencialidades e dilemas na trajetória brasileira recente, In: ROSSETO, A. M. et al. **Governança Territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- ALCÂNTARA, V.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.
- ALLEBRANDT, S. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. 2010. Tese (Programa de Pós Graduação Doutorado) – Universidade de Santa Catarina. 2010.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- AMPARO, P. P. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./ jun. 2014.
- ANDREATTA, T. et al. **Origens da formação sul rio-grandense no contexto brasileiro**. In: 47º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), Porto Alegre - RS, 2009.
- AVRITZER, L. Prefácio. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. In: _____. (Org.). **Pensando a democracia participativa**. São Paulo: Cortez, 2010. (v.3)
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação - **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p.443-64, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la.** Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul, CORAG, Porto Alegre, RS, 1996.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Metade Sul – solução para o Rio Grande do Sul - Relatório Final da Comissão Especial da Metade Sul,** Biblioteca da AL/RS, 2000.

BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BANDEIRA, P. S.; BECKER, D. F. (Orgs.). **Determinantes e Desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2000.

BANDEIRA, P. S. Mesorregiões como escala para políticas regionais – articulação de atores e gestão territorial. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 226-67.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de Regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. In: COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. **PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014.** COREDES-RS. Passo Fundo: Passografic, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BECKER, B. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia - Reflexões sobre a Geografia.** IBGE. Rio de Janeiro, a. 50, p. 99-126, 1988.

BECKER, B. **O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil.** 2012. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/339/332>. Acesso em: jun. 2017.

BENEVIDES, M. V. **Cidadania e democracia.** 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Orgs.). **Democracia Deliberativa.** São Paulo: Singular – Esfera Pública, 2007.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BEVIR, M. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p.1003-114, jun. 2011.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BOISIER, Sérgio. **Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional**. Cuadernos Del Iipes, Planificación Económica y social, ILPES/CEPAL, Nações Unidas, Santiago do Chile, 1987.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, jun. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135>>. Acesso em: jun. 2014.

BOISIER, S. Desenvolvimento territorial. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

BOISIER, S. Descodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. **Semestre Económico**, Universidade de Medellín, Colômbia, v. 13, n. 27, p.11-37, jul./dic. 2010.

BORGES, A. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciência Social**, v. 18, n. 52, p. 25-217, 2003.

BRANDÃO, C. Transversalidade, multi-escalaridade e os desafios da legitimação das políticas no Brasil. In: RANDOLPH, R.; TAVARE, H. M. (Orgs.). **Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística - IBGE. **Histórico da divisão regional**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Territórios da Cidadania**, 2008. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para as Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**, Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Brasília: MI, 2000.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Revista Espaço Regional**, a. 1, n. 001, dez. 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional** – Documento de Referência. Brasília, DF: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório de avaliação dos Fundos Fiscais de Investimentos FINAM e FINOR 2013**. Brasília: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos, 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Histórico. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico>>. Acesso em: abr. 017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Fórum MESO MERCOSUL. **Plano de Ação para a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul – Meso Mercosul 2007/2011**. Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Revista da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. s/d. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=1a653d83-d625-4faf-98c9-cf5fd9818fd1&groupId=63635>. Acesso em: 29 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 162, de 24 de abril de 2014**, Diário Oficial da União, n. 79, s. 1, p. 30, 28 abr. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de instituição do Estatuto da Metrópole. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CARGNIN, A. P. **Políticas Regionais de Desenvolvimento no RS: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia - Porto Alegre, UFRGS. 2011.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CARGNIN, A. P. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercador**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. **La responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana – CLAD**. 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHRISTIANO, T. A importância da deliberação Pública. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Orgs.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular – Esfera Pública, 2007.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COHEN, J. **Procedimento e substância na democracia deliberativa**. 2007. Disponível em: <http://qualia-esob.blogspot.com.br/2008/06/joshua-cohen-procedimento-e-substancia_16.html>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Européia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. 2003.

CORTÊS, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, out. 2004.

DALLABRIDA, V. Conceito de Concertação. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

DALLABRIDA, V. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. IPEA- CODE 2011. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília, DF: nov. 2011.

DALLABRIDA, V. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Análise Social**, n. 215, v. L, p. 304-28, 2015.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**. Unijuí, a. 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez., 2003.

DALLABRIDA, V. et al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teórica e a prática. **Revista Grifos**, n. 40, 2016.

DELGADO, N. G.; BONNAL, F.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **La Internacionalización de las luchas por el poder - La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latino-americanos**. México: Ilsa, 2005.

DRIZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. 34. ed. São Paulo: 2004.

ETGES, V. **Ordenamento do território e políticas de desenvolvimento regional nos países do mercosul**. UNISC, 2008. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2008/textos/120.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

FALCÃO, L. L. (Org.). Ornamentais da Metade Sul. **Anais do Seminário de Rochas**. Pelotas, RS, 2002.

FALCÃO, L. L. (Org.). O Setor Florestal: uma rodada de negócios. **Anais do III Seminário do Setor Florestal**. Pelotas, RS, 2002.

FARIA, C. F. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Baumann**. São Paulo: Lua Nova, n. 50, 2000.

FARIA, C. F. Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática. **Teoria & Pesquisa**, v. XVI, n. 1, jan./jun., 2007. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/33/26>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

FERRÃO, J. **Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática**. Departamento de Prospecção e Planejamento e Relações Internacionais. *Prospecção e Planejamento*, 2010. (v. 17)

FERREIRA, H. V. da C. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: uma experiência inovadora de desenvolvimento regional do Governo Brasileiro, In: LÜBECK, E.; SCHNEIDER, F. S. (Orgs.) **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Palloti, 2003.

FERREIRA, H. V. da C. e MOREIRA, M. Programas de Mesorregiões Diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Seminário Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e Brasil**, MI, 2007.

FISHKIN, J. **Desinformação afasta eleitores de políticos, diz pesquisador**, Portal PUC – Rio Digital, 2013. Disponível em: <<http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Texto/Mundo/Desinformacao-afasta-eleitores-de-politicos,-diz-pesquisador>>. Acesso em: nov. 2015.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em Fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Instituto de pesquisa econômica aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FÓRUM DAS MESORREGIÕES, **Carta dos Fóruns das Mesorregiões ao Presidente**, Salvador, dez. 2006.

FÓRUM MESO MERCOSUL – FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. In: PERIN, Z.; DAMO, M. R. S.; BONETTI, C. (Orgs.). **Consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião: Grande Fronteira do Mercosul**. 2. ed. Erechim: EdiFAPES, 2003.

FÓRUM MESO MERCOSUL – FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. In: PERIN, Z. (Org.). **Desenvolvimento Regional: um novo paradigma em construção**. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004.

