

# POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REPERCUSSÕES NO RIO GRANDE DO SUL

*National Policy for Regional Development and its repercussions in Rio Grande do Sul State*

Antonio Paulo Cargnin \*

## Resumo

Após uma década de sua implementação, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) passa por um momento de revisão, com o intuito de trazê-la para uma posição de maior destaque entre as políticas governamentais. Alinhado a esse propósito, o presente artigo tem como objetivo avaliar as repercussões territoriais da PNDR no Estado do Rio Grande do Sul e apontar elementos para sua continuidade. Primeiramente, foi realizada uma análise da Política e dos programas com maior incidência no território gaúcho: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A seguir, foram avaliados os resultados já alcançados por esses programas e identificadas possíveis repercussões no território e na organização dos atores envolvidos. O artigo é finalizado com algumas considerações sobre os resultados e sobre o futuro da PNDR.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento Regional; Planejamento Territorial; Políticas Públicas.

## Abstract

After a decade of its implementation, the National Policy for Regional Development (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) is being reviewed, with the purpose of placing it among the most prominent government policies. Aligned to this purpose, this article aims at evaluating the territorial effects of PNDR in Rio Grande do Sul State and indicating elements to its continuity. First, an analysis of the policy and programs with a higher incidence in the state was performed: the Program for Promotion of Sustainability of Sub-Regional Spaces (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO) and the Program for the Development of the Frontier Strip (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF). Afterwards, the results achieved by these programs were assessed and possible repercussions in the territory and in the organization of stakeholders were identified. The article ends with some considerations about the results and the future of PNDR.

**Key words:** Regional Development; Territorial Planning; Public Policies.

## Resumen

Después de una década de vigencia, la Política Nacional de Desarrollo Regional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) se encuentra en proceso de revisión con el fin de ponerla en una posición de mayor importancia. El presente artículo pretende evaluar las repercusiones territoriales de la PNDR en el estado de Rio Grande do Sul y señalar elementos para la continuidad. En primer lugar, se realizó una análisis de los programas con una mayor incidencia en el territorio: el Programa de Promoción de Espacios Sostenibilidad Subregionales (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO) y el Programa para el Desarrollo de la Franja Fronteriza (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF). A continuación, se evaluaron los resultados ya alcanzados por estos programas y se identificaron posibles repercusiones en el territorio. El artículo termina con algunas consideraciones sobre los resultados y el futuro de la PNDR.

**Palabras clave:** Desarrollo Regional; Planificación Territorial; Políticas Públicas.

(\*) Doutor em Geografia Pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Rua Borges de Medeiros, 1501 - 9º andar, sala 16, CEP: 90119-900 - Porto Alegre (RS), Brasil. Tel: (+55 51) 32881483 - apcargnin@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A intenção de revisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi enunciada formalmente no final do ano de 2010, em documento publicado pelo Ministério da Integração Nacional (MI). A partir de 2012, esse processo teve continuidade com a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), concluída em Brasília na semana de 19 a 22 de março de 2013. A Conferência propôs um amplo debate nacional para a elaboração de princípios e diretrizes para uma nova Política, visando elevá-la a uma posição de maior destaque junto ao planejamento governamental.

Atento a esse processo, este artigo tem por finalidade analisar os principais aspectos da PNDR e identificar suas repercussões no território do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, foram analisados os principais instrumentos que incidiram sobre o território gaúcho organizados pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Além disso, busca incorporar o debate recente sobre a atualização da Política, proposto pelo MI na I CNDR, especialmente no que se refere à inserção da Região Sul do Brasil na referida Política.

