

# OBSERVANDO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: PROCESSOS, POLÍTICAS E PLANEJAMENTO

ORGANIZADOR:  
ROGÉRIO LEANDRO  
LIMA DA SILVEIRA



**OBSERVANDO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO:  
PROCESSOS, POLÍTICAS E PLANEJAMENTO**



Rogério Leandro Lima da Silveira (Org.)

**OBSERVANDO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO:  
PROCESSOS, POLÍTICAS E PLANEJAMENTO**



Santa Cruz do Sul  
EDUNISC  
2013



Reitor  
*Vilmar Thomé*  
Vice-Reitor  
*Eltor Breunig*  
Pró-Reitora de Graduação  
*Carmen Lúcia de Lima Helfer*  
Pró-Reitora de Pesquisa  
e Pós-Graduação  
*Rosângela Gabriel*  
Pró-Reitor de Administração  
*Jaime Laufer*  
Pró-Reitor de Planejamento  
e Desenvolvimento Institucional  
*João Pedro Schmidt*  
Pró-Reitora de Extensão  
e Relações Comunitárias  
*Ana Luiza Texeira de Menezes*

EDITORA DA UNISC

*Editora*  
Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

*Helga Haas - Presidente*  
*Rosângela Gabriel*  
*Cristina Luisa Eick*  
*Eunice Terezinha Piazza Gai*  
*José Martinho Rodrigues Remedi*  
*Sérgio Schaefer*  
*Wolmar Alípio Severo Filho*

© Copyright: Dos autores  
1ª edição 2013

Direitos reservados desta edição:  
Universidade de Santa Cruz do Sul

Capa: Denis Ricardo Puhl  
(Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

Editoração: Clarice Agnes,  
Mirtô Beatriz Vilanova Gonçalves

O14 Observando o desenvolvimento regional brasileiro : processo, políticas e planejamento [recurso eletrônico] / organização ; Rogério Leandro Lima da Silveira. -- Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2013.

Dados eletrônicos

Texto eletrônico

Modo de acesso: World Wide Web: <[www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc)>

ISBN: 978-85-7578-382-5

1. Desenvolvimento regional. 2. Política social. 3. Planejamento regional. I. Silveira, Rogério Leandro Lima da.

CDD 338.9

Bibliotecária: Edi Focking - CRB 10/1197



Avenida Independência, 2293  
Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462 - Fax: (051) 3717-7402  
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS  
E-mail: [editora@unisc.br](mailto:editora@unisc.br) - [www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc)



## SUMÁRIO

### PREFÁCIO

*Dr. Ivo Marcos Theis* .....5

### APRESENTAÇÃO

*Rogério Leandro Lima da Silveira* .....8

### O OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE PESQUISA E EXTENSÃO SOBRE A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

*Rogério Leandro Lima da Silveira, Ângela Cristina Trevisan Felippi,  
Heleniza Ávila Campos* .....11

### ESPACIALIDADE DIFERENCIAL, REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE YVES LACOSTE

*Virginia Elisabeta Etges, José Elmar Feger* .....32

### ELEMENTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: TEMAS ATUAIS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA QUESTÃO REGIONAL

*Guilherme Mendes Resende* .....46

### DESENVOLVIMENTO E ENGAJAMENTO REGIONAL: O PAPEL DAS UNIVERSIDADES

*Mauricio Serra, Cássio Rolim* .....72

### CONTRIBUIÇÃO DOS COREDES/RS PARA O DEBATE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*Pedro Silveira Bandeira* .....89

SOBRE OS AUTORES .....116



## PREFÁCIO

*Desenvolvimento regional* é um desses temas que, numa sociedade produtora de mercadorias, podem, a qualquer tempo, fazer todo o sentido do mundo, mas, especialmente, em duas situações.

Primeiro, quando há disposição para se entender porque o planeta é tão diferente nos seus quatro cantos. Sabemos que existem aquelas características próprias dos ecossistemas e das culturas, que revelam, a qualquer observador, um quadro de elevadíssima diversidade. Aí se manifesta a riqueza dos territórios e dos povos, que exigem respeito e, a olhos mais sensíveis, até podem suscitar admiração. Contudo, sabemos, também, que existem desigualdades. Estas, longe de brotarem da natureza, são o resultado das relações que os indivíduos, os grupos e as classes sociais contraem no cotidiano da sociedade produtora de mercadorias, como é essa em que vivemos. Aí nos confrontamos, então, com uma realidade perpassada por conflitos que, ao invés de despertar respeito, exige análise crítica.

Segundo, mas não menos relevante, *desenvolvimento regional* pode fazer todo o sentido do mundo quando, em decorrência de um exame cientificamente mais acurado e politicamente mais engajado, o rigor intelectual que desvelou a realidade perpassada por conflitos de diversas ordens puder ser convertido em disposição política para a transformação social.

O livro que ora chega às mãos de leitores/as – sejam estes/as os/as estudiosos/as de sempre, sejam apenas os/as interessados/as do momento, sejam simples curiosos/as – contribui para manter a chama acesa. Isto é, *Observando o desenvolvimento regional brasileiro* oferece uma renovada oportunidade para que o tema continue fazendo sentido.

Embora seja impossível apresentar, mesmo que brevemente, cada um dos artigos que integram o presente livro e seus/suas respectivos/as autores/as, cabe chamar a atenção dos/das prezados/as leitores/as para alguns aspectos bastante importantes. Um primeiro é que se trata de uma coletânea para a qual uma plêiade de competentes docentes e investigadores/as aportam seu melhor conhecimento. Quem são eles/elas? Os/as nove autores/as que assinam os cinco artigos são doutores/as em Instituições de Ensino Superior no país e no estrangeiro, com formações predominantes em economia e geografia, atuando em renomadas universidades e instituições de pesquisa, o que lhes confere suficiente autoridade para tratarem do assunto.

Outro aspecto diz respeito às interessantíssimas questões abordadas em cada um dos artigos que, ao fim e ao cabo, se conectam de molde a oferecer um todo



integrado. Entre eles há, por exemplo, uma exploração audaciosa da contribuição de Yves Lacoste para a teorização do “regional”, uma tentativa ousada para aferir a relevância da instituição “universidade” para o desenvolvimento regional, um balanço providencial da trajetória percorrida pelos COREDES que deveria inspirar a PNDR – e, não obstante, parece haver um fio invisível que vai unindo as peças num conjunto inteligível.

Outro aspecto ainda é o referente ao contexto mais amplo em que esta coletânea ganha vida – e que remete ao OBSERVA-DR, a rede de pesquisa que, desde 2012, articula Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional existentes no Brasil com instituições da sociedade civil do país e do estrangeiro, uma vez que tenham a preocupação em promover *desenvolvimento regional*. É aí, neste âmbito, que emerge esta obra, disponibilizada para auxiliar na dupla tarefa inicialmente referida, de examinar criticamente a realidade com vistas à sua transformação. Se o presente livro é o veículo dos artigos, o primeiro dos quais já informando a respeito dessa exitosa experiência, o *Observatório do Desenvolvimento Regional* mesmo é o veículo mais amplo, no qual a dupla tarefa antes mencionada pode e deve ser cultivada daqui para diante.

Por fim, cabe chamar atenção para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, que tem sua sede no município gaúcho de mesmo nome. É daí que emanam sinais de que *desenvolvimento regional* permanece sendo uma questão teórica e política relevante, sobretudo, num país que se encontra diante de tantos desafios, como o de entender melhor as disparidades regionais e de enfrentá-las com a participação ativa dos/as que vivem nas *regiões* que a globalização excludente decretou como *perdedoras*. Entre esses sinais destacaria o fato mais que relevante de que, associada a este programa, há uma conhecida e bem sucedida experiência de formação, em nível de mestrado desde 1994 e de doutorado desde 2005, de recursos humanos altamente qualificados. Outro sinal é o de que, desde o mesmo programa, há uma publicação pioneira que vem colocando em circulação o que há de melhor da produção intelectual brasileira (e mesmo latino-americana) sobre desenvolvimento regional, a conhecida revista *REDES*. Outro sinal ainda é o de que, também desde o mesmo programa, há um evento igualmente pioneiro que vem propiciando espaço para o debate qualificado, com participação de grandes nomes brasileiros e estrangeiros a cada edição em que tem lugar, sobre desenvolvimento regional, o conhecido *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. É aí, neste contexto privilegiado, que surgiu o OBSERVA-DR – do qual esta coletânea é um produto inicial.

Cabe notar: *desenvolvimento regional* não é um problema que requeira uma solução teórica ou prática. Mas, tampouco é uma solução mágica – uma panaceia – para um problema qualquer, que aflore num país qualquer. Aliás, é de se duvidar que *desenvolvimento* possa ser uma solução para um dado *subdesenvolvimento*.





E se desenvolvimento, no sentido que este termo adquiriu, por exemplo, com Celso Furtado, puder ter uma expressão “regional”, ainda assim não configuraria uma resposta a uma dada pergunta. *Desenvolvimento regional*, como se lerá nos cinco capítulos desta coletânea, evoca um conjunto de questões que – pertinentes a *processos, políticas e planejamento* – devem desencadear, em espiral, uma análise crítica das realidades regionais conflitivas, como são as de uma sociedade produtora de mercadorias, e disposição para a transformação social.

Do que foi dito até aqui já deveria saltar uma noção aproximada dos muitos méritos contidos nesta obra. Se eles, de fato, existem (e não há porque duvidar de sua existência), há que creditá-los ao seu organizador, professor Rogério Leandro Lima da Silveira – que também é o atual coordenador do OBSERVA-DR. Isso não apenas por ter ele logrado conectar cada um dos interessantíssimos artigos desta coletânea num todo integrado. Mas, sobretudo, porque, com esta façanha – a organização de *Observando o desenvolvimento regional brasileiro* – manteve a chama acesa, oferecendo uma ótima oportunidade para que o tema pudesse continuar fazendo sentido para aqueles e aquelas que têm militado no *campo do desenvolvimento regional*.

Ivo Marcos Theis  
Blumenau, primavera de 2013.





## APRESENTAÇÃO

A presente coletânea é um dos primeiros produtos científicos que o Observatório do Desenvolvimento Regional – OBSERVA-DR tem o prazer de compartilhar com a sociedade.

O OBSERVA-DR, é uma rede de pesquisa e de extensão, criada em 2012, que articula Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, em diferentes estágios de desenvolvimento, instituições governamentais e da sociedade civil que abordam e/ou atuam com essa temática. Dentre seus objetivos está a realização de ações que promovam o intercâmbio científico, a produção e a difusão do conhecimento teórico e metodológico, bem como a análise e avaliação de políticas públicas sobre os processos, dinâmicas e políticas de desenvolvimento e de planejamento regional no Brasil.

Com esse intuito, a coletânea reúne um conjunto de contribuições de pesquisadores nacionais que, sob diferentes perspectivas de análise e olhares disciplinares, abordam processos, políticas e ações de planejamento que caracterizam a dinâmica recente do desenvolvimento regional no território brasileiro.

As contribuições científicas aqui reunidas foram apresentadas e debatidas durante o II Seminário do Observatório do Desenvolvimento Regional, realizado na Universidade de Santa Cruz do Sul - RS, em abril de 2013. Tendo como tema central do debate “A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Regional Brasileiro”, o evento foi altamente positivo pois possibilitou a reflexão e a discussão dessa temática entre um conjunto expressivo de pesquisadores e discentes vinculados a treze Programas de Pós-Graduação, relacionados à temática do Desenvolvimento Regional, no país, bem como por representantes da sociedade civil e de governos estaduais e municipais.

No primeiro capítulo, Rogério Leandro Lima da Silveira, Ângela Cristina Trevisan Felippi e Heleniza Ávila Campos abordam a importância da observação, da análise científica e da difusão dos processos sociais, políticos, econômicos e ambientais que se expressam na espacialidade regional e se manifestam na dinâmica atual de globalização econômica caracterizada pela integração territorial seletiva e pelo desenvolvimento desigual. Para os autores é justamente diante desse contexto que se justifica a criação do Observatório do Desenvolvimento Regional. Os autores, então apresentam as razões para a criação dessa rede de pesquisa e extensão, seus objetivos, suas áreas de atuação, os seus Programas de Pós-Graduação integrantes, e as primeiras iniciativas e realizações, destacando o processo de desenvolvimento do sítio do OBSERVA-DR e as estratégias de implementação, de comunicação e de divulgação das ações de pesquisa e de extensão da rede.



A seguir, no segundo capítulo, Virginia Elisabeta Etges e José Elmar Feger, com base na contribuição geográfica crítica de Yves Lacoste, desenvolvem uma reflexão teórica e metodológica a respeito de temáticas caras ao entendimento dos processos e da dinâmica espacial regional, e às estratégias de ação política no campo do desenvolvimento regional, que são justamente os conceitos de diferenciação espacial, região e regionalização.

No terceiro capítulo, Guilherme Mendes Rezende salienta o desafio da escolha de uma dada regionalização para realizar a análise regional, diante da inexistência de uma escala de análise que seja capaz de sintetizar de modo preciso toda a dinâmica regional. Valorizando a abordagem multiescalar para melhor entender a maioria das questões regionais, o capítulo discute inicialmente o padrão do desenvolvimento regional no Brasil entre 2000 e 2010, analisando-se fatos como a distribuição espacial dos investimentos, do crescimento econômico setorial, dos recursos de algumas políticas públicas, a evolução dos indicadores socioeconômicos em múltiplas escalas regionais. Aborda o papel da avaliação das políticas públicas tanto das políticas regionais quanto das políticas não espaciais, uma vez que ambas têm impactos e repercussões no território. Por fim, traz algumas considerações sobre os desafios e oportunidades para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional à luz do que foi discutido.

Em seguida, no quarto capítulo, Maurício Serra e Cássio Rolim analisam o papel das universidades no processo de desenvolvimento regional das regiões em que estão inseridas. Os autores apresentam um breve panorama do sistema de ensino superior brasileiro, analisam o estado da arte da ciência, da tecnologia e da inovação no Brasil, desenvolvem um referencial teórico que busca sustentar a análise da relação e da articulação entre a universidade e o desenvolvimento regional. Nessa análise, refletem sobre o engajamento regional das universidades bem como as oportunidades e desafios do papel das universidades no processo de desenvolvimento regional.

No último capítulo, Pedro Silveira Bandeira apresenta as contribuições dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs/RS, instituições regionais que articulam e mobilizam atores da sociedade civil das regiões do Rio Grande do Sul, com o objetivo de promover o desenvolvimento. O autor destaca que os COREDEs por reconhecerem a necessidade de uma ampla reflexão pública sobre a atuação do Estado no enfrentamento da questão regional no Brasil, no momento atual em que está sendo formulada a nova política nacional de desenvolvimento regional, os COREDEs apresentam algumas considerações e propostas: como subsídio para o aperfeiçoamento e fortalecimento da ação governamental no campo do planejamento regional.

Por fim, é preciso, ainda, registrar nosso agradecimento e reconhecimento ao apoio institucional recebido da Universidade de Santa Cruz do Sul, através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional –, pelo intenso



envolvimento e colaboração de seus professores e alunos –, e ao indispensável apoio financeiro obtido da FINEP e da CAPES para a realização do II Seminário do Observatório do Desenvolvimento Regional, e para a presente publicação e divulgação das contribuições dos pesquisadores convidados sobre os processos, as políticas e o planejamento do desenvolvimento regional brasileiro.

Quero também registrar meu sincero agradecimento a toda equipe do PPGDR-UNISC que participa do OBSERVA-DR pela inestimável e qualificada colaboração na organização do evento e na divulgação de seus resultados.

*Santa Cruz do Sul, primavera de 2013.*  
*Rogério Leandro Lima da Silveira*  
*Organizador e Coordenador do OBSERVA-DR*



# O OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE PESQUISA E EXTENSÃO SOBRE A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

*Rogério Leandro Lima da Silveira  
Ângela Cristina Trevisan Felippi  
Heleniza Ávila Campos*

## Introdução

Para entendermos o sentido da criação do Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA-DR) é preciso inicialmente considerar a origem etimológica da palavra observatório, que deriva do latim, *observare*, e se vincula a ideia de um “local de onde se observa”. A expressão *observare* igualmente gerou o verbo observar que ao longo do tempo foi tendo distintos significados, dos quais destacamos um em especial: o de examinar minuciosamente, ou de olhar com atenção, ou ainda estudar determinado fato ou processo.

Assim, o Observatório do Desenvolvimento Regional – rede criada no país em 2012 através da articulação de Programas de Pós-Graduação em nível de Mestrado e Doutorado que têm como área temática de interesse o desenvolvimento regional –, busca se constituir em um espaço orgânico de pesquisa e extensão que promova a análise e a interpretação da realidade no que se refere às políticas, às dinâmicas e aos processos de desenvolvimento regional no território brasileiro.

Entendemos que se faz necessário e oportuno pensar, debater e fazer avançar o conhecimento teórico e metodológico relativo ao tema do desenvolvimento regional, sobretudo diante das rápidas, intensas e abrangentes mudanças que a globalização da economia tem ocasionado aos distintos territórios, em suas mais diversas escalas espaciais, como a escala regional.

Diversos e diferentes são os reflexos territoriais, sociais, econômicos, ambientais e culturais que se apresentam nas regiões do país, por conta dessas mudanças experimentadas no contexto contemporâneo de integração global de mercados e de reestruturação dos territórios.

Muitos e renovados são, portanto, os desafios que a pesquisa brasileira sobre planejamento e desenvolvimento regional tem a enfrentar. Muitas também são as responsabilidades da universidade brasileira, em promover o debate conceitual, a construção teórico-metodológica e sua aplicação e transferência para a sociedade, bem como auxiliar na produção e na avaliação de políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento sustentável de nossas regiões.



O presente ensaio aborda inicialmente a importância da observação, da análise científica e de sua difusão em relação aos processos sociais, políticos, econômicos e ambientais que se expressam na espacialidade regional e se manifestam na dinâmica regional do desenvolvimento, no contexto atual de globalização econômica e de integração territorial seletiva e desigual na escala global. Num segundo momento abordamos a razão da criação do Observatório do Desenvolvimento Regional, os objetivos da rede, suas áreas de atuação, os seus Programas de Pós-Graduação integrantes e as primeiras iniciativas e realizações da rede. Por fim, abordamos o desenvolvimento do sítio do OBSERVA-DR e o uso das redes sociais como estratégias de implementação, de comunicação e de divulgação das ações de pesquisa e de extensão da rede.

## **1 A atualidade e a importância de observar a dinâmica espacial na escala regional no contexto da globalização**

Vivemos em um contexto de economia globalizada, no qual as mudanças no padrão tecnológico e produtivo se fazem acompanhar da emergência de novas formas espaciais, ou da presença de velhas formas espaciais com novos conteúdos. Cada vez mais, o lugar e a região redefinem-se com base no potencial integrativo do novo padrão tecnológico, adquirindo densidade técnica, informacional e comunicacional em função do acesso e da sua posição em relação às redes informacionais que se estabelecem em escala planetária.

O processo em curso de globalização da economia capitalista permite identificar a constituição de um mercado hierarquizado e articulado pelo capital monopolista. Este mercado pressupõe uma configuração espacial onde a fluidez da informação, dos produtos, das relações sociais e do próprio capital possa ocorrer, com destaque para a aceleração da circulação do capital e sua correspondente acumulação.

A ampliação e a crescente complexidade da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação, aliadas às interferências e imposições das organizações transnacionais quanto a uma nova reestruturação do trabalho e da própria espacialidade onde atuam, promovem uma maior diversificação e complexificação dos objetos e das ações, redefinindo, assim, a forma e o conteúdo do espaço geográfico, independente da escala. Neste contexto, se de um lado é fundamental que ocorra a reflexão quanto aos efeitos e às determinações da globalização econômica em relação à produção e à estruturação dos espaços regionais, de outro lado, também se faz indispensável analisar e compreender como os territórios regionais, nesse novo contexto, constroem suas políticas e ações de planejamento e de desenvolvimento regional.

O debate contemporâneo a respeito da espacialidade resultante desse novo e complexo momento da realidade em que vivemos evidencia, pelo menos, dois grupos com diferentes posições teórico-metodológicas.



Um primeiro grupo é representado pelas contribuições de Paul Virilio (1993), de Antony Giddens (1991) e de Marc Augé (1994). Embora se reconheça a especificidade de cada uma das abordagens, para eles, diante da nova racionalidade do mercado capitalista, da flexibilização das relações de produção e da emergência de novas tecnologias de comunicação, vivemos em um período de aprofundamento da aceleração dos eventos, de contínuo encurtamento das distâncias, de exacerbação dos fluxos e de homogeneização do espaço pela expansão do capital hegemônico à escala planetária. São características que permitem suscitar a ideia de anulação do espaço pelo tempo.

De tal posição deriva a compreensão de que nesse novo contexto temos em curso o fim da geografia em suas distintas configurações, ou seja, o espaço geográfico, o território e, especialmente, a região perderiam sentido e importância na análise da realidade, uma vez que estaríamos diante da afirmação da homogeneização dos lugares e das regiões. Essa ideia tem sido expressa e difundida, de forma recorrente, através de expressões como as que asseveram a existência da “desterritorialização” das atividades humanas e a “despersonalização” dos espaços enquanto singularidade.

Como contraponto, temos uma segunda posição. Ela pode ser informada, levando em conta as particularidades de cada elaboração, a partir das reflexões de David Harvey (1992, 2011), Edward Soja (1993), Milton Santos (1996 e 2000) e Michael Storper (1997). De acordo com essa posição, a análise crítica do processo de globalização nos permite identificar, simultaneamente, um processo de fragmentação espacial, portanto de regionalização e de individualização.

A esse propósito, Harvey (1992, p.267), quando nos fala da compressão do tempo e do espaço, afirma: “Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital.”

Já Storper (1997), ao analisar o atual processo de desenvolvimento econômico regional em sua dinâmica estrutural, chama atenção para a necessidade de se reconhecer a existência do que ele denomina de um novo paradigma heterodoxo, caracterizado pelas inter-relações existentes entre tecnologias-organizações-territórios.

Milton Santos, por sua vez, complementa: “No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha um novo contorno, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”. (SANTOS, 2000, p.79).

Em sintonia com esta última posição entendemos que, no atual contexto da economia globalizada, as mudanças no padrão tecnológico e produtivo se fazem acompanhar da emergência de novas formas espaciais, ou de velhas formas espaciais com novos conteúdos. O lugar redefine-se a partir do potencial integrativo do novo





padrão tecnológico, ganhando em densidade comunicacional, informacional e técnica no âmbito das redes informacionais que se estabelecem em escala planetária.

Nesse aspecto, concordamos com Veltz (1999, p.09) quando ele diz que “a imagem de uma economia pura de fluxos indiferente aos lugares não se sustenta, pois é simplesmente contraditória, devido, antes de tudo, à crescente polarização geográfica das atividades”.

Dessa forma, tem-se a reafirmação da dimensão espacial na medida em que se acentua a importância conferida à diferenciação concreta entre os distintos espaços geográficos. Na verdade, os diferentes espaços do mundo, em especial as regiões, ao invés de serem pensados como simples reservas de recursos sem passado nem futuro, reafirmam sua condição de estrutura de organização e de interações sociais. O espaço revela-se um elemento chave na articulação das distintas temporalidades sociais. Além disso, os diferentes espaços do mundo, em suas distintas escalas geográficas, constituem o suporte e a condição para as relações globais. É neles que a globalização se expressa concretamente e assume especificidades.

Entendemos que já não se sustenta, diante da dinâmica concreta e complexa da realidade atual, o argumento de que a região estaria perdendo importância (tanto no espaço real quanto no da teorização) com a homogeneização do espaço decorrente da expansão do capital hegemônico pelo espaço mundial. Na verdade, como nos ensina Milton Santos, nesse contexto de um espaço tornado mundial, “o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares [...] [e] as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região”. (SANTOS, 1996, p.197)

Se, por um lado, concordamos que nesse contexto as regiões vão apresentar formas e conteúdos em constante mudança, por outro lado entendemos que isto não significa o seu desaparecimento. Temos a afirmação renovada da importância e da atualidade da escala regional, uma vez que ela, como escala intermediária de análise, como mediação entre o singular e o universal, pode permitir revelar o conteúdo, a dinâmica e a configuração da espacialidade particular dos processos sociais globais. (SANTOS, 1996, CORRÊA, 1997, e LENCIONI, 1999).

Todavia, é preciso que, além de analisar os vínculos orgânicos e funcionais existentes entre as regiões e o espaço global, por meio da integração verticalizada e funcional requerida e incrementada pelo capital transnacional, temos também de nos debruçar sobre as regiões propriamente ditas, ou seja, no âmbito da escala intrarregional. Dessa forma, poderemos melhor apreender a lógica e a dinâmica pelas quais a territorialização do desenvolvimento capitalista, em seu processo de reprodução ampliada, tem levado, também nessa escala, à diferenciação espacial, ao aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, e ao equipamento





seletivo dos lugares que compõem a região. Assim também poderemos apreender o papel e a relação da formação social, cultural, política, e da identidade regional no processo de reprodução ampliada do capital, uma vez que elas tanto podem legitimar e viabilizar a funcionalidade técnica e a racionalidade econômica requerida pelo capital, quanto oferecer resistência ou mesmo constituir as bases pelas quais novas alternativas de desenvolvimento possam surgir e se difundir pela região.

Assim, reconhecemos a atualidade e a importância dos estudos regionais, a relevância da escala e da análise regional ao pleno entendimento dessa complexa e contraditória realidade, expressa e vivenciada em seus aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais, a partir e através das inter-relações simultaneamente existentes entre os locais que configuram a região, e entre esses locais e a escala global. (HAESBAERT, 2010 e 2002).

Tendo isso presente, entendemos que é importante avançar a reflexão analisando os vínculos orgânicos e funcionais existentes entre a região e o espaço global, e também de nos debruçar sobre a região propriamente dita.

Desta forma, pode-se melhor apreender a lógica e a dinâmica pelas quais a territorialização do desenvolvimento capitalista se apresenta de modo diferenciado e desigual nas regiões, como também pode-se compreender o papel e a relação da formação cultural e da identidade regional, própria ao processo histórico de formação da região, uma vez que elas tanto podem legitimar e viabilizar a funcionalidade técnica e a racionalidade econômica requerida pelo capital, quanto oferecerem resistência ou mesmo constituírem as bases pelas quais novas alternativas de desenvolvimento possam surgir e se difundir pela região. (BECKER, 2003 e BECKER; BANDEIRA, 2000).

Cada uma das regiões do país se reveste de características próprias, seja no que se refere à dinâmica de sua inserção na divisão territorial do trabalho, seja em relação ao conteúdo, funcionalidade e implicações sociais, econômicas e espaciais da racionalidade técnica presente no território, como também no que diz respeito ao processo mais amplo de (re)produção do espaço regional.

Concordamos também com Massey (1998) quando assinala que a direção, a forma e o resultado das possíveis mudanças que um dado lugar ou região passa a experimentar, baseado na sua inserção em uma nova divisão do trabalho, dependerá das características sociais, políticas, econômicas e culturais existentes na área, enquanto resultado de um longo e complexo processo histórico.

Assim, a especificidade e a identidade dos espaços regionais, em sua totalidade, podem ser apreendidas, como lembra-nos Massey, enquanto resultado “da construção de uma constelação particular de relações sociais, reunião e articulação, simultaneamente, em um lugar particular[...] na verdade, isto é um lugar de encontros.” (MASSEY, 1998, p.137).

Nesse aspecto, podemos dizer que o desafio que nos é colocado no processo



de análise regional é o de especificar e compreender as ligações entre os atores, as relações que eles tecem, seus interesses, os embates que eles promovem, e os seus resultados no e através do espaço regional. O desafio é igualmente repensar o processo e as práticas sociais e políticas de planejamento territorial, e do desenvolvimento regional, a partir de bases mais horizontais e com perspectivas de ação e de avaliação que busquem integrar ao diferentes segmentos sociais e os distintos níveis escalares de gestão territorial.

É nesse contexto e diante desses desafios que a proposta de criação do Observatório do Desenvolvimento Regional, se insere, e se fundamenta.

## **2 A construção da rede Observatório do Desenvolvimento Regional**

Desde 1994, com a criação do curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, e particularmente, a partir de 2004, com a aprovação do Doutorado pela CAPES, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul - PPGDR-UNISC, tem tido a oportunidade e a experiência de contar com alunos mestrandos e doutorandos de várias regiões do Brasil, fato emulador de novas frentes de pesquisa, e, conseqüentemente, de cooperação acadêmica.

Esta crescente intensificação de intercâmbio docente e discente com IES brasileiras e internacionais redimensiona a abrangência dos objetos de estudo, proporciona diferentes perspectivas sobre o desenvolvimento regional brasileiro, e renova o sentido que a produção científica deve tomar em termos de rigor e de âmbitos a que se dirige, na condição de produto qualificado do trabalho de investigação.

Ao mesmo tempo é preciso, também, considerar o número crescente de novos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional que foram sendo criados no país, desde 1994, com o PPGDR-UNISC, o primeiro a ser aprovado pela CAPES. Atualmente são 16 os Programas em Desenvolvimento Regional credenciados na CAPES, na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Essa expansão também se caracteriza pelo fato desses novos programas terem sido criados em Universidades localizadas fora das tradicionais áreas metropolitanas brasileiras.

Localizados no interior do território brasileiro, sobretudo em capitais regionais e cidades médias das regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte, esses programas possibilitam uma renovação da pesquisa e da reflexão teórica e metodológica sobre o desenvolvimento regional, através de outras perspectivas territoriais, de outras problemáticas e temas de pesquisa. Esses novos programas vêm contribuindo ativamente no debate acerca da complexidade com que a dinâmica de desenvolvimento e planejamento regional se apresenta no país, sobretudo nesse contexto atual de globalização econômica e de transformações no desenvolvimento brasileiro e seus reflexos socioespaciais, econômicos e ambientais no território e nas suas regiões.

A presença de novos programas em diferentes áreas e espaços do território



brasileiro abre a possibilidade de observarmos melhor os processos, as dinâmicas e as políticas de desenvolvimento e planejamento regional, buscando melhor compreender suas particularidades e generalidades, suas contradições e relações.

Foi com esta perspectiva que em 2010 propusemos e aprovamos junto à FINEP o projeto de criação do Observatório de Desenvolvimento Regional – OBSERVA-DR. O objetivo principal do OBSERVA-DR é o de reunir, articular e integrar os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, e estabelecer parcerias com centros e institutos de pesquisa e instituições públicas e entidades regionais, visando estabelecer no país uma rede de pesquisa e de extensão acerca de questões teórico-metodológicas sobre os processos, dinâmicas e políticas de desenvolvimento e de planejamento regional.

A constituição da rede do OBSERVA-DR busca promover e implementar a cooperação e o intercâmbio científico através de ações articuladas de ensino, pesquisa e extensão que promovam a produção, o debate e a difusão do conhecimento teórico e metodológico, bem como de boas práticas e experiências produzidas em relação ao campo do desenvolvimento regional.