FÓRUM MESO MERCOSUL – FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Informativo nº 8 da MESO MERCOSUL**. Fórum da Mesorregião MESO MERCOSUL, Erechim, RS, jul. 2007.

FÓRUM MESO MERCOSUL – FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Apresentação institucional do Fórum MESO MERCOSUL**, s/d. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/24481476/mesorregiao-grande-fronteira-do-mercosul/6>>. Acesso em: 27 maio 2017.

FÓRUM MESO MERCOSUL/FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/ FGV. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Org.). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim/RS: EDIFAPES, 2003.

FÓRUM MESOSUL – FORUM DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Final do Plano de Ação da Mesorregião Metade Sul**. VGV Consultoria e Desenvolvimento Ltda. IICA, mar. 2009.

FÓRUM MESOSUL – FORUM DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL. **Estatuto Social**. Santa Cruz, RS, 2010.

FRANCISQUINI, R. Democracia, justiça e o uso público da razão: reflexões sobre o debate entre Rawls e Habermas, **Teoria & Pesquisa, Revista de Ciência Política**, v. 22, n. 2, p. 21-36, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.015>>. Acesso em: jul. 2015.

FUNG, A. Receitas pra esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. 34. ed. São Paulo: 2004. p. 173-206.

GAVENTA, J. Prefácio. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 34. ed. São Paulo: 2004. p.7-9.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. n. 7, p. 9-31, 2002. (Cadernos Metrópole).

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: **Capacidades Estatais e Democracia- Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Ipea, Brasília, 2014.

GONÇALVES, A. O conceito de Governança. **Anais...**, Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2015.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, Civitas, v. 4, n. 2, p. 257-83, jul./dez. 2004.

GUILHOT, N. Os profissionais da democracia em Ação. In: LINS, D. e WACQUANT, L. (Orgs.). **Repensar os Estados Unidos por uma sociologia do superpoder**. Campinas: Papirus, 2003.

GUINMARÃES, M. do C. L. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico**, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. Tradutor Bruno Oliveira Maciel. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, a. 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia Deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Â. C. S. M. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

HABERMAS, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1989.

HABERMAS, J. Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público. **CEBRAP. Novos Estudos**, n. 26, p. 100-13, mar. 1990.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebendeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 9-121 (v. II)

HABERMAS, J. Democracia Deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Â. C. S. M. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HENTZ, A. C. G. **A pobreza na metade sul do Rio Grande do Sul**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas). Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2013.

JOHAS, B. **Deliberacionismo, participação política e políticas públicas: o conturbado relacionamento entre Estado e Sociedade Civil no campo da representação política**. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Campinas, SP, UNICAMP, abr. 2015.

KISSLER, K.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid>. Acesso em: 31 jul. 2013.

LEITE, U. B. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL/CELADE Reunión de Expertos Sobre: “Población Territorio Y Desarrollo Sostenible” - Santiago, ago. 2011.

LUCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 33, nov. 2002.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento Regional: Principais Teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2015.

MARQUES, Â. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-28.

MARQUES, F. P. J. A. Democracia Deliberativa: origens, tensões e conceitos fundamentais. **Revista Científica de Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão – UFMA**, São Luís – MA, a. XIX, n. 6, p. 53-69, jan./jun. 2010.

MARTINEZ, A. C. I. **La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2005. 265p.

MILANI, C. SOLONÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial. In: MILANI, C. ARTURI, C.; SOLONÍS, G. (Orgs.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Hucitec. 2006.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. **Capital social e a Região Sul do Rio Grande do Sul**. 2002 Tese (Doutorado do Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas) – Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002.

MONTECINOS, E. Los estúdios de descentralización em Améria Latina: uma revisão sobre el estado actual de la temática. **Revista eure**, Santiago de Chile, v. XXXI, n. 93, p. 77-88, ago. 2005.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004. p. 21-40.

NUNES, O. M.; KARNOPP, E. **Os aspectos históricos do desenvolvimento econômico da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional - Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional, UNISC, Santa Cruz do Sul, RS, set. 2013.

OCERGS – SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO RIO GRANDE DO SUL. In: ALBUQUERQUE, P. P. de. (Org.). **Metade Sul: um espaço de ações propositivas**. Porto Alegre, RS, 2003.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

OLIVEIRA, M. S. de. **Resenha do Livro John S. Dryzek – Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100010>. Acesso em: jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU, **Relatório da Comissão sobre Governança Global- Capítulo 9 – um convite à ação do DGG**. Disponível em: <<http://www.sefidvash.net/eng08006/htms/cap9.htm>>. Acesso em: jun. 2017.

PEREIRA, A. M. M. **Descentralização e Regionalização em Saúde no Brasil e na Espanha: trajetórias, características e condicionantes**. 2014. Tese (Programa de Doutorado em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública) – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2014.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa. Uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Constatado. **DRd / Desenvolvimento Regional em debate**, a. 3, n. 2, p. 52-65, jul./dez. 2013.

PIRES, E. L. S. et al. **Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades**. 2011. 192f. Programa de Pós-graduação em Geografia. Rio Claro: UNESP – IGCE, 2011.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, Raffaella U. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAWLS, J. A ideia de razão pública revisitada. In: **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 145-95.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REESE-SCHÄFER, W. **Compreender Habermas**. Tradução de Vilmar Schneider. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. (Série Compreender).

RODRIGUES, I. A. **110 anos de opressão e luta**. Pelotas, RS.

REZENDE, F. C. A “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Lei Nº 13.839, de 5 de dezembro de 2011, institui a Política Estadual de Fomento a Economia da Cooperação e outros programas**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2013.839.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Porto do Rio Grande. Conheça o Porto do Rio Grande**. Disponível em: <http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php>. Acesso em: 05 jun. 2017.

ROCHA, J. M. **As raízes do declínio econômico da “Metade Sul” do Rio Grande do Sul – uma análise da racionalidade econômica dos agentes produtivos da região**. 2000. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s12a5.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e Competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalisão**. 2012. Tese (Doutorado do Programa de Pós-graduação em Administração (Centro de Ciências Sociais Aplicada) - Natal-RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.

ROUANET, L. P. Democracia Deliberativa: Entre Rawls e Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v. 56, n. 1, jan.abr. 2011, p. 52-63.

ROVER, O. J. **Redes de Poder e Governança Local. Análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil.** 2007. Tese. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

SANTOS B. de S. et al. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Desenvolvimento Regional em Debate – DRD**, a. 2, n. 1, jul. 2012.

SANTOS, B. de S.; AWRITZER, L. Introdução para ampliar o cânone democrático, In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39-43.

SCHNEIDER, F. S.; LÜBECK, E. (Orgs.) **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul.** Santa Maria: Palloti, 2003.