O processo de elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, há tempos reivindicado pelos meios acadêmicos e efetivamente iniciado no ano de 2003, trouxe a preocupação com essa temática para um lugar de relativo destaque no âmbito nacional. Isso ocorreu depois de um longo período, no qual o planejamento, de modo geral, foi relegado a um segundo plano, sobretudo durante o período conhecido como “década perdida”, quando a crise da economia brasileira monopolizou a atenção para as questões de curto prazo e impôs o domínio da política monetária, voltada ao combate à inflação. No que se refere à dimensão territorial, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 já havia dado indícios dessa retomada quando definiu, dentre as competências da União, a de elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território e, também, estabeleceu entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais. A Constituição também criou os Fundos Constitucionais, que passaram a destinar três por cento do resultado da arrecadação dos impostos sobre rendimentos e produtos industrializados para financiamento dos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Entretanto, o longo período em que essa pauta esteve fora da agenda governamental provocou graves consequências. Esse quadro pode ser mais bem compreendido se fizermos um breve resgate sobre alguns aspectos que levaram ao desmantelamento do aparato estatal destinado a essa temática, ocorrido principalmente nos anos 80 e 90. Nesse período, houve uma intensa campanha em favor da diminuição do Estado, que assumiu um papel mais voltado ao controle e regulação. As instituições voltadas ao planejamento territorial e a o desenvolvimento regional, que apresentavam sérios problemas de ineficiência e má gestão dos recursos públicos, foram sucateadas e, mais tarde, suprimidas, como no caso – emblemático – das superintendências de desenvolvimento regional. Da mesma forma, como argumenta Azzoni (2007), o corpo técnico dessas instituições, com poucas exceções, foi esvaziado, e os órgãos executivos ligados à área passaram a orbitar distantes do centro de poder.

Convém assinalar que a desvalorização do planejamento, de forma geral, foi parte de um processo mais amplo de reestruturação capitalista que culminou com a substituição do modelo keynesiano/fordista que vigorava desde o início do século. Em seu lugar houve a ascensão de um novo sistema de organização baseado na flexibilidade do capital, de processos de trabalho, do mercado de trabalho e dos produtos, de acordo com novos padrões de consumo (HARVEY, 1993; LIPIETZ, 1989).

Assim, não por acaso, a valorização do planejamento territorial sob a égide da construção de uma política nacional coincide, também, com o esmaecimento de uma onda liberal marcada pelo ideal da redução do tamanho do Estado. Em certa medida, pode-se atribuir a ascensão do sistema de



organização flexível, com a produção orientada para segmentos específicos de consumo e a mudança na estrutura e no papel do Estado, ao surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento regional. Identificou-se a oportunidade de os territórios, não articulados por um projeto de desenvolvimento nacional, inserirem-se competitivamente no mercado. Nessa perspectiva, as “regiões ganhadoras” seriam as que conseguissem se inserir competitivamente na ordem econômica globalizada. No que tange às políticas de desenvolvimento regional, esse modo de pensar significou uma ênfase quase que exclusiva no desenvolvimento “local”, em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais (VAINER, 2007; AMIN, 2007; SANTOS, 2006).

Foi a partir da estabilidade econômica, alcançada no início da década de 90, que foram criadas as condições para a retomada do planejamento. A necessidade de se repensar o futuro do País veio acompanhada da urgência em repensar a dimensão territorial. Nesse sentido, um dos primeiros esforços para recuperar a temática foi a contratação do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Seguiu-se a criação do programa de atenção às “Regiões Diferenciadas” no ano de 1998 e, no ano seguinte, a criação do Ministério da Integração Nacional (MI). A esses marcos simbólicos, pode ser somado o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

A partir de 2003, as discussões sobre a questão territorial foram retomadas na esfera nacional, apoiadas em dois vetores principais: a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A PNOT pode ser considerada como uma política mais ampla, que tem como objetivo maior a garantia da integração nacional, tratando dos grandes temas do ordenamento territorial, diretiva ou de coordenação. É importante registrar que, mesmo tendo iniciado em um mesmo período e, em alguns aspectos, tendo influenciado a construção da PNDR, a discussão da PNOT ainda. Já a PNDR passou a tratar da redução das desigualdades regionais, historicamente construídas durante a formação territorial do País e agravadas pela dinâmica dos mercados. Assim, após um longo período de debates, a PNDR foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Atualmente, com a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), a Política encontra-se em processo de revisão. A Conferência constituiu-se em um grande debate nacional sobre a política regional, tendo sido finalizada em evento realizado em Brasília no período de 19 a 22 de março de 2013. O evento foi precedido de conferências Estaduais e Macrorregionais, aprovando princípios e diretrizes para a reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Embora não exista um consenso sobre as bases que fundamentam o sucesso ou o insucesso das regiões, de modo geral podemos aceitar que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento. Isso porque fazem parte da essência do modelo de produção e suas marcas podem ser reconhecidas no território nas diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares (SMITH, 1988; SOJA, 1993; HARVEY, 1993; 2011).