Como objetivos específicos do OBSERVA-DR destacamos:

- a) qualificar e integrar os grupos de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e das demais instituições de pesquisa voltadas ao tema do desenvolvimento regional, compartilhando interesses de pesquisa e otimizando recursos humanos e o acesso a fontes e dados;
- b) reunir, sistematizar e divulgar a produção científica realizada na área de desenvolvimento regional, através de um repositório de teses e dissertações, artigos, livros e trabalhos técnicos;
- c) organizar e disponibilizar dados, indicadores e estudos referentes às realidades dos espaços regionais em que se encontram inseridos os Programas de Pós-Graduação que integram a rede do OBSERVA-DR;
- d) promover relações de parceria e convênios de cooperação científica com universidades, instituições públicas e organizações científicas nacionais e internacionais que trabalhem com o tema do desenvolvimento regional;
- e) organizar e instrumentalizar o acesso a bancos de dados e indicadores sobre a dinâmica de desenvolvimento de espaços regionais, e sobre ações e resultados de políticas públicas de desenvolvimento regional no território brasileiro;
- f) estruturar um sítio na internet para divulgar notícias e eventos relacionados à temática, compartilhar dados e resultados de pesquisa, possibilitar a implementação da rede de contatos, articulações e interações entre os programas integrantes, bem como difundir e divulgar os resultados da



produção científica dos pesquisadores, professores e alunos, dos Programas em Desenvolvimento Regional, bem como de pesquisadores de outros programas que abordem temáticas correlatas.

Com a aprovação do projeto, pela FINEP, iniciamos, em 2011, a constituição inicial do Observatório, através da participação e envolvimento ativo de uma equipe de pesquisadores e estudantes de iniciação científica e do PPGDR-UNISC, que estruturou a proposta de constituição e de funcionamento inicial do OBSERVA-DR. Uma das primeiras ações foi a realização, em abril de 2012, de um Seminário Nacional realizado na UNISC, em Santa Cruz do Sul, com o objetivo de apresentar e debater com os demais Programas de Pós-Graduação, a pertinência e a oportunidade da criação da rede do OBSERVA-DR.

Com apoio da Capes, o Seminário contou com a presença de pesquisadores de um conjunto significativo de Programas de Pós-Graduação cuja área de concentração e linhas de pesquisa contemplem as temáticas do desenvolvimento regional e do desenvolvimento, e teve como principais pontos de discussão a proposta de criação do Observatório e a construção de uma agenda inicial de pesquisa a ser implementada.<sup>1</sup> A proposta de criação do OBSERVA-DR foi aceita pela unanimidade dos presentes, que entenderam que a coordenação da rede deveria ficar a cargo do PPGDR-UNISC.

O modelo de gestão da rede ainda está em construção e tem como premissa garantir a flexibilidade e a autonomia no desenvolvimento da rede de pesquisa, a partir da valorização das experiências e das práticas de pesquisa.

A constituição dessa rede de pesquisa e de extensão se realiza de modo gradual com a associação e participação de novos Programas de Pós-Graduação e Instituições de Pesquisa que manifestam formalmente o interesse em participar. Atualmente integram a rede do OBSERVA-DR os seguintes Programas de Pós-Graduação:

- a) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Fundação Universidade Regional de Blumenau - SC;
- b) Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional – Universidade de Taubaté - SP;
- c) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade do Contestado - SC;
- d) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - RS;
- e) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional- PROPUR- Universidade Federal do Rio Grande do Sul - RS;
- f) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - PR;



- g) Programa de Pós-Graduação em Políticas e Dinâmicas Regionais - Universidade Comunitária da Região de Chapecó - SC;
- h) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade Tecnológica Federal do Paraná - PR;
- i) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional – Universidade Estadual do Maranhão - MA;
- j) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável – Universidade Federal do Ceará - Campus Cariri - CE;
- k) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social – Universidade Católica de Salvador – BA;
- l) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - RJ;
- m) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes - RJ;
- n) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - Universidade Estadual de Santa Catarina - SC;
- o) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente - Centro Universitário de Araraquara - SP;
- p) Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade Federal de Rondônia - RO
- q) Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento - Centro Universitário UNIVATES - RS;
- r) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade Federal do Amapá - AP; e o
- s) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul - RS.

Metodologicamente a rede do OBSERVA-DR desenvolve ações articuladas de pesquisa e de extensão através dos Programas de Pós-Graduação que a integram. De um lado, o objetivo é a produção e o avanço do conhecimento teórico em relação aos processos de planejamento e de desenvolvimento regional, à luz do corpo conceitual e metodológico desenvolvido no âmbito da ciência regional e do planejamento territorial que precisa ser transferida e compartilhada com a sociedade e com os formuladores das políticas públicas. De outro lado, igualmente se deve valorizar as experiências empíricas de planejamento do desenvolvimento regional vivenciadas pela sociedade nas distintas regiões do território brasileiro, e cotejá-las com o referencial teórico-conceitual e metodológico elaborado pelas equipes de pesquisa.



Neste sentido, as ações de pesquisa a serem implementadas observarão três áreas temáticas de interesse comum aos Programas de Pós-Graduação que participam da rede, e que guardam afinidade com suas linhas de pesquisa, são elas: Planejamento Territorial, Estado e Sociedade, e Dinâmicas Socioeconômicas e Organizações.

O Observatório do Desenvolvimento Regional tem buscado promover atividades acadêmicas de pesquisa e de extensão que contribuam para a formação de recursos humanos, qualificação dos agentes governamentais e informação da sociedade civil no que se refere à produção do conhecimento, e às políticas públicas e projetos de interesse social voltados ao desenvolvimento regional.

A criação e a instalação do Observatório do Desenvolvimento Regional têm estimulado e possibilitado a troca de experiências e de conhecimento, bem como o estreitamento de ações conjuntas entre os Programas de Desenvolvimento Regional, no país. Prova disso são dois projetos de pesquisa elaborados no âmbito do OBSERVA-DR e que atualmente são desenvolvidos com o apoio de fontes externas de financiamento.

O primeiro é resultado inicial das articulações acadêmicas e científicas entre os Programas de Pós-Graduação integrantes da rede OBSERVA-DR em prol de uma agenda comum de pesquisa. Em novembro de 2012, foi elaborado projeto de pesquisa que busca analisar e compreender o processo recente de planejamento do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, através da análise da experiência de planejamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS, no período entre 1995 e 2012. A proposta de pesquisa foi elaborada por equipe multidisciplinar constituída por pesquisadores e alunos do PPGDR(UNISC), PPGD (UNIJUI) e PROPPUR (UFRGS), sob a coordenação do PPGDR (UNISC). O projeto com início em 2013 e com término previsto para o final de 2014, tem apoio financeiro do CNPq e da FAPERGS.

Já o segundo projeto de pesquisa, “Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”, iniciado em abril de 2012, é coordenado por Roberto Rocha C. Pires do IPEA, e tem a participação dos pesquisadores Virginia Etges e Silvio Arend, integrantes da equipe do OBSERVA-DR/PPGDR-UNISC. Trata-se de um projeto de pesquisa em rede que conta com pesquisadores de diversas instituições de ensino brasileiras, coordenado e financiado pelo IPEA através da sua Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, Instituições e Democracia (DIEST). A pesquisa se propõe a promover uma análise dos PPAs referentes ao período 2012-2015, dirigindo a atenção para a esfera dos governos estaduais.

Além desses dois projetos de pesquisa já em curso, iniciar-se-á, a partir de outubro de 2013, o desenvolvimento de um novo projeto: *A “interiorização” da Pesquisa e da Pós-Graduação no Brasil: o caso dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional*, sob a coordenação dos professores Virginia Etges (PPGDR-UNISC) e Ivo Theis (PPGDR-FURB). O projeto buscará diagnosticar e





analisar a estrutura, o funcionamento, as linhas de pesquisa e as contribuições para o avanço do conhecimento dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional existentes no país, e vinculados à área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia da CAPES.

Nesses dois primeiros anos de desenvolvimento inicial dessa rede de pesquisa e extensão pode-se também destacar outras importantes ações, resultados e impactos científicos já obtidos com o desenvolvimento nesses dois primeiros anos, a saber:

- a) disponibilização, ao público acadêmico e em geral, do conhecimento sobre a temática do desenvolvimento regional produzido pelos Programas de Pós-Graduação que integram a rede OBSERVA-DR, através da organização e disponibilização para acesso livre no sítio do OBSERVA-DR, das teses de doutorado e dissertações de mestrado defendidas nos programas da rede;
- b) disponibilização, ao público acadêmico e em geral, de dados secundários e informações sobre aspectos econômicos, sociais, demográficos e geográficos das regiões de atuação dos programas de pós-graduação que integram a rede, através da construção e disponibilização no sítio de Banco de Dados Regionais;
- c) disseminação do conhecimento científico sobre a temática do desenvolvimento regional ao público acadêmico, sociedade e gestores públicos;
- d) disponibilização, ao público acadêmico e em geral, através do sítio do OBSERVA-DR, informações sobre eventos, publicações e legislação sobre a temática do desenvolvimento regional.

Além disso, a criação do Observatório também tem potencializado e ampliado importantes interfaces e articulações com outras instituições de pesquisa e da sociedade civil (nacionais e regionais), de gestão pública e de fomento às ações voltadas ao desenvolvimento regional, tais como a ANPUR (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional), a Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, a Universidade Estadual do Mato Grosso, a Universidade Federal da Fronteira Sul, entre outros.

Em abril de 2013, a rede do OBSERVA-DR realizou em Santa Cruz do Sul, na UNISC, o seu II Seminário Nacional, tendo como tema central “A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Desafios e oportunidades para o desenvolvimento regional brasileiro”. O evento foi altamente positivo, reunindo um total de 97 participantes entre coordenadores, pesquisadores e discentes vinculados a 13 Programas de Pós-Graduação, relacionados à temática do Desenvolvimento Regional, no país, bem como representantes da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais.





O seminário que contou com a participação de destacados pesquisadores e representantes de órgãos de governo como Secretaria do Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional), IPEA e CGEE, teve, como intuito, promover o debate, a reflexão e o aprofundamento da discussão sobre os desafios, as oportunidades e os condicionantes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujos princípios e diretrizes norteadoras foram sendo definidos, desde agosto de 2012, através da realização das Conferências Estaduais e Regionais de Desenvolvimento Regional, coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional, e, em março de 2013, através da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

O evento foi organizado em dois painéis. No primeiro: “A implantação da nova PNDR: desafios e oportunidades para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional”, o objetivo foi debater os desafios e oportunidades da nova PNDR para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional, enquanto política de Estado que supere os desequilíbrios regionais existentes no território nacional. No segundo painel: “A nova PNDR e o papel da Universidade: desafios e possibilidades para a agenda de pesquisa sobre o desenvolvimento regional” buscou-se debater o papel da universidade brasileira nesse contexto de formulação e de implementação da nova PNDR, refletindo notadamente sobre os desafios e possibilidades que se colocam para a agenda de pesquisa sobre o desenvolvimento regional.

Essa iniciativa da rede OBSERVA-DR foi de fundamental importância para que os pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação vinculados ao tema do desenvolvimento regional e o público em geral pudessem debater a nova PNDR – seu escopo, seus princípios e diretrizes, e notadamente, os desafios e as oportunidades de sua implementação no território –, podendo contribuir com esse processo, através da reflexão crítica e do aprofundamento da discussão sobre o conteúdo e a forma de operacionalização da política pública e da agenda de pesquisa sobre o desenvolvimento regional no país.

Além desses eventos, o grupo de pesquisadores dos Programas que integram a rede do OBSERVA-DR também tem usado a estratégia de promover reuniões regulares da rede para discutirem as ações operacionais e projetos do OBSERVA-DR. Para tanto, além dos seminários do OBSERVA-DR, também tem se aproveitado o período de realização dos principais eventos científicos nacionais da área do planejamento urbano e regional, como o I SEDRES – Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, realizado em agosto de 2012 no Rio de Janeiro, e também o VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, realizado em setembro de 2013, em Santa Cruz do Sul.



### 3 As redes telemáticas na divulgação científica: o sítio observadr.org.br

A constituição de uma rede interinstitucional pressupõe condições de comunicação adequadas que permitam rapidez, objetividade e clareza na troca de ideias entre os seus integrantes. No caso do OBSERVA-DR, em razão das longas distâncias envolvidas em escala nacional, tem-se utilizado estratégias das redes telemáticas que muito auxiliam na construção de propostas e tomadas de decisões.

A emergência das redes telemáticas, entendidas como rede de telecomunicações computadorizada, ao final do século XX tem reconfigurado o panorama da comunicação e da circulação da informação mundiais. Como já referido neste ensaio, na esteira do novo arranjo capitalista e das transformações tecnológicas do final do século passado, comunicação e informação passam a ocupar outro status no cenário contemporâneo. Tornaram-se instrumentos-chave do processo de acumulação, viabilizando de uma forma impar na história humana o fluxo de bens simbólicos e de dados informacionais numa escala global, sinalizando uma relação de submissão da cultura ao capital. (JAMBEIRO, 2004).

O acesso das populações às tecnologias de comunicação e de informação (TICs) é também sem precedentes, o que, por um lado, tem sido estimulado e viabilizado pelo mercado. Porém, por outro, acaba permitindo novas formas inclusive de contestação do próprio sistema, como ciberativismo, por exemplo. Ou seja, as revoluções tecnológicas da virada do final do século XX têm ampliado as possibilidades de democratização das TICs, seja no acesso, bem como na produção de conteúdo, viabilizando contato com informações, culturas e mentalidades de públicos antes alijados deste processo, incluindo neste acesso as possibilidades de interatividade. Esta via permite que se venha rompendo com o sentido tradicional da relação entre produtores dos meios de comunicação e de informação e usuários (representada pelo esquema: emissor → receptor), passando para uma relação de duplo fluxo (emissor ↔ receptor).

A conseqüente geração de uma sociedade da informação ou sociedade pós-industrial se caracteriza por uma série de transformações, que resultam numa alteração dos insumos, até então de energia, para de informação, decorrentes dos avanços tecnológicos da microeletrônica e das telecomunicações (WERTHEIN, 2000). Sendo assim, as redes telemáticas têm grande penetrabilidade devido à difusão das TICs, embora nem sempre signifiquem um caminho à democratização da comunicação e da informação. Castells (2000) chama atenção para alguns mitos gerados a partir da disseminação das tecnologias digitais, como o da convergência como sinergia, do globalismo como sinônimo de harmonia entre os homens e entre esses e a natureza, entre outros. Neste sentido, as TICs, os meios de comunicação e a mídia estão “relacionados às suas condições materiais que viabilizam a produção e reprodução da sociedade e entendidos na sua dinâmica interna e estrutural”. (JAMBEIRO, 2004, p.12).



Quando se trata de produção científica, as redes telemáticas têm sido desafiadoras, pois oferecem possibilidades nunca antes imaginadas para a difusão, integração e comunicação científica global. Bibliotecas virtuais, comunicação em tempo real à distância (videoconferências, correio eletrônico, bate-papos, redes sociais), educação à distância, trabalho à distância, revistas científicas digitais, bancos de dados digitais, portais de divulgação científica são alguns serviços de armazenagem, organização e distribuição de conteúdo científico decorrente das TICs. Obviamente ainda são muitos os entraves a uma utilização ideal destas possibilidades, como problemas técnicos, legais, culturais, econômicos, sociais, entre eles a adaptação às tecnologias, a existência de uma mentalidade de difusão analógica (livro e revistas impressas) e as dinâmicas de mercado.

O uso destas redes pelas universidades tem resultado em inúmeras experiências interessantes, inovadoras, criativas, assim como há um leque de possibilidades não exploradas ou mal exploradas pelos pesquisadores e suas instituições. No caso das universidades e no caso do Brasil - pensando que é nas universidades que a maior parte da produção de conhecimento científico é gerada no país -, alguns exemplos de usos das redes telemáticas já estão consolidados. Entre eles a passagem das revistas científicas da edição impressa para a digital; a edição de e-books e sua disponibilização na internet (paga ou livre); a realização de aulas em forma de vídeo conferência; a ampliação da modalidade de ensino à distância; a disponibilização de acervo digital de obras; a criação de plataformas colaborativas; a formação de redes de pesquisa tendo a rede mundial de computadores como uma das principais formas de integração.

As vantagens destas experiências têm se concentrado em três elementos: amplitude, velocidade e interatividade no acesso ao conhecimento. Ou seja, situações comuns, há poucas décadas, em países como o Brasil, em que uma produção muita vezes ficava restrita ao conhecimento interno da instituição que a gerou, registrada em documentos impressos (relatórios, dossiês etc) ou no máximo socializada numa revista científica impressa de circulação regional ou nacional (mesmo assim com limitações de alcance), têm mudado com a digitalização. Seja em relatórios de pesquisa disponíveis para consultas, seja na forma de e-book ou em revista científica digital. Somada a amplitude, a velocidade do acesso é impar, bem como a possibilidade de retorno por parte dos leitores para a comunidade acadêmica, que têm as oportunidades de comunicação facilitadas pelas TICs.

Em se tratando de pesquisas acerca do desenvolvimento regional e dada característica recente que têm adquirido a especialização dos Programas de Pós-Graduação que se concentram na temática no Brasil, o uso destas tecnologias para a articulação, integração e difusão científica sinaliza com inúmeras possibilidades.

Neste sentido, o sítio do Observatório do Desenvolvimento Regional, cujo endereço é [www.observadr.org.br](http://www.observadr.org.br), consiste numa experiência extremamente interessante na constituição, manutenção, articulação e divulgação de uma rede de



pesquisa e de extensão. O sítio foi criado em 2012, dentro da proposta de o OBSERVA-DR ter uma plataforma digital de integração das instituições e de pesquisadores da rede do Observatório, bem como um canal de difusão de informações da agenda e do conhecimento gerado por meio da rede de pesquisa. Assim, o sítio, concretamente, significa um instrumento de integração por meio do qual pesquisadores e suas instituições disponibilizam dados e produções científicas, sendo um instrumento de divulgação da ciência. Também um instrumento de articulação da rede, pelo qual se agregam os mesmos pesquisadores e suas instituições, aproximando-se através dos conteúdos postados no sítio. E, ainda, um meio de difusão científica, pois todos os dados são disponibilizados livremente e sem custos para qualquer usuário.

Além da sua proposta, outra característica valiosa do sítio é sua forma de construção. Como faz parte de um projeto de pesquisa, composto por pesquisadores de várias instituições, por estudantes de mestrado e de doutorado e de graduação (bolsistas de iniciação científica), estes, no caso, de Geografia, Psicologia, Jornalismo, Relações Públicas e Produção em Mídia Audiovisual da Universidade de Santa Cruz do Sul, a construção tem sido por meio de um processo pedagógico, interdisciplinar e coletivo. Cada *link* do sítio é resultado de uma construção, baseada em encontros, discussões e produção de conteúdo a “várias mãos”.

**Figura 1 - Página inicial do sítio do OBSERVA-DR**



Fonte: <http://observadr.org.br/site/o-projeto/>, 2013.

Em linhas gerais, o sítio apresenta e representa o estágio em que se encontra a rede OBSERVA-DR, com uma série de avanços, mas também com muitos desafios e possibilidades. Nos dois anos do OBSERVA-DR, o sítio foi sendo construído à

medida que a proposta avançava. Assim, (1) ao constituir-se uma rede de Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional com integrantes (<http://observadr.org.br/site/instituicoes-da-rede/>) e seis parceiros (<http://observadr.org.br/site/instituicoes-parceiras/>), a mesma foi disponibilizada no sítio; (2) de igual forma, fez-se o levantamento e a posterior divulgação dos locais onde estão armazenadas digitalmente as teses e as dissertações dos programas de pós-graduação da rede, tendo como meta, nos próximos meses, agregar a estes todos os programas do Comitê de Planejamento Urbano e Regional da CAPES, bem como programas de pós-graduação afins (<http://observadr.org.br/site/teses-e-dissertacoes/>); (3) criou-se um espaço para disponibilização de textos com a problematização das questões que envolvem o desenvolvimento regional (<http://observadr.org.br/site/textos-para-reflexao/>), que ainda carece de maior participação dos integrantes da rede; (4) a equipe diretamente envolvida no OBSERVA-DR da Universidade de Santa Cruz do Sul construiu um banco de dados regionais, com base em dados secundários, publicando-o no sítio; bem como se disponibilizou o banco de dados construído pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Ijuí (UNIJUÍ), outro integrante da rede, (<http://observadr.org.br/site/banco-de-dados-regionais/>); (5) o grupo produziu e disponibilizou uma série de vídeos, a maior parte deles composto de entrevistas com pesquisadores sobre as temáticas envolvendo desenvolvimento regional (<http://observadr.org.br/site/videos/>); (6) dois projetos de pesquisa foram gestados a partir do OBSERVA-DR, os quais são apresentados no sítio (<http://observadr.org.br/site/projetos-em-andamento/>), (7) além de uma listagem de sítios e blogs relacionados à temática do Observatório, também no sítio (<http://observadr.org.br/site/links-interessantes/>).

Além do sítio, o OBSERVA-DR adotou o uso das redes sociais (Facebook e Twitter) como ferramentas de apoio à difusão da rede de pesquisa e de extensão do OBSERVA-DR, bem como apoio ao sítio, servindo de divulgação das novidades publicadas. Neste sentido, de forma frequente, têm sido postadas mensagens (1) convidando para a leitura de produção nova no sítio e (2) divulgando ações ou eventos do projeto OBSERVA-DR.





Figura 2 - Fan page OBSERVADR no Facebook



Fonte: <https://www.facebook.com/observadr>, 2013.

Figura 3 - OBSERVADR no Twitter



Fonte: [https://twitter.com/Observa\\_DR](https://twitter.com/Observa_DR), 2013.

Durante os dois seminários do OBSERVA-DR (em abril de 2012 e de 2013), foram realizadas coberturas jornalísticas para o sítio e para as redes sociais. No II

Seminário do Observatório do Desenvolvimento Regional, realizado em abril de 2013, foi feita cobertura ao vivo para Twitter e Facebook, com as sínteses dos painéis e debates. A cobertura ampliou enormemente o alcance do evento, possibilitando o acesso às discussões a quem não esteve presencialmente no Seminário, bem como a difusão do OBSERVA-DR. O mesmo foi feito no VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, em setembro de 2013, organizado pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, quando foi realizada a cobertura online ao vivo para o Twitter, para o Facebook, bem como para o sítio, com notícias e galeria de fotos do evento. A cobertura online viabilizou o crescimento do número de acesso ao sítio, de seguidores no Twitter, bem como de “curtidas” no Facebook. Na ocasião, ainda, foram realizadas mais de dez entrevistas com os painelistas, pesquisadores de diferentes instituições nacionais e internacionais, para o link Vídeos do sítio. As coberturas e os vídeos foram realizadas pelos estudantes de Jornalismo e de Produção em Mídia Audiovisual, bolsistas do OBSERVA-DR, sob a supervisão dos professores membros do Observatório<sup>2</sup>.

**Figura 4 - Link Vídeos do sítio do OBSERVADR**



Fonte: <http://observadr.org.br/site/videos/>, 2013.

O sítio e os espaços nas redes sociais mantidos pelo OBSERVA-DR estão em processo de construção, assim como a própria rede de pesquisa e de extensão. No caso destes canais de comunicação via web, os desafios mais urgentes são tornar o processo de produção e disponibilização de conteúdos participativo, envolvendo os programas de pós-graduação da rede. Já foi desenvolvido um mecanismo de abastecimento direto, com moderação, mediante login e senha distribuídos aos integrantes da rede, que



permite a cada PPG abastecer o sítio com informações sobre eventos, lançamentos de livros, chamadas para revistas científicas e outras informações. Falta efetivar esta prática. Consolidada esta forma de colaboração, outras mais significativas e profundas virão, ainda a serem pensadas, na confluência da proposta do OBSERVA-DR, de realizar em rede a produção, o debate e a difusão do conhecimento teórico e metodológico acerca da temática do desenvolvimento regional.

### Considerações finais

Buscou-se, neste artigo, contextualizar a constituição do OBSERVA-DR, apresentar bases teóricas e metodológicas que têm suportado as reflexões sobre desenvolvimento regional, além de, brevemente, situar o processo desde a elaboração da ideia de uma rede interinstitucional até os eventos mais recentes de aproximação dos diversos Programas envolvidos.

Temos ciência que a rede OBSERVA-DR não está pronta, ainda se encontra no estágio inicial de constituição de seus nós, de tessitura das relações e interações que precisa ativar, de definição de sua estrutura organizacional e de escolha das estratégias que viabilizem a sua existência, desenvolvimento e consolidação. Mas também temos consciência, que o caminho se faz caminhando. Nesse sentido, esses primeiros passos coletivos e os primeiros resultados são alvissareiros e inspiradores para o trabalho coletivo de construção que ora se inicia.

Por fim cabe destacar a importância da participação e da cooperação acadêmica entre os Programas de Pós-Graduação que atuam sobre a temática do desenvolvimento regional, para a constituição e desenvolvimento inicial dessa experiência inovadora que é a rede OBSERVA-DR. Seu envolvimento e articulação no desenvolvimento das atividades de pesquisa e de extensão propostas na e pela rede são vitais para a produção de conhecimento sobre os processos, sobre as dinâmicas e sobre as políticas de planejamento e desenvolvimento regional no país, e sua difusão e disseminação para a sociedade brasileira.

### Notas

- <sup>1</sup> Participaram do I Seminário do Observatório do Desenvolvimento Regional 35 pesquisadores vinculados a 15 Programas de Pós-Graduação que atuam nas temáticas do desenvolvimento regional e desenvolvimento.
- <sup>2</sup> A fan page do OBSERVA-DR no Facebook tem 216 pessoas que a “curtiram”; no Twitter são 71 seguidores; no sítio, tomando como exemplo o acesso ao link Vídeos, o mesmo chega a 200 por entrevista. A partir do VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, o número de pessoas que passou a curtir a fan page do OBSERVA-DR no Facebook aumentou em 30%. Dada a natureza do OBSERVA-DR e seu pouco tempo de existência, os números podem ser considerados expressivos.



## Referências

- ALBAGLI, Sarita. Divulgação científica: informação científica para a cidadania? *Ciências da Informação*, Brasília, v. 25, n. 3, p. 396-404, set./dez. 1996. Acesso em: 18 agosto 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/viewArticle/465>>.
- AUGÉ, Marc. *Não-Lugares – Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. São Paulo: Papirus, 1994.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- BECKER, Dinizar Firmiano. A economia política do (Des)envolvimento regional contemporâneo. In: *Desenvolvimento Regional: abordagens Interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p.37-66.
- BECKER, Dinizar Firmiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- BOISIER, Sérgio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1995.
- BUENO, Wilson da Costa. Comunicação científica e divulgação científica: aproximações e rupturas conceituais. *Informação & Informação*. Londrina, v. 15, n. esp, p. 1 - 12, 2010. Acesso em: 18 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/6585>>.
- CASTELLS, Manuel. *A era da informação*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A sociedade em rede: economia, sociedade e cultura, 1.).
- CORRÊA, Roberto. L. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- FACEBOOK. <https://www.facebook.com/observadr>
- GIDDENS, Antony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFF/AGB – Niterói (Org.) *Território, Territórios*. Niterói: Ed.UFF, 2002. p.17-38.
- \_\_\_\_\_. *Regional-Global – Dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2010.
- HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério (Org.). *Comunicação, informação e cultura*. Dinâmicas globais e estruturas de poder. Salvador: EDUFBA, 2004.
- LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- MACHADO, A. Publicações científicas: da galáxia de Gutemberg à aldeia telemática. *Informare*: Caderno do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Rio



de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 70-80, jan./jun.1996.

MASSEY, Doreen. *Spatial divisions of labor – Social structures and the geography of production*. New York: Routledge, 1998.

OBSERVA-DR. <http://www.observadr.org.br>

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço – Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, SP. 1996.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat; BISSANI, Márcia. A internet como canal de comunicação científica. *Informação e Sociedade: Estudos*. Universidade Federal da Paraíba. v. 12, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/163>>. Capturado em: 16 de ago. 2013.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas – A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

STORPER, Michael. *The regional world – Territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.

TWITTER. [https://twitter.com/Observa\\_DR](https://twitter.com/Observa_DR)

VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.

VIRILIO, Paul. *O espaço crítico e as perspectivas do tempo real*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. *Ciências da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Acesso em: 22 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf>>.



# ESPACIALIDADE DIFERENCIAL, REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO - A CONTRIBUIÇÃO DE YVES LACOSTE

*Virginia Elisabeta Etges  
José Elmar Feger*

## Introdução

O debate em torno dos conceitos de região e regionalização está presente nos estudos de pesquisadores de áreas diversas, mas que têm algo em comum: a preocupação em “recortar” a superfície terrestre. No âmbito da Geografia, entretanto, foi ao longo dos séculos XIX e XX que a discussão trouxe elementos que nos permitem, na atualidade, uma compreensão mais aprofundada a respeito do tema. Duas perspectivas se tornaram marcantes: uma, que tem como expoente Vidal de La Blache, que afirma que a superfície terrestre é um mosaico de regiões e que caberia aos geógrafos identificá-las e descrevê-las; e outra, apresentada por Alfred Hettner, que entende que não existem regiões pré-definidas, que elas resultam das inter-relações de fenômenos que o pesquisador seleciona, fazendo com que a região se constitua no final do processo de investigação (LENCIONI, 1999). Dentre os diferentes enfoques que se observa em trabalhos recentes, percebe-se a retomada de recortes regionais, numa tentativa de compreender a formação de arranjos territoriais, enquanto expressões moldadas na tensão entre forças globais e regionais. Observa-se, assim, a necessidade de aprofundamento da discussão sobre “como regionalizar”, ou seja, como identificar regiões.

Essa dificuldade que se inscreve no meio acadêmico, também se coloca aos responsáveis pelo planejamento e implantação de programas de desenvolvimento regional, os quais têm como referência as regiões de planejamento, delimitadas por agentes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Secretarias de Estado, entre outros, com a finalidade de orientar o levantamento de informações (censos), a implementação de serviços públicos e o investimento de recursos financeiros.

No intuito de contribuir nesse importante debate, buscamos em Yves Lacoste, mais especificamente na obra **A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**, publicada pelo geógrafo francês na década de 1970, o conceito de espacialidade diferencial, que traz elementos fundamentais para aprofundar e qualificar a discussão em pauta.