SILVA, S. A. da. **O Planejamento regional brasileiro pós-constituição de 1988: instituições, políticas e atores.** 2014. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2014.

SILVA, S. A. da. A PNDR e o planejamento Regional Brasileiro no Início do Século XXI. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Texto para discussão 2150.** Brasília: Rio de Janeiro: Epea, 2015.

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Servidores Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 351-76, jul./set. 2016.

SILVA, L. L. da; AMORIM, W. L. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – As críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau - SC, v. 4, n. 1, p. 140-59, 2010.

SILVA, F. C. da. **Democracia deliberativa: avaliando os seus limites.** II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 19-20 de janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

SILVA, J. G.; TAKAGI, M.; SANTOS, A. C. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro, In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento regional.** Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 167-96.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento Local e Novos Arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da Governança. In: DAWBOR, L. (Org.). **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 2008.

TAPIA, J. Desenvolvimento Local, Concertação Social e Governança a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n.1, p. 132-9, jan./mar. 2005.

TAVARES, H. M. Estratégias de Desenvolvimento Regional: Abordagens e experiência em tempos e espaços diferentes, In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Orgs.). **Política e Planejamento Regional - Uma Coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de Gestão Social desenvolvimento em questão, Universidade Regional do Noroeste do RS. Ijuí, Brasil, v. 3, n 5, p. 101-24, jan./jun. 2005.

TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã, In: ROSSETO, A. M. et al. **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização politico-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamont, 2011. p. 73-93.

TENÓRIO, F. G. et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador – BA: EnAPG, nov. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2410**, Brasília, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento de Natureza Operacional**. TC 010.604/2009-0. 2009.

ZAPATA, T. **A Importância da Nova Governança para Construir uma Outra Cultura Política no Brasil**. Instituto Assessoria e Desenvolvimento Humano. Recife, 2012.
Disponível em: <http://www.iadh.org.br/files/Tania_Zapata_Revisado.pdf>. Acesso em: out. 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUESTÕES PARA MEMBROS DO FÓRUM DA MESORREGIÃO

A PARTICIPAÇÃO NO FÓRUM DA MESORREGIÃO À LUZ DA GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Esta entrevista tem como propósito levantar a percepção dos membros que atuam ou atuaram nos Fóruns das Mesorregiões: MESOSUL e MESOMERCOSUL, **período de 2007 a 2013**, sobre a atuação dos Fóruns, o processo de tomada de decisões e a influência destes Fóruns na gestão do desenvolvimento do território e do PROMESO.

QUESTÕES CATEGORIZADAS

Bloco 1 – A inclusão dos atores locais/regionais no Fórum

1- Qual a forma utilizada pelo Fórum para o ingresso de representantes das instituições interessadas em participar?

- a) Manifestação oficial da instituição?
- b) Indicação de órgãos públicos ou dos membros?
- c) Convite do Fórum da Mesorregião?
- d) Outras (.....)

2- Você identifica/identificou algum segmento importante para o processo de desenvolvimento da mesorregião que não tenha conseguido participar do Fórum?

- a) Sim
- b) Não
- c) Se afirmativo, qual?

3- Você tem conhecimento se existia/existe na mesorregião algum outro arranjo institucional participativo (conselhos, fóruns, agências de desenvolvimento, ...) com função idêntica ou similar ao Fórum da Mesorregião?(ex.: Território da Cidadania?)

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei
- d) Se afirmativo, quais?.....

Bloco 2 - Processo de organização e discussão do Fórum da Mesorregião.

4- De que forma o Fórum da Mesorregião realizava/realiza o chamamento para as reuniões?

- a) Correspondência via correio
- b) Mensagem por meio eletrônico
- c) Contato telefônico
- d) Outros (.....)

5- A mensagem enviada facilitava/facilita o entendimento da pauta do tema para a mesorregião?

- a) Sim
- b) Não
- c) Às vezes
- d) Sendo não, porque?.....

6- O tempo entre o recebimento do convite/convocação para as reuniões do Fórum facilitava/facilita a organização da agenda para participar do evento?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

7- As informações sobre o tema a ser discutido eram suficientes e relevantes?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

d) Sendo não, porque?.....

8- As intervenções (manifestações) dos membros do Fórum nas reuniões demonstra/demonstrava uma compreensão do assunto ou do contexto tratado?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

9- Na sua opinião, os temas tratados nas reuniões eram/são questões importantes para o desenvolvimento da mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

d) Sendo não, porque?.....

10- Qual o meio de divulgação utilizado pelo Fórum para a **socialização das atas** e documentos produzidos?

- a) Correspondência via correio ()
 b) Mensagem por meio eletrônico ()
 c) Site ou portal ()
 d) Não eram socializadas ()

11- Você se detinha para ler e analisar as atas das reuniões?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

d) Sendo não, porque?.....

12- As informações disponibilizadas pelo Fórum são/eram de fácil entendimento para todos os seus membros representantes?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

d) Sendo não, porque?.....

13- Se você fosse o gestor do processo de organização do Fórum faria da mesma forma ou alteraria a forma de organização?

Bloco 3 – Identificação do pluralismo e perfil dos participantes.

14- O(s) participantes do Fórum da Mesorregião têm/tinham entendimento da importância do **processo de participação** para o desenvolvimento da Região/território?

- a) Sim () b) Não () c) Alguns ()

d) Sendo não, porque?.....

15- As manifestações dos representantes nas discussões contribuem/contribuía para o processo de deliberação(tomada de decisão)?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

d) Sendo não, porque?.....

16- Os membros participantes do Fórum da Mesorregião demonstram/demonstravam entendimento sobre a importância da **participação do seu segmento** no processo de discussão do desenvolvimento?

- a) Sim () b) Não () c) Alguns ()

17- O cidadão não membro do Fórum pode/podia participar em algum momento das discussões sobre o desenvolvimento da Mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()
d) Sendo sim, quando e como?.....

Bloco 4 – Igualdade participativa

18- Existe/existia critérios para a escolha dos segmentos/instituições integrantes do Fórum da Mesorregião?

- a) Não () b) Sim () c) Não sei ()
d) Sendo sim, qual/quais?.....

19- Se você fosse gestor do Fórum você manteria a mesma composição de integrantes ou mudaria algo?

- a) Manteria () b) Mudaria () c) Não sei ()
d) Se você mudaria, qual ou quais outros segmentos seriam inclusos?.....

20- Existe/existiu algum mecanismo de divulgação para buscar a participação de atores locais no Fórum?

- a) Não () b) Sim () c) Não sei ()
d) Sendo sim, qual?.....

21- Todos os membros têm/tinham liberdade para propor discussões ou encaminhamentos?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()
d) Sendo não, porque?.....