Entretanto, sua persistência ou seu agravamento até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação com a totalidade do território. A forma como se tem enfrentado esse problema tem variado de acordo com o papel desempenhado pelo Estado e sua capacidade de propor soluções para um problema que é extremamente complexo.

Nesse sentido, a retomada do debate sobre a integração nacional e a instituição da PNDR ocorreu tendo como pano de fundo a preocupação com o equilíbrio do desenvolvimento territorial e a argumentação em favor de um posicionamento mais incisivo do Estado diante de problemas resultantes do funcionamento do sistema econômico. A proposição não tratava apenas da distinção



entre riqueza e pobreza, objeto de outras políticas governamentais, mas propunha uma abordagem que privilegiasse a recuperação de territórios que têm sido colocados à margem do processo de desenvolvimento.

Um dos elementos primordiais da Política é a definição da sua tipologia, que serve de base para a identificação dos territórios priorizados. Os critérios de elegibilidade definidos pela tipologia orientam as estratégias de intervenção nas diferentes escalas e, no caso da PNDR, se constituem na combinação de dois indicadores básicos de renda e dinamismo, publicados pelo IBGE: o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante.

Na PNDR, esses indicadores foram analisados por microrregiões geográficas, à exceção dos estados do Norte, cujos municípios apresentam grandes dimensões territoriais e resultaram em uma tipologia que classifica as diferentes microrregiões ou municípios em quatro categorias regionais: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. As microrregiões compreendidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda foram definidas como prioritárias na gênese da PNDR. Embora abranja todo o território brasileiro, a tipologia nacional da Política deixa claro que a estratégia nacional de desenvolvimento regional prioriza as grandes regiões historicamente marginalizadas na escala nacional que, a saber, são o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste.

Ainda na escala sub-regional, e de forma prioritária, a PNDR passou a atuar pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, utilizando o recorte territorial das Mesorregiões Diferenciadas e de Sub-Regiões prioritárias no caso do Semi-Árido. No País, foram reconhecidas 13 Mesorregiões Diferenciadas, e dez outras Microrregiões foram selecionadas, como pode ser observado na Figura 1.

Os instrumentos da Política foram organizados de acordo com as escalas selecionadas em três níveis: planos, programas e fundos. A escala macrorregional, trata dos problemas ocorridos nas cinco grandes regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os instrumentos de planejamento utilizados nessa escala são os Planos Estratégicos de Desenvolvimento e, depois de sua recriação, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento assumiram a responsabilidade pela elaboração e implementação de tais peças de planejamento.

A escala sub-regional prioriza as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), o Semi-árido e a Região da Faixa de Fronteira. Pelos critérios da PNDR, as RIDEs localizam-se nas grandes regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País e, quando da publicação da Política, já haviam sido definidas três RIDEs: a RIDE do Polo de Juazeiro e Petrolina, a RIDE da Grande Teresina (Timon) e a RIDE do Entorno do Distrito Federal. A Região da Fronteira, por sua vez, corresponde a uma faixa territorial de até cento e cinquenta quilômetros, ao longo das fronteiras terrestres (BRASIL, 2007). No caso da Faixa de Fronteira, a partir de um amplo estudo denominado de Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, foi redesenhado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

No Semi-Árido, as ações foram organizadas pelo Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER). Já para as RIDEs, foi elaborado o Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas, com a implantação de um novo modelo de gestão do território.