## 1 Região – conceito obstáculo

A chamada Escola Francesa de Geografia tem como um de seus principais formuladores Paul Vidal de La Blache, o qual segundo Moraes (1983, p. 69),

concebia o homem como hóspede antigo de vários pontos da superfície terrestre, que em cada lugar se adaptou ao meio que o envolvia, criando, no relacionamento constante e cumulativo com a natureza, um acervo de técnicas, hábitos, usos e costumes, que lhe permitiram utilizar os recursos naturais disponíveis. A este conjunto de técnicas e costumes, construído e passado socialmente, Vidal denominou “gênero de vida”, o qual exprimiria uma relação entre a população e os recursos, uma situação de equilíbrio, construída historicamente pelas sociedades. A diversidade dos meios explicaria a diversidade dos gêneros de vida.

Como se pode observar, nessa relação entre sociedade e natureza, que, segundo La Blache, dá origem aos “gêneros de vida”, é o meio natural que explica a diversidade destes. É esta mesma concepção que vai estar na base do conceito de região proposto pelo autor.

Lencioni (1999) é esclarecedora quando aponta que de uma maneira geral, podemos dizer que no desenvolvimento do pensamento geográfico há dois grandes marcos de interpretação acerca do objeto da Geografia. O primeiro, em que se destaca La Blache, entende que a Geografia estuda a relação entre o homem e o meio; o segundo, em que se destaca Hettner, a concebe como um campo de conhecimento particular, voltado para o estudo das diferenciações de áreas. Essas duas orientações gerais implicam em concepções diferentes de região. Na primeira perspectiva, referida muitas vezes como ambientalista, a região existe em si mesma; ou seja, ela é autoevidente e cabe ao pesquisador reconhecê-la por meio de análises. A região, portanto, coloca-se como objeto de estudo *a priori*. No segundo caso, a região não existe em si mesma, ela não é objeto de estudo no significado restrito do termo, pois ela se conforma no final do processo de investigação, processo esse que, com a elaboração de critérios definidos no processo de investigação, constrói o recorte espacial.

Cabe aqui lembrar das aulas de Geografia em que se estudava as regiões a partir da descrição do quadro físico (relevo, clima, vegetação, hidrografia), seguido de povoamento, atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio), culminando com os meios de transporte! Tratava-se de regiões “dadas”, regiões pré-existentes, delimitadas a partir da forma impressa pela relação da sociedade com a natureza, a partir dos diversos “gêneros de vida”. Pois é este conceito de região que Lacoste define como “conceito obstáculo”. Obstáculo a quê? É o que abordaremos a seguir.



## 2 Espacialidade diferencial – a contribuição de Yves Lacoste

A primeira edição do livro intitulado *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra* ocorreu na França, em 1976, trazendo importante contribuição ao processo de construção de um saber geográfico comprometido com as lutas sociais por uma sociedade mais justa e democrática, que tomava fôlego, à época, também no Brasil.

A segunda edição francesa surgiu em 1982 e a terceira em 1985, a qual, traduzida para o português, foi publicada no Brasil em 1988.

Lacoste (1988), na década de 1970, apontou para a necessidade de se compreender a geografia como um saber estratégico. Ressalta que, “muito mais que uma série de estatísticas ou que um conjunto de escritos, a carta é a forma de representação geográfica por excelência; é sobre a carta que devem ser colocadas as informações necessárias para a elaboração de táticas e de estratégias” (LACOSTE, 1988, p. 23). Argumenta que há mudanças que ocorrem muito lentamente, como a topografia, porém existem outras que ocorrem rapidamente, como por exemplo, as instalações industriais ou o traçado das vias de circulação. Portanto, é preciso observar essas alterações para estabelecer as táticas e estratégias. O conhecimento das alterações ocorridas em um espaço e sua alocação na carta permite que os atores possuidores dos conhecimentos adequados (sobre a confecção e leitura da carta) possam utilizar esses conhecimentos como instrumentos de poder.

Aponta duas perspectivas presentes no conhecimento geográfico. Uma, constituindo-se em um conjunto de representações cartográficas e de conhecimentos variados referentes ao espaço, cujo saber é percebido e utilizado pelas minorias dirigentes como instrumento de poder, a **geografia dos militares**. A outra, denominada pelo autor **geografia dos professores**, tornou-se

[...] um discurso ideológico no qual uma das funções inconscientes, é a de mascarar a importância estratégica dos raciocínios centrados no espaço. Não somente [...] é extirpada de práticas políticas e militares como de decisões econômicas [...], mas ela dissimula, aos olhos da maioria, a eficácia dos instrumentos de poder que são as análises espaciais. (LACOSTE, 1988, p. 31).

A diferença entre essas duas geografias não consiste na gama de elementos do conhecimento que elas utilizam, pois ambas recorrem a resultados de pesquisas científicas enumerando relevo, clima, população, rios, mas em saber para que podem servir esses elementos do conhecimento. Seguindo o seu raciocínio, o autor argumenta que essa perspectiva não é a única que obscurece a percepção de que o saber referente ao espaço “é um temível instrumento de poder” (LACOSTE, p. 34). Vários países não incluem nos currículos escolares a disciplina de Geografia no





ensino primário e secundário (Estados Unidos e Grã-Bretanha, por exemplo) fazendo com que as massas não estejam conscientes da importância estratégica das análises espaciais. No entendimento do autor, existe um outro aspecto que também limita a percepção da importância estratégica dos estudos espaciais:

Sem dúvida, as cartas, os manuais e os testes de geografia estão longe de ser as únicas formas de representação do espaço; a geografia também se tornou espetáculo: a representação das paisagens é hoje uma inesgotável fonte de inspiração e não somente para os pintores e sim para um grande número de pessoas. Ela invade os filmes, as revistas, os cartazes; quer se trate de procuras estéticas ou de publicidade. Nunca se comprou tantos cartões postais. Nem “se tiraram” tantas fotografias de paisagens como durante essas férias em que “se fez” com guias nas mãos [...]. A ideologia do turismo faz da geografia uma das formas de consumo de massa: multidões cada vez mais numerosas são tomadas por uma verdadeira vertigem faminta de paisagens, fontes de emoções estéticas, mais ou menos codificadas. A carta, representação formalizada do espaço que somente alguns sabem interpretar e sabem utilizar como instrumento de poder, é largamente eclipsada no espírito de todos pela fotografia da paisagem. Esta última, segundo os “pontos de vista” e de acordo com as distâncias focais das lentes das objetivas, escamoteia as superfícies, as distâncias da carta, para privilegiar silhuetas topográficas verticais que se recortam, em diagrama, sobre fundo de céu. É todo um condicionamento cultural, toda uma impregnação que incita tanto que nós achamos belas paisagens às quais não se prestava nenhuma atenção antes. (LACOSTE, 1988, p. 34).

Essa difusão de imagens, segundo o autor, consiste em mensagens que mobilizam pessoas para ver determinadas paisagens, entretanto ao mesmo tempo induzem-nas a uma posição de passividade, de contemplação estética, repelindo mais ainda a ideia de que alguns possam analisar o espaço, sob certos métodos, para estarem em condições de desdobrar novas estratégias “para enganar o adversário, e vencê-lo”. (LACOSTE, 1988, p. 35).

Para o autor, tanto a geografia-espetáculo, como a escolar, levam aos mesmos resultados: 1) dissimular a ideia de que o saber geográfico, a partir de certas representações do espaço, pode ser meio de ação e instrumento político; 2) impor a ideia de que o que vem da geografia não deriva de um raciocínio especialmente estratégico, conduzido em função de jogos políticos, pois faz com que a massa entenda a paisagem apenas como elemento de contemplação e a carta, como mero instrumento das agências de turismo para traçar o itinerário das viagens. (LACOSTE, 1988).

Alguns países, especialmente comunistas, consideram o conhecimento espacial um saber estratégico, que pode colocar em risco sua segurança e por essa razão não utilizam cartas reais para o estudo da geografia. Porém, demonstra Lacoste (1988),





esse fato não impede que outros países construam cartas precisas de qualquer parte do planeta, pois atualmente, com os satélites isso é perfeitamente possível. Mesmo os países que liberam a utilização de cartas detalhadas para estudo, não sofrem qualquer interferência ou contraposição da sociedade, pois esta não está em condições de compreendê-la adequadamente. Nesse sentido, as populações locais analisam sua situação e tomam determinadas decisões a partir do conhecimento parcial da realidade, pois conhecem profundamente o espaço por eles habitado, porém, não percebem a escala mais ampla, ou seja, do país ou global. Assim, ficam restritos no entendimento das inter-relações com elementos existentes em um ambiente mais abrangente e, portanto, em prever possíveis movimentações dos interessados em investir, os quais possuem esse nível de conhecimento.

Nesse sentido, denuncia-se os fracassos do planejamento territorial, sem procurar ver em que tais “derrotas” permitem, efetivamente, “frutuosos negócios para as empresas que, numa verdadeira estratégia de movimento, desviam rapidamente seus investimentos para se beneficiarem das numerosas vantagens que lhes são concedidas na instalação de uma fábrica revendida ou liquidada um pouco mais tarde [...]” (LACOSTE, 1988, p. 40). Continua o autor, alegando que essa estratégia flexível adotada pelas multinacionais é transplantada para espaços mais amplos pelos seus dirigentes, investindo e desinvestindo em diversas regiões ou estados para tirar o melhor proveito de todas as diferenças (salariais, fiscais, monetárias) existentes entre os diversos locais. Esse sistema é bem analisado, porém, para poder fazer frente a elas, os estudos carecem de uma análise geográfica precisa dos múltiplos pontos controlados por essas organizações, para ser possível dirigir contra elas ações imbricadas, denunciar bem mais eficazmente suas condutas concretas. “O saber geográfico não deve ficar como apanágio dos dirigentes de grandes bancos; ele pode ser voltado contra eles, na condição de prestar atenção às formas de localização dos fenômenos e cessar de evocá-los abstratamente”. (LACOSTE, 1988, p. 40).

Numa escala que trata dos problemas da cidade, o autor chama a atenção para o despreparo dos habitantes em prever consequências desastrosas de planos de urbanismo, projetos de reconversão, que lhes afetam diretamente. Em virtude disso, muitos projetos apresentados por municipalidades sofrem pouca ou nenhuma contestação, e, quando isso ocorre, são fáceis de dissimular. Nesse sentido, assevera Lacoste (1988, p. 40) “[...] as representações espaciais só têm verdadeiro significado para aqueles que sabem lê-las, e esses são raros; dessa forma, as pessoas não irão perceber até que ponto foram enganadas, senão após o término dos trabalhos, quando as modificações se tornarem irreversíveis, em boa parte”.

Há, segundo Lacoste (1988) uma miopia espacial, e para compreender as suas causas, especialmente porque seu significado político escapa à percepção da maioria das pessoas, torna-se necessário “[...] fazer referências ao conjunto das práticas sociais e às diversas representações de espaços que lhe são ligadas” (LACOSTE,



1988, p. 43). A fórmula utilizada, por ele, para demonstrar o problema, foi a análise da evolução histórica. Argumenta ele, que quando os homens viviam em aldeias buscando a sua subsistência, a maior parte de suas práticas se inscrevia em um único espaço limitado, o pedaço de terra da sua própria aldeia e os territórios das aldeias vizinhas na periferia. Além desse, ficavam os espaços pouco conhecidos. “Para se expressarem e falar de suas práticas diversas, os homens se referiam, portanto, antigamente, à representação de um espaço único que eles conheciam bem concretamente, por experiência pessoal”. (LACOSTE, 1988, p. 44).

Todavia, os chefes guerreiros, reis e mercadores necessitavam representar outros espaços, mais vastos, dominados por eles ou que tencionavam dominar. Para esse contexto a experiência pessoal e a lembrança não eram suficientes. “É então que o papel do geógrafo-cartógrafo se torna essencial: ele representa, em diferentes escalas, territórios mais ou menos extensos” (LACOSTE, 1988, p. 44). É possível, então, representar o mundo inteiro em uma escala bem pequena. Para visualizar o domínio de um império, a localização de suas provinciais e os reinos vizinhos, é necessária uma carta em escala pequena. Para decidir sobre ações a serem desenvolvidas numa determinada província, há necessidade de uma escala maior, pois possibilita dar ordens à distância com relativa precisão.

Atualmente, com as mudanças havidas devido ao desenvolvimento das trocas, à divisão do trabalho, ao crescimento das cidades, os indivíduos têm conhecimento concreto de uma pequena parte do espaço no qual ocorrem suas práticas sociais.

As pessoas, cada vez mais diferenciadas profissionalmente, são individualmente integradas (sem que elas tomem conhecimento disso) em múltiplas teias de relações sociais que funcionam sobre distâncias mais ou menos amplas. [...] os organizadores e os responsáveis por cada uma dessas redes, isto é, aqueles que detêm os poderes administrativos e financeiros, têm uma ideia precisa de sua extensão e de sua configuração. [...] Em contrapartida, na massa dos trabalhadores e dos consumidores, cada qual só tem um conhecimento bem parcial e bastante impreciso das múltiplas redes das quais ele depende e da sua configuração. (LACOSTE, 1988, p. 45).

Devido à diversificação das práticas sociais e à evolução dos meios de transportes, aquilo que outrora poderia ser representado através de um pequeno número de conjuntos espaciais de dimensões relativamente restritas e encaixadas umas nas outras, pois via de regra as pessoas poderiam percorrer a pé as distâncias para trabalhar, conhecendo cada pedaço desse contínuo, atualmente requer uma mudança substancial. As pessoas conhecem bem o bairro em que moram e onde trabalham. Mesmo que se desloquem para chegar a seu destino, por estarem num ônibus ou trem, detêm uma vaga ideia dos territórios por onde passam.



No passado vivia-se a vida toda num mesmo lugar, num espaço limitado, mas bem conhecido e contínuo. Hoje nossos diferentes ‘papeis’ se inscrevem cada um em migalhas do espaço, entre os quais nós observamos, sobretudo, nossos relógios, quando nos fazem passar, a cada dia, de um a outro papel. [...] **Vivemos, a partir do momento atual, numa espacialidade diferencial, feita de uma multiplicidade de representações espaciais, de dimensões muito diversas, que correspondem a toda uma série de práticas e de ideias, mais ou menos dissociadas.** (LACOSTE, 1988, p. 49 grifo nosso).

Três aspectos apontados pelo autor auxiliam a distinguir essas representações:

- a) os diferentes deslocamentos que as pessoas realizam, levam-nas a fazer representações vagas do espaço, e correspondem ao plano do bairro e ao dos meios de transporte, à carta das aglomerações onde se fazem os deslocamentos diários, à carta que representa os espaços de deslocamento em viagens de finais de semana e uma menor ainda que representa os grandes eixos rodoviários;
- b) as configurações espaciais correspondentes às diferentes redes das quais as pessoas dependem objetivamente mesmo sem o saber, como frisa o autor, dentre elas pode-se citar: redes de tipo administrativo (estado, municípios); a carta escolar que determina onde estudar, o espaço de comercialização dos supermercados, rede de filiais das empresas, ou grupo financeiro que controla determinada empresa, cujos conjuntos espaciais não coincidem;
- c) representações espaciais oriundas de termos geopolíticos disseminados pela mídia, que nos últimos anos impõe uma série de termos como: Comunidade Econômica Europeia, Mercado Comum do Sul, Grupos dos Sete, Países Subdesenvolvidos e toda uma gama de paisagens turísticas.

Essas representações, frequentemente bem imprecisas, mas que são mais ou menos familiares proliferam na medida em que os fenômenos relacionais de todas as espécies se multiplicam e se ampliam e que a “vida moderna” se propaga na superfície do globo. O desenvolvimento desse processo de espacialização diferencial se traduz por essa proliferação das representações espaciais, pela multiplicação das preocupações concernentes ao espaço (nem que seja por causa da multiplicação dos deslocamentos). Mas esse espaço do qual todo mundo fala, ao qual nos referimos todo tempo, é cada vez mais difícil de apreender globalmente para se perceber suas relações com uma prática global. (LACOSTE, 1988, p. 50).

Em razão dessas dificuldades de apreensão, muitas informações permanecem ocultas, pois apenas são conhecidas pelos indivíduos que fazem parte de certas esferas do poder. Portanto, as relações entre as estruturas de poder e as formas de organização espacial permanecem mascaradas, em grande parte para todos os que não estão no poder. Para ter clareza desses aspectos, mais do que tentar furar o segredo que cerca certas informações e que se revestem de interesses conjunturais, a fim de obter precisão dos dados, é preciso dispor de métodos que permitam organizar



uma massa confusa de informações parciais, que são em sua maioria acessíveis, mas para compreendê-las é preciso lhes dar a devida atenção. (LACOSTE, 1988).

A impregnação da cultura social por um amontoado de representações espaciais heteróclitas faz com que o espaço se torne cada vez mais difícil de ser ali reconhecido, mas também cada vez mais necessário, pois as práticas espaciais têm um peso sempre maior na sociedade e na vida de cada um. O desenvolvimento do processo de espacialidade diferencial acarretará, necessariamente, cedo ou tarde, a evolução, em nível coletivo, de um saber pensar o espaço, isto é, a familiarização de cada um com um instrumento conceitual que permita articular, em função de diversas práticas, as múltiplas configurações espaciais que são convenientes distinguir, quaisquer que sejam sua configuração e sua escala, de maneira a dispor de um instrumental de ação e de reflexão. (LACOSTE, 1988, p.53).

Para exemplificar a incapacidade coletiva para construir um raciocínio um pouco mais complexo, um pouco menos ligado ao concreto, o autor se refere a uma situação cotidiana da sociedade de consumo, e que está estreitamente ligada, segundo ele, à espacialidade diferencial: o deslocamento em finais de semana para praias, que acarretam quilômetros de filas de engarrafamento, fazendo com que os motoristas passem horas paralisados ou andando muito lentamente, quando se sabe que existem outras alternativas, menos congestionadas. Entretanto, nenhum motorista se arrisca a experimentar rotas alternativas, mesmo possuindo um mapa rodoviário detalhado. Muitas vezes os condutores de veículos não atinam que poderiam utilizá-las, mesmo possuindo cartas necessárias para orientá-los nessa rede. “Elas não lhe são de nenhuma utilidade, pois, apesar do auxílio de múltiplas placas indicadoras, eles não sabem ler essas cartas rodoviárias, que são bem simples e bem cômodas” (LACOSTE, 1988, p. 54). O autor atribui essa deficiência à forma como se trata a geografia na escola.

No que concerne à geografia regional, o autor destaca que o método mais utilizado para realizar estudos científicos, e que se proliferou para outros fins, consiste em aprofundar conhecimentos sobre diversos aspectos de um território. A atenção fica voltada para as permanências, ou seja, aos aspectos que se mantêm ao longo do tempo através da história, porém, excluindo das análises a evolução econômica e social recente.

Esse procedimento da geografia regional consiste em constatar como evidência a existência, num país, de certo número de regiões e descrevê-las, umas após as outras, ou a analisar somente uma delas no seu relevo, clima, vegetação, população, cidades, agricultura, indústria. [...] Esse procedimento impregna, hoje, todo o discurso sobre a sociedade, toda a reflexão econômica, social e política. [...] é um dos obstáculos capitais que impedem de colocar os problemas



da espacialidade diferencial, pois admite-se, sem discussão, que só existe uma forma de dividir o espaço”. (LACOSTE, 1988, P. 61).

Essa maneira de pensar impede a apreensão mais eficaz das características espaciais dos diferentes fenômenos econômicos, sociais e políticos. “De fato, cada um deles tem uma configuração geográfica particular que não corresponde à da região” (LACOSTE, 1988, p. 62). Para compreendê-los com maior propriedade é necessário levar em conta as linhas de força que estruturam o espaço.

A maneira de recortar o espaço, a priori, num certo número de regiões, das quais só se deve constatar a existência, oculta todas as demais formas espaciais. Isso acarreta na consagração da região-personalidade, como um organismo coletivo ou minimização da região-personagem histórica, servindo de base para o discurso político.

Enquanto seria politicamente mais sadio e mais eficaz considerar a região como uma forma espacial de organização política, [...] os geógrafos acreditam na ideia de que a região é um dado quase eterno, produto da geologia e da história. Os geógrafos, de algum modo, acabaram por naturalizar a ideia de região. [...] Eles utilizam a noção de região, que é fundamentalmente política, para designar todas as espécies de conjuntos espaciais, quer sejam topográficos, geológicos, climáticos, botânicos, demográficos, econômicos ou culturais. (LACOSTE, 1988, p. 66)

Essas críticas feitas pelo autor à forma de regionalização e percepção do espaço, tornam-se um obstáculo ao conhecimento como instrumento de ação, pois se as condições espaciais são dadas, não há muito que fazer. Todavia, o autor considera como uma das razões fundamentais da geografia, justamente a de tomar conhecimento da complexidade das configurações do espaço terrestre. Os fenômenos que podem ser isolados pelo pensamento não se ordenam espacialmente segundo grandes compartimentos, mas, ao contrário, se superpõem de maneira bastante complexa. Por isso é importante considerar as múltiplas intersecções entre as configurações precisas dos fenômenos para se poder agir estrategicamente, facilitando, inclusive, evitar àqueles aspectos que podem se constituir em obstáculos à ação que se pretende empreender. “O método que permite pensar eficazmente, estrategicamente, a complexidade do espaço terrestre é fundamentado, em grande parte, na observação das intersecções dos múltiplos conjuntos espaciais<sup>1</sup> que se podem formar e isolar pelo raciocínio e pela observação precisa de suas configurações cartográficas”. (LACOSTE, 1988, p. 68).

Esses conjuntos são, segundo o autor, representações abstratas, objetos de conhecimento e ferramentas de saber produzido pelas diversas disciplinas e que, por razões acadêmicas, muitas vezes se atêm a determinados aspectos da realidade, negligenciando outros. Mas, na realidade, é a combinação de todas as representações



parciais que permite tomar conhecimento da realidade de forma menos imperfeita. O autor assevera que quando se representam, na carta, as configurações, os contornos dos conjuntos espaciais gerados pelos estudos das diversas disciplinas, observa-se que não há uma coincidência para uma mesma porção da superfície terrestre. O que ocorre é uma superposição de diversas cartas. Para se analisar, com mais propriedade, um determinado espaço é necessário superpor, através de decalques, essas diversas cartas geradas pelas diversas disciplinas.

Sem dúvida, observando-se atentamente esse entrecruzamento dos contornos dos diversos conjuntos espaciais, podem-se constatar coincidências, inclusões, mas essas são bem menos a regra que a exceção e, nesse prisma, são dignas de atenção: elas confirmam uma relação de causalidade entre dois fenômenos (e às vezes mais), uma vez que, para uma certa porção do espaço terrestre, sua configuração espacial aparece como vizinha, ou idêntica. Mas tais coincidências são raras e o que há mais comumente é a intersecção das configurações espaciais das diversas categorias de fenômenos que são analisados pelas diversas disciplinas científicas: geologia, climatologia, demografia, economia, etc. e isto porque o raciocínio geográfico é socialmente necessário, seja ele conduzido por geógrafos universitários, seja por homens de ação, planejadores ou estrategistas. **A representação mais operacional e mais científica do espaço não é a de uma divisão simples em ‘regiões’, em compartimentos justapostos uns aos outros, mas a de uma superposição de vários quebra-cabeças bem diferencialmente recortados.** (LACOSTE, 1988, p. 70, grifo nosso).

Contudo, alerta o autor, essa demarcação dos diversos conjuntos espaciais não é suficiente, é preciso considerar também suas dimensões. Porém, fica claro pela discussão até aqui realizada, que a não representação da diversidade e da complexidade do espaço terrestre como o resultado das intersecções entre os múltiplos conjuntos espaciais, os quais convêm distinguir, produz a delimitação de áreas para estudos e intervenção que não correspondem à evidência cartográfica. O autor resume o seu ponto de vista dizendo que:

A ideia de “região”, a ideia de que só há uma forma de se conceber a repartição de um espaço e, em última análise, a ideia de que o espaço é compartimentado pela natureza, por Deus, de acordo com linhas simples e estáveis, traduz o poderio ideológico da geografia dos professores. Mas essas representações tranquilizantes, que são o fundamento de tantos discursos e rompantes líricos, não são operacionais. Desde que não se trate mais de discursos ou de manuais escolares, mas de ação, é preciso entender, para não fracassar, que as configurações do espaço são bem mais complexas que a repartição simples em grandes “regiões” da geografia dos professores. (LACOSTE, 1988, p. 72).





A partir das colocações de Lacoste (1988) observa-se que os estudos podem se concentrar na compreensão de fenômenos que ocorrem tanto em nível planetário como em pequenas porções do espaço terrestre. Nesse sentido, é importante observar a escala da carta<sup>2</sup> a ser utilizada, pois devido a essa especificidade, ocorrem não somente diferenças quantitativas, mas também qualitativas, pois um fenômeno só pode ser representado em uma determinada escala; em outra, pode não ser representável ou muda de significado. Portanto, não são as mesmas cartas que servem para decidir a estratégia de conjunto e as diversas operações táticas. A estratégia se elabora em escala bem menor que a tática.

É preciso perceber que a grande variedade das representações cartográficas, no que concerne às escalas utilizadas, é de fato significativa das diferenças que existem entre vários tipos de raciocínios geográficos, diferenças essas que se devem, em grande parte, ao tamanho bastante desigual dos espaços que elas consideram. Certos raciocínios não podem se formar se não forem examinados os diferentes aspectos de um fenômeno sobre o conjunto do planeta (é, por exemplo, o caso de certos fenômenos climáticos ou econômicos). Em contrapartida, outros fenômenos, tais como os processos de erosão, não podem ser convenientemente observados senão em escala bem grande, sobre uma vertente, no leito de uma correnteza[...] Essas constatações são perfeitamente banais para os geógrafos que não parecem senão reafirmar ainda uma vez, o ecletismo de seus pontos de vista: ora, dizem eles, é preciso olhar a terra no microscópio, ora do alto de um satélite. (LACOSTE, 1988, p. 75).

Em função desses pressupostos, o autor destaca como um fator limitante, pretender representar em escalas menores, através da técnica cartográfica da generalização, observações feitas em cartas em grande escala, que representam espaços menos amplos, apenas abandonando um grande número de detalhes.

Mas como certos fenômenos não podem ser apreendidos se não considerarmos extensões grandes, enquanto outros, de natureza bem diversa, só podem ser captados por observações muito precisas sobre superfícies bem reduzidas, resulta daí que a operação intelectual, que é a mudança de escala, transforma, e às vezes de forma radical, a problemática que se pode estabelecer e os raciocínios que se possa formar. A mudança da escala corresponde a uma mudança do nível da conceituação. (LACOSTE, 1988, p, 77).

Cada um dos diferentes níveis de análise, desde a menor até a maior escala, não corresponde somente à consideração de conjuntos espaciais mais ou menos amplos, mas também à definição das características estruturais que permitem delimitar os seus contornos. (LACOSTE, 1988, p. 79).



O entendimento de que há diferentes escalas e que cada uma delas leva a raciocínios distintos, embora sobre o mesmo objeto, levam a espaços de conceituação diferentes. Isso evidencia a necessidade de se tomar cuidado para não tomar o espaço como dado. Alguns aspectos devem ser considerados: se o objetivo é o conhecimento, não há um nível de análise privilegiado, nenhum deles é suficiente, como explica o autor, há necessidade de se levar em consideração outros níveis de análise e outros espaços. Em seguida é importante fazer a articulação dessas representações tão diferentes. No caso do interesse em desenvolver ações, como por exemplo, planos de urbanismo, planejamento turístico, existem níveis de análise que se deve privilegiar, pois eles correspondem a espaços operacionais em decorrência das estratégias e das táticas que deverão ser elaboradas. O que se pode depreender dos argumentos anteriores, é que, no que se refere aos estudos daquilo que possui significância espacial, a natureza das observações que podem ser efetuadas, a problemática que pode ser estabelecida, os raciocínios que podem ser construídos, dependem do tamanho dos espaços considerados e dos critérios de sua seleção. (LACOSTE, 1988, p. 82).

Portanto, é preciso reconhecer que, dependendo do nível de análise escolhido, há correspondentes ferramentas conceituadas a serem utilizadas, as quais podem deformar ou ocultar certos aspectos do fenômeno estudado e só podem ser apreendidos em outros níveis de análise. Nesse sentido, considerar a região como algo dado constitui-se num obstáculo à compreensão da espacialidade dos fenômenos.

Lacoste (1988) destaca que quer se trate de cartas, observações, raciocínios, é preciso constatar que essa distinção entre grande e pequena escala é ambígua, resultando em certo número de confusões e dificuldades. Uma escala pode ser considerada grande ou pequena, dependendo da referência que se faz a outras escalas. Além disso, a opção por escalas diferentes não implica em espaços de conceituação diferentes. O que importa é a área de interesse do estudo, a qual pode ser representada no papel em diferentes escalas, porém, se o estudo corresponde à ecologia do Brasil, sendo apresentada numa escala de 1/1.000 ou 1/ 10.000, o espaço de conceituação permanece o mesmo. Todavia, se o estudo se refere à ecologia do Estado de Santa Catarina, há mudança conceitual se a carta 1/10.000 mostrar também todo o Brasil, pois é possível fazer relações dos problemas ecológicos do Estado com todo o país.

Nesse sentido, é necessário basear os diferentes níveis de análise do raciocínio geográfico não sobre as diferenças de escala, que são as relações de redução segundo as quais se efetuam as representações cartográficas da realidade, mas sobre diferenças de tamanho entre os conjuntos espaciais que se está analisando na realidade. Não é suficiente, pois, classificar os conjuntos espaciais em função das diversas disciplinas científicas, é preciso também classificar as diversas categorias de conjuntos espaciais em função de suas diferenças de tamanho na realidade. Para analisar e descrever diferentes raciocínios geográficos em diferentes níveis, os quais correspondem a diferentes ordens de grandeza, é necessário levar em conta a



diversidade de combinações de fenômenos. Lacoste (1988) sugere:

- a) primeira ordem de grandeza, a dos conjuntos espaciais cuja maior dimensão se mede em dezenas de milhares de quilômetros, como: continentes, oceanos, terceiro mundo, Comunidade Econômica Europeia. Esses conjuntos não são numerosos e são vistos com alto grau de abstração;
- b) segunda ordem de grandeza, a dos conjuntos que se mede em milhares de quilômetros, como: Brasil, Mar Mediterrâneo, algumas cadeias de montanhas como os Andes;
- c) terceira ordem de grandeza, a dos conjuntos cuja maior dimensão se mede em centenas de quilômetros, incluindo-se Estados como a França, Reino Unido, subconjuntos regionais;
- d) quarta ordem de grandeza, a dos conjuntos em que as dimensões são medidas em dezenas de quilômetros, os quais são extremamente numerosos: pequenos maciços montanhosos, grandes florestas, aglomerações urbanas muito grandes, subconjuntos regionais dos estados;
- e) quinta ordem de grandeza, a dos conjuntos ainda mais numerosos, cujas dimensões podem ser medidas em quilômetros;
- f) sexta ordem de grandeza, a dos conjuntos que se mede em centenas de metros; e
- g) sétima ordem de grandeza, aquela de inumeráveis conjuntos, cujas dimensões se medem em metros.