22- Os representantes dos órgãos públicos, das diferentes instâncias (municipal, estadual e federal) atuam/atuavam de **forma regular das discussões e das tomadas de decisão** do Fórum da Mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Alguns ()
d) Sendo não, de que forma se diferenciavam?.....

23- Todos os participantes do Fórum da Mesorregião participam/participavam de forma ativa das discussões realizadas?

- a) Sim () b) Não () c) Alguns ()

24- A Coordenação do Fórum da Mesorregião é/era exercida por representantes públicos ou privados?

- a) Público ()
b) Privado ()
c) Compartilhada ()
d) A escolha dos coordenadores independe da instituição que representa ()

Bloco 5 - Autonomia do Fórum da Mesorregião

25- Os temas discutidos pelo Fórum da Mesorregião eram/são propostos pelas instituições membros ou são/eram motivados pelos gestores do Programa?

- a) Pelas instituições () b) Pelos gestores do Programa () c) Outras origens ()
 d) Em caso de outras origens, cite qual/quais:

26- As propostas oriundas do poder público têm/tinham algum tratamento diferenciado no processo de discussão?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()
 d) Sendo sim, por que?.....

27- O poder executivo local (Estados/Municípios) interfere/interferiam nas decisões do Fórum?

- a) Nunca () b) Sempre () c) Às vezes ()

28- A gestão do Fórum é/era exercida de forma democrática?

- a) Nunca () b) Sempre () c) Às vezes ()
 d) Sendo não, por que?.....

Bloco 6 - Objetivos das deliberações realizadas

29- As decisões e propostas aprovadas pelo Fórum atendiam ao interesse coletivo ou regional?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()
 d) Sendo não, porque?.....

30- Como são/eram realizadas as avaliações **das propostas/ações** encaminhadas ao Fórum da Mesorregião?

- a) Pela diretoria do Fórum em reunião específica ()
 b) Análise anterior pelas Comissões técnicas e especialistas ()
 c) Coletivamente pela plenária do Fórum ()
 d) Processo de análise em diferentes instâncias e apreciação final em plenária ()

31- O Fórum analisa/analisa os Relatórios ou documentos do Programa das Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional (PROMESO/MI) para a adoção de suas proposições?

- a) Sim, sempre () b) Não () c) Às vezes () d) Não sei ()

32- Fórum toma/tomava conhecimento do andamento do PROMESO e de outros programas de interesse da Mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes () d) Não sei ()

33- Os dirigentes do MI responsáveis pelo PROMESO utilizam/utilizavam o Fórum como canal prioritário de diálogo com a mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes () d) Não sei ()

34- A representação do MI estabelece/estabelecia uma relação direta e permanente com o Fórum da Mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes () d) Não sei ()

35- De que forma o Fórum faz/fazia a **avaliação da sua atuação**?

- a) Periodicamente em plenária específica ()
 b) Permanente durante as plenárias ()
 c) Solicitando por escrito aos membros integrantes ()
 d) Não realiza/realizava avaliações da sua atuação ou das ações desenvolvidas ()

36- De que forma o Fórum obtém/obtinha informações dos atores locais/regionais sobre os trabalhos desenvolvidos?

- a) Manifestação espontânea de membros do Fórum sobre a atuação na mesorregião ()
 b) Crítica nos meios de comunicação ou de instituições externas ()
 c) Relatório dos responsáveis pelos projetos/ações deliberadas pelo Fórum ()
 d) Outras. Qual?.....

37- A atuação do Fórum da Mesorregião são/eram objeto de apreciação em alguma outra instância?

- a) Sim () b) Não () c) Não sei ()
 d) Sendo sim, em qual?.....

38- A **atuação do Fórum da Mesorregião** é/era de alguma forma reconhecida pela região?

- a) Sim () b) Não () c) Pouco reconhecida ()
 d) Sendo não, por que?.....

39- Os **integrantes do Fórum** da Mesorregião são/eram reconhecidos pelos seus pares como agentes promotores do desenvolvimento local/regional?

- a) Sim () b) Não () c) Parcialmente ()
 d) Sendo não, por que?.....

40- E pela sociedade regional são/eram reconhecidos no seu papel de agentes do desenvolvimento?

- a) Sim () b) Não () c) Parcialmente ()

Bloco 7 – O Controle Social e accountability no Fórum da Mesorregião.

41- O Fórum da Mesorregião tem/tinha acesso às informações do setor público sobre iniciativas voltadas para a mesorregião?

- a) Sim () b) Não () c) Sim, algumas iniciativas ()

42- Existe/existiam mecanismos de acesso direto às informações governamentais sobre os programas para as mesorregiões? Quais?

- a) Sim, nos sites dos órgãos públicos ()
 b) Sim, por meio de material impresso encaminhado ao Fórum ()
 c) Sim, mas de difícil acesso ou entendimento ()
 d) Sim, mas muito limitadas a algumas ações ()

43- Em caso de ter acesso, essas informações são/eram utilizadas para a tomada de decisões dentro do conselho?

- a) Sim () b) Não () c) Às vezes ()

APÊNDICE B
GESTORES ATUANTES NOS FÓRUMS DAS MESORREGIÃO DO PROMESO
PERÍODO 2007-2013

Esta entrevista tem como propósito levantar a percepção dos atores públicos e privados que atuam ou atuaram nos Fóruns das Mesorregião MESOSUL e MESOMERCOSUL sobre a atuação, o processo de tomada de decisões e a influência dos Fóruns na governança do desenvolvimento territorial da Mesorregião.

Nome: _____

Função exercida junto ao MI/PROMESO: _____

Qual dos Fóruns Mesorregionais você acompanhou ou atuou na gestão? _____

Período de acompanhamento ao Fórum da Mesorregião _____

Qual a sua formação? _____

Idade: _____ Sexo: _____

Como você se declara quanto a cor/raça? _____

Data: _____

1 – Em uma escala de 1 a 5, para você qual a importância da existência do Fórum da Mesorregião?

2 – Em uma escala de 1 a 5, como você considera/considerava a atuação do Fórum da Mesorregião que acompanhou?

3 – Quais os pontos positivos das ações realizadas pelo Fórum da Mesorregião que você destacaria?

4 – Quais os pontos negativos na atuação do Fórum da Mesorregião que você destacaria?

5 – Você gostaria de acrescentar algum comentário a respeito destas questões?

6 – Qual o nível hierárquico mais alto do Ministério da Integração Nacional que participa/participou das reuniões do Fórum?

- Ministro ()

- Secretário ()

- Diretor ()

- Coordenador/Gerente ()

- Variável de acordo com o momento ()

6 – Durante o período de atuação do PROMESO, foram consideradas todas as ações deliberadas pelo Fórum da Mesorregião?