Ainda na escala sub-regional, e de forma prioritária, a PNDR passou a atuar pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, utilizando o recorte territorial das Mesorregiões Diferenciadas e de Sub-Regiões prioritárias no caso do Semi-Árido. No País, foram reconhecidas 13 Mesorregiões Diferenciadas, e dez outras Microrregiões foram selecionadas, como pode ser observado na Figura 1. O Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a PNDR, estabelece 13 Mesorregiões Diferenciadas: Alto Solimões, Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Grande Fronteira do MERCOSUL, Bacia do Itabapoana, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Seridó, Vales do Ribeira e Guaraqueçaba, Vale do Rio do Acre, Vales do Jequetinhonha e do Mucuri, Xingó e Águas Emendadas. Também estabelece como regiões de interesse as sub-regiões de São Raimundo Nonato (PI), Médio e Baixo Jaguaribe (CE), Vale do Açu





Figura 1 – Regiões Diferenciadas - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)

(RN), Souza – Piancó (PB), Sertão do Moxoxó (PE), Sergipana do São Francisco (SE), Brumado/ Bom Jesus da Lapa/Guanambi (BA) e Serra Geral (MG). Posteriormente, com o Decreto nº 6.290, de 07 de dezembro de 2007, foi criada a Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável (BRASIL, 2007).

Os fundos são os instrumentos financeiros da PNDR para investimentos do setor privado, constituindo-se em uma linha de crédito acessível se comparada às taxas praticadas pelo mercado. Os principais fundos existentes são os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) e os Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA). Os Fundos Constitucionais foram criados pelo artigo 159 da Constituição de 1988. A regulamentação desses fundos foi feita pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Do percentual de recursos, foram destinados 0,6% para o FNO, 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE. Os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA) foram instituídos quando da criação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (ADENE e ADA), no ano de 2001. Esses fundos não financiam ações de infraestrutura econômica e social, sobretudo os pequenos e



médios projetos de integração regional que, pela proposta original da PNDR, deveriam ser apoiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional FNDR).

Os estados que não se situam nessas regiões prioritárias tiveram suas ações financiadas por emendas parlamentares e, no caso do Rio Grande do Sul, viabilizadas pela escala sub-regional com o PROMESO e o PDFF, até o final da vigência do Plano Plurianual 2008-2011. Assim, a não-implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional pode ser considerada como um dos principais entraves que têm dificultado a efetiva elevação da Política a uma condição de Política de Estado. Esse foi um dos principais pontos reconhecidos pelos delegados que participaram da I CNDR.

Outros aspectos de grande expressão, discutidos no processo de revisão da PNDR, foram sua tipologia e os critérios de elegibilidade utilizados. O texto de referência, proposto pelo MI com o objetivo de orientar a elaboração da Conferência, trouxe como proposta a atualização dos critérios de elegibilidade originais, baseados na renda média. Entretanto, os debates e resultados da Conferência apontaram para a necessidade de se repensar esses critérios, de modo que a proposta contemple diversidade de situações e problemas presentes em um País que apresenta grande diversidade geográfica e, com isso, inclua áreas que vêm encontrando dificuldades de inserção no processo de desenvolvimento em uma economia cada vez mais globalizada.

Um exemplo esclarecedor de como o estabelecimento de um critério baseado na média nacional de uma variável pode prejudicar o entendimento de fenômenos que apresentam uma natureza muito mais complexa é o dos municípios que apresentam sua base produtiva baseada na produção agrícola. Ao utilizarmos variáveis de renda ou produto interno bruto, se consideramos que a maior parte das áreas do interior do Brasil tem sua economia baseada na agricultura e que os níveis de produção e renda dessas áreas são muito suscetíveis à influência de fatores aleatórios como secas, que podem provocar quebras significativas na produção, para comparações mais adequadas, seria necessário usar períodos em que essas influências não fossem significativas. Ocorre que, em um País com a extensão territorial e com a diversidade geográfica do Brasil, não existem períodos que sejam adequados para todas as regiões.

Assim, no caso da Região Sul do Brasil e do Rio Grande do Sul, o debate estabelecido nas etapas estadual e macrorregional da Conferência deixou evidente a preocupação com a adoção de um único critério de elegibilidade para todo o País, fundamentado na renda média. Com base nesses argumentos, a Conferência propôs a utilização de critérios diferenciados para as diferentes regiões brasileiras. No caso Região Sul, sugeriu-se a inclusão de critérios que levassem em conta as principais dinâmicas demográficas, que se traduzem no dramático esvaziamento de algumas porções do território, em detrimento da concentração da população nos principais polos de desenvolvimento.