É em função da ordem de grandeza, da comodidade de consulta, da facilidade de publicação do documento cartográfico e do grau de precisão desejado, que se faz a escolha das escalas. Assevera Lacoste (1988, p. 90) que “a escolha da escala se efetua em função da prática, em função do gênero do problema que se coloca, em função da ação que se quer praticar”.

Uma maneira de pensar o espaço pode se fundamentar em dois métodos de análise: “de um lado, a distinção sistemática de diferentes níveis de análise, segundo as diferentes ordens de grandeza, segundo as dimensões que os múltiplos conjuntos espaciais têm na realidade; de outro lado, a cada um desses níveis, o exame sistemático das intersecções entre os contornos dos diversos conjuntos espaciais da mesma ordem de grandeza”. (LACOSTE, 1988, p. 92).

Assim, as características geográficas de um determinado lugar ou região, ou a interação dos fenômenos que é preciso considerar para agir nesse espaço, não podem ser estabelecidos senão com referência às intersecções dos diferentes conjuntos dos diversos níveis de análise, os quais podem agir favorável ou desfavoravelmente para a ação empreendida.



## Considerações finais

A partir do exposto, observa-se que Lacoste faz uma vigorosa crítica à concepção de região, hegemônica ao longo do século XX, qualificando-a como “noção vidalina de região”. Tanto a geografia universitária quanto a geografia dos liceus (com a diferença da geografia de farda que não dissimulava suas preocupações com a política externa) se caracterizam pela ocultação de todo problema político, afirma o autor. “Elas são um saber pelo saber, procedem ambas da obra de Vidal de La Blache (1845-1918), que é considerado unanimemente como o ‘pai’ dessa ‘Escola geográfica francesa’ que foi reputada no mundo inteiro, onde ela exerceu uma grande influência, tanto por sua orientação em direção à *geografia regional* como pela *despolitização* do discurso que ela impunha. Seu papel ideológico foi considerável.” (LACOSTE, 1988, p. 60).

A geografia regional vidalina, segundo Lacoste (1988), consiste em constatar como evidência a existência, num país, de um certo número de regiões e descrevê-las, uma após a outra, ou a analisar somente uma delas no seu relevo, seu clima, sua vegetação, sua população, suas cidades, sua agricultura, sua indústria, etc., cada uma considerada como um conjunto contendo outras regiões menores. Esse procedimento impregna, hoje, todo o discurso sobre a sociedade, toda a reflexão econômica, social e política, quer ela proceda de uma ideologia “de direita” ou “de esquerda”. É um dos obstáculos capitais que impedem de colocar os problemas da espacialidade diferencial, pois admite-se, sem discussão, que só existe uma forma de dividir o espaço.

É esse, portanto, o conceito de região que Lacoste qualifica como um poderoso conceito-obstáculo, que ao longo das últimas décadas impediu a consideração de outras representações espaciais e o exame de suas relações.

## Notas

- <sup>1</sup> Para o autor conjunto espacial é considerado como uma forma de destacar na carta o contorno, ou seja, os limites dos diversos conjuntos levados em consideração.
- <sup>2</sup> A escala de uma carta indica a relação de redução que existe entre uma distância real e sua representação sobre o papel. Quanto maior o denominador da fração, menor é a escala.

## Referências

- LACOSTE, Yves. *A Geografia* – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas, SP: Papirus, 1988.
- LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- MORAES, Antônio Carlos Robert de. *Geografia, pequena história crítica*. São Paulo: Hucitec, 1983.



# ELEMENTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: TEMAS ATUAIS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA QUESTÃO REGIONAL

Guilherme Mendes Resende

## Introdução

Este capítulo tem o intuito de analisar alguns tópicos atuais do desenvolvimento regional brasileiro ao mesmo tempo que salienta alguns desafios práticos e metodológicos para a discussão da questão regional. Sabe-se da existência de uma enorme desigualdade interpessoal de renda no Brasil<sup>1</sup> que também se observa entre suas regiões por meio das diferenças de PIB per capita<sup>2</sup>. Por exemplo, o PIB per capita na região Sudeste, a região mais rica, representava 139% da média nacional em 1989 e 131% em 2010. Por sua vez, o PIB per capita da região mais pobre, o Nordeste, foi de apenas 43% da média nacional em 1989 e 48% em 2010.

Antes de analisar o padrão do desenvolvimento regional no Brasil recente, é válido salientar que a análise da questão regional é intrinsecamente complexa pela própria definição que se pode dar ao termo região. Tal problemática é bem discutida, por exemplo, por Cunha et al. (2008) e Limonad e Randolph (2002) que também fazem um resgate histórico de ampla literatura que versa sobre o tema<sup>3</sup>.

Uma questão prática retomada recentemente na análise regional é a escolha de qual regionalização se utilizar em estudos que usam dados agregados. Dito de outra forma, qual a melhor maneira de se perceber/analisar as pessoas no território? Quando microdados georreferenciados não estão disponíveis, qual o melhor modo de agregar os dados para se conduzir uma análise regional? Por exemplo, no nível estadual, existe uma diferença de cerca de 4,4 vezes entre o PIB per capita do estado de São Paulo e do estado do Maranhão, em 2010. Por sua vez, esta diferença é ainda maior quando se recorta o território nacional em escalas geográficas menores. No mesmo ano, em âmbito municipal, a diferença é de 131 vezes entre o PIB per capita do município de São Francisco do Conde (BA)<sup>4</sup> e o de Curalinho (PA).

Este ponto prático sobre a importância e os problemas de agregação dos dados (conhecido como falácia ecológica e problema de unidade de área modificável; em inglês, *modifiable areal unit problem* – MAUP)<sup>5</sup> para a investigação empírica de temas relacionados, por exemplo, à geografia econômica e ao crescimento econômico regional tem sido salientado por vários autores recentemente (Yamamoto, 2008; Briant et al., 2010; Fingleton, 2011; Menon, 2012; Resende, 2011; Resende, Carvalho e Sakowski, 2012; Resende e Magalhães, 2013). Como será mostrado mais à frente (ver seção 2.5), não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem



multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento das maioria das questões regionais (RESENDE; MAGALHÃES, 2013). Nesse sentido, é digno de nota que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de Governo (Federal, Estaduais, Locais ou outro ente público regional) e demais entes privados que perpassa muitas vezes os limites administrativos e, portanto, torna parcial e incompleta a análise por meio de apenas um único recorte territorial<sup>6</sup>.

Finalmente, avaliar os impactos das diversas intervenções de política pública no território é de suma importância para se ter uma ideia mais precisa sobre como estas políticas (tanto as regionais quanto as não espaciais explicitamente) influenciam na dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro. Vale salientar que as avaliações podem ser divididas em diversos níveis de complexidade que terminam com um julgamento se a política (ou um programa específico) funciona, ou seja, soluciona o problema, ou pelo menos o reduz. Isto será discutido com maiores detalhes neste capítulo.

Com estas questões acima em mente, o capítulo irá abordar alguns elementos para discussão da questão regional na atualidade, seus desafios e oportunidades. Assim, o capítulo está dividido em três seções além desta introdução. Na seção 2 discute-se o padrão do desenvolvimento regional no Brasil entre 2000 e 2010, analisando-se alguns fatos estilizados sobre a distribuição espacial dos investimentos, do crescimento econômico setorial, dos recursos de algumas políticas públicas, a evolução dos indicadores socioeconômicos além da convergência do PIB per capita em múltiplas escalas regionais. Na terceira seção, é debatido o papel da avaliação das políticas públicas tanto das políticas regionais quanto das políticas não espaciais, tendo em vista que ambas vão ter impactos e repercussões no território. Por fim, a última seção traz algumas considerações sobre os desafios e oportunidades para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional à luz do que foi discutido.

## **1 Padrão do desenvolvimento regional no Brasil recente**

Esta seção busca descrever cinco fatos estilizados do padrão do desenvolvimento regional brasileiro entre 2000 e 2010 (ou 2012 quando os dados estiverem disponíveis). Inicialmente, é válido ressaltar que a heterogeneidade regional brasileira é marcante e persistente ao longo de décadas. Shankar e Shah (2003) ao investigarem as disparidades dos PIBs per capita regionais para seis países de grandes dimensões territoriais no mundo, em 1997, concluíram que o Brasil apresentava a terceira maior desigualdade regional, ficando atrás de Rússia e China. Barros (2011) salienta que a própria extensão territorial, em si, seria capaz de gerar heterogeneidades – como se verifica em outros países de grandes dimensões territoriais (por exemplo, Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Austrália e Índia). Entretanto, as diversidades na formação histórica, social e climática contribuíram fortemente para a formação de tais diferenças entre as regiões brasileiras.





Nesse sentido, Diniz (2013) também afirma que a herança histórica, as características e as formas de ocupação do território brasileiro levaram a um forte desbalanceamento no seu ordenamento. A Tabela 1 faz uma comparação entre a distribuição macrorregional da área territorial, da população, dos PIBs per capita e suas taxas de crescimento entre 2000 e 2010. De forma sintética, os dados da Tabela 1 mostram que, por exemplo, a Região Nordeste tem 18% da área geográfica, 28% da população e o PIB per capita na região representava 48% da média nacional em 2010. Por sua vez, a mesma tabela mostra a região Sudeste, com 11% da área geográfica, participa com 42% da população e o PIB per capita na região representava 131% da média nacional em 2010.

No período 2000-2010 pode-se observar uma queda nas disparidades dos PIBs macrorregionais. A Tabela 1 mostra que a taxa média anual do PIB per capita do Nordeste foi de 3,12% enquanto que a região mais rica, o Sudeste, cresceu a taxas médias de 1,81% ao ano. Vale observar, também, que as taxas de crescimento do PIB per capita em todas as macrorregiões foi maior no período 2005-2010, quando comparado com a primeira metade (2000-2005) da década de 2000.

**Tabela 1 – Área, população e PIB per capita das macrorregiões brasileiras**

Macrorregiões	Área (Km <sup>2</sup> )	População Total (2000)	População Total (2010)	PIB per capita de 2000 (R\$ a preços constantes de 2010)	PIB per capita de 2005 (R\$ a preços constantes de 2010)	PIB per capita de 2010 (R\$ a preços constantes de 2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB per capita (2000-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB per capita (2000-2005)	Taxa média anual de crescimento do PIB per capita (2005-2010)
Norte	3.853.576 (45%)	12.900.704 (8%)	15.864.454 (8%)	9,30 (59%)	10,13 (62%)	12,70 (64%)	3,12%	1,70%	4,53%
Nordeste	1.554.388 (18%)	47.741.711 (28%)	53.073.882 (28%)	7,00 (44%)	7,69 (47%)	9,56 (48%)	3,12%	1,87%	4,36%
Sudeste	924.596 (11%)	72.412.411 (43%)	80.364.410 (42%)	21,68 (137%)	21,63 (133%)	25,99 (131%)	1,81%	-0,04%	3,67%
Sul	563.801 (7%)	25.107.616 (15%)	27.386.891 (14%)	17,51 (111%)	18,47 (113%)	22,72 (115%)	2,60%	1,06%	4,15%
Centro-oeste	1.606.368 (19%)	11.636.728 (7%)	14.058.094 (7%)	19,27 (122%)	20,42 (125%)	24,95 (126%)	2,58%	1,16%	4,01%
<b>Brasil</b>	<b>8.502.729 (100%)</b>	<b>169.799.170 (100%)</b>	<b>190.747.731 (100%)</b>	<b>15,84 (100%)</b>	<b>16,30 (100%)</b>	<b>19,77 (100%)</b>	<b>2,22%</b>	<b>0,58%</b>	<b>3,85%</b>

Fonte: IPEADATA-IBGE

Estes dados iniciais servem para contextualizar alguns fatos estilizados do desenvolvimento regional brasileiro discutidos a seguir. Vale salientar que a lista de fatos não é exaustiva e busca apenas trazer para a discussão alguns eventos que merecem destaque na questão regional recente. Estes fatos estilizados para o período do ano 2000 em diante são:

#1: Diversificação dos investimentos produtivos no Nordeste (seção 1.1)

- #2: Crescimento puxado pelo consumo das famílias mais pobres (seção 1.2)
- #3: Políticas nacionais agindo como política regional (seção 1.3)
- #4: Desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente (seção 1.4)
- #5: Convergência com divergência (seção 1.5)

### 1.1 Distribuição espacial dos investimentos

Em termos regionais, o BNDES e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) têm desempenhado um papel cada vez mais importante no financiamento do setor produtivo da região Nordeste, que é a região brasileira com menor PIB per capita. A Tabela 2 mostra os valores anuais dos empréstimos dos Fundos Constitucionais Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO) e do BNDES por região entre 2000 e 2012. Por exemplo, a referida tabela mostra que a participação da região Nordeste nos desembolsos do BNDES que chegou a um mínimo de 7% (ou R\$ 2,7 bilhões) em 2004 subiu para 13% (ou R\$ 21 bilhões) em 2012, enquanto que no Sudeste chegou-se a um máximo de 62% (R\$ 23 bilhões) em 2002, e diminuiu para 46%, em 2012 (R\$ 72,4 bilhões). Atualmente, existem grandes investimentos em projetos estruturantes no Nordeste. Vale ressaltar que tem ocorrido também certa “pulverização” de crédito entre pequenas e médias empresas de diversos ramos (neste caso o BNB, que é o operador do FNE, tem papel relevante no microcrédito). A partir da análise desta tabela é possível observar o crescimento da participação nos investimentos (BNDES+Fundos) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no período analisado. Chega-se, em 2012, a uma participação das três regiões de 43% nos desembolsos do BNDES e dos referidos fundos (ver última linha da Tabela 2). Um fato digno de nota é o grande crescimento dos investimentos no Nordeste, que têm proporcionado tanto um crescimento da capacidade produtiva da região, quanto na diversificação de sua estrutura industrial. Nesse sentido, o primeiro fato estilizado que se observa no padrão do desenvolvimento regional brasileiro é a:

*#1: Diversificação dos investimentos produtivos no Nordeste.*

O crescimento nos financiamentos para o Nordeste foi uma resposta à grande quantidade de projetos desenvolvidos nesta região, principalmente nas áreas de petroquímica, naval, eólica, siderurgia, ferrovia, refinaria, celulose e automobilística. É importante observar que a diversificação e o adensamento das cadeias produtivas se constitui em fator determinante para a retenção dos efeitos multiplicadores dos investimentos na economia nordestina.

No Boletim Regional do Banco Central (BCB, 2010), desenvolveu-se um indicador<sup>7</sup> para avaliar a contribuição dos desembolsos do BNDES para a diversificação das indústrias da região, realizados de 2004 a 2009. Ressalte-se que um indicador positivo significa diversificação produtiva visto que se realizou investimento em setores de menor participação na estrutura industrial pré-existente.



**Tabela 2 - Empréstimos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO, FCO) e BNDES por região (2000-2012)**

Macrorregião	Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
<b>Nordeste (NE)</b>	BNDES	2.783	3.334	3.784	3.112	2.737	3.803	4.836	5.322	7.627	22.067	17.211	18.768	21.048	116.433
	BNDES Nordeste/BNDES Brasil	12%	13%	10%	9%	7%	8%	9%	8%	8%	16%	10%	14%	13%	11%
	FNE	569	302	254	1.019	3.209	4.174	4.588	4.247	7.669	9.134	10.755	11.091	11.970	68.981
	FNE/(FNE+FNO+FCO)	37%	17%	11%	34%	56%	63%	65%	58%	57%	62%	61%	60%	54%	57%
<b>Norte (NO)</b>	BNDES	930	860	1.881	712	1.954	1.616	1.626	3.461	4.952	11.214	11.748	10.864	13.340	65.158
	BNDES Norte/BNDES Brasil	4%	3%	5%	2%	5%	3%	3%	5%	5%	8%	7%	8%	9%	6%
	FNO	697	454	605	1.075	1.321	976	986	1.110	2.054	2.441	2.569	1.869	4.283	20.439
	FNO/(FNE+FNO+FCO)	45%	26%	26%	36%	23%	15%	14%	15%	15%	17%	15%	10%	19%	17%
<b>Centro-Oeste (CO)</b>	BNDES	2.064	1.703	2.589	2.831	5.161	3.271	3.659	5.755	9.881	10.738	11.367	11.348	20.098	90.465
	BNDES Centro-Oeste/BNDES Brasil	9%	7%	7%	8%	13%	7%	7%	9%	11%	8%	7%	8%	13%	9%
	FCO	292	979	1.439	920	1.172	1.468	1.444	1.974	3.749	3.183	4.253	5.547	5.861	32.281
	FCO/(FNE+FNO+FCO)	19%	56%	63%	31%	21%	22%	21%	27%	28%	22%	24%	30%	27%	27%
<b>Sudeste</b>	BNDES	13.008	14.494	23.074	20.036	21.299	28.740	31.415	37.581	51.010	71.660	97.972	68.238	72.440	550.967
	BNDES Sudeste/BNDES Brasil	56%	57%	62%	60%	53%	61%	61%	58%	56%	53%	58%	49%	46%	54%
<b>Sul</b>	BNDES	4.261	4.826	6.092	6.842	8.683	9.551	9.783	12.773	17.408	20.677	30.126	29.655	29.065	189.740
	BNDES Sul/BNDES Brasil	18%	19%	16%	20%	22%	20%	19%	20%	19%	15%	18%	21%	19%	19%
<b>Brasil</b>	BNDES (todas regiões) (A)	23.046	25.217	37.419	33.534	39.834	46.980	51.318	64.892	90.878	136.356	168.423	138.874	155.992	1.012.762
	(FNE+FNO+FCO) (B)	1.558	1.735	2.298	3.014	5.702	6.618	7.018	7.331	13.471	14.758	17.577	18.506	22.114	121.700
	(BNDES+FNE+FNO+FCO) (C)	24.604	26.952	39.717	36.548	45.536	53.598	58.336	72.223	104.349	151.114	186.000	157.380	178.106	1.134.462
	BNDES (NE+NO+CO) (D)	5.777	5.897	8.254	6.656	9.852	8.689	10.121	14.538	22.460	44.019	40.326	40.981	54.487	272.056
Participação		30%	28%	27%	26%	34%	29%	29%	30%	34%	39%	31%	38%	43%	35%

Fonte: Elaboração DIRUR-IPEA com dados do Ministério da Integração Nacional (MI) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)



Em resumo, o indicador de diversificação da estrutura produtiva condicionado pelos pesos dos três maiores estados da região (Bahia, Ceará e Pernambuco), registrou sinal positivo no período 2004-2009, sugerindo que tem ocorrido um processo de diversificação produtiva no Nordeste. Vale ressaltar que os investimentos do setor da indústria de transformação têm grande peso nos investimentos produtivos totais na região. Do total dos 125 bilhões investidos pelo setor produtivo na região entre 2007 a 2010 (não inclui investimentos governamentais), cerca de 75% foram da indústria de transformação. Tais investimentos estão na siderurgia (Ceará e Maranhão), estaleiros (Pernambuco, Maranhão, Alagoas e Bahia), refinarias (Pernambuco, Maranhão e Ceará), petroquímica (Pernambuco), setor automotivo (Pernambuco), farmoquímica (Pernambuco) e papel-celulose (Maranhão e Bahia). Verificou-se, também, um crescimento da construção civil e de segmentos ligados ao consumo popular.

## 1.2 Distribuição espacial do crescimento econômico

O crescimento econômico no Brasil, na última década, teve um padrão diferenciado ao longo do território que beneficiou em maior medida as regiões Norte e Nordeste. A distribuição espacial do crescimento econômico dos três grandes setores da economia<sup>8</sup> também apresentou um padrão diferenciado. O Nordeste se destacou pelo crescimento do setor de comércio e serviços que sugere o segundo fato estilizado do padrão de crescimento regional brasileiro no período:

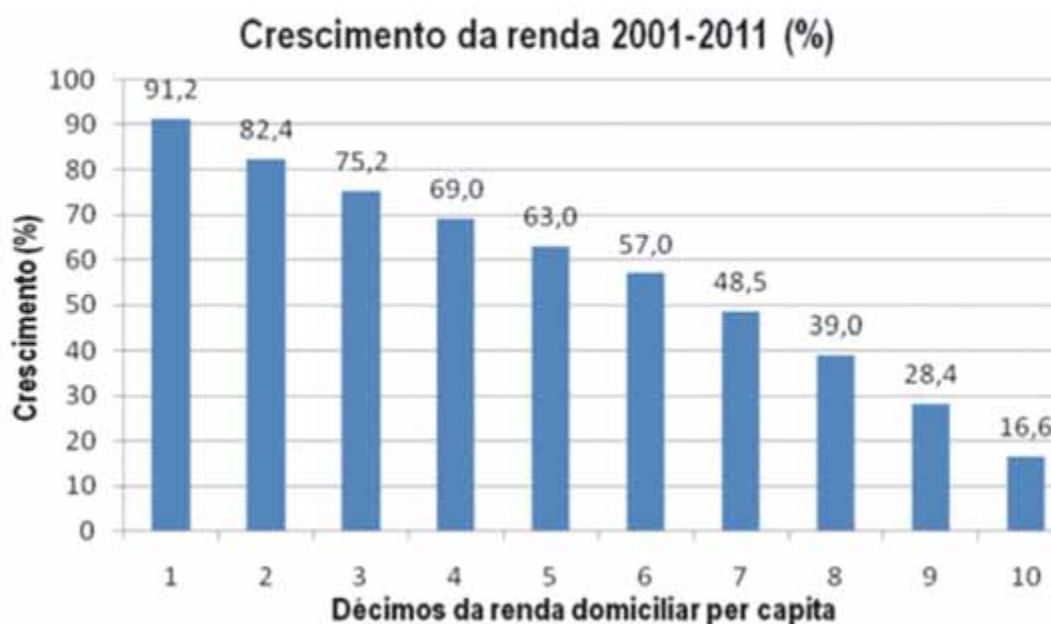
*#2: Crescimento econômico puxado pelo consumo das famílias mais pobres.*

Além do aumento dos investimentos no setor produtivo, discutidos anteriormente, houve durante toda a década de 2000 até o momento (FHC a Dilma) a construção de um aparato social, de transferência de renda e aumentos reais do salário mínimo, que deu poder de compra às classes mais baixas fazendo com que elas impulsionassem o consumo, especialmente da região que concentra a maior proporção de pobres, i.e., o Nordeste.

O Gráfico 1 mostra o crescimento da renda domiciliar per capita entre 2001-2011 por décimos da renda per capita. Fica evidente, a partir da análise do gráfico, que o contingente populacional que está nos décimos mais pobres de renda per capita apresentaram um crescimento bem superior ao décimo de renda per capita mais alta. Por exemplo, enquanto o crescimento da renda per capita do décimo mais pobre foi de 91,2% entre 2001 e 2011, o crescimento da renda per capita do décimo mais rico foi de apenas 16,6% no mesmo período.



**Gráfico 1 - Variação por Décimos de Renda *Per capita* na Década, Brasil (2001/2011)**



Fonte: Neri e Souza (2012) utilizando os micro dados das PNADs de 2001 e 2011.

Ao se analisar o crescimento do PIB de comércio e serviços no Nordeste, verifica-se que este cresceu a uma taxa anual média de 4,48%, entre 2000 a 2010, ante uma média nacional de 3,47%. Sendo que no período 2005-2010 esta taxa de crescimento chegou a 6,1% ao ano, mais de 1 ponto percentual acima da média nacional. O crescimento do setor industrial do Nordeste também apresentou taxas superiores ao crescimento médio brasileiro. Isto explica muito o crescimento médio anual do PIB per capita nordestino (3,12%) acima da média brasileira (2,2%) entre 2000 e 2010 e nos dois subperíodos analisados (ver Tabela 3). Ademais, o crescimento de vendas no varejo da região Nordeste entre 2005 e 2011 está sempre acima da média nacional.

**Tabela 3 - Crescimento anual do PIB setorial das macrorregiões brasileiras**

Macrorregiões	Taxa média anual de crescimento do PIB agropecuário (2000-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB agropecuário (2000-2005)	Taxa média anual de crescimento do PIB agropecuário (2005-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB industrial (2000-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB industrial (2000-2005)	Taxa média anual de crescimento do PIB industrial (2005-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB de serviços (2000-2010)	Taxa média anual de crescimento do PIB de serviços (2000-2005)	Taxa média anual de crescimento do PIB de serviços (2005-2010)
Norte	4,89%	5,65%	4,13%	8,01%	7,94%	8,08%	4,29%	3,11%	5,47%
Nordeste	2,00%	2,91%	1,08%	4,50%	4,98%	4,01%	4,48%	2,84%	6,11%
Sudeste	2,52%	1,84%	3,19%	2,99%	3,00%	2,97%	2,99%	1,39%	4,60%
Sul	2,73%	0,50%	4,96%	3,04%	2,62%	3,46%	3,69%	2,70%	4,68%
Centro-oeste	3,96%	6,35%	1,57%	6,17%	6,01%	6,32%	4,10%	2,31%	5,88%
<b>Brasil</b>	<b>2,93%</b>	<b>2,83%</b>	<b>3,04%</b>	<b>3,60%</b>	<b>3,54%</b>	<b>3,67%</b>	<b>3,47%</b>	<b>1,95%</b>	<b>4,99%</b>

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE.

### 1.3. Distribuição espacial dos recursos de algumas políticas públicas

A seguir empreende-se a análise da distribuição espacial de algumas políticas públicas. A Tabela. 4 mostra a regionalização macrorregional dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o Nordeste (FNE), o Norte (FNO) e o Centro-Oeste (FCO), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). O único instrumento de política explicitamente regional são os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) que foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 (art. 159) e regulamentados pela Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989. A fonte dos recursos de tais fundos é proveniente de 3% da arrecadação federal do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Estes três fundos tiveram cerca de R\$ 83,2 bilhões em operações contratadas entre 2004 e 2010.

**Tabela 4 - Distribuição macrorregional dos recursos de algumas políticas públicas**

Macrorregião	Fundos Constitucionais de Financiamento (2004-2010), R\$ milhões	Bolsa Família (2004-2010), R\$ milhões	Benefício de Prestação Continuada (BPC) (2004-2010), R\$ milhões	PRONAF (2000-2010), R\$ milhões	MCMV (2009-2012) (nº de Unidades Habitacionais-UHs)*
<b>Norte</b>	13.261	8.154	9.794	7.098	85.762
	15,9%	10,5%	9,9%	8,5%	11,6%
<b>Nordeste</b>	50.248	41.031	35.372	15.720	336.010
	60,4%	53,0%	35,9%	18,8%	45,3%
<b>Sudeste</b>	-	18.173	34.002	16.921	191.815
	0,0%	23,5%	34,5%	20,2%	25,9%
<b>Sul</b>	-	6.446	10.377	37.945	67.956
	0,0%	8,3%	10,5%	45,3%	9,2%
<b>Centro-Oeste</b>	19.726	3.659	8.935	5.997	60.207
	23,7%	4,7%	9,1%	7,2%	8,1%
<b>BRASIL</b>	<b>83.235</b>	<b>77.463</b>	<b>98.480</b>	<b>83.681</b>	<b>741.750</b>
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

R\$ em milhões, valores constantes de 2010

Fonte: Elaboração do autor com dados do MI, MDS, MDA e Ministério das Cidades.

\* Referem-se ao total de UHs em empreendimentos contratados (ou propostas selecionadas nas ofertas públicas de recursos) até junho de 2012.

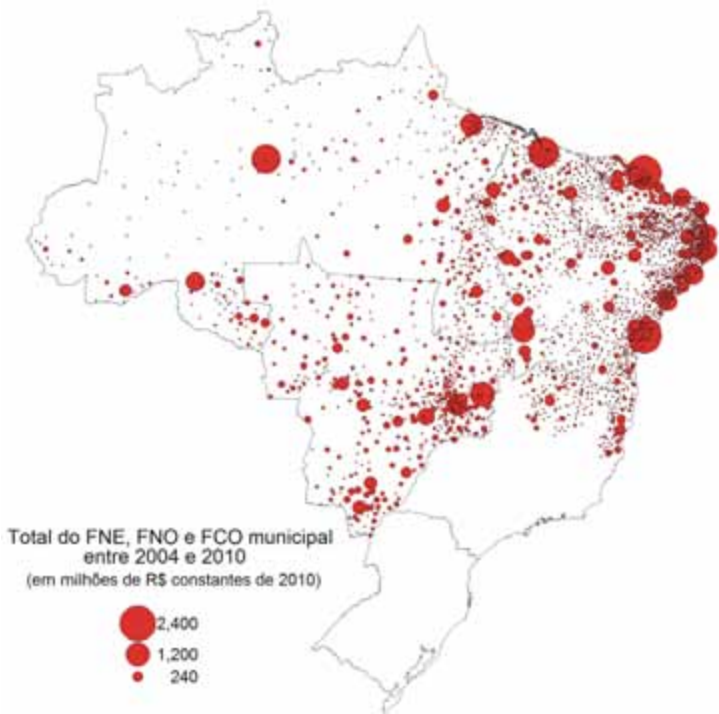
A Figura 1 explicita a distribuição em nível municipal dos recursos de quatro políticas ou programas: (a) Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO); (b) Bolsa Família; (c) PRONAF, e; (d) Minha Casa Minha Vida (MCMV).



**Figura 1 – Distribuição espacial dos recursos de algumas políticas públicas**

**a) Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) 2004-2010**

**(b) Bolsa Família - 2004-2010**



**(c) Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) - 2000-2010**

**(d) Minha Casa Minha Vida (MCMV) - 2009-2012**



Fonte: Elaboração do autor com dados do MI, MDS, MDA e Ministério das Cidades.

A partir do exame destas políticas sobre o território, é possível observar que tais políticas têm um padrão de alocação de recursos não homogêneo no território. Supõe-se, pois, que determinadas políticas, mesmo não tendo um objetivo regional explícito, podem ter efeitos em reduções (ou incrementos) nas disparidades regionais. Este fato é discutido brevemente a seguir.

### *#3: Políticas nacionais agindo como política regional*

Por exemplo, Silvera Neto e Azzoni (2011) mostram a política social (que tem abrangência nacional e não discrimina, a priori, a destinação de seus recursos por região) agindo como política regional. Em relação aos programas Bolsa Família (Programa de transferência de renda do governo Federal para as pessoas abaixo da linha de pobreza) e Benefício de Prestação Continuada (BPC é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para sua subsistência), Silvera Neto e Azzoni (2011) revelam que estes são responsáveis por mais de 24 por cento na redução das desigualdades regionais de renda (apesar de representar menos de 1,7 por cento da renda disponível das famílias). Uma importante pergunta de pesquisa é avaliar o quão importante são as demais políticas públicas na redução das desigualdades regionais de renda no Brasil.