- Sim, a indicação do Fórum era critério indispensável e prioritário para a execução da ação; ()

- Sim, as justificativas do Fórum da Mesorregião eram decisivas para a execução do projeto/ação do programa; ()

- Às vezes, dependendo da consistência e relação do projeto/ação com os objetivos do PROMESO e do Plano de Desenvolvimento da Região; ()

- Às vezes, dependendo da viabilidade técnica da proposta apresentada; ()

- Às vezes, dependendo dos recursos disponíveis para a região; ()
- Às vezes não, quando as recomendações não se adequassem ao plano de governo ()
- Às vezes não, quando as recomendações não se adequassem ao plano de governo ()
- Outros _____

7 – O Ministério da Interação Nacional interfere/interferia na definição das ações deliberadas pelo Fórum da Mesorregião?

- Sim; ()
- Às vezes; ()
- Nunca; ()
- Não sabe; ()

8 – O MI interferia/interfere na atuação do Fórum da Mesorregião?

- Sim () Por qual razão? _____
- Às vezes () Por qual razão? _____
- Nunca ()
- Não sabe ()

9 – O MI participava/participa com efetividade das atividades do Fórum da Mesorregião?

- Sim ()
- Às vezes () Quando ? _____
- Nunca ()
- Não sabe ()

10 – Durante sua participação como representante do MI foi realizada alguma intervenção no Fórum da Mesorregião para alteração de ação ou mudança de propostas?

- Sim () Quando ? _____
- Às vezes () Quando ? _____
- Nunca ()
- Não sabe ()

11 – De que forma você considera que o Fórum da Mesorregião poderia colaborar/ou ter colaborado mais para o bom desempenho do PROMESO ou para a definição de políticas para o desenvolvimento das mesorregiões?

12- Você gostaria de apresentar mais algum comentário sobre a atuação dos Fóruns das Mesorregiões?

APÊNDICE C

LISTA DE ENTREVISTADOS

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO/FUNÇÃO	DATA DA ENTREVISTA
Álvaro Werlang	COREDE Centro-Sul	Vice-Presidente	25/04/17
Antônio Carlos Saran Jordão	COREDE Central	Presidente	28/04/17
Henrique Villa da Costa Ferreira	MI	Secretário Nacional de Desenvolvimento Regional	10/04/17
Hugo Chimenez	COREDE Fronteira Oeste/Sindicato	Presidente	23/04/17
Ilton Nunes dos Santos	COREDE Nordeste	Tesoureiro	20/04/17
Laudir Luiz Auozani	UPF	Professor	08/05/17
Marcelo Ribeiro Moreira	MI	Diretor de Programas das Regiões Sul e Sudeste	10/04/17
Márcia Regina Sartori Damo	MI	Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional	12/04/17
Mariza Terezinha M. Christoff	UNISC/COREDE Vale Rio Pardo	Ex-presidente	19/04/17
Morganna Mendes P. de Oliveira	MI	Coordenadora Geral das Regiões Sul e Sudeste	10/04/17
Munira Avad	COREDE Produção/UPF	Presidente	28/04/17
Sérgio Luís Allebrandt	UNIJUÍ/COREDE Noroeste Colonial	Professor/Vice Presidente/	15/04/17
Suzana Dias Rabelo de Oliveira	MI	Subgerente da MESOSUL	10/04/17
Teonas Fabiano Baunhardt	COREDE Jacuí Centro/Gov. Estadual	Presidente/Diretor da Sec. Est. De Planejamento	11/04/17
Zeferino Perin	URI/COREDE NORTE	PROFESSOR/Presidente	10/04/17

ANEXO A

Anexo 1 – Decreto de criação da PNDR

DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007

Institui a Política Nacional de
Desenvolvimento Regional - PNDR e dá
outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º, inciso I, § 1º, e 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

I CAPÍTULO DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.

Art. 2º A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias:

I - estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e

II - articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Parágrafo único. As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

I - na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujas elaboração e implementação serão coordenadas pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência, sob orientação do Ministério da Integração Nacional; e

II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.

§ 1º O Ministério da Integração Nacional, mediante portaria, poderá definir os limites territoriais das Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços sub-regionais.

§ 2º A definição dos limites territoriais das Mesorregiões Diferenciadas, bem assim de outros espaços sub-regionais de que trata o parágrafo anterior serão ratificados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, observados os critérios da tipologia da PNDR, constante no Anexo II deste Decreto.

§ 3º A definição das treze Mesorregiões Diferenciadas e das nove Sub-Regiões já existentes, aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, listadas no Anexo I deste Decreto, fica dispensada de nova aprovação.

§ 4º São áreas de tratamento prioritário da PNDR o SemiÁrido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, definidas conforme Anexo I deste Decreto, bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

§ 5º Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais.

§ 6º Para efeito do disposto no § 4º deste artigo, entende-se como:

I - Faixa de Fronteira, os espaços compreendidos em até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, conforme estabelecido no § 2º do art. 20 da Constituição; e

II - Região Integrada de Desenvolvimento, o complexo geoeconômico e social, conforme estabelece o art. 43 da Constituição.

Art. 4º A PNDR se pauta pelos enfoques territoriais e pela articulação intersetorial, e será executada mediante promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros.

Art. 5º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional apresentará os planos, programas e ações de desenvolvimento regional, com a inclusão da sua expressão financeira no Plano Plurianual, e com sua priorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao Presidente da República, para que este considere quanto à sua apresentação conjunta ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166 da Constituição.

§ 1º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional poderá sugerir ao Presidente da República a apresentação de revisões e complementação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional, bem como do Plano Plurianual, na forma da legislação específica.

§ 2º A apresentação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional ao Presidente da República se dará noventa dias antes do término do prazo de encaminhamento do Plano Plurianual ao Congresso Nacional.

§ 3º Ressalvadas as revisões e complementação de que trata o § 1º deste artigo, a alteração da definição de Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços sub-regionais não afetará o âmbito da aplicação de Políticas e Planos de Desenvolvimento Regional já aprovados pelo Congresso Nacional.

II CAPÍTULO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS

Art. 6º Os planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional serão executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

I - Orçamento Geral da União;

II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte - FNO, Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO;

III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

IV - outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;

V - recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e

VI - Incentivos e Benefícios Fiscais.

§ 1º Os regulamentos necessários à operacionalização dos Fundos e à concessão dos Incentivos e Benefícios Fiscais serão estabelecidos pelo Ministério da Integração Nacional e pelas Agências de Desenvolvimento Regional, nas suas respectivas áreas de competência.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo:

I - a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional poderá aprovar o uso de recursos dos fundos setoriais de Ministérios, com expressa anuência destes; e

II - os Ministérios e Agentes Financeiros Oficiais Federais poderão definir critérios diferenciados para a execução dos planos, programas e ações da PNDR, para priorizar as regiões referidas no art. 3º deste Decreto.