Ainda no que tange à Região Sul, entre os resultados da Conferência também pode ser destacada a necessidade de se revisar os instrumentos de atuação. Nesse aspecto, convém assinalar que a Região não possui uma instituição responsável pelo planejamento e gestão de políticas. Assim, a recriação da SUDESUL foi também um dos aspectos levantados na I CNDR, tendo sido selecionado como diretriz a ser incorporada pela PNDR em todas as etapas da Conferência.

Contudo, os encaminhamentos dados aos resultados da I CNDR não têm tido as consequências esperadas. A proposta consolidada ainda não foi enviada ao legislativo e ainda pairam dúvidas sobre a continuidade do processo. As costumeiras mudanças ocorridas no quadro diretivo do MI e a cultura setorial que rege os instrumentos formais de planejamento certamente contribuem para esse quadro, mas o principal fator é, sem dúvida, a falta de prioridade que a temática encontra na agenda governamental.

## AS REGIÕES DIFERENCIADAS

A criação de regiões diferenciadas originou-se na década de 90, quando os meios acadêmicos e os gestores públicos já apontavam a necessidade da criação de recortes mais precisos para inter-



venção com ações de desenvolvimento regional. No ano de 1995, a então Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, já sinalizava a necessidade de uma atuação mais focada em regiões-problema. Acima de tudo, se acreditava que a tradicional abordagem, baseada nos recortes das grandes regiões brasileiras, não dava conta dos territórios excluídos do processo de desenvolvimento (BANDEIRA, 2004, p.1).

Essa preocupação ficou mais evidente com a conclusão, no ano de 1998, do documento que originou as Regiões Diferenciadas, denominado Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas, que embasou a criação do Programa. Entretanto, conforme Ferreira e Moreira (2007, p.355), os primeiros desdobramentos para as Regiões Diferenciadas só foram notados em 2000, e os primeiros recursos liberados datam de 2001.

Durante a vigência do Plano Plurianual 2000-2003, a atuação nas Regiões Diferenciadas foi organizada em treze programas, um para cada mesorregião vigente na época. No período que compreende o Plano Plurianual 2004-2007, os treze programas foram transformados em dois grandes programas: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER). Entretanto, mesmo com essas modificações, foram ratificadas as 13 Regiões Diferenciadas já existentes (FERREIRA e MOREIRA, 2007).

A atuação com base no apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) foi desenvolvida utilizando o PROMOVER como instrumento transversal, operando de acordo com a tipologia da PNDR, nas Mesorregiões Diferenciadas e, também, nas chamadas áreas especiais, como é o caso da Faixa de Fronteira. Os setores produtivos apoiados dependiam de diagnóstico prévio sobre a organização e abrangência dos arranjos produtivos e a mobilização dos atores que, no caso das Mesorregiões Diferenciadas, é estabelecido no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento. Para as duas Mesorregiões que compreendem o Estado do Rio Grande do Sul, a prioridade foi para os setores de gemas, joias, pescado, turismo, embutidos de suíno e derivados de leite, para a Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL; e, florestamento, fruticultura e sementes agroecológicas, para a Mesorregião da Metade Sul (BRASIL/MI, 2009).

A partir do Plano Plurianual 2008-2011, a atuação do Ministério da Integração Nacional no âmbito da PNDR passou a ser estruturada por três grandes programas: o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Esses programas absorveram o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER), que vigoravam no Plano anterior. Executados pelo MI, por meio da Secretaria de Políticas Regionais (SPR), foram orientados por três diretrizes básicas: delimitação de espaços sub-regionais prioritários; organização dos atores sociais; e, dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o acompanhamento e a gestão de atores locais (BRASIL/MI, 2009).

O PROMESO, desde sua origem, foi focado nas ações para redução das desigualdades regionais nas chamadas Regiões Diferenciadas. O Programa estava inserido em uma estratégia que visava a redução das desigualdades regionais. De acordo com o Ministério da Integração Nacional, são consideradas Mesorregiões Diferenciadas os espaços subnacionais contínuos com identidade comum, que compreendem áreas de um ou mais Estados da Federação.