Existe crescente evidência empírica que o chamado ‘problema regional’ pode não estar intrinsicamente ligado à região, mas às características individuais das pessoas que estão localizadas naquela região (BARROS, 2011; FERREIRA, 2004; PESSÔA, 2001). Não é por sorte que políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, têm mostrado impactos positivos na redução das disparidades de renda per capita entre as regiões brasileiras, mesmo não sendo este o objetivo explícito deste programa. (BARROS; ATHIAS, 2013; SILVERA NETO; AZZONI, 2011). Entretanto, é importante salientar que a política regional deve focar nos fatores causadores das desigualdades e em sua reprodução. Isto quer dizer que políticas como o Programa Bolsa Família, que parecem surtir efeito para a redução das desigualdades regionais, podem não ser suficientes para reduzir a reprodução de tais desigualdades de forma estrutural, i.e., o equilíbrio regional tenderia a ser recomposto em níveis muito próximos ao anterior caso o programa fosse eliminado (BARROS, 2011). O desafio da política regional é aplicar seus recursos em intervenções que, mesmo após a sua descontinuidade, mantivesse a disparidade regional diminuída.

## **1.4 Evolução dos indicadores socioeconômicos**

Com o intuito de ter uma melhor compreensão das desigualdades regionais no Brasil é importante analisar as múltiplas dimensões do desenvolvimento regional. Um indicador sintético possibilita essa análise de forma mais simples e resumida. Utiliza-se, assim, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)<sup>9</sup> que busca sintetizar uma realidade complexa em um único número, e apresenta também seus



três componentes (renda, longevidade e educação)<sup>10</sup> para os anos de 2000 e 2010. O índice é municipal e, portanto, calculou-se a média ponderada pela população para a análise macrorregional. A Tabela 5 apresenta o IDHM e seus três componentes separadamente em 2000 e 2010, bem como a variação média anual dos índices entre o período analisado<sup>11</sup>.

**Tabela 5 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre 2000 e 2010**

	Macrorregião	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Total	IDHM em 2000	0,524	0,516	0,673	0,661	0,631	0,612
	IDHM em 2010	0,666	0,662	0,764	0,754	0,748	0,727
	<b>Variação média anual do IDHM entre 2000-2010</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>
Renda	IDHM-Renda em 2000	0,612	0,586	0,732	0,713	0,708	0,692
	IDHM-Renda em 2010	0,668	0,654	0,771	0,765	0,762	0,739
	<b>Variação média anual do IDHM-Renda entre 2000-2010</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>
Longevidade	IDHM-Longevidade em 2000	0,708	0,684	0,770	0,784	0,769	0,727
	IDHM-Longevidade em 2010	0,795	0,781	0,841	0,841	0,835	0,816
	<b>Variação média anual do IDHM-Longevidade entre 2000-2010</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,2%</b>
Educação	IDHM-Educação em 2000	0,333	0,343	0,540	0,516	0,462	0,456
	IDHM-Educação em 2010	0,557	0,569	0,688	0,664	0,658	0,637
	<b>Variação média anual do IDHM- Educação entre 2000-2010</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,1%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,3%</b>

Fonte: Elaboração do autor com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal (2013).

A partir da análise da tabela, observa-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam os menores IDHM tanto em 2000 quanto em 2010. Entretanto, estas duas regiões apresentaram crescimento superior à média nacional entre 2000 e 2010. Isto também se verifica no IDHM das dimensões de renda, longevidade e educação. Em relação ao IDHM-Educação, Norte e Nordeste apresentaram taxas de crescimento duas vezes maiores que aquelas verificadas para o Sudestes. Entretanto, percebem-se desigualdades ainda marcantes regionalmente, o que leva ao quarto fato estilizado.

#### #4: Desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente

Uma análise mais cuidadosa da dimensão da educação é capaz de evidenciar que estas desigualdades educacionais são marcantes regionalmente tanto do ponto de vista dos indicadores de desempenho educacional como também do que se é gasto em termos per capita. Apesar do IDHM-Educação apresentar um avanço mais rápido no Norte e Nordeste em relação às outras regiões, se observarmos a taxa de analfabetismo no período iremos concluir que a queda no analfabetismo da população de 15 ou mais anos de idade foi menor na região Nordeste (-2,9% ao ano entre 2000 e 2010) quando comparado a média nacional, -3,2% a.a. (ver Tabela 1.A no Anexo A). Isto significou, por exemplo, um recuo da taxa de analfabetismo no Nordeste de 24,8% em 2000, para 18,5% em 2010. Enquanto isso, no Sudeste, o

analfabetismo que era de 7,6% em 2000 e diminuiu para 5,3% em 2010.

Por fim, verifica-se o gasto na educação básica por aluno nas cinco macrorregiões do Brasil. Estudo realizado pela Undime (2012), com o apoio da Fundação Itaú Social e do Unicef, elaborou um perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros em 2009<sup>12</sup>. Tal pesquisa confirmou a existência de forte desigualdade entre as macrorregiões brasileiras. A Tabela 5 evidencia os valores estimados por aluno das redes municipais por macrorregião (Undime, 2012).

**Tabela 6 - Estimativa de valor por aluno das redes municipais por região em 2009**

Etapa/ modalidade	Brasil (em R\$)	Norte (em R\$)	Nordeste (em R\$)	Centro-Oeste (em R\$)	Sudeste (em R\$)	Sul (em R\$)
Creche	5.144,09	*	1.876,89	3.092,80	8.272,43	5.835,42
Pré-Escola	2.647,10	1.710,27	1.531,56	2.384,12	3.757,21	4.461,54
Educação Infantil	3.122,36	1.801,53	1.605,48	2.563,07	4.971,26	4.688,83
Séries Iniciais	2.815,46	2.554,90	1.948,80	3.048,21	3.649,11	3.586,73
Séries Finais	3.134,38	2.998,45	2.276,16	3.000,04	4.322,81	3.673,78
Ensino Fundamental	2.937,65	2.676,69	2.034,89	2.987,51	3.897,77	3.582,99
EJA	1.881,95	*	1.075,83	2.417,91	2.778,52	2.369,89

Fonte: Banco de dados da pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009 (Undime, 2012). \* Informações sobre “creche” e “educação de jovens e adultos (EJA)” da região Norte não foram divulgadas, por estarem acima da margem de segurança estabelecida pela pesquisa (Undime, 2012).

As diferenças regionais são maiores no gasto por aluno na creche, etapa em que as distâncias entre Sul/Sudeste versus Nordeste são mais evidentes. Por exemplo, o valor por aluno na creche no Nordeste representa apenas 36,5% da média nacional. Por sua vez, o valor por aluno na creche no Sudeste é 4,4 vezes maior do que o praticado no Nordeste<sup>13</sup>. Mesmo no ensino fundamental, que possui uma base redistributiva, via política de fundos há cerca de 15 anos, a diferença entre Sudeste e Nordeste é de quase duas vezes (Undime, 2012).

Tais diferenças no gasto são resultado das diferenças entre a arrecadação própria dos municípios e transferências intergovernamentais para a educação e também os diferentes custos (e.g., salários) entre regiões. Este diferencial de gasto entre regiões é, no mínimo, preocupante visto que este padrão de dispêndio pode repercutir na quantidade e qualidade do serviço da educação básica em cada região. Com estes números em mente temos que salientar que existe uma vasta literatura que estuda como as diferentes capacidades e habilidades pessoais representam parte substancial da variação do sucesso socioeconômico entre as pessoas e que parte desses diferenciais de habilidades se consolidam nos primeiros anos de vida das crianças (CARNEIRO et al., 2010). Heckman (2000), Carneiro; Heckman (2003) e Cunha; Heckman (2010), apresentam estudos detalhados sobre escolaridade, ciclo de vida da formação das habilidades e determinação de rendimentos que mostram a importância das habilidades cognitivas (e.g., QI) e não cognitivas (paciência,





autocontrole, temperamento, etc.) para explicar o sucesso escolar e socioeconômico. Cunha et al. (2005) salientam os baixos retornos dos investimentos na infância tardia e em políticas de remediação para os jovens que vivem em ambientes desfavorecidos, enquanto que tem-se elevados retornos dos investimentos nas crianças logo nos primeiros anos de vida e nos primeiros anos na escola.

### 1.5 Convergência do PIB per capita em múltiplas escalas regionais

No Brasil, a desigualdade interpessoal de renda é marcante e ainda figura como uma das mais altas do mundo (Banco Mundial, 2012; Soares, 2010)<sup>14</sup>. Contudo, é importante salientar um fato singular na história recente do Brasil: a queda consistente da desigualdade interpessoal de renda, revelada por diferentes indicadores, aliada ao crescimento continuado da economia (em termos de PIB per capita) a partir de 2001 (ver Gráfico A.1 no anexo A). Ademais, Resende e Magalhães (2013) mostraram que a desigualdade de renda no Brasil também se manifesta entre suas regiões<sup>15</sup> e que não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa do que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento das disparidades dos PIBs per capita regionais no Brasil. Neste sentido, pode-se dizer que no período 2000-2008, enquanto ocorreu uma convergência dos PIBs estaduais, os PIBs municipais e microrregionais apresentaram uma tendência de divergência. Assim, chamamos este fato de convergência com divergência.

#### #5: *Convergência com divergência*

O processo de convergência com divergência pode ser descrito como uma tendência dos PIBs per capita estaduais convergirem (i.e., a dispersão entre eles diminui) enquanto que os PIBs per capita dos municípios apresentam uma dinâmica divergente. Fato este que pode ser explicado, por exemplo, pela concentração de investimentos em áreas metropolitanas em relação às áreas interioranas de cada estado. Isto faz com que municípios já ricos e dinâmicos dentro de cada estado se distanciem (em termos de PIB per capita) dos municípios mais pobres.

A seguir, analisa-se a dinâmica do PIB per capita (nas escalas municipal-AMC<sup>16</sup>, microrregional, mesorregional e estadual) entre dois grupos: “Norte e Nordeste” e “resto do país”<sup>17</sup>. O intuito desta breve análise é investigar processos de convergência diferentes entre os clubes nas quatro escalas geográficas examinadas.

A partir do Gráfico 2, é possível observar, em detalhes, toda a dinâmica de convergência (e divergência) do PIB per capita em diferentes escalas geográficas entre 1970 e 2008. A seguir, analisa-se apenas o período mais recente (2000-2008)<sup>18</sup>. A separação “Norte-Nordeste” e “Resto do país” revela um movimento muito importante que ocorreu no Brasil entre 2000 e 2008: enquanto ocorre diminuição da

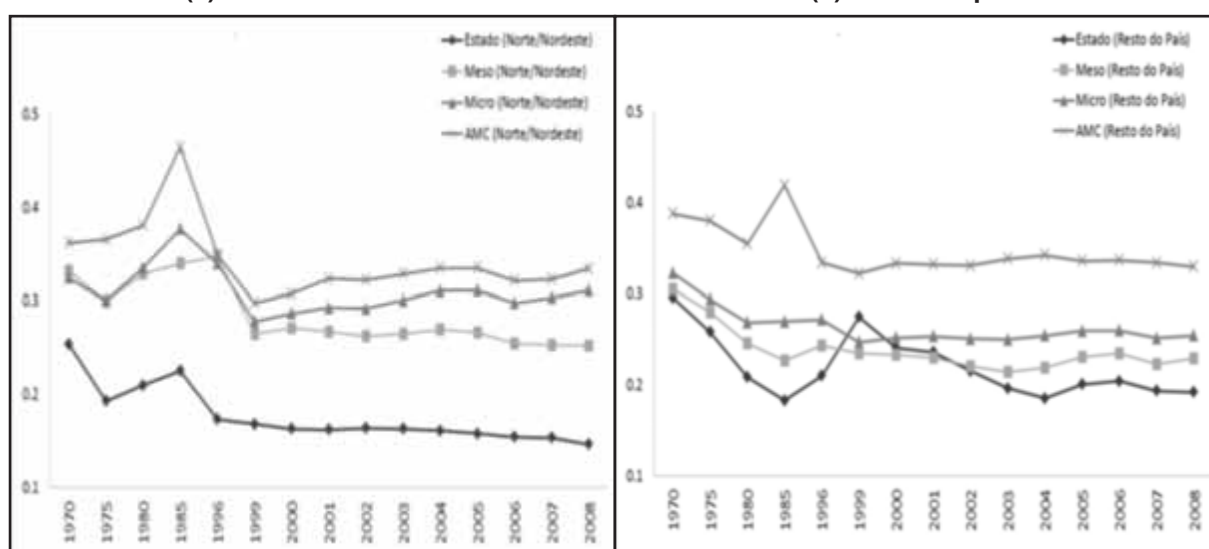


dispersão do PIB per capita entre os estados do “Norte e Nordeste” que fica em nível menor que nos estados do “resto do país” no final do período, quanto mais se reduz a escala territorial de agregação do PIB per capita, mais se percebe um aumento da dispersão do PIB per capita no Norte-Nordeste. Isto é, o nível de dispersão (medido pelo índice de Gini) do PIB per capita entre os estados do grupo “Norte e Nordeste” diminui de modo similar dos estados do “resto do país”, entre 2000 e 2008; enquanto que, a dispersão do PIB per capita entre as microrregiões e AMCs do grupo “Norte/Nordeste”, em vez de se reduzir, passa a aumentar e termina o período em níveis bem maiores que em 2000.

**Gráfico 2 - Índice de Gini para dois subgrupos do país:  
Norte-Nordeste x Resto do país**

(a) Norte e Nordeste

(b) Resto do país



Fonte: Resende e Magalhães (2013).

## 2 O papel da avaliação das políticas públicas<sup>19</sup>

As avaliações visam responder a questões “quando” e “como” intervenções ou programas funcionam e tem por objetivo dar subsídios para decisões em relação a melhorias, ampliações ou modificações que podem ser feitas em uma política ou programa específico (BARTIK; BINGHAM, 1995). Uma questão importante é como os objetivos de uma política pública são definidos e as avaliações realizadas? O ciclo de uma política pública é normalmente dividido em cinco etapas: (i) análise (*agenda-setting*); (ii) formulação (*design*); (iii) escolha (tomada de decisão); (iv) implementação; e, (v) avaliação de resultados. Em outras palavras, primeiro, os problemas são definidos e colocados na agenda; em seguida, as políticas são desenvolvidas, adotadas e implementadas e, finalmente, essas políticas serão avaliadas em relação a sua eficácia e eficiência (JANN; WEGRICH, 2007, p. 44). É interessante notar que a avaliação dos resultados está associada à fase final do modelo cíclico do processo de



política pública, mas também está intimamente relacionada com os estágios iniciais, porque os efeitos verificados pela avaliação de resultados servirão como subsídios para as fases iniciais, sugerindo mudanças na política ou mesmo que ela termine. Vale ressaltar que estudos de avaliação formam uma subdisciplina separada. Por exemplo, a avaliação de resultados é apenas um tipo dos vários tipos de avaliação que pode ser definida em termos de tempo (por exemplo, *ex-ante*, *ex-post*) ou por níveis de complexidade da avaliação (por exemplo, monitorar as tarefas diárias ou avaliar o impacto sobre o problema).

É interessante notar que essa análise da política pública por etapas ou estágios criou diferentes linhas de pesquisa que focam em determinada etapa – que seguem questões, perspectivas analíticas e métodos específicos – ao invés de analisar todo o ciclo (JANN; WEGRICH, 2007). Além disso, o processo político não segue esta sequência em etapas distintas. Na verdade, estas etapas estão constantemente ligadas e envolvidas em um processo contínuo. Apesar das limitações dessa forma de modelagem do processo de política pública em etapas, introduzida por Lasswell (1956), utilizamos esta abordagem como um tipo ideal de planejamento racional de organizar e sistematizar a discussão em torno da avaliação de políticas. Com as limitações em mente, a Figura 2 ilustra as cinco etapas do modelo do processo de política pública.

**Figura 2 - Modelo cíclico do processo de política pública**



Fonte: Elaboração do autor baseado em Jann and Wegrich (2007).

A política de desenvolvimento regional segue este ciclo padrão da política pública. Por sua vez, avaliações de políticas ou programas podem ser definidas de várias formas. Por exemplo, a União Europeia (UE) – desde a reforma dos Fundos Estruturais em 1988 – criou um sistema de monitoramento e avaliação das intervenções de desenvolvimento regional financiados pela UE. É válido salientar que à exceção de Resende (2012a, 2012b) para o caso do FNE, avaliações que busquem captar os micro e macroimpactos têm sido negligenciados na literatura que estuda os impactos dos fundos de desenvolvimento regional tanto em relação ao Brasil (Silva et al., 2009; Soares et al., 2009) quanto internacionalmente (RODRÍGUEZ-POSE; FRATESI, 2004; DALL'ERBA, 2005; LEONARDI, 2006; ESPOSTI; BUSSOLETTI, 2008; DALL'ERBA; LE GALLO, 2008; ROMERO; NOBLE, 2008).

Bachtler e Wren (2006, p. 143) explicam que a avaliação dos programas dos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia deve ser realizada em pontos definidos no cronograma do programa: *ex-ante* para verificar alvos em momentos intermediários para estabelecer a necessidade de medidas corretivas e *ex-post* para avaliar os resultados. Embora isso possa ser uma definição útil, neste artigo, prefere-se discutir os tipos de avaliação por níveis de complexidade tendo em vista que a qualidade das metodologias de avaliação e os objetivos de cada um dos programas podem ser relativamente desiguais e diversificados. Por isso, segue-se a definição de Bartik e Bingham (1995) que entendem a avaliação como um processo contínuo que caminha de uma forma mais simples de avaliação (monitorando as tarefas diárias e avaliando as atividades do programa) para métodos mais complexos (avaliando o impacto sobre o problema) como ilustrados na Figura 3.

**Figura 3 - Tipos de Avaliação por níveis de complexidade**

Avaliação de processo			Avaliação de resultados		
Monitorar tarefas diárias	Avaliar as atividades do programa	Enumerar os resultados	Medir a eficácia do programa	Custo-Benefício	Avaliar o impacto sobre o problema

Fonte: Bartik and Bingham (1995).

As avaliações podem ser divididas em seis níveis que terminam com um julgamento se a política (ou um programa específico) funciona, isto é, soluciona o problema ou, pelo menos, o reduz. A avaliação de processo (monitoramento tarefas diárias, avaliação das atividades do programa e enumeração dos resultados) apenas fornece informações sobre como melhorar um programa, ao invés de avaliar se o programa é realmente bem sucedido (por exemplo, cria empregos ou diminui as

desigualdades regionais do país) que é o papel da avaliação de resultados. A Tabela 7 resume a função de cada tipo de avaliação por meio da enumeração de algumas perguntas gerais e exemplificativas que cada tipo de avaliação busca responder.

**Tabela 7 - Função de cada tipo de avaliação**

Tipo de avaliação	Pergunta que cada tipo de avaliação busca responder
(i) Acompanhar as tarefas diárias	<i>“As obrigações contratuais estão sendo alcançadas? Os integrantes da equipe de trabalho estão trabalhando onde e quando deveriam? O programa é administrativamente adequado? As tarefas diárias são realizadas de forma eficiente? Funcionários estão treinados adequadamente para o seu trabalho?”</i>
(ii) Avaliar as atividades do programa	<i>“Que atividades estão ocorrendo? Quem é o alvo do programa (empresas, cidades, etc)? Quais problemas ou necessidades existem? Como o programa está sendo implementado?”</i>
(iii) Enumerar os resultados	<i>“Qual é o resultado das atividades descritas no processo de avaliação? O que aconteceu com a população-alvo? Como a população está diferente de antes? Ocorreram resultados imprevistos e eles são desejáveis? Os objetivos do programa foram alcançados? Como os beneficiários do programa são diferentes do que eram antes?”</i>
(iv) Custos e Benefícios	<i>“Os benefícios do programa superam os custos do programa?”</i>
(v) Medir a eficácia do programa	<i>O que teria acontecido na ausência do programa? O programa funciona? Quais são os outros fatores que podem ter contribuído para mudanças nos beneficiários? Para responder a essas perguntas deve ser estabelecida uma relação de causa e efeito entre o programa e os resultados. Será que o subsídio "causou" um aumento do emprego na empresa-alvo?</i>
(vi) Avaliação do impacto sobre o problema	<i>Quais alterações que são evidentes no problema? O problema foi reduzido como um resultado da implementação do programa? Qual conhecimento foi gerado para a sociedade sobre o problema ou os caminhos para resolvê-lo?</i>

Fonte: Bartik e Bingham (1995, p. 2-3).

Esses seis níveis de avaliação fornecem uma estrutura de avaliação para as políticas regionais e também para as demais políticas públicas. Em relação à política regional brasileira, a avaliação pode inicialmente avaliar as atividades da política bem como enumerar seus resultados da aplicação dos recursos por meio de um diagnóstico e análise da situação atual dos instrumentos da política regional. Por outro lado, para demonstrar que um programa (ou política) cumpre suas metas, a avaliação deve estar nos níveis mais altos: medir a eficácia (por exemplo, o programa realmente cria empregos) ou avaliar o impacto (por exemplo, houve uma melhora na situação-problema). Além disso, simplesmente porque um programa tem se mostrado substancialmente eficaz e tem resolvido o problema, isto não significa que deveria ter sido implementado. A análise custo-benefício precisa ser realizada para mostrar que os benefícios do programa superam seus custos. Estimar o retorno marginal de políticas é uma tarefa central na análise da relação custo-benefício. A comparação entre benefício marginal e custo marginal determina o tamanho ideal de um programa social (CARNEIRO et al., 2011). Existe uma literatura extensa que trata sobre os vários métodos de avaliação que incluem, por exemplo, técnicas de *matching* e de *propensity score*, primeira-diferença, regressões de descontinuidade, dados em painel de efeito fixo e variáveis instrumentais (BARTIK; BINGHAM, 1995; ANGRIST; PISCHKE, 2009; KHANDKER et al., 2010; PEIXOTO et al., 2012).



Em resumo, a avaliação de políticas públicas cumpre papel fundamental no aprimoramento das mesmas. Do ponto de vista regional, a avaliação da política, explicitamente regional (FNE, FNO e FCO), e de outras políticas, implicitamente regional (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, PRONAF, etc), é importante para mensurar seus impactos e repercussões no território. Sabe-se que, mesmo se a política é nacional (e não discrimina regiões no território), seus impactos são diferenciados ao longo do território. Entender como cada uma das políticas públicas influenciam o desenvolvimento das regiões é de suma importância para compreendermos e apreendermos quais os melhores instrumentos para diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Nesse sentido, é cada vez mais urgente averiguar se as políticas ou programas atingiram ou não seus objetivos iniciais, qual a magnitude de seus efeitos ou impactos, além da importância de se comparar os custos e benefícios de cada uma das políticas públicas para que se possa determinar o tamanho ideal das políticas e os melhores instrumentos para atingir os objetivos determinados inicialmente.

### **3 Desafios e oportunidades para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional**

Existe uma onda crescente de interesse tanto sobre o tema do desenvolvimento regional quanto sobre as avaliações de políticas. No campo internacional, isso é salientado por Barca et al. (2012) que examinam o “repensar” sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional que têm emergido, quais sejam, as abordagens baseadas em regiões versus as políticas não espaciais (i.e., sem um foco explicitamente regional).

Este repensar tem ocorrido a partir de uma série de relatórios altamente influentes sobre o tema produzido pelo Banco Mundial (2009), a Comissão Europeia (BARCA, 2009), a OCDE (2009a, 2009b), a Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010) e por Sapir et al. (2004). Barca et al. (2012) advogam em favor de políticas baseadas em regiões<sup>20</sup>, em contraste com o relatório de Sapir (2004) e o relatório do Banco Mundial (2009).

Pontua-se que, apesar do maior debate sobre as questões do desenvolvimento regional, é necessário uma discussão aprofundada sobre as evidências que os estudos acadêmicos têm trazido à luz na discussão de política regional no Brasil, e no mundo, para sua efetiva reformulação e avaliação. Por exemplo, deve-se ter em mente a necessidade de uma provisão adequada tanto de infraestrutura física (logística, mobilidade urbana, energia, etc.), quanto de infraestrutura social (educação, atendimento de saúde e condições adequadas de habitação) para alcançarmos um melhor padrão de qualidade de vida da população localizada em diferentes pontos do território. A política regional deve focar nos fatores causadores das desigualdades entre regiões no sentido que as intervenções propostas sejam capazes de reduzir a



reprodução de tais desigualdades de forma estrutural e duradoura.

No Brasil, cabe ressaltar as tentativas de aprimoramento da política regional brasileira com o avanço da discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>21</sup> instituída pelo Decreto nº 6.047 de 2007. Tal política tem se aprimorado tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal e do processo de monitoramento e avaliação da política.

Nesse cenário de aprimoramento da política ainda é necessário definir um sistema para monitoramento e avaliação dos instrumentos da política regional brasileira que abranja todas as formas de intervenção, tanto no nível da empresa/individual, quanto ao nível macro (municípios, microrregiões, estados e macrorregiões). É imprescindível avaliar o impacto de cada uma das alternativas e analisar o custo-benefício dos instrumentos a serem utilizados.

Além disso, deve-se ter em mente que as políticas de planejamento e desenvolvimento regional devem ser capazes de acordar os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal, se necessário – com o intuito de melhor executar a referida política. Estes são alguns dos desafios que estão postos e devem ser superados pelos formuladores de políticas com foco regional. Entretanto, tais desafios são também oportunidades para transformar a maneira de fazer política de desenvolvimento regional e melhorar de forma consistente o padrão de vida das pessoas que realmente necessitam.

## Notas

- <sup>1</sup> No Brasil, a desigualdade interpessoal de renda é marcante e, mesmo com a queda recente, em 2008, esta ainda se classificava entre a quinta mais alta do mundo (Banco Mundial, 2012; Soares, 2010).
- <sup>2</sup> Vale ressaltar que apesar do PIB per capita ser utilizado usualmente como medida de bem-estar para demonstrar um problema regional no Brasil, é possível que as diferenças regionais entre PIBs per capita sejam consequência de especializações produtivas ou preferências individuais, mas não levem a qualquer desigualdade de oportunidade entre indivíduos que vivem em regiões diferentes como discutido em Barros (2011).
- <sup>3</sup> Outro trabalho interessante é o de Behrens e Thisse (2007) que salientam que, do ponto de vista teórico, o conceito de região é problemático. A este respeito, eles argumentam que *“it is well known how poorly representative the so-called “representative consumer” may be (KIRMAN, 1992). Likewise, the word “industry” is still in search of a well-defined theoretical meaning (TRIFFIN, 1940). Grouping locations within the same spatial entity, called a region, gives rise to similar difficulties. It is, therefore, probably hopeless to give a clear and precise answer to our first question (What is a region?), which is essentially an empirical one. When we talk about a region, we must be happy with the same theoretical vagueness that we encounter when using the concept of industry. Note that both involve some “intermediate” level of aggregation between the macro and the micro”* (BEHRENS; THISSE, 2007, p. 459).
- <sup>4</sup> São Francisco do Conde apresenta o maior PIB per capita municipal brasileiro em 2010 (R\$ 297 mil per capita), devido a conjunção de dois fatores: grande presença da indústria do petróleo e pequena população residente (cerca de 33 mil habitantes).





- <sup>5</sup> O MAUP está associado às incertezas sobre a escolha do número de zonas (ou sistemas de zoneamento) e suas implicações para análise espacial (OPENSHAW; TAYLOR, 1981).
- <sup>6</sup> Nesse sentido, Diniz (2013) apresenta uma discussão sobre a dinâmica regional e o ordenamento do território brasileiro que reflete sobre a divisão político-administrativa brasileira e as diferentes formas institucionais de organização, concluindo sobre as políticas territoriais e sua indissociabilidade das políticas urbanas.
- <sup>7</sup> Cunhado de Índice de Sinalização de Diversificação da Estrutura Industrial (SD).
- <sup>8</sup> Ver Gráfico A.1 (no Anexo A) para informações sobre a participação de cada setor na economia nas cinco macrorregiões do Brasil.
- <sup>9</sup> IDHM é calculado a partir da média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais.
- <sup>10</sup> O IDHM - Dimensão Renda é obtido a partir do indicador renda domiciliar per capita. O IDHM - Dimensão Longevidade é obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer. O índice sintético da dimensão Educação é obtido através da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de 2/3, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de 1/3.
- <sup>11</sup> A Tabela 1.A (Anexo A) apresenta outras variáveis socioeconômicas em nível macrorregional.
- <sup>12</sup> Os dados da pesquisa são apresentados por etapa (creche, pré-escola, ensino fundamental séries iniciais e ensino fundamental séries finais) e por modalidade (educação de jovens e adultos). Também são apresentados dados agrupados de educação infantil e ensino fundamental, que permite a comparação com os números registrados no Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação).
- <sup>13</sup> Segundo Undime (2012) estados das regiões com menor capacidade de geração de recursos próprios ou de outras fontes adicionais de financiamento educacional conviverão com valores por aluno inferiores às demais regiões. Esta característica da desigualdade regional mostra que os avanços de equalização realizados pela política de fundos devem ser relativizados.
- <sup>14</sup> De 2001 a 2009, a desigualdade medida pelo índice de Gini caiu de 0,59 para 0,54. O índice de Gini varia entre perfeita equidade (=0) e perfeita desigualdade (=1).
- <sup>15</sup> Um ponto interessante nesta discussão é compreender em que medida a existência de disparidades entre os PIBs per capita regionais é realmente um problema regional. Monastério (2009) destaca os diversos conceitos de “problema regional” e descreve as várias visões sobre o tema. Ver também nota de rodapé nº 2.
- <sup>16</sup> É válido salientar que as AMCs foram definidas por Reis et al. (2005) como grupos de municípios cujas fronteiras são mantidas constantes entre 1970 a 2008. Tal definição busca resolver o problema comparabilidade gerada pelo aumento do número de municípios ao longo do período.
- <sup>17</sup> A classificação de regiões em clubes (ou grupos) similares tem sido a abordagem adotada em alguns estudos recentes e tem corroborado esta hipótese para o caso brasileiro (MAGALHÃES; BOUERI, 2009; COELHO; FIGUEIRÊDO, 2007; CRAVO, 2010; RESENDE, 2011; CRAVO; RESENDE, 2012). De maneira quase que consensual, os clubes são formados por dois grupos: regiões Norte e Nordeste; e regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (ou “resto do país”).
- <sup>18</sup> Para uma análise mais completa ver Resende e Magalhães (2013).
- <sup>19</sup> Essa seção se baseou em Resende (2012c).
- <sup>20</sup> *“The place-based approach therefore argues that there are alternative pathways to development, which require attention to detail and the institutional context. Mega-urban growth at the top of the urban hierarchy, as advocated by the World Bank (2009), is just one such development option, an option which brings its own challenges with it, and an option which so far has not been demonstrated to be an optimal solution (HENDERSON, 2010). The World Bank (2009) has effectively given up on institutional reform as an essential part of the development process and substituted it with mega-urban growth, thereby foregoing all of the alternative pathways. In contrast, by acknowledging the limits of the central state to design good local development policies, place-based strategies recognize the need for intervention based on partnerships between different levels of governance,*





both as a means of institution-building and also of identifying and building on local knowledge (PIKE et al., 2007)” (BARCA et al., 2012, p. 147).