CAPÍTULO III DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS QUANTO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Art. 7º Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

I - definir e manter atualizada a tipologia da PNDR, objetivando:

a) referenciar a interação com as políticas setoriais;

b) definir indicador específico da distribuição da ação corrente e dos investimentos promovidos por cada uma das políticas setoriais; e

c) orientar os planos, programas e ações da PNDR;

II - ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3º deste Decreto;

III - articular com os demais Ministérios a integração de programas e ações setoriais, visando a execução dos planos, programas e ações da PNDR;

IV - operacionalizar, juntamente com suas entidades vinculadas, os planos, programas e ações da PNDR, atendendo às prioridades definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

V - coordenar e manter o sistema de informação e monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR, possibilitando a todos os órgãos, entidades da administração indireta e organizações da sociedade civil:

a) a construção de diagnóstico compartilhado da situação das áreas definidas nos termos do art. 3º;

b) o estabelecimento e promoção de estudos e reflexões prospectivas referenciados nestas áreas; e

c) o acompanhamento da atuação do poder público e da iniciativa privada, com especial enfoque sobre os investimentos produtivos e em infra-estrutura;

VI - estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos Fundos referidos nos incisos II e III do art. 6º deste Decreto, inclusive quanto aos recursos disponibilizados ao setor privado; e

VII - propor, em conjunto com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a ampliação do aparato estatístico e informacional existente, para atender os requisitos da atualização periódica da tipologia referida no inciso I deste artigo.

§ 1º A tipologia referida no inciso I deste artigo observará o objeto da PNDR, e será elaborada conforme metodologia constante no Anexo II deste Decreto, em conjunto com os órgãos e entidade federais com atribuições correlatas, a partir de informações sócioeconômicas e produtivas de âmbito municipal, que expressem os padrões de renda e de dinamismo produtivo, representativos da realidade e da dinâmica territorial brasileira.

§ 2º No desempenho das atribuições elencadas neste artigo, o Ministério da Integração Nacional observará as deliberações da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

CAPÍTULO IV DA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA PNDR

Art. 8º Fica criado o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional - SNIDR sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios.

Parágrafo único. O SNIDR, por iniciativa do Ministério da Integração Nacional, ouvidos os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e das Relações Exteriores, poderá comportar bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil e dos países limítrofes, voltadas para o estudo da dinâmica e a promoção do desenvolvimento e cooperação em espaços transfronteiriços.

Art. 9º O Ministério da Integração Nacional publicará Relatório Anual de Avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive monitorando parâmetros que expressem tanto as desigualdades, quanto a distribuição da ação pública e privada nas áreas referidas no art. 3º deste Decreto, e fornecendo novos parâmetros para estabelecer metas regionalizadas de redução de desigualdades.

§ 1º O Relatório referido no *caput* deste artigo integrará o Relatório de Gestão Anual do Ministério da Integração Nacional, a ser encaminhado aos órgãos de fiscalização e controle externo.

§ 2º Os parâmetros referidos no *caput* deste artigo serão utilizados na formulação dos planos, programas e ações da PNDR, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como nas suas revisões e complementações.

Art. 10. O Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

"Art. 1º-A A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional terá as seguintes atribuições:

- I - estabelecer diretrizes para a operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR;
- II - promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR;
- III - propor critérios e aprovar as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR; e
- IV - apreciar os Relatórios de Monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR." (NR)

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Pedro Brito do Nascimento

ANEXO I
MESORREGIÕES DIFERENCIADAS

- 1. MESORREGIÃO DO ALTO SOLIMÕES**
- 2. MESORREGIÃO DO VALE DO RIO DO ACRE**
- 3. MESORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO**
- 4. MESORREGIÃO DA CHAPADA DAS MANGABEIRAS**
- 5. MESORREGIÃO DO XINGÓ**
- 6. MESORREGIÃO DA BACIA DO ITABAPOANA**
- 7. MESORREGIÃO DOS VALES DO RIBEIRA E GUARAQUEÇABA**
- 8. MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL**
- 9. MESORREGIÃO DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL**
- 10. MESORREGIÃO DO SERIDÓ**
- 11. MESORREGIÃO DAS ÁGUAS EMENDADAS**
- 12. MESORREGIÃO DA CHAPADA DO ARARIPE**
- 13. MESORREGIÃO DOS VALES DO JEQUITINHONHA E DO MUCURI**

Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

1. São Raimundo Nonato - PI
2. Médio e Baixo Jaguaribe - CE
3. Vale do Açu - RN
4. Souza - Piancó - PB
5. Sertão do Moxotó - PE
6. Santana do Ipanema - AL
7. Sergipana Sertão do São Francisco - SE
8. Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi - BA
9. Serra Geral – MG

REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO - RIDE's

1. RIDE DO PÓLO DE JUAZEIRO E PETROLINA

Criada pela Lei Complementar nº 113, de 19/09/2001

UF: PERNAMBUCO - Municípios: PETROLINA; LAGOA GRANDE; SANTA MARIA DA BOA VISTA; OROCÓ;

UF: BAHIA - Municípios: JUAZEIRO; CASA NOVA; CURAÇÁ; SOBRADINHO;

2. RIDE DA GRANDE TERESINA - TIMON

Criada pela Lei Complementar nº 112, de 19/09/2001

UF: PIAUI - Municípios: ALTOS; BENEDITINOS; COIVARAS; CURRALINHO; JOSÉ DE FREITAS; DERMEVAL; LOBÃO; LAGOA ALEGRE; LAGOA DO PIAUÍ; MIGUEL LEÃO; MONSENHOR GIL; TERESINA; UNIÃO;

UF: MARANHÃO - Município: TIMON

3. RIDE DO ENTORNO DO DF

Criada pela Lei Complementar nº 94, de 19/02/1998

UF: GOIÁS - Municípios: ABADIÂNIA; ÁGUA FRIA DE GOIÁS; ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS; ALEXÂNIA; CABECEIRAS; CIDADE OCIDENTAL; COCALZINHO DE GOIÁS; CORUMBÁ DE GOIÁS; CRISTALINA; FORMOSA; LUZIÂNIA; MIMOSO DE GOIÁS; NOVO GAMA; PADRE BERNARDO; PIRENÓPOLIS; PLANALTINA; SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO; VALPARAÍSO DE GOIÁS; VILA BOA;

UF: MINAS GERAIS - Municípios: BURITIS; CABECEIRA GRANDE; UNAÍ.