De acordo com Ferreira e Moreira (2007), o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais diferenciava-se pelo sistema de gestão, protagonizado pelos atores sociais, coordenados pela figura institucional do Fórum de Desenvolvimento Mesorregional, cujo fortalecimento mostrou-se fundamental para o aumento da densidade da rede de atores na região. Para Bandeira (2004, p. 26), os Fóruns desempenham papel central no PROMESO, pois, além de cumprirem a função de gestão dos programas desenvolvidos pelo MI, têm se constituído em importantes instâncias de articulação e deliberação dos atores, funcionando como um espaço de cooperação entre



atores que apresentam interesses diversos, permitindo assim que, em conjunto, formulem soluções para problemas comuns.

Para o desenvolvimento das Mesorregiões, foi constituído um marco comum, baseado em ações de gestão e apoio financeiro em cinco grandes linhas: elaboração de planos de desenvolvimento mesorregional; implantação de Fóruns de Desenvolvimento Mesorregional; capacitação dos atores para a gestão do desenvolvimento; organização e capacitação de formas associativas de pequenos e médios empreendedores; e, apoio financeiro de projetos visando o desenvolvimento socioeconômico das regiões (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p.367).

Os principais instrumentos utilizados para a integração e articulação dos atores eram os chamados portais de difusão e os sistemas de informação mesorregional, balizados pelos Planos de Ação Mesorregional, que priorizavam as demandas regionais. A execução dos programas era conduzida pelas agências de desenvolvimento, por outras instituições regionais e até mesmo por acordos com municípios. O andamento dos projetos sempre esteve atrelado à articulação entre os atores e as esferas de governo e, por isso, apresentava estágios diferenciados nas regiões (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p.360).

O Rio Grande do Sul possui duas mesorregiões, que abrangem boa parte do seu território. A primeira compreende o tradicional recorte da Metade Sul; a segunda foi organizada a partir da reação de áreas que apresentavam baixo dinamismo, em geral áreas rurais, situadas junto à bacia do Rio Uruguai.

#### *A Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL*

A Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL abrange boa parte dos três estados mais ao sul do Brasil, compreendendo 415 municípios dispostos em uma área total de 139 mil km<sup>2</sup>. Sua estrutura produtiva é fortemente vinculada à agricultura familiar e à agroindústria, tendo origem na expansão da colonização, inicialmente para o norte rio-grandense e, posteriormente, para o oeste de Santa Catarina e do Paraná.

A criação da Mesorregião está associada à elaboração do documento denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, no ano de 1997, fruto da mobilização dos atores locais nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A formação de um novo recorte territorial para as políticas de desenvolvimento regional foi fortemente influenciada pelo discurso de oposição entre o sul e o norte do Rio Grande do Sul, vigente no final da década de 80 e início da década de 90, que privilegiava o recorte da Metade Sul com políticas públicas para o desenvolvimento e reconversão produtiva.

A construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai envolveu, em um primeiro momento, municípios situados no norte do Rio Grande do Sul e oeste de Santa Catarina. Essa região tinha em comum a presença de municípios com as mais altas taxas de população rural que, em muitos casos, ultrapassavam a metade da população. Esses municípios apresentavam grande dependência econômica das atividades rurais e de agroindústrias, que se somavam a indicadores sociais preocupantes. No Rio Grande do Sul, essa iniciativa foi protagonizada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), com forte apoio das universidades comunitárias e, no Estado de Santa Catarina, contou com a mobilização das Associações de Municípios, apoiadas pelos respectivos governos estaduais por meio de suas Secretarias do Planejamento. Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e Associações de Municípios, tendo sido institucionalizada por Decreto no ano de 1994. Atualmente, o Estado do Rio Grande do Sul está dividido em 28 COREDEs.

Um dos resultados dessa iniciativa foi a aceitação do recorte como Região Diferenciada, na forma exigida pelo programa nacional. A proposta serviu, também, para desencadear uma articulação



política no Conselho de Desenvolvimento da Região Sul (CODESUL), que envolve os três estados da Região Sul do Brasil, com o objetivo de inserir as propostas elaboradas no Plano Plurianual federal e alocar recursos de emendas parlamentares. A articulação