- <sup>21</sup> Para maiores detalhes sobre a PNDR, vide <<http://www.integracao.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>>.

## Referências

- ANGRIST J.; PISCHKE J. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. London: Princeton University Press, 2009.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 01 ago. 2013.
- BACHTLER, J.; WREN, C. Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, n. 40, p. 143–153, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, DC: World Bank, 2009.
- BANCO MUNDIAL. *THE World Bank: Gini index*, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>>. Acesso em: 23 out. 2012.
- BARCA, F. *An agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report, prepared at the request of the European commissioner for regional policy, Danuta Hubner, European Commission, Brussels, 2009.
- BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, v. 52, n.1, p. 134–152, 2012.
- BARROS, A. R. *Desigualdades regionais no Brasil: Natureza, causas, origens e soluções*. Rio de Janeiro: Editora Campus / Elsevier, 2011.
- BARROS, A. R.; ATHIAS, D. Salário mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do nordeste. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 1 (130), p. 179-199, 2013.
- BARTIK, T.; BINGHAM, R. Can economic development programs be evaluated? *Staff Working Papers* 95-29, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.
- BCB. Investimento e Diversificação Industrial na Região Nordeste. *Box do Boletim Regional do Banco Central do Brasil – BCB*, p.107-111, abr. 2010.
- BEHRENS. K.; THISSE. J. F. Regional economics: A new economic geography perspective. *Regional Science and Urban Economics*, 37: 457–465, 2007.
- BRIANT, A.; COMBES, P. P.; LAFOURCADE, M. Dots to boxes: Do the size and shape of spatial units jeopardize economic geography estimations? *Journal of Urban Economics*, n. 67, p. 287-302, 2010.
- CAF. *Desarrollo local: Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2010.
- CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. Human Capital Policy. In: HECKMAN, J. J.; KRUEGER, A. (Eds.). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003.



- CARNEIRO, P.; HECKMAN, J.; VYTLACIL, E. Estimating Marginal Returns to Education. *NBER Working Paper*, n. 16474, 2010.
- COELHO, R. L. P.; FIGUEIREDO, L. Uma análise da hipótese da convergência para os municípios Brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, n. 61, p. 331–352, 2007.
- CRAVO, T. A. SMEs and economic growth in the Brazilian micro-regions. *Papers in Regional Science*, n. 89, p. 711–734, 2010.
- CRAVO, T.; RESENDE, G. M. *Economic growth in Brazil: A spatial filtering approach*. *The Annals of Regional Science*, 2012. DOI: 10.1007/s00168-012-0504-6.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. História Econômica e Regionalização: contribuição a um desafio teórico-metodológico. *Estudos Econômicos*, v. 38, n.3, p. 493-524, 2008.
- CUNHA, F.; HECKMAN, J.; LOCHNER, L.; MASTEROV, D. Interperiting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. *NBER Working Paper*, n. 11331, 2005.
- CUNHA, F.; HECKMAN, J. Investing in Our Young People. *NBER Working Paper*, n. 16201, 2010.
- DALL'ERBA, S. Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989–1999: An exploratory spatial data analysis. *The Annals of Regional Science*, n. 39, p. 121–148, 1995.
- DALL'ERBA, S.; LE GALLO, J. Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis. *Papers in Regional Science*, v.87, n.2, p. 219-244, 2008.
- DECRETO nº 6047. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm)>, 2007.
- DINIZ, C. C. Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: Desafios e oportunidades. *Texto para Discussão do CEDEPLAR*, n. 471, p. 1-29, 2013.
- ESPOSTI, R.; BUSSOLETTI, S. Impact of objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, v.42, n. 2, p. 159-173, 2008.
- FERREIRA, P. C. *Regional Policy in Brazil: A Review*, 2004. Mimeografado.
- FINGLETON, B. The empirical performance of the NEG with reference to small areas. *Journal of Economic Geography*, v.11, n.2, p. 267-279, 2011.
- HECKMAN, J. Policies to Foster Human Capital. *Research in Economics*, v. 54, n.1, p. 3-56, 2000.
- HENDERSON, J. V. Cities and development. *Journal of Regional Science*, v. 50, n.1, p. 515–540, 2010.
- IPEADATA. *Dados macroeconômicos e regionais*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F., MILLER, G., SIDNEY, M. (Ed.). *Handbook of public policy analysis*. New York: CRC Press, 2007.
- KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. Washington DC: The World Bank, 2010.



- KIRMAN, A. Whom and what does the representative individual represent? *Journal of Economic Perspectives*, n. 6, p. 117–136, 1992.
- LASSWELL, H. D. *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.
- LEI Nº 7827. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7827.htm)>, 1989.
- LEONARDI, R. Cohesion in the European Union. *Regional Studies*, v. 40, n.2, p. 155 – 166, 2006.
- LIMONAD, E.; RANDOLPH, R. Cidade e lugar: sua representação e apropriação ideológica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, p. 9-22, 2002.
- MAGALHÃES, J. C. R.; BOUERI, R. M. Dinâmica da renda per capita, longevidade e educação nos municípios brasileiros. *Estudos econômicos*, v. 39, n. 3, p. 539-569, 2009.
- MENON, C. The bright side of MAUP: Defining new measures of industrial agglomeration. *Papers in Regional Science*, v. 91, n.1, p. 3-28, 03, 2012.
- MONASTERIO, L. M. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. *Boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília, n. 3, p. 7-13, 2009. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/240/\\_arquivos/boletim\\_ipea\\_uc\\_\\_desenvolvimento\\_dez\\_09\\_240.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/boletim_ipea_uc__desenvolvimento_dez_09_240.pdf)>.
- NERI, M.; SOUZA, P. H. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicado do IPEA*, n. 155, p. 1-44, 2012.
- OECD. *How regions grow*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development, 2009a.
- OECD. *Regions matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development, 2009b.
- OPENSHAW, S.; TAYLOR, P.J. The Modifiable Areal Unit Problem. In: WRIGLEY, N.; BENNETT, R. (Ed.). *Quantitative Geography, a British View*. London: Routledge and Kegan, 1981.
- PEIXOTO, B.; XAVIER PINTO, C.; LIMA, L.; FOGUEL, M.; PAES DE BARROS, R. Avaliação Econômica de Projetos Sociais. In: MENEZES FILHO, N. (Org.) São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.
- PESSÔA, S. Existe um Problema de Desigualdade Regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001–ANPEC, Salvador/BA. *Anais...* Salvador, 2001.
- PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, v. 41, n.9, p. 1253–1269, 2007.
- REIS E. J.; TAFNER P.; PIMENTEL M.; MEDINA M.; MAGALHAES K.; REIFF L. O.; SERRA R.V. O PIB dos municípios brasileiros: metodologia e estimativas, 1970-96. *IPEA Discussion Paper*, Brasília, n. 1064, 2005.
- RESENDE, G. M. Multiple dimensions of regional economic growth: The Brazilian case, 1991-2000. *Papers in Regional Science*, v. 90, n. 3, p. 629-662, 2011.
- RESENDE, G. M. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. *Regional studies*, 2012a. DOI: 10.1080/00343404.2012.667872.



RESENDE, G. M. Micro e Macroimpactos de Políticas de Desenvolvimento Regional: O Caso dos Empréstimos do FNE-Industrial no Estado do Ceará. *Texto para discussão do IPEA n° 1777*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012b.

RESENDE, G. M. Essays on spatial scope of regional economic development in Brazil. PhD thesis, *The London School of Economics and Political Science (LSE)*, 2012c.

RESENDE, G. M., CARVALHO, A. X. Y., SAKOWSKI, P. A. M. Evaluating multiple spatial dimensions of economic growth in Brazil using spatial dynamic panel data models, 1970-2000. *Anais da ANPEC 2012*. Pernambuco: Porto de Galinhas, 2012.

RESENDE, G. M., MAGALHÃES, J. C. Disparidades do Produto Interno Bruto (PIB) Per Capita no Brasil: Uma Análise de Convergência em Diferentes Escalas Regionais (1970- 2008). *Texto para Discussão do Ipea*, n. 1833, p. 1-47, 2013.

RODRIGUEZ-POSE, A.; FRATESI, U. Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions. *Regional Studies*, v. 38, n.1, p. 97-113, 2004.

ROMERO, R.; NOBLE, M. Evaluating England's 'New Deal for Communities' programme using the difference-in-difference method. *Journal of Economic Geography*, n.8, p. 759-778, 2008.

SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLWIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSATI, D.; VINALS, J.; WALLACE, H. *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SHANKAR, R.; SHAH, A. Bridging the economic divide within countries: a scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. *World development*, v. 31, n. 8, p. 1.421-1.441, 2003.

SILVA A. M.; RESENDE G. M.; SILVEIRA NETO R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. *Estudos econômicos*, v. 39, n.1, p. 89-125, 2009.

SILVERA NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Non-Spatial Government Policies and Regional Income Inequality in Brazil. *Regional Studies*, v. 45, n.4, p. 453-461, 2011.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. *Revista econômica do Nordeste*, v. 40, n.1, p. 217-234, 2009.

SOARES, S. PNAD 2009 – primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. *Comunicado do Ipea*, Brasília, n. 63, 2010.

TRIFFIN, R. *Monopolistic competition and general equilibrium theory*. Harvard University Press: Cambridge, MA, 1940.

UNDIME. Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009, *Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação*, p. 1-48, 2012.

YAMAMOTO, D. Scales of regional income disparities in the USA, 1955–2003. *Journal of Economic Geography*, n. 8, p. 79-103, 2008.



Anexo A

Gráfico A.1 – Proporção do PIB setorial em relação ao PIB total (2000-2010)



Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE.

Gráfico A.2 - Índice de Gini e PIB per capita para o Brasil (1970-2009)



Fonte: Elaboração do próprio autor com dados Ipeadata. Obs.: índice de Gini entre 1971 e 1979 estimados por interpolação.



Tabela 1.A

## Indicadores socioeconômicos por macrorregião (2000-2010)

Indicador	Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Renda domiciliar	Renda per capita em 2000 (R\$ a preços constantes de 2010)	356.3	305.1	766.4	674.5	679.4	585.9
	Renda per capita em 2010 (R\$ a preços constantes de 2010)	494.1	458.6	943.3	919.9	935.1	767.0
	<b>Varição média anual da renda per capita entre 2000-2010</b>	<b>3.3%</b>	<b>4.1%</b>	<b>2.1%</b>	<b>3.1%</b>	<b>3.2%</b>	<b>2.7%</b>
	Proporção (%) de crianças em situação domiciliar de baixa renda (<1/4 do SM) em 2000	53.9	63.8	24.5	24.6	28.1	39.9
	Proporção (%) de crianças em situação domiciliar de baixa renda (<1/4 do SM) em 2010	39.7	43.2	14.8	11.5	14.9	25.8
	<b>Varição média anual da proporção de crianças em situação domiciliar de baixa renda entre 2000-2010</b>	<b>-3.1%</b>	<b>-3.9%</b>	<b>-5.0%</b>	<b>-7.6%</b>	<b>-6.4%</b>	<b>-4.4%</b>
	Índice de Gini da renda domiciliar per capita em 2000	0.65	0.67	0.61	0.59	0.64	0.65
	Índice de Gini da renda domiciliar per capita em 2010	0.63	0.63	0.59	0.53	0.60	0.61
<b>Varição média anual do índice de Gini entre 2000-2010</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.6%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-1.0%</b>	<b>-0.6%</b>	<b>-0.6%</b>	
Saúde	Taxa de mortalidade infantil em 2000	28.6	41.6	19.2	17.0	20.9	27.4
	Taxa de mortalidade infantil em 2010	21.0	19.1	13.4	11.6	15.9	16.0
	<b>Varição média anual da taxa de mortalidade infantil entre 2000-2010</b>	<b>-3.1%</b>	<b>-7.8%</b>	<b>-3.5%</b>	<b>-3.9%</b>	<b>-2.7%</b>	<b>-5.4%</b>
	Número de médicos por mil habitantes em 2000	0.4	0.8	2.0	1.4	1.2	1.4
	Número de médicos por mil habitantes em 2010	0.9	1.1	2.5	2.1	1.8	1.9
<b>Varição média anual do número de médicos por mil habitantes entre 2000-2010</b>	<b>7.6%</b>	<b>3.0%</b>	<b>2.4%</b>	<b>3.7%</b>	<b>3.5%</b>	<b>2.9%</b>	
Educação	Taxa de analfabetismo (% da população de 15 ou mais anos não alfabetizada) em 2000	15.6	24.8	7.6	7.2	10.1	12.8
	Taxa de analfabetismo (% da população de 15 ou mais anos não alfabetizada) em 2010	11.1	18.5	5.3	5.0	7.0	9.4
	<b>Varição média anual da taxa de analfabetismo entre 2000-2010</b>	<b>-3.4%</b>	<b>-2.9%</b>	<b>-3.6%</b>	<b>-3.7%</b>	<b>-3.6%</b>	<b>-3.2%</b>

Fonte: Elaboração do próprio autor com dados do Datasus a partir de informações dos Censos de 2000 e 2010.



# DESENVOLVIMENTO E ENGAJAMENTO REGIONAL: O PAPEL DAS UNIVERSIDADES

*Maurício Serra  
Cássio Rolim*

## Introdução

Há uma estreita ligação entre educação e desenvolvimento, a qual é plenamente endossada pela literatura econômica que mostra ser a educação um fator de extrema relevância para se alavancar o desenvolvimento de um país. Esta concepção tem suas raízes em Adam Smith (1776), que salientava no seu livro *A Riqueza das Nações*, publicado em 1776, que a acumulação de conhecimento de um trabalhador era uma espécie de instrumento que servia para aumentar a sua produtividade, sendo este conhecimento uma espécie de capital. Quase dois séculos depois, a educação passou a ser concebida como capital humano e a concepção de sua importância para o processo de desenvolvimento se transformou, principalmente através de trabalhos seminais de economistas como Schultz (1961; 1963; 1971), Becker (1964) e Mincer (1958), na teoria do capital humano.

A teoria do capital humano veio para solidificar a visão de que é imperativo não só uma contínua atenção, como também o provimento dos recursos indispensáveis para que a educação possa se desenvolver progressivamente e gerar os frutos esperados. A consequência natural dessa ampla aceitação foi a considerável expansão no mundo, tanto em termos numéricos quanto em variedade de tipos, de instituições de ensino superior nas últimas décadas do século passado, fato este acompanhado por uma crescente interdependência e competição de uma economia mundial cada vez mais baseada no conhecimento e na inovação.

Neste contexto, novos e distintos desafios são gerados, tais como os impactos causados por uma crescente internacionalização do ensino superior, o questionamento acerca da importância de se ter universidades de pesquisa nos países em desenvolvimento, as novas tecnologias e as decorrentes mudanças no ensino e na pesquisa, a necessidade de se repensar a missão das universidades para este começo de século XXI (os modelos napoleônico e humboldtiano têm sido cada vez mais questionados em face das novas e urgentes necessidades das sociedades), as novas formas de governança das instituições de ensino superior, as recentes possibilidades de financiamento para a educação superior e a interação entre universidades e comunidades. Os desafios, como se pode notar, são inúmeros e consideráveis e dentre eles o do engajamento regional das universidades assume um papel extremamente relevante.



A contribuição das universidades para o desenvolvimento social e econômico de uma nação é inquestionável. Entretanto, a literatura acerca da contribuição para o desenvolvimento de suas regiões é ainda recente, e, portanto, muito incipiente. Este novo foco está associado às mudanças que têm ocorrido num mundo cada vez mais competitivo em que o ambiente regional/local, proporcionador de conhecimentos e capacidades, passa a ser um fator fundamental na determinação da habilidade dos agentes econômicos em competir numa economia globalizada. Nesse sentido, as universidades engajadas em suas regiões podem se transformar em instrumentos essenciais do seu processo de desenvolvimento socioeconômico.

O objetivo deste capítulo é analisar o papel das universidades no processo de desenvolvimento regional das regiões em que estão inseridas. Para tanto, o capítulo está estruturado em cinco seções, além dessa introdução. A primeira seção apresenta um breve panorama do sistema de ensino superior brasileiro. Na segunda seção, o foco de análise é o estado da arte da ciência, da tecnologia e da inovação no Brasil. A terceira seção objetiva apresentar o arcabouço teórico responsável por conectar duas importantes preocupações: universidades e desenvolvimento regional. O engajamento regional das universidades é o objeto da quarta seção, sendo as considerações finais a respeito das oportunidades e desafios do papel das universidades no processo de engajamento e desenvolvimento regional tecidas na quinta e última seção.

## **1 O sistema de ensino superior brasileiro: um breve panorama**

De acordo com os dados do censo da educação superior de 2010 (INEP, 2012), o sistema nacional de ensino superior é composto por 2.378 IES (Instituições de Ensino Superior), das quais 278 são públicas e 2.100 privadas. Dentro deste universo, os dados revelam que 88,3% das IES são privadas ao passo que apenas 11,7% são públicas, sendo que a distribuição destas últimas se dá da seguinte forma: 4,5% estaduais, 4,2% federais e 3% municipais.

Quando se analisa o conjunto de distintas instituições existentes no país, pode-se verificar claramente que há um domínio absoluto das faculdades em relação às demais organizações acadêmicas (faculdades, universidades, centros universitários, IFs e Cefets). De fato, das 2.378 IES existentes em 2010, 85,2% eram faculdades, 8% universidades, 5,3% Centros Universitários e apenas 1,6% IFs e Cefets (INEP, 2012). Entretanto, é precisamente nas universidades que estão concentradas uma melhor qualidade de ensino e, ao mesmo tempo, grande parte das pesquisas e dos cursos de pós-graduação, principalmente os cursos *stricto sensu* (mestrado, mestrado profissional e doutorado).

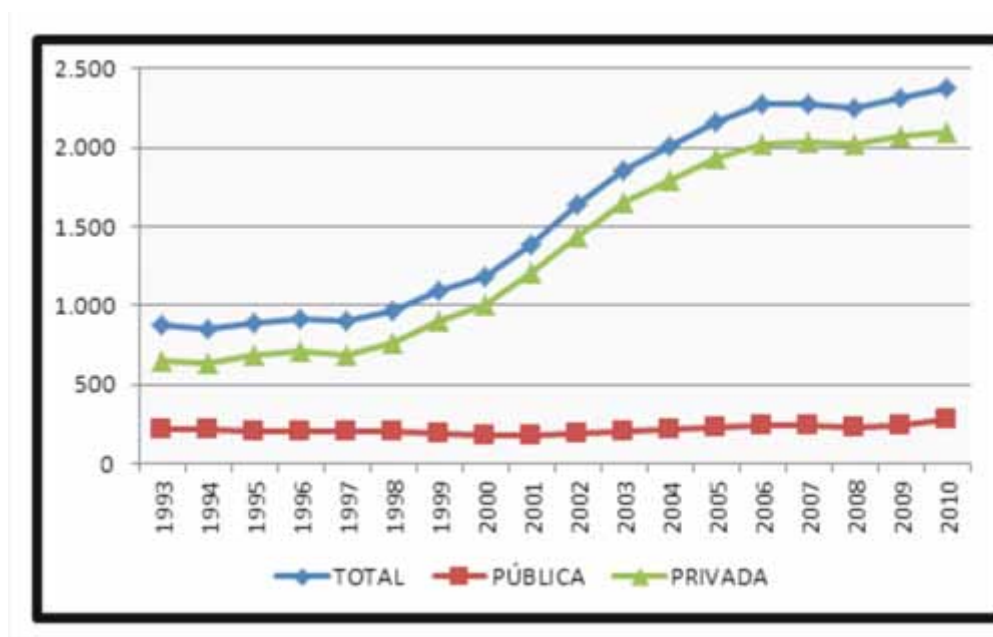
Todos esses números acima revelam a preponderância absoluta das instituições privadas no Brasil. Ao se analisar os dados retrospectivamente, tal como na figura



abaixo, eles mostram um fenômeno inquestionável no país: a expansão do sistema de ensino superior teve no setor privado o seu grande responsável. De fato, em 1993, havia um total de 873 IES, sendo 221 públicas e 652 privadas. Após dezessete anos, esse quadro se transformou com 278 IES públicas e 2.100 privadas, o que significa que enquanto as IES públicas cresceram 25,8% nesse período, as privadas tiveram um crescimento de 222,1%.

Em 2010, o Brasil tinha 6.379.299 alunos matriculados em cursos de graduação, sendo importante ressaltar que esse total representa mais do que o dobro das matrículas de 2001 (INEP, 2012). Conforme mencionado anteriormente, a expansão do sistema foi centrada no crescimento das IES privadas, que, em 2010, respondiam por 74,2% do total de matrículas. É bem verdade que no período de 2001 a 2010 houve uma significativa expansão do setor público, uma vez que as IES federal e estadual apresentaram um crescimento no número de matrículas de aproximadamente 85,9% e 66,7%, respectivamente.

**Figura 1 – Evolução do N° de IES por Categoria Adm., 1993 – 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP, 2012.

A tabela 1 mostra claramente o aumento da titulação das funções docentes nas IES públicas e privadas entre 2001 e 2010. Esse aumento pode ser explicado pela elevação do número de docentes com doutorado e mestrado e, ao mesmo tempo, pela correspondente redução de docentes que tinham, no máximo, a titulação de especialistas. De fato, na categoria pública, por exemplo, o percentual de doutores passou de 35,9%, em 2001, para 49,9%, em 2010; ao passo que o percentual de mestres teve um ligeiro crescimento, ou seja, passou de 26,9%, em 2001, para 28,9%, em 2010; e, para os docentes com no máximo a titulação de especialistas, houve

uma expressiva redução na medida em que o percentual passou de 37,3%, em 2001, para 21,2%, em 2010.

Ao se direcionar o foco de análise para a categoria privada, nota-se claramente que o percentual de docentes com o título de mestre é predominante, pois passou de 35,4% das funções docentes, em 2001, para 43,1%, em 2010. Esse aumento foi acompanhado pela redução do percentual de docentes com “até especialização”, que passou de posição dominante, em 2001, de 52,5%, para 41,5% em 2010. Cabe aqui sublinhar que o percentual de doutores teve um ligeiro crescimento, pois passou de 12,1% em 2001 para 15,4% em 2010.

Um aspecto importante de ser ressaltado, e que fica patente com os dados apresentados na tabela 1, é o fato de o percentual de doutores nas IES privadas, apesar do seu aumento entre 2001 e 2010, ser muito inferior ao das instituições públicas, que têm 3,2 vezes o número de doutores nas IES privadas. Esses números apenas corroboram a assertiva de que as universidades públicas não só têm uma melhor qualidade de ensino, como também realizam grande parte das pesquisas relevantes bem como oferecem os principais cursos de pós-graduação do país.

**Tabela 1 – Evolução da participação da titulação docente por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil e Regiões – 2001 e 2010**

Brasil/ Regiões	Ano	PÚBLICA			PRIVADA		
		Até Esp. <sup>1</sup>	Mest. <sup>2</sup>	Dout. <sup>3</sup>	Até Esp.	Mest.	Dout.
<b>Brasil</b>	<b>2001</b>	<b>37,2</b>	<b>26,9</b>	<b>35,9</b>	<b>52,5</b>	<b>35,4</b>	<b>12,1</b>
	<b>2010</b>	<b>21,2</b>	<b>28,9</b>	<b>49,9</b>	<b>41,5</b>	<b>43,1</b>	<b>15,4</b>
CO <sup>4</sup>	2001	48,0	25,8	26,2	60,0	32,4	7,6
	2010	29,2	29,4	41,4	50,1	39,8	10,1
NE <sup>5</sup>	2001	47,9	30,9	21,2	57,7	35,1	7,2
	2010	28,5	34,1	37,4	48,4	41,9	9,7
N <sup>6</sup>	2001	57,5	29,3	13,2	64,1	30,7	5,2
	2010	36,8	36,1	27,1	55,9	37,1	7,0
SE <sup>7</sup>	2001	25,2	23,3	51,5	50,8	35,1	14,1
	2010	12,7	21,7	65,6	38,5	42,9	18,6
S <sup>8</sup>	2001	37,1	28,8	34,1	51,3	37,8	10,9
	2010	15,2	31,9	52,9	36,9	47,6	15,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP, 2012.

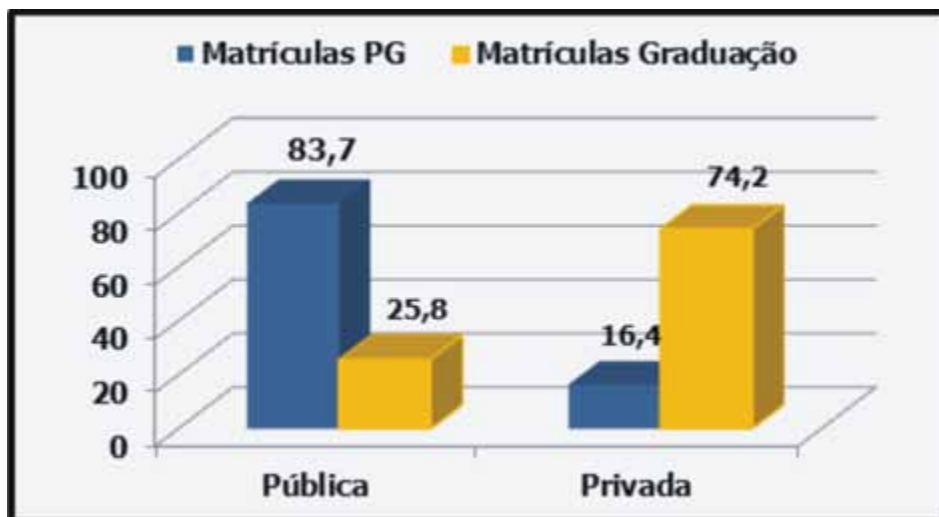
Obs: Esp<sup>1</sup>- Especialização; Mest.<sup>2</sup> – Mestrado; Dout.<sup>3</sup> – Doutorado; CO<sup>4</sup> – Centro-Oeste; NE<sup>5</sup> – Nordeste; N<sup>6</sup> – Norte; SE<sup>7</sup> – Sudeste; e S<sup>8</sup> – Sul.

Além dos dados mencionados anteriormente, a tabela 1 também apresenta números que mostram claramente um sério problema do sistema nacional de ensino superior: a disparidade regional. Por exemplo, as IES públicas das regiões mais ricas do país, o Sudeste e o Sul, apresentavam, respectivamente, 65,6% e 52,9% dos seus docentes com doutorado, ao passo que na região Norte, a mais pobre, tinha somente 27,1% de doutores. Com exceção das regiões economicamente mais pujantes, as

outras três apresentavam médias inferiores à nacional.

Se as IES privadas são responsáveis, tal como mencionado anteriormente, por aproximadamente 75% dos alunos matriculados nos cursos de graduação do país, esse percentual se inverte quando o foco é a pós-graduação. De fato, as IES públicas atendem mais do que 80% das matrículas existentes nos cursos de pós-graduação (ver Figura 2). A responsabilidade pela grande maioria dos programas de pós-graduação no país tem gerado efeitos bem positivos para as IES públicas, que realizam as principais pesquisas, oferecem os melhores cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação, e não é por mera coincidência que estão bem colocadas nos rankings nacionais e internacionais.

**Figura 2 - Percentual de Matrículas na Graduação e na Pós-Graduação por Categoria Administrativa, 2010**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP, 2012.

Torna-se importante ressaltar que o fato de a pesquisa científica ser praticamente um atributo das IES públicas tem resultados muito particulares no Brasil, conforme será verificado na próxima seção.

## 2 Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil

No Brasil, pode-se afirmar que a política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) surgiu a partir da segunda metade do século passado, fundamentalmente com a criação do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). A principal preocupação à época era com a formação de recursos humanos, pois a sua capacitação era concebida como um aspecto de extrema relevância para o

desenvolvimento científico e tecnológico do país. De fato, o avanço nessa área é visível. Por exemplo, as IES brasileiras tinham, em 1990, 27.753 mestres e 16.939 doutores (INEP, 1999), ao passo que elas, em 2010, já contavam com o expressivo número de 130.291 mestres e 98.195 doutores (INEP, 2012), ou seja, em apenas duas décadas o número de mestres cresceu cerca de 4,5 vezes e o de doutores aproximadamente 5,8 vezes.

Cabe aqui sublinhar que esse avanço foi acompanhado pelo aumento da produção científica nacional. No que tange a este aspecto em particular, a tabela 2 apresenta a produção científica nacional no período de 2000-2010 em função dos diretórios dos grupos de pesquisa do CNPq. Os dados abaixo mostram claramente que há um aumento do número não só de pesquisadores, como também das publicações científicas ao longo de uma década. Em relação a estas últimas, cabe aqui destacar a produção internacional, que cresceu praticamente 3 vezes.

**Tabela 2 – Brasil: Produção Científica, segundo Meio de Divulgação no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, 2000-2010**

Ano	Total de autores	Artigos especializados		Livros e capítulos de livro		Outras publicações (1)	
Pesquisadores							
2000	53.519	44.579	24.171	55.717	4.004	16.036	30.841
2001	54.686	46.634	26.910	58.916	4.401	17.836	32.946
2002	54.428	50.408	29.271	65.752	4.544	18.761	36.562
2003	66.051	54.072	38.298	75.415	5.026	23.008	58.956
2004	66.600	56.543	42.472	83.425	5.339	24.858	65.024
2005	73.028	63.333	46.839	90.962	5.788	28.598	80.828
2006	71.733	65.214	51.328	91.853	6.120	34.572	82.666
2007	79.516	76.121	59.405	102.700	6.221	34.908	97.183
2008	78.436	79.504	65.619	99.519	7.336	40.110	97.472
2009	75.889	80.645	66.996	96.931	7.494	40.898	95.576
2010	69.943	72.915	66.693	86.033	6.715	38.468	92.249

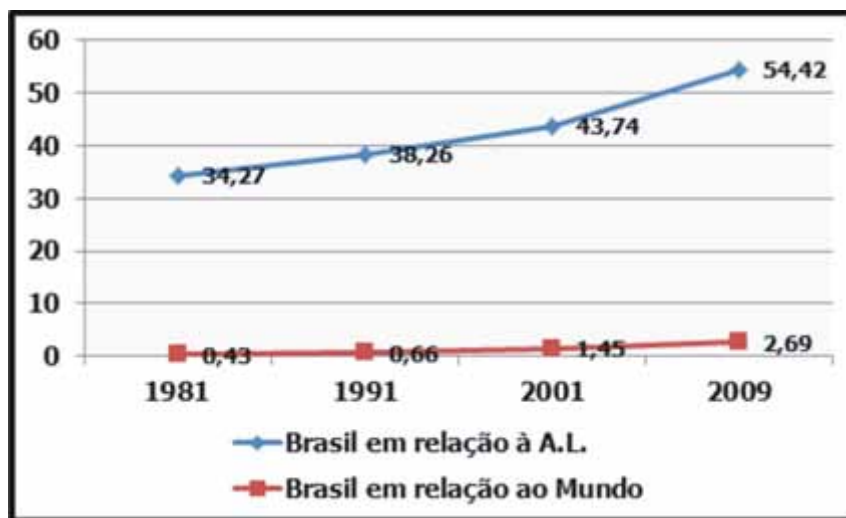
Fonte: MCTI, 2012.