ANEXO II TIPOLOGIA DA PNDR

Metodologia

A tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem o propósito de estabelecer um quadro referencial das desigualdades regionais e utilizará a escala Microrregional, de acordo com a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

A metodologia está baseada em duas variáveis:

a) Rendimento Médio Mensal por Habitante, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões, etc); e

b) Taxa Geométrica de Variação dos Produtos Internos Brutos Municipais por habitante.

Os padrões de nível de vida e de dinamismo sócio-produtivo que compõem a tipologia microrregional da PNDR são obtidos a partir do cruzamento de informações municipais do IBGE, agregadas por microrregião geográfica, exceto para os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, onde se mantém a escala municipal, dada a dimensão dos municípios dessas unidades da federação, quando relacionada com as demais microrregiões brasileiras.

Essas informações se referem ao rendimento domiciliar per capita médio (resultante do somatório de todos os rendimentos domiciliares declarados em cada microrregião, no momento do censo demográfico, dividido pelo número de habitantes ali residentes).

As variáveis são estatisticamente discretizadas e agrupadas em classes (alta, média e baixa) de forma a possibilitar o cruzamento demonstrado no quadro seguinte, contemplando as quatro situações típicas especificadas:

TIPOLOGIA SUB-REGIONAL

Variação do PIB/HAB
ALTA, MÉDIA, BAIXA

Rendimento / HAB

Alto, Médio, Baixo

1 - Sub-regiões de Alta Renda

2 - Sub-Regiões Dinâmicas

3 - Sub-Regiões Estagnadas

4 - Sub-Regiões de Baixa Renda

Com base na classificação do quadro acima, definem-se como prioritárias para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR as Microrregiões dos Grupos 2, 3 e 4, que devem ser territórios preferenciais para as políticas setoriais, observadas as disposições contidas neste Decreto.

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 23/02/2007

Publicação:

Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/2/2007, Página 8 (Publicação Original)

**Composição das Mesorregiões de acordo com a Portaria nº 566 de 15/03/2007 / MIN -
Ministério da Integração Nacional
(D.O.U. 20/03/2007)**

MESO MERCOSUL -MUNICÍCIOS DO PARANÁ

1. Ampére	15. Flor da Serra do Sul	29. Planalto
2. Barracão	16. Francisco Beltrão	30. Pranchita
3. Bela Vista do Caroba	17. Honório Serpa	31. Realeza
4. Boa Esperança do Iguaçu	18. Itapejara D' oeste	32. Renascença
5. Bom Jesus do Sul	19. Manfrinópolis	33. Salgado Filho
6. Bom Sucesso do Sul	20. Manguaçu	34. Salto do Lontra
7. Capanema	21. Mariópolis	35. Santa Izabel do Oeste
8. Chopinzinho	22. Marmeleiro	36. Santo Antônio do Sudoeste
9. Clevelândia	23. Nova Esperança do Sudoeste	37. São João
10. Coronel Domingos Soares	24. Nova Prata do Iguaçu	38. São Jorge D' oeste
11. Coronel Vivida	25. Palmas	39. Saudade do Iguaçu
12. Cruzeiro do Iguaçu	26. Pato Branco	40. Sulina
13. Dois Vizinhos	27. Perola D' oeste	41. Verê
14. Eneas Marques	28. Pinhal de São Bento	42. Vitorino

MESO MERCOSUL - MUNICÍCIOS DO RIO GRANDE DO SUL

1. Água Santa	38. Capão Bonito do Sul	75. Esperança do Sul
2. Ajuricaba	39. Carazinho	76. Espumoso
3. Alecrim	40. Carlos Gomes	77. Estação
4. Alegria	41. Casca	78. Eugenio de Castro
5. Almirante Tamandaré do Sul	42. Caseiros	79. Faxinalzinho
6. Alpestre	43. Catuipe	80. Floriano Peixoto

7. Alto Alegre	44. Centenário	81. Fontoura Xavier
8. Ametista do Sul	45. Cerro Grande	82. Fortaleza dos Valos
9. André da Rocha	46. Cerro Largo	83. Frederico Westphalen
10. Anta Gorda	47. Chapada	84. Gaurama
11. Aratiba	48. Charrua	85. Gentil
12. Augusto Pestana	49. Chiapeta	86. Getulio Vargas
13. Áurea	50. Ciriaco	87. Girua
14. Barão de Cotegipe	51. Colorado	88. Gramado dos Loureiros
15. Barracão	52. Condor	89. Guarani das Missões
16. Barra do Guarita	53. Constantina	90. Horizontina
17. Barra do Rio Azul	54. Coqueiros Do Sul	91. Humaitá
18. Barra Funda	55. Coronel Barros	92. Ibiaca
19. Barros Cassal,	56. Coronel Bicaco	93. Ibiraiaras
20. Benjamin Constant do Sul	57. Coxilha	94. Ibirapuita
21. Boa Vista das Missões	58. Crissiumal	95. Ibiruba
22. Boa Vista do Burica,	59. Cristal do Sul	96. Ijuí,
23. Boa Vista do Cadeado	60. Cruz Alta	97. Independência
24. Boa Vista do Incra	61. Cruzaltense	98. Inhacora,
25. Bom Progresso	62. David Canabarro	99. Ipiranga do Sul
26. Bossoroca	63. Derrubadas	100. Irai
27. Bozano	64. Dezesseis de Novembro	101. Itapuca
28. Braga	65. Doutor Mauricio Cardoso	102. Itatiba do Sul
29. Cacique Doble	66. Engenho Velho	103. Jaboticaba
30. Caibate,	67. Entre-Ijuis	104. Jacuizinho
31. Caiçara,	68. Entre Rios do Sul	105. Jacutinga
32. Camargo	69. Erebango	106. Jóia
33. Campina das Missões	70. Erechim	107. Lagoão,
34. Campinas do Sul	71. Ernestina,	108. Lagoa dos Três Cantos
35. Campo Novo	72. Erval Grande	109. Lagoa Vermelha
36. Campos Borges	73. Erval Seco	110. Lajeado do Bugre
37. Candido Godoi	74. Esmeralda	111. Liberato Salzano
127. Nova Boa Vista	164. Salvador das Missões	201. Tapera
128. Nova Candelária	165. Sananduva	202. Taquarucu do Sul
129. Nova Ramada	166. Santa Barbara do Sul	203. Tenente Portela
130. Novo Machado	167. Santa Cecília do Sul	204. Tio Hugo
131. Novo Tiradentes	168. Santa Rosa,	205. Tiradentes do Sul
132. Novo Xingu	169. Santo Ângelo	206. Três Arroios
133. Novo Barreiro	170. Santo Antônio do Palma	207. Três De Maio
134. Paim Filho	171. Santo Antônio das Missões	208. Três Palmeiras
135. Palmeira das Missões	172. Santo Antônio do Planalto	209. Três Passos
136. Palmitinho	173. Santo Augusto	210. Trindade do Sul
137. Panambi	174. Santo Cristo	211. Tucunduva
138. Passo Fundo	175. Santo Expedito do Sul	212. Tupanci do Sul
139. Paulo Bento	176. São Domingos do Sul	213. Tuparendi
140. Pejuçara	177. São João da Urtiga	214. Ubiretama
141. Pinhal	178. São Jose das Missões	215. Vanini
142. Pinhal da Serra,	179. São Jose do Herval	216. Viadutos