Nota: (1) texto em jornais ou revistas (magazines) e demais tipos de produção bibliográfica (partitura musical, tradução, etc.).

Apesar do aumento da produção científica nacional ser um fato notório e incontestável, tem-se um quadro mais realista quando ela é colocada dentro de um contexto internacional. Nesse sentido, a Figura 3 mostra o crescimento da produção científica brasileira em relação à América Latina e ao mundo. Embora esse crescimento seja visível, a produção científica brasileira tem um peso expressivo no universo latino-americano, mas ainda é muito limitada no contexto mundial.



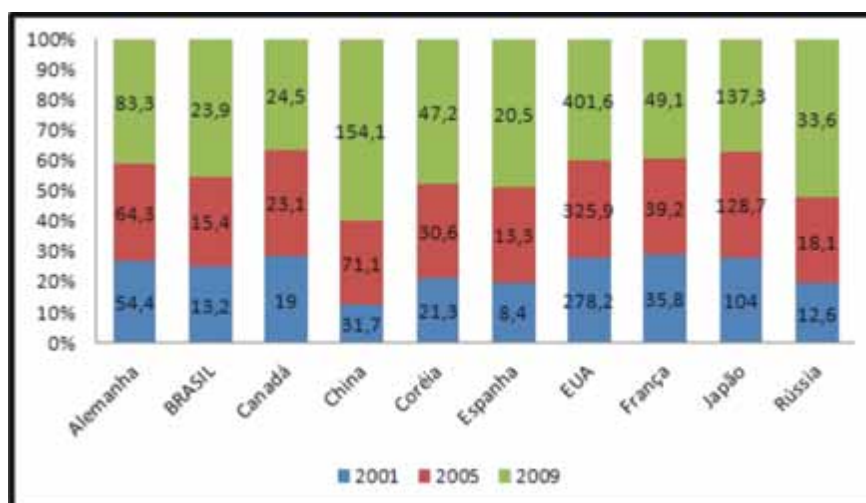
**Figura 3 – Percentual de Artigos Nacionais Publicados em Periódicos Indexados pela Thomson/ISI: 1981, 1991, 2001 e 2009**



Fonte: MCTI, 2012.

Em relação aos gastos em P&D, o Brasil, da mesma maneira, tem realizado esforços consideráveis neste campo. A Figura 4 apresenta um quadro comparativo dos dispêndios em P&D feitos por alguns países selecionados no decorrer da década passada. Conforme pode ser verificado, o Brasil aumentou os seus gastos em P&D no período de 2001 a 2009 ficando, por exemplo, muito próximo do Canadá e superando a Espanha, países desenvolvidos. Entretanto, esses gastos são bem inferiores aos dos outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, o que significa dizer que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo país.

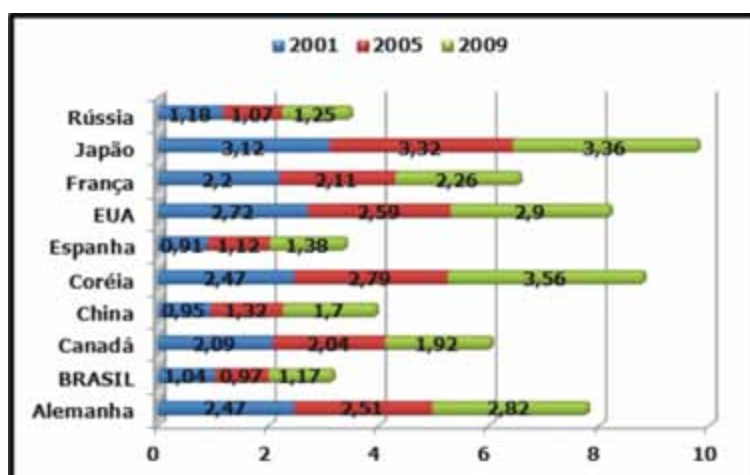
**Figura 4 - Dispêndios Nacionais em P&D de Países Selecionados: 2001, 2005 e 2009**



Fonte: MCTI, 2012.

Essa análise não se modifica muito quando a comparação é feita tendo por base o PIB dos países. De acordo com a Figura 5, pode-se verificar que o Brasil perde um pouco da sua importância relativa, mas mesmo assim fica próximo de países como a China, Espanha e Rússia, e, por outro lado, muito distante de outros, como Japão, Coreia e Estados Unidos.

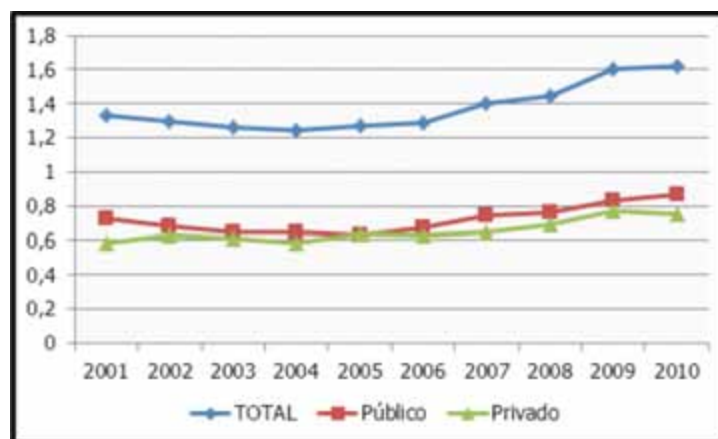
**Figura 5 - Dispendios em P&D em Relação ao PIB de Países Selecionados: 2001, 2005 e 2009**



Fonte: MCTI, 2012.

Torna-se necessário destacar uma característica brasileira em relação à P&D: o fato de o dispendio do setor privado ser inferior ao do setor público, o que pode ser verificado na Figura 6. Isto não é um fator positivo na medida em que a ciência, a tecnologia e a inovação dependem, e muito, do esforço do governo federal e, numa parcela mais modesta, dos governos estaduais.

**Figura 6 – Brasil: Dispendio em P&D dos Setores Público e Privado, 2001-2010**

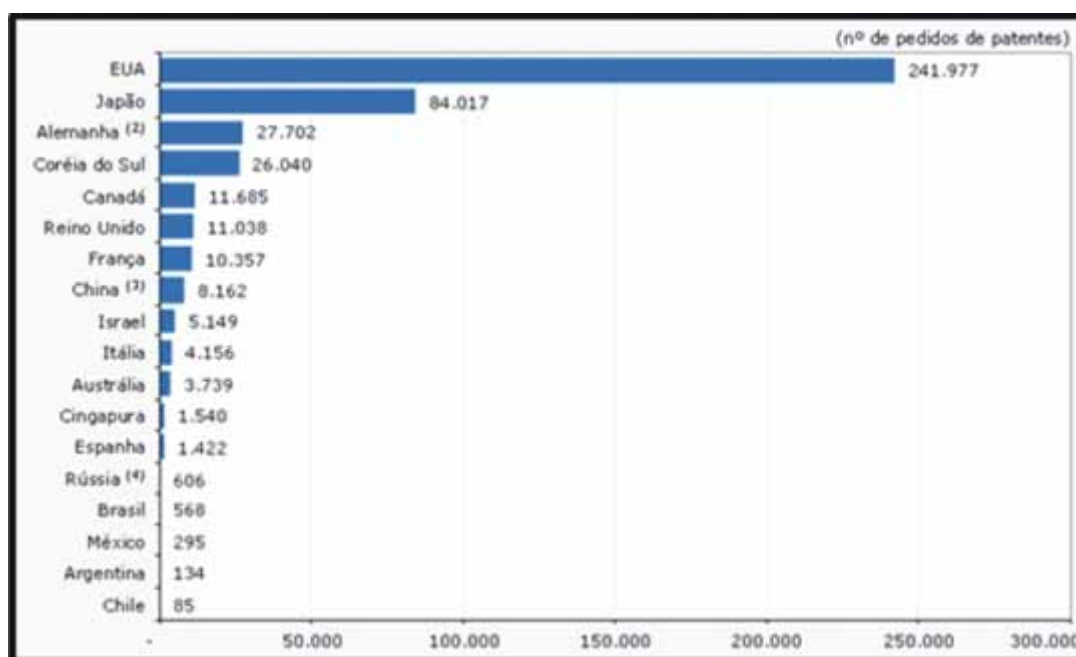


Fonte: MCTI, 2012.

A pesquisa é predominantemente realizada nas universidades, principalmente as públicas, que, conforme mencionado anteriormente, congrega a maior quantidade de docentes com mestrado e doutorado. Os centros universitários, faculdades, IFs, Cefets, institutos e empresas (públicas e privadas) também produzem pesquisas, mas sua escala é bem mais reduzida.

Embora o Brasil, tal como em outros aspectos, tenha mostrado evolução em relação ao número de patentes nas últimas décadas, os dados mostram que há ainda um longo caminho a ser trilhado para que se consiga converter todo o crescimento da produção científica em incremento do número de patentes. Na figura abaixo, pode-se notar que o número de pedidos de patentes do Brasil é superior ao dos países latino-americanos, mas ainda muito inferior ao dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, da Coreia, China e Cingapura.

**Figura 7 - Pedidos de Patentes de Invenção<sup>1</sup> Depositados no Escritório de Marcas dos EUA: Países Selecionados, 2010**



Fonte: MCTI, 2012.

Notas: (1) apenas patentes de utilidade; (2) nos anos de 1980 e 1990 foram somados os números da Alemanha Ocidental e Oriental; (3) números da República Popular da China; (4) nos anos de 1980 e 1990 os números referem-se a URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O quadro abaixo apresenta dois rankings, um para a produção científica e outro para a inovação, com alguns países selecionados. Pode-se observar que o Brasil está em décimo terceiro lugar na produção científica, que é, sem dúvida alguma, uma boa colocação e retrata bem os esforços que vem sendo realizados no país para o aumento da produção científica. Já no ranking de inovação, o Brasil

está em quadragésimo sétimo lugar, uma colocação que está longe de ser ideal, principalmente para um país que tem buscado promover inovações como forma de alavancar o seu desenvolvimento. Esse quadro mostra claramente que há um divórcio acentuado entre o que se produz cientificamente e a geração de inovações, sendo um dos problemas apontados pela PINTEC (Pesquisa de Inovação) é a relativa falta de investimentos do setor privado, que é inferior ao do setor público, tal como foi mencionado anteriormente.

**Quadro 1 – Ranking de Produção Científica e de Inovação, Países Selecionados**

Produção Científica		Inovação	
Ranking	País	Ranking	País
1	EUA	1	SUÍÇA
2	CHINA	2	SUÉCIA
3	REINO UNIDO	3	SINGAPURA
4	ALEMANHA	4	HONG KONG
5	JAPÃO	5	FINLÂNDIA
6	FRANÇA	6	DINAMARCA
7	CANADÁ	7	EUA
8	ITÁLIA	8	CANADÁ
9	ESPAÑA	9	HOLANDA
10	ÍNDIA	10	REINO UNIDO
11	CORÉIA DO SUL	29	CHINA
12	AUSTRÁLIA	47	BRASIL
13	BRASIL	56	RÚSSIA
14	HOLANDA		
15	RÚSSIA		

Fonte: CGEE/MCT, 2012.

Obs: Países com maior participação % em relação ao total

### 3 Universidades e Desenvolvimento Regional: o arcabouço teórico

Nas últimas décadas foi retomado, de maneira enfática, o debate sobre o papel da inovação no desenvolvimento econômico. Em uma sociedade crescentemente dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas, estáticas ou ricardianas, baseadas em recursos naturais, perdem importância e ganham destaque as vantagens construídas e criadas, cuja base está exatamente na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação.

Como a tecnologia não pode ser vista como uma mercadoria, a capacidade de desenvolvimento empresarial ou setorial se torna um elemento chave. Assim, a construção de vantagens comparativas, baseadas em permanente processo de inovação, só alcança sucesso quando os agentes se preparam para se aproveitar das janelas de oportunidade abertas com as mudanças tecnológicas. O sucesso depende

da capacidade de superar as barreiras advindas da necessidade de cobrir uma gama de custos: investimento produtivo, aquisição do conhecimento tecnológico, obtenção de experiência, superação de desvantagens locais e erros (PEREZ; SOETE, 1988). E a entrada bem sucedida só acontece se a mesma ocorrer no tempo certo.

Desse modo, o aumento do conteúdo de conhecimento científico e tecnológico nos bens e serviços traz um novo desafio para os países, regiões, localidades, empresas ou sociedades no sentido da capacitação científica e tecnológica como pré-condição para o sucesso produtivo e comercial. Além dos atributos inerentes a cada região, o esforço de busca e a luta competitiva, centrada no processo inovativo, vão depender de duas dimensões: a) da capacidade empresarial em promover pesquisa e desenvolvimento e identificar novos produtos ou processos que assegurem o sucesso econômico (produtivo e comercial) da empresa e; b) da capacidade local de aprender, no sentido de se criar uma atmosfera de transformação e progresso para o aprendizado regional e coletivo (MORGAN, 1997; FLORIDA, 1995; AYDALOT; KEEBLE, 1988).

A compreensão de que as inovações têm um papel relevante no processo de desenvolvimento econômico das nações teve um desdobramento importante, que foi a crescente necessidade de se entender os mecanismos pelos quais essas inovações eram geradas, sendo esta motivação a principal raiz de uma vasta literatura sobre o que veio a ser denominado de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI). As pesquisas empreendidas sobre esses sistemas permitiram um melhor entendimento do processo de inovação, que é fundamentalmente o resultado de interações em rede, de transferência de tecnologia e de spillovers de conhecimento entre vários atores e instituições, não ocorrendo somente dentro das empresas (LUNDVALL, 1992; FREEMAN, 1995). Paralelamente, houve uma retomada da discussão sobre desenvolvimento regional, na qual emergiu a concepção de que as regiões com maiores probabilidades de desenvolvimento eram aquelas que tivessem capacidade de estabelecer um projeto político de desenvolvimento que congregasse os seus diferentes atores regionais, fazendo parte desse projeto, na sua vertente econômica, a utilização intensiva e coordenada do conjunto de conhecimentos existentes na região para aumentar a sua competitividade.

É exatamente a reunião dessas duas vertentes que deu origem ao conceito de Sistema Regional de Inovação (COOKE; BRACZYK; HEIDENREICH, 1998; COOKE; MORGAN, 1998; COOKE; URANGA; ETXEBARRIA, 1997). Existem vários subsistemas correlatos na constituição de um Sistema Regional de Inovação (SRI), sendo os subsistemas financeiros, de aprendizado e de cultura produtiva os mais importantes. Sem o primeiro, as possibilidades de inovação ficam muito reduzidas, particularmente para estruturas regionais em que predominam as pequenas e médias empresas. O sistema de aprendizado é fundamental, uma vez que as restrições ao seu funcionamento significam restrições de acesso ao conhecimento acumulado e,



portanto, a anulação da possibilidade de gerar algum tipo de inovação (COOKE; URANGA; ETXEBARRIA, 1997). Finalmente, a cultura produtiva, que significa o grau de envolvimento local com as atividades que se desenrolam na região, está relacionada ao ambiente e às atitudes voltadas para essas atividades econômicas e, portanto, decorrem da existência de uma mentalidade empresarial e de uma cultura técnica inerente aos habitantes da região, que é advinda da transmissão de conhecimentos e saberes.

Segundo Cooke et al. (1997), o conceito de SRI aponta para o fato de que os vários recursos institucionais que influenciam coletivamente as capacidades inovadoras em um território (subsistemas financeiros, de aprendizado e de cultura produtiva) são desigualmente distribuídos tanto na escala regional quanto nacional. A significativa literatura sobre SRI tem ressaltado que as regiões mais bem sucedidas numa economia baseada no conhecimento são aquelas que apresentam variedade econômica e adaptabilidade institucional, que são os ingredientes essenciais para fornecer o apoio às inovações contínuas e aos ajustes às mudanças de mercado. Essa compreensão possibilitou uma nova maneira de se conceber as políticas regionais, cujo foco passou das tradicionais transferências de recursos ou da atração de investimentos para as regiões mais deprimidas para o desenvolvimento da base institucional das regiões como forma de estimular um crescimento endógeno e mais sustentável (GODDARD et al., 2012).

Outro aspecto importante sublinhado por essa literatura é a ênfase nas particularidades dos sistemas regionais de aprendizado, que são integrantes de um sistema regional de inovação na medida em que o aprendizado é a condição inicial do processo de inovação. De fato, o aprendizado significa uma mudança na capacitação de uma pessoa ou de uma organização, isso porque esse aprendizado é concebido não só como um acréscimo de informações, mas também como um processo de interação entre o que se sabe sobre uma determinada situação e o que se pode perceber como novo nessa situação.

É exatamente dentro desse arcabouço teórico que as universidades se inserem. Elas podem desempenhar um papel determinante no processo de desenvolvimento regional, que ultrapassa a mera condição de formadoras de profissionais para o mercado de trabalho. De fato, as universidades podem se transformar nos principais difusores do crescimento econômico de suas regiões na medida em que produzem conhecimento - um ativo extremamente valioso e importante para o processo de inovação - que pode ser transferido para as empresas, seja através de parcerias estabelecidas ou mesmo por meio da criação de empresas, as quais serão capazes de comercializar os conhecimentos produzidos e, conseqüentemente, terão grande potencial para gerar spin-offs na economia.





#### 4 Engajamento regional: o papel das universidades

A contribuição das universidades para o desenvolvimento de um país é inequívoca. Entretanto, é relativamente recente a preocupação com o papel que elas desempenham no desenvolvimento das regiões em que estão inseridas (OECD, 1999; 2007; GODDARD, 1998; 2005; ATKINS; DERSLEY; TOMLIN, 1999; HOLM-NIELSEN; THORN; BRUNNER; BALÁN, 2005). Esta preocupação deriva de pressões de uma economia mundial cada vez mais globalizada em que o ambiente regional/local é tão importante quanto a situação macroeconômica nacional na determinação da habilidade das empresas em competir numa economia global (OECD, 2007). Dentro desse contexto, a disponibilidade regional/local de conhecimentos e capacidades passa a ter o mesmo grau de importância que a infraestrutura física, o que pode fazer das universidades regionalmente engajadas um elemento-chave no processo de desenvolvimento socioeconômico regional.

Toda essa transformação pela qual o mundo tem passado, com uma crescente demanda por conhecimento e por mão de obra cada vez melhor qualificada, tem gerado impactos nas universidades, que começam a ser concebidas como importantes instrumentos de mudanças sociais e econômicas a serem operadas em suas regiões. As possibilidades para tal são consideráveis, mas os desafios – além das expectativas criadas - a serem enfrentados pelas universidades não são nada desprezíveis na medida em que envolvem várias frentes de “luta”, tais como a qualificação de mão de obra, a geração e o intercâmbio de importantes ideias e atividades para a sociedade e a parceria ativa com o setor produtivo. Nesse sentido, há um novo papel em questão para as universidades, que contribuem, além das suas funções tradicionais de ensino e de pesquisa, para o desenvolvimento econômico, social e cultural das regiões em que estão inseridas. Este novo papel tem sido caracterizado como uma Terceira Missão.

Há um consenso na literatura de que as “atividades de Terceira Missão são aquelas relacionadas à pesquisa (transferência de tecnologia e inovação, etc.), à educação (aprendizagem ao longo da vida/educação continuada, etc.), e ao engajamento social (acesso público às atividades culturais; trabalho voluntário de funcionários e alunos, etc.) - que envolvem muitas partes constituintes das universidades oferecidas para ou realizadas em cooperação com a sociedade em geral” (E3M, 2008, p. 6).

O engajamento regional das instituições de ensino superior significa, em última instância, o compromisso efetivo destas com o desenvolvimento econômico, social e cultural de suas próprias regiões. A Terceira Missão das universidades tem sido reconhecida no âmbito acadêmico e das políticas públicas como uma ferramenta com grande potencial de contribuição ao desenvolvimento socioeconômico. Ela envolve um amplo espectro de ações, as quais estão relacionadas com a geração, uso, aplicação e exploração de conhecimentos e outras capacidades da universidade além



do ambiente acadêmico. Entretanto, a concretização desse engajamento regional enfrenta os mais variados obstáculos, que vão desde a adequação do ensino e da pesquisa às demandas do mercado de trabalho local até as incompreensões entre os agentes regionais/locais e as instituições de ensino superior, sendo que este último obstáculo está intrinsecamente relacionado aos seus compromissos incompatíveis e mesmo a políticas públicas difusas.

Uma parceria de sucesso depende fundamentalmente da compreensão mútua - entre universidades e autoridades regionais - acerca do papel que cada um desempenha na região. Sem essa compreensão de ambas as partes, a tendência natural é de se ter uma colaboração extremamente reduzida ou mesmo inexistente, sendo os trabalhos da OCDE (1997; 2007) pródigos em exemplos bem e malsucedidos. No caso daqueles bem-sucedidos, a chave do sucesso esteve baseada no fato de que os dois lados entenderam os desafios do desenvolvimento regional, as suas respectivas missões e também as limitações dentro do contexto em que ambos operavam, o que propiciou a superação dos entraves para uma colaboração mais próxima e frutífera.

A literatura, fartamente baseada em inúmeros estudos de caso, aponta para determinadas similaridades nas mais diferentes regiões no que tange especificamente ao engajamento regional das universidades, o que pode significar a adoção e a implementação de alguns “princípios universais” em qualquer região/local. Apesar disso, a eficácia dessas ações dependerá, em grande escala, dos contextos nacionais e regionais, o que inclui a consideração de alguns elementos cruciais, tais como a estrutura produtiva e a governança das regiões, as instituições, a cultura regional/local, a capacidade de empreendedorismo na região, e o financiamento e a regulação das universidades dentro do sistema de ensino superior em que estão inseridas.

## 5 Considerações finais

As recentes abordagens na literatura têm apontado para um novo papel, e que transcende as suas funções de ensino e de pesquisa, a ser desempenhado pelas universidades: o do seu engajamento regional em prol do desenvolvimento social, econômico e cultural das regiões em que elas estão inseridas, sendo este novo papel denominado Terceira Missão. Embora seja uma ferramenta de reconhecido potencial para o desenvolvimento regional, a Terceira Missão não está isenta de dificuldades na medida em que o engajamento regional das universidades envolve uma ampla gama de ações e, sobretudo, a construção de uma parceria com as autoridades regionais/locais.

Ao se lançar um olhar para o caso brasileiro, tendo como ponto de partida o seu sistema de ensino superior, pode-se verificar uma série de dificuldades, que não são triviais. Nesse sentido, os desafios para a superação desses obstáculos são



significativos. A primeira dificuldade a ser mencionada é o completo desconhecimento, por parte das universidades brasileiras, do que é Terceira Missão, o que ela significa. Esse desconhecimento acaba por reduzir sensivelmente a maior inserção das universidades nos problemas de suas regiões e, conseqüentemente, diminui o potencial do desenvolvimento delas. Portanto, as universidades devem adotar práticas de Terceira Missão e, assim, dar uma contribuição mais significativa para o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões em que estão inseridas.

Existem várias dificuldades para o estabelecimento de uma parceria mais sólida com o setor produtivo, tais como: a estrutura e a burocracia das universidades brasileiras (principalmente as públicas); as diferentes lógicas (curto x longo prazo) dos agentes e a conseqüente desconfiança mútua; a falta de uma visão compartilhada sobre o futuro desejado para a região, a sua competitividade e o próprio papel das universidades no processo de desenvolvimento regional; a resistência ideológica de boa parte dos pesquisadores das universidades em relação às parcerias inovadoras com as indústrias em que as atividades sejam direcionadas para o mercado; as pequenas, médias e grandes empresas têm uma visão limitada sobre a função das universidades para o desenvolvimento das regiões; e as políticas públicas difusas. Portanto, é fundamental a construção de uma visão sobre o futuro desejado e, ao mesmo tempo, de um projeto político para a região de modo a torná-la mais competitiva e dinâmica.

Num mundo cada vez mais baseado no conhecimento, é preciso que as universidades brasileiras, públicas e privadas, passem por uma profunda reforma com o objetivo de atender as demandas da sociedade contemporânea, cujo principal ativo é o conhecimento. Nesse sentido, elas, além das práticas de Terceira Missão, devem procurar ser mais flexíveis (ex.: contratação de professores); adotar mudanças curriculares de modo a atender as demandas do mercado de trabalho e, conseqüentemente, evitar a dissociação entre o que é ensinado nas universidades e a prática do mercado; reduzir as suas burocracias; criar incentivos para pesquisas voltadas para os aspectos regionais; fomentar um maior grau de internacionalização, e colocar ênfase na qualidade das pessoas que forma com o objetivo de aumentar as chances de empregabilidade dos formandos.

Em relação especificamente à qualidade na formação profissional, as universidades públicas brasileiras são as que efetuam a grande maioria das pesquisas no país, as que possuem os melhores cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação, não sendo outra a razão para o fato de ocuparem os melhores lugares nos rankings nacionais e internacionais. Por outro lado, as universidades privadas são as responsáveis pela formação de 75% do total de estudantes de ensino superior, ao passo que essa situação se inverte drasticamente na pós-graduação, em que elas respondem por menos de 17% das matrículas. Essa situação é preocupante na medida em que a qualidade, em geral, dos cursos de graduação das universidades



privadas fica muito a desejar. O sucesso do Brasil na sociedade do conhecimento será determinado pelo papel que as suas universidades vierem a desempenhar.

## Referências

AYDALOT, P.; KEEBLE, D. (Ed.). *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*. London: Routledge, 1988.

ATKINS, M.; DERSLEY, J.; TOMLIN, R. The Engagement of Universities in Regional Economic Regeneration and Development: a Case Study of Perspectives, *Higher Education Management*, v. 11, n. 1, p. 97-115, 1999.

BECKER, G. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

BOISIER, S. E. *El Dificil Arte de Hacer Region: Las Regiones como Actores Territoriales del Nuevo Orden Internacional*. Cusco: CBC, 1992.

COOKE, P.; BRACZYK, H.-J.; HEIDENREICH, M. *Regional Innovation Systems: the Role of Governances in a Globalized World*. London: UCL Press, 1998.

COOKE, P.; MORGAN, K. *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. London: Oxford University Press, 1998.

COOKE, P.; URANGA, M. G.; ETXEBARRIA, L. Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions. *Research Policy*, v. 26, p. 475-491, 1997.

DENMAN, B. D. What is a University in the 21st Century?, *Higher Education Management and Policy*, v. 17, n. 2, p. 1-20, 2005.

E3M (European Indicators and Ranking Methodology for University Third Mission) *Green Paper: Fostering and Measuring 'Third Mission' in Higher Education Institutions*, paper prepared by a partnership of Universities funded by the European Commission under the Lifelong Learning Program, available at: <<http://www.e3mproject.eu/>>. 2008.

FLORIDA, R. L. Toward the Learning Region, *Futures*, v. 27, n. 5, p. 527-536, 1995.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, n° 1, 5-24, 1995.

GODDARD, J. Managing University: Regional Interface, *Higher Education Management*, v. 9, n. 3, p. 7-28, 1998.

GODDARD, J. Institutional Management and Engagement with the Knowledge Society, *Higher Education Management and Policy*, v. 17, n. 2, p. 1-22, 2005.

GODDARD, J. et al. Universities, Technology and Innovation Centres and regional development: the case of the North-East of England, *Cambridge Journal of Economics*, v. 36, p. 609-627, 2012.

HOLM-NIELSEN, L. B.; THORN, K.; BRUNNER, J. J.; BALÁN, J. Regional and International Challenges to Higher Education in Latin America. In WIT, H. de; JARAMILLO, I. C.; GACEL-ÁVILA, J.; KNIGHT, J. (Ed.). *Higher Education in Latin America: The International Dimension*. Washington, D. C.: The World Bank, 2005. p. 39-70, 2005.

INEP. *Evolução do Ensino Superior: 1980 – 1998*. Brasília: INEP, 1999.



INEP. *Relatório de Gestão 2004*. Brasília: INEP, 2004.

INEP. *Censo da Educação Superior: 2010 – Resumo Técnico*. Brasília: INEP, 2012.

LUNDVALL, B.-A. (Ed.) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter, 1992.

LUNDVALL, B.-A. The University in the Learning Economy, DRUID working paper n° 02-6, Aalborg: Aalborg University, 2002.

MINCER, J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *The Journal of Political Economy*, v. LXVI, n. 4, p. 281-302, 1958.

MORGAN, K. The Learning Regions: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies*, v. 31, n. 5, p. 491-503, 1997.

OCDE. *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*. Paris: IMHE/OECD, 1999.

OCDE. *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*. Paris: OCDE, 2007.

PÉREZ, C.; SOETE, L. Catching up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity. In: DOSI, G. et al. (Ed.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

SCHULTZ, T. W. Investment in Human Capital, *American Economic Review*, v. 51, p. 1-17, 1961.

SCHULTZ, T. W. *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press, 1963.

SCHULTZ, T. W. *Investment in Human Capital: The Role of Education and Research*. New York: Free Press/Macmillan, 1971.

SMITH, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund., 1981.



# CONTRIBUIÇÃO DOS COREDES/RS PARA O DEBATE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL<sup>1</sup>

*Pedro Silveira Bandeira*

## Introdução

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES/RS), criados em 1991 e institucionalizados pela Lei Estadual No 10.283, de 17/10/94, atuam há mais de vinte anos na articulação e mobilização dos atores da sociedade civil das regiões do Rio Grande do Sul, tendo como meta a promoção do desenvolvimento. Com esse objetivo, têm sido participantes ativos dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL, colaborando com a atuação do Ministério da Integração Nacional (MI) desde o surgimento, há mais de uma década, do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

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

## 1 Evolução e situação atual da política regional no Brasil

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

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





exclusivamente no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste.