143. Pinheirinho do Vale	180. São Jose do Inhacora	217. Vicente Dutra
144. Pirapo	181. São Jose do Ouro	218. Victor Graeff
145. Planalto	182. São Luiz Gonzaga	219. Vila Langaro
146. Pontão	183. São Martinho	220. Vila Maria
147. Ponte Preta	184. São Miguel das Missões	221. Vista Alegre
148. Porto Lucena	185. São Nicolau	222. Vista Gaúcha
		223. Vitória das Missões

MESO MERCOSUL - MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

1. Abdon Batista	38. Faxinal dos Guedes	75. Monte Carlo
2. Abelardo Luz	39. Flor do Sertão	76. Nova Erechim
3. Água Doce	40. Formosa do Sul	77. Nova Itaberaba
4. Águas de Chapecó	41. Fraiburgo	78. Novo Horizonte
5. Águas Frias	42. Frei Rogerio	79. Ouro
6. Alto Bela Vista	43. Galvão	80. Ouro Verde
7. Anchieta	44. Guaraciaba	81. Paial
8. Arabuta	45. Guarujá do Sul	82. Palma Sola
9. Arroio Trinta	46. Guatambu	83. Palmitos
10. Arvoredo	47. Herval D'oste,	84. Paraíso
11. Bandeirante	48. Ibiã	85. Passos Maia
12. Barra Bonita	49. Ibicaré	86. Peritiba
13. Belmonte	50. Iomerê	87. Pinhalzinho
14. Bom Jesus	51. Ipira	88. Pinheiro Preto
15. Bom Jesus do Oeste	52. Iporã do Oeste	89. Piratuba
16. Brunópolis	53. Ipuacu	90. Planalto Alegre
17. Caçador	54. Ipumirim	91. Ponte Alta
18. Caibi	55. Iraceminha	92. Ponte Alta do Norte
19. Calmon	56. Irani	93. Ponte Serrada
20. Campo Erê	57. Irati	94. Presidente Castelo Branco
21. Campos Novos	58. Ita	95. Princesa
22. Capinzal	59. Itapiranga	96. Quilombo
23. Catanduvas	60. Jabora	97. Rio das Antas
24. Caxambu do Sul	61. Jardinópolis	98. Riqueza
25. Celso Ramos	62. Joacaba	99. Romelândia
26. Chapecó	63. Jupia	100. Saltinho
27. Concórdia	64. Lacerdópolis	101. Salto Veloso
28. Cordilheira Alta	65. Lajeado Grande	102. Santa Cecília
29. Coronel Freitas	66. Lebon Regis	103. Santa Helena
30. Coronel Martins	67. Lindoia do Sul	104. Santa Terezinha do Progresso
31. Cunha Porá	68. Luzerna	105. Santiago do Sul
32. Cunhataí	69. Macieira	106. São Bernardino
33. Curitibanos	70. Maravilha	107. São Carlos
34. Descanso	71. Marema	108. São Cristóvão do Sul
35. Dionísio Cerqueira	72. Matos Costa	109. São Domingos
36. Entre Rios	73. Modelo	110. São João do Oeste
37. Erval Velho	74. Mondai	111. São José do Cedro

112. São Lourenço do Oeste	119. Tangara	126. Vargem Bonita
113. São Miguel da Boa Vista	120. Tigrinhos	127. Videira
114. São Miguel D'oeste	121. Treze Tílias	128. Xanxere
115. Saudades	122. Tunapolis	129. Xavantina
116. Seara	123. União do Oeste	130. Xaxim
117. Serra Alta	124. Vargeão	131. Zortea
118. Sul Brasil	125. Vargem	

MUNICÍPIOS DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

1. Aceguá	36. Faxinal do Soturno	71. Quaraí
2. Agudo	37. Formigueiro	72. Quevedos
3. Alegrete	38. Garruchos	73. Restinga Seca
4. Amaral Ferrador	39. General Câmara	74. Rio Grande
5. Arambare	40. Herval	75. Rio Pardo
6. Arroio do Padre	41. Hulha Negra	76. Rosário do Sul
7. Arroio dos Ratos	42. Itaara	77. Santa Margarida do Sul
8. Arroio Grande	43. Itacurubi	78. Santa Maria
9. Bagé	44. Itaqui	79. Santa Vitória do Palmar
10. Barão do Triunfo	45. Ivora	80. Santana da Boa Vista
11. Barra do Quaraí	46. Jaguarão	81. Santana do Livramento
12. Barra do Ribeiro	47. Jaguari	82. Santiago
13. Butiá	48. Jarí	83. São Borja
14. Caçapava do Sul	49. Julio de Castilhos	84. São Francisco de Assis
15. Cacequi	50. Lavras do Sul	85. São Gabriel
16. Cachoeira do Sul	51. Macambara	86. São Jerônimo
17. Camaquã	52. Manoel Viana	87. São João do Polesine
18. Candelária	53. Mariana Pimentel	88. São José do Norte
19. Candiota	54. Mata	89. São Lourenço do Sul
20. Canguçu	55. Minas do Leão	90. São Martinho da Serra
21. Capão do Leão	56. Morro Redondo	91. São Pedro do Sul
22. Capão do Cipó	57. Mostardas	92. São Sepe
23. Capivari do Sul	58. Nova Esperança do Sul	93. São Vicente do Sul
24. Cerrito	59. Nova Palma	94. Sentinela do Sul
25. Cerro Branco	60. Novo Cabrais	95. Sertão Santana
26. Cerro Grande Do Sul	61. Palmares do Sul	96. Silveira Martins
27. Charqueadas	62. Pântano Grande	97. Tapes
28. Chui	63. Paraíso do Sul	98. Tavares
29. Chувиска	64. Passo do Sobrado	99. Toropi
30. Cristal	65. Pedras Altas	100. Tupancireta
31. Dilermando de Aguiar	66. Pedro Osório	101. Turucu
32. Dom Feliciano	67. Pelotas	102. Unistalda
33. Dom Pedrito	68. Pinhal Grande	103. Uruguaiana
34. Dona Francisca	69. Pinheiro Machado	104. Vale Verde
35. Encruzilhada do Sul	70. Piratini	105. Vila Nova do Sul