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

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

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

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

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



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

Bachtler e Yull (2001) descrevem de forma bastante sintética essa mudança de paradigma ocorrida nas políticas regionais:

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

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

Cabe registrar que a atuação dos COREDEs/RS, ao promover a articulação e mobilização dos atores sociais e econômicos das regiões do Rio Grande do Sul para



a promoção do desenvolvimento, tornando possível que esses atores interajam de forma organizada com as instâncias governamentais, contribui de forma decisiva para viabilizar ações que se enquadram na concepção do novo paradigma. Os COREDEs/RS enquadram-se no que recomenda um documento da OECD sobre as economias locais no contexto da globalização, onde é afirmado que:

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

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

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

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

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

Os Fundos Constitucionais e Regionais atualmente em operação, cujas características estão claramente associadas ao antigo paradigma de políticas regionais, destinam-se exclusivamente às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-



Oeste, e financiam apenas empresas. Além disso, só essas macrorregiões contam com estruturas técnico-administrativas encarregadas da gestão das ações da política regional, as Superintendências Regionais SUDAM, SUDENE (Leis Complementares nº 124 e 125/2007), e SUDECO (Lei Complementar nº 129/2009).

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

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

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

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

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



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

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

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

Na atualidade, uma das manifestações mais contundentes dessas externalidades negativas é o elevado grau de congestionamento das vias urbanas das metrópoles brasileiras, que não apenas gera prejuízos econômicos para as empresas, ao dificultar a movimentação de cargas, mas também afeta negativamente a qualidade de vida da população, elevando o tempo gasto em deslocamentos. Segundo dados do Censo de 2010, uma parcela expressiva dos moradores das principais regiões metropolitanas





já gastava, nesse ano, mais de duas horas por dia em deslocamentos de ida e volta entre suas residências e locais de trabalho. O aumento da demora nos deslocamentos afeta severamente a qualidade de vida dos indivíduos, consumindo tempo que poderia ser utilizado em atividades como o descanso, o estudo ou o convívio com a família. Em um cenário de falta de recursos para promover os volumosos investimentos necessários para melhorar de forma significativa a mobilidade urbana, em especial nos grandes centros, tal situação tende a agravar-se ainda mais no futuro.

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

## 2 As propostas dos COREDEs/RS

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

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





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

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

## **2.1 Eixo das desigualdades regionais e critérios de elegibilidade**

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



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

Nesta nova etapa, define-se como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo. Essas áreas serão denominadas de Regiões Elegíveis da PNDR. Não são, portanto, objeto da política regional brasileira, as regiões de Alta Renda do Sul e Sudeste. Isto porque o objeto da PNDR, como já explicitado neste documento, é exatamente reduzir a grande distância que separa estes dois conjuntos de territórios no País, através da promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas.<sup>8</sup>

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

O objetivo da PNDR, portanto, é duplo:

- I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.
- II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.<sup>9</sup>

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

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



tratamento diferenciado.

Isso seria, no mínimo, incoerente com a definição de objetivos proposta no documento para a política, que afirma que a política terá como objetivo reduzir tanto as desigualdades inter quanto as intrarregionais. Certamente os nordestinos nascidos em algum pequeno município de uma região pobre e estagnada do interior não têm as mesmas “condições de acesso [...] justo e equilibrado aos bens e serviços públicos” que os nativos dos bairros de alta renda das capitais. Um eventual abandono da ideia de que deve ser dado tratamento diferenciado para as áreas mais carentes que existem dentro do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste implica, além disso, em ignorar um dos avanços mais significativos na compreensão da “questão regional” brasileira das últimas décadas, que foi a constatação da crescente heterogeneidade interna dessas macrorregiões, onde passaram a despontar novos polos dinâmicos em meio a áreas pobres e estagnadas.

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

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

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



Fica evidente que caso se pretenda que a política regional seja realmente “nacional” – na prática e não apenas no discurso – e possa atingir efetivamente outras áreas do país que não apenas o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, o conceito do que é uma “região com problemas” deve ser ampliado, não se restringindo à dimensão “pobreza-riqueza” e incorporando também a questão do dinamismo, avaliado de forma mais adequada do que pelo crescimento do PIB.

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

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

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



Regiões cuja economia é muito dependente do setor primário, cuja fronteira agrícola esteja esgotada e onde não ocorreu mudança estrutural significativa, com aumento da importância de cadeias produtivas de maiores encadeamentos locais e maior capacidade de agregação de valor, são as mais suscetíveis a erros de classificação na dimensão dinamismo-estagnação. Essas regiões, que normalmente tenderiam a ser consideradas “estagnadas”, podem ser incorretamente classificadas como dinâmicas caso o ano inicial do período de cálculo tenha sido desfavorável para a agricultura local e o ano final tenha sido de colheita abundante. Por outro lado, regiões onde ocorre expansão da fronteira agrícola, ou onde há mudança estrutural positiva intensa e rápida, dificilmente deixarão de ser consideradas dinâmicas por esse motivo.

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

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

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





**Tabela 1 - Crescimento Nominal do PIB do Brasil e das Microrregiões do Rio Grande do Sul nos períodos 1996-2004, 1996-2005 e 1996-2006**

Micro-região	Variação % 96 - 04	Variação % 96 - 05	Variação % 96 - 06
Santa Rosa	34,93	16,97	26,12
Três Passos	75,35	29,26	30,12
Frederico Westphalen	37,95	25,85	44,22
Erechim	29,24	18,75	28,09
Sananduva	69,90	36,32	69,98
Cerro Largo	40,46	38,64	51,61
Santo Ângelo	20,37	5,64	21,56
Ijuí	57,25	32,16	39,90
Carazinho	39,51	11,29	33,28
Passo Fundo	52,88	39,62	50,42
Cruz Alta	77,29	29,28	65,73
Não-Me-Toque	120,08	62,57	87,58
Soledade	41,97	27,41	44,11
Guaporé	78,01	75,09	81,18
Vacaria	25,96	14,36	37,71
Caxias do Sul	34,63	37,73	35,14
Santiago	49,97	17,82	50,50
Santa Maria	9,89	6,05	14,02
Restinga Seca	52,74	27,66	40,47
Santa Cruz do Sul	65,79	57,43	55,90
Lajeado-Estrela	46,62	40,08	41,22
Cachoeira do Sul	22,73	10,76	17,42
Montenegro	48,20	42,43	39,92
Gramado-Canela	29,97	28,25	26,23
São Jerônimo	126,35	126,87	100,34
Porto Alegre	4,45	8,56	9,19
Osório	71,17	70,66	77,92
Camaquã	48,24	25,88	24,61
Campanha Ocidental	33,12	35,05	51,03
Campanha Central	14,36	9,11	13,30
Campanha Meridional	24,06	10,94	10,93
Serras de Sudeste	25,32	17,69	13,46
Pelotas	7,30	3,89	7,48
Jaguarão	-2,55	-8,36	-3,85
Litoral Lagunar	82,66	57,62	68,15
Brasil	38,65	43,03	48,69

Fonte dos Dados Brutos: IPEADATA.

Nota: Valores inferiores à média nacional indicados em vermelho.



Alguns dos resultados que constam da Tabela 1 são bastante surpreendentes para um observador que esteja familiarizado com a economia do Rio Grande do Sul, pois uma das microrregiões do estado que é unanimemente considerada dinâmica – a de Caxias do Sul – seria classificada como estagnada em todos os três casos, pois seu crescimento foi sempre inferior à média nacional.

Um balanço das três opções mostra que apenas 6 microrregiões gaúchas teriam sido classificadas como dinâmicas nas três opções, com crescimento sempre superior à média nacional. Outras 15 teriam sido sempre consideradas estagnadas, por apresentarem crescimento sempre menor que o do PIB do país. No entanto, para 14 microrregiões, a classificação variou de acordo com a escolha do ano final: 5 foram dinâmicas em dois casos e 9 em apenas um.

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

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

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

Por outro lado, os níveis de precipitação nos anos finais utilizados no exercício foram, aparentemente, favoráveis no Nordeste. O verão de 2004 foi, inclusive, de chuvas abundantes na região, garantindo a formação de reservas de água suficientes



para suprir as áreas atendidas pelas principais represas nordestinas pelos dois anos seguintes, como registra matéria publicada em um boletim eletrônico do Ministério do Meio Ambiente em 11/02/2004:

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

Segundo dados da ANA, reservatórios como o de Orós e Banabuiú, no Ceará, Armando Ribeiro Gonçalves e Santa Cruz, no Rio Grande do Norte, Curemas Mãe D Água e Epitácio Pessoa, na Paraíba, Jucazinho e Eng. Francisco Sabóia, em Pernambuco, estão com sua capacidade máxima de acumulação. Orós não enchia há 15 anos, afirmou o engenheiro Joaquim Gondim, da Superintendência de Usos Múltiplos da ANA.

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

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

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

Tais constatações ressaltam a necessidade de um esforço no sentido de definir



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

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

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

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

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

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



**Tabela 2 - Evolução Demográfica do Brasil e das Microregiões do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2010**

Micro-região	População 2000	População 2010	Varição Absoluta 2000-2010	Varição % 2000-2010
Santa Rosa	161.560	157.276	-4.284	-2,65
Três Passos	150.743	143.794	-6.949	-4,61
Frederico Westphalen	184.762	174.605	-10.157	-5,50
Erechim	213.075	211.653	-1.422	-0,67
Sananduva	62.940	60.636	-2.304	-3,66
Cerro Largo	69.972	66.065	-3.907	-5,58
Santo Ângelo	209.172	196.971	-12.201	-5,83
Ijuí	180.522	183.920	3.398	1,88
Carazinho	158.949	159.953	1.004	0,63
Passo Fundo	300.357	327.703	27.346	9,10
Cruz Alta	155.085	150.223	-4.862	-3,14
Não-Me-Toque	39.461	42.221	2.760	6,99
Soledade	73.090	71.490	-1.600	-2,19
Guaporé	115.738	127.249	11.511	9,95
Vacaria	153.725	157.337	3.612	2,35
Caxias do Sul	653.655	769.617	115.962	17,74
Santiago	110.815	110.682	-133	-0,12
Santa Maria	349.424	363.016	13.592	3,89
Restinga Seca	66.319	63.240	-3.079	-4,64
Santa Cruz do Sul	298.596	320.312	21.716	7,27
Lajeado-Estrela	277.086	305.560	28.474	10,28
Cachoeira do Sul	157.275	152.969	-4.306	-2,74
Montenegro	177.541	202.517	24.976	14,07
Gramado-Canela	259.837	296.581	36.744	14,14
São Jerônimo	131.844	143.608	11.764	8,92
Porto Alegre	3.425.044	3.628.029	202.985	5,93
Osório	285.788	341.119	55.331	19,36
Camaquã	123.400	130.448	7.048	5,71
Campanha Ocidental	380.314	364.249	-16.065	-4,22
Campanha Central	194.156	184.948	-9.208	-4,74
Campanha Meridional	172.645	173.808	1.163	0,67
Serras de Sudeste	114.979	116.423	1.444	1,26
Pelotas	473.386	482.915	9.529	2,01
Jaguarão	57.732	53.154	-4.578	-7,93
Litoral Lagunar	248.811	259.638	10.827	4,35
Rio Grande do Sul	10.187.798	10.693.929	506.131	4,97
Brasil	169.799.170	190.755.799	20.956.629	12,34

Fonte dos Dados Brutos: IPEADATA.

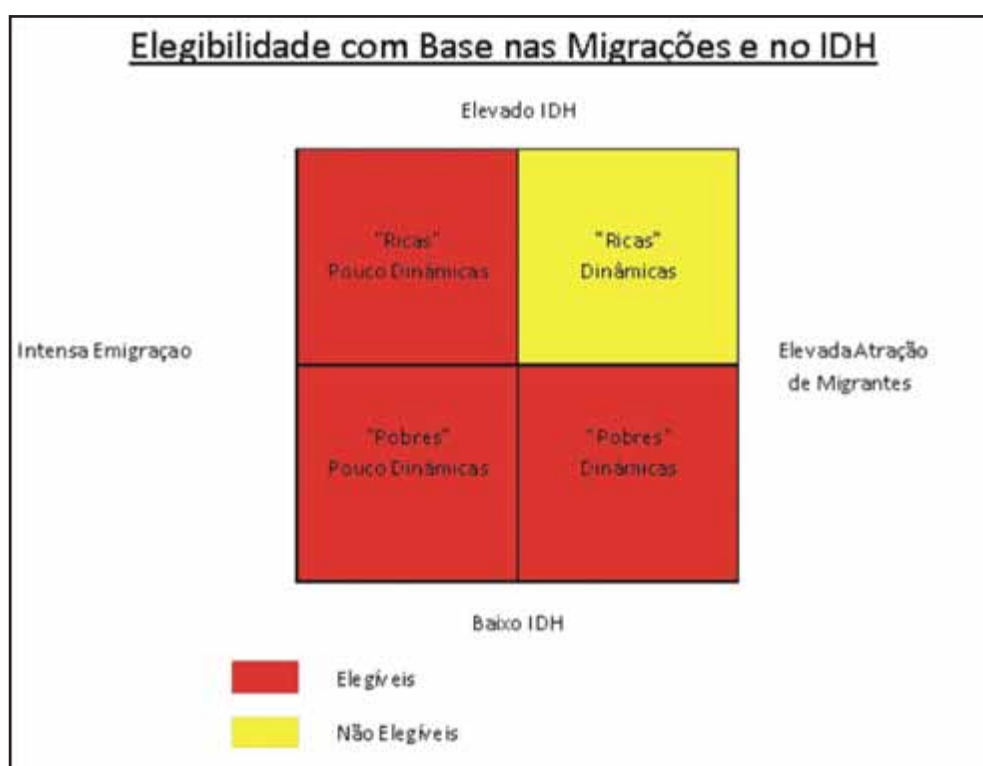
Nota: Valores negativos em vermelho e taxas inferiores à média nacional em azul.

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

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

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

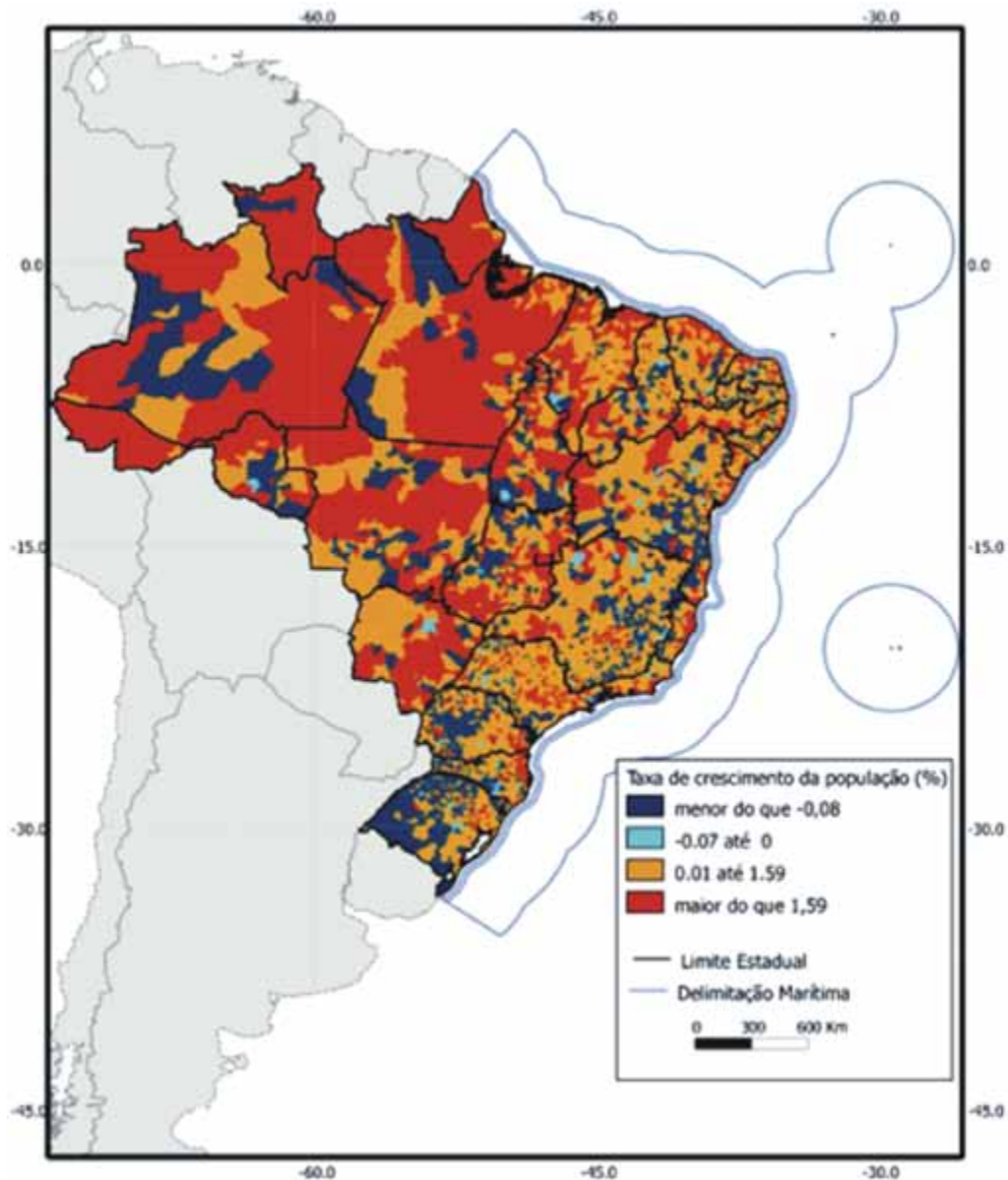
**Gráfico I**



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

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



**Mapa 1 - Reflexões Sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil**

Fonte: IBGE (2011)

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

Além das áreas beneficiadas pelos critérios desta nova tipologia, os COREDES/RS consideram que devem continuar elegíveis as áreas que atualmente são objeto de programas especiais do Ministério da Integração, como a Faixa de Fronteira, as Mesorregiões e o Semiárido, conforme consta do documento elaborado para servir



de referência à Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

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

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

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

## **2.2 Eixo da governança, participação e diálogo federativo**

Os COREDEs/RS defendem a revitalização das várias políticas relacionadas com a gestão do território. Devem ser retomados os esforços da administração federal no sentido de basear as ações governamentais em uma visão estratégica do território nacional, o que envolve, entre outras iniciativas, a) elevar o grau de prioridade da política regional, dotando-a de instrumentos adequados para torná-la efetivamente capaz de promover o desenvolvimento das regiões pobres e menos dinâmicas, b) regionalizar os Planos Plurianuais de Investimentos da União, baseando-os em estudos que proporcionem um marco de referência estratégico territorializado, c) revitalizar o planejamento das Regiões Metropolitanas e seu entorno, e d) retomar os trabalhos no



sentido de dotar o Brasil de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

De uma maneira geral, deve-se avançar na regionalização de todas as peças de planejamento da administração federal, como os PPAs e o Orçamento, bem como os Balanços da União, de forma a tornar transparentes as eventuais diferenças de tratamento entre regiões. Os estados também devem ser estimulados a regionalizar seu planejamento, seus orçamentos e balanços.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Deve-se reiterar, por esses motivos, e tendo em vista a correta preocupação do Ministério no sentido de integrar as administrações estaduais à gestão da política regional, que é importante que a legislação condicione o acesso aos recursos da política à implantação dessas organizações pelos estados, conferindo-lhes papel deliberativo, definindo a sua composição necessariamente plural, com ampla representação da sociedade civil, de instituições de ensino superior e das administrações locais, e contando com autonomia operacional e de deliberação.



A Lei Estadual No 10.283, de 17/10/94, que institucionalizou os COREDEs no Rio Grande do Sul, pode servir de modelo para alguns aspectos dessa legislação. Além disso, essas organizações podem (e devem) constituir uma importante base de apoio para pressionar as instâncias políticas no sentido de aumentar o grau de prioridade da política regional na agenda do governo.

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

Os COREDEs/RS defendem a revitalização dos Programas de Mesorregiões, apoiando a proposta de sua integração com os Territórios da Cidadania (TC), com adequação das suas coordenações, desde que as agendas dos TCs sejam ampliadas, indo além do seu foco no rural e na inclusão das camadas mais carentes da população. Conforme uma apresentação contida no site do programa, os objetivos dos Territórios da Cidadania são:

Objetivo Geral:

- Superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Objetivos Específicos:

- Inclusão produtiva das populações pobres dos territórios;
- Busca da universalização de programas básicos de cidadania;
- Planejamento e integração de políticas públicas;
- Ampliação da participação social.<sup>18</sup>

Existe o risco de que não ocorra essa ampliação de escopo, de forma a abranger outros temas relevantes para o desenvolvimento regional, e que a pretendida integração do PROMESO com um programa muito melhor financiado e ligado a um Ministério influente no contexto da administração federal possa se transformar, na prática, no abandono puro e simples dos Programas de Mesorregiões. Cabe lembrar que as Mesorregiões gaúchas incluídas no PROMESO abrangem centros urbanos de porte significativo e têm partes expressivas de suas economias ligadas a atividades não agrícolas.

Os COREDEs/RS consideram, também, que é necessário fortalecer o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ajustando os dispositivos



legais pertinentes de forma a adaptá-los às características diferenciadas de cada um dos Arcos que compõem essa Faixa. Tal ajustamento é indispensável para evitar que algumas disposições restritivas que são necessárias e adequadas para proteger regiões pouco povoadas se constituam em entraves ao desenvolvimento de áreas de grande densidade de ocupação, como é o caso das situadas no Rio Grande do Sul.

### **2.3 Eixo do financiamento do desenvolvimento regional**

Com relação ao Eixo Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional, os COREDEs/RS consideram fundamental que seja viabilizada a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com volume adequado de recursos, para que finalmente seja possível completar o processo de modernização da política regional brasileira que a PNDR de 2007 tentou promover.

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

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

### **2.4 Eixo dos vetores de desenvolvimento regional sustentável**

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

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

2.4.2 **Apoio Federal para a Qualificação do Ensino Fundamental e Médio nas Áreas Elegíveis da Política Regional;**

2.4.3 **Priorização das Áreas Elegíveis da Política Regional na Expansão da Rede Federal de Ensino:** Os territórios enquadrados nos critérios de elegibilidade



da política regional devem ser priorizados nos planos de expansão das redes federais de educação superior e de ensino profissional e tecnológico (EPT). Deve-se aprofundar o processo de interiorização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e das Universidades Federais, especialmente nas regiões que ainda sejam carentes de maior oferta de vagas em cursos universitários, priorizando cursos de áreas tecnológicas que, por seu custo elevado, normalmente não são oferecidos por instituições privadas ou comunitárias.

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

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

2.4.6 Ensino e Pesquisa para o Fortalecimento dos Sistemas Locais de Produção: Da mesma forma, os COREDEs/RS apoiam que, nessas regiões, a rede de ensino e pesquisa seja orientada para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando especialmente a inclusão produtiva e o desenvolvimento social. Devem ser estruturadas Redes Regionais de Inovação, articulando Universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de atividades estratégicas para o desenvolvimento sustentável.

## **Considerações finais**

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





## Notas

- <sup>1</sup> Este texto é uma versão ajustada, corrigida e substancialmente ampliada de um documento breve elaborado para servir de orientação aos membros dos Conselhos Regionais em sua participação na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre em 25 e 26 de Setembro de 2012, como etapa estadual da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional. O OBSERVA-DR agradece ao Ministério da Integração Nacional à autorização para publicação nesta coletânea deste texto, originalmente publicado na Revista Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea. Edição Especial, Brasília-DF. Março, 2013, p.136-155.
- <sup>2</sup> Amin (1998).
- <sup>3</sup> Bachtler; Yuill (2001), p. 6. Todas as citações de autores estrangeiros aqui incluídas foram traduzidas para o português pelos autores deste texto.
- <sup>4</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (1995).
- <sup>5</sup> Um exemplo clássico dessa constatação é o artigo “Nordeste, Nordeste, Que Nordeste?” de Tânia Bacelar de Araújo, de 1995, que mostrava as crescentes diferenças internas do território da região nordeste, foco preferencial da política regional brasileira do período. (ARAÚJO - 1995).
- <sup>6</sup> Há alguns anos, um dos mais importantes estudiosos da questão regional brasileira descreveu adequadamente a situação do planejamento regional no país, ao dar o seguinte título emblemático a um artigo de sua autoria: “O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis”. - Azzoni (2007).
- <sup>7</sup> Ver BNDES/consorcio Brasileira (2000), consórcio monitor group e Boucinhas; Campos (2002) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008).
- <sup>8</sup> Ministério da Integração Nacional (2012), p. 23.
- <sup>9</sup> Ministério da Integração Nacional (2012), p. 29.
- <sup>10</sup> Mesmo passando por um momento de incerteza quanto às suas perspectivas, devido à conjugação de um contexto de crise financeira com os problemas causados pela inclusão de países do leste europeu, a política regional europeia continua a ser uma referência central sobre o tema e fonte de lições úteis para países como o Brasil no que se refere a aspectos metodológicos e operacionais.
- <sup>11</sup> O endereço <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)> disponibiliza informações sobre a política regional europeia.
- <sup>12</sup> É provável que, em um futuro não muito distante, o problema da queda de população se manifeste de forma mais acentuada em outras regiões pouco dinâmicas do país, à medida que as taxas de fecundidade se reduzam mais nessas regiões, atingindo os atuais níveis do Sul e do Sudeste.
- <sup>13</sup> Na verdade, parecem opções tão óbvias que talvez possa até causar estranheza o fato de que alguém esteja contestando sua utilização.
- <sup>14</sup> OECD (2001), p. 203.
- <sup>15</sup> OECD (2001), p. 32.
- <sup>16</sup> Boisier (1995), p. 47-48.
- <sup>17</sup> O governo federal deve introduzir legislação nesse sentido, exigindo que os estados criem essas instâncias como condição para acesso aos recursos da política regional, e atribuindo-lhes papéis no modelo de governança da política.
- <sup>18</sup> Slide no 3 da “Apresentação sobre o Programa Territórios da Cidadania”, disponível na Internet, em 14 de outubro de 2012 no endereço.



## Referências

- AMIN, Ash. An Institutional Perspective on Regional Economic Development, trabalho apresentado no Economic Geography Research Group Seminar 'Institutions and Governance', realizado em 3 de julho de 1998 pelo Departamento de Geografia da UCL, em Londres, 1998. Disponível em: <<http://www.egrg.org.uk/pdfs/amin.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2009.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes, Que Nordeste? In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil), FUNDAP, São Paulo: Ed. UNESP, p. 125–56, 1995. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>>. Acesso em: 28 mar. 2010.
- AZZONI, Carlos R. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.
- BACHTLER J.; YUILL, D. Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm, *Regional and Industrial Policy Research Paper* n. 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2001.
- BNDES/CONSORCIO BRASILIANA. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - Relatório Síntese, Programa Brasil em Ação. Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento/Ministério do Orçamento e Gestão, 2000.
- BOISIER, Sergio. *Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público*. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL (Documento CPRD -95), 1995.
- CONSÓRCIO MONITOR GROUP e BOUCINHAS; CAMPOS. Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.
- IBGE. *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- MINISTÉRIODAINTEGRAÇÃONACIONAL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência, 2012.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, Brasília, MPOG, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3558&cat=156&sec=10>>. Acesso em: 25 mar. 2010.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995) – Local Economies and Globalization, sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema “Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform”, realizada em Paris em 3 e 4 de Maio de 1993.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Territorial Outlook – Territorial Economy - 2001 Edition. Paris: OECD, 2001.



## **SOBRE OS AUTORES**

### **Ângela Cristina Trevisan Felippi**

Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2006), mestre em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000) e graduada em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria (1990) e em História pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Imaculada Conceição (1991). Professora adjunta da Universidade de Santa Cruz do Sul, do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Departamento de Comunicação. Tem experiência profissional na área de jornalismo. Na universidade, atua principalmente nos seguintes temas: jornalismo, assessoria de imprensa, comunicação e política, desenvolvimento regional, identidade cultural e discurso.

Email: [angelafe@unisc.br](mailto:angelafe@unisc.br)

### **Cássio Frederico Camargo Rolim**

Doutorado em Economia pela Faculdade de Economia e Administração Universidade de São Paulo em 1990. Atualmente é professor titular do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR, Diretor da Associação Brasileira de Estudos Regionais. Atua na área de Economia, com ênfase em Economia Regional.

Email: [cassio.rolim@terra.com.br](mailto:cassio.rolim@terra.com.br)

### **Guilherme Mendes Resende**

É PhD em economia regional pela London School of Economics and Political Science (LSE-University of London) (2011), economista e possui mestrado em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG (2005). Pesquisador concursado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2004, onde atualmente é Coordenador de Estudos Regionais da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Tem experiência na área de planejamento e desenvolvimento regional e urbano e avaliação de políticas públicas, tendo vários trabalhos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais.

Email: [guilherme.resende@ipea.gov.br](mailto:guilherme.resende@ipea.gov.br)

### **Heleniza Ávila Campos**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1988), mestrado em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1995), doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999). Atualmente está vinculada como professor adjunto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.



Tem experiência na área de Geografia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, planejamento urbano e regional e patrimônio.

Email: heleniza.campos@ufrgs.br

### **José Elmar Feger**

Graduado em Administração de Empresas pela Fundação Universidade do Contestado (1983), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (2002) e doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz - Unisc, de Santa Cruz do Sul - RS (2010). Atualmente é professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR atuando como colaborador no Mestrado Acadêmico em Turismo, pesquisador do GEPTA - Grupo de Estudos e Pesquisas em Tecnologia Aplicada na linha de pesquisa Gestão da Informação e Aplicações Tecnológicas. Possui experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Pequenas Empresas e Gestão de Projetos. Em pesquisa atua preferencialmente com os seguintes temas: turismo, desenvolvimento regional, empreendedorismo, qualidade em serviços e competitividade.

Email: josefeger@gmail.com

### **Maurício Aguiar Serra**

Doutor pela London School of Economics and Political Science (1997). Foi professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), editor da Revista de Economia e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE/UFPR). Atualmente é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) onde integra os Núcleos de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) e o de Economia Agrícola (NEA). Secretário Executivo da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), e Diretor da Sociedade Brasileira de Econometria (SEB). Tem trabalhado em diversos projetos acadêmicos e institucionais relacionados às áreas de seu interesse: Economia Regional, Economia do Meio Ambiente, Economia Institucional e Economia Industrial.

Email: mserra@eco.unicamp.br

### **Pedro Silveira Bandeira**

Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1971), graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1973), mestrado em economia pela UFRGS (1978), mestrado em Economia pela New School for Social Research (1982) e doutorado em Ciência Econômica pela UFRGS (2003). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia urbana e regional.

E-mail: pedroban@orion.ufrgs.br



**Rogério Leandro Lima da Silveira**

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do Grupo de Pesquisa Organização do Espaço Urbano e Regional (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Possui experiência como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, urbanização, periferia urbana, redes e organização territorial.

Email: rlls@unisc.br

**Virginia Elisabeta Etges**

Com formação em Geografia, possui mestrado em Geografia Humana (1990) - USP/SP, doutorado em Geografia Humana (1997) - USP/SP e Pós-Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlin. Atua como docente no Curso de Geografia e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Sua atividade de pesquisa está voltada a temas de ordenamento do território e desenvolvimento regional.

Email: etges@unisc.br







Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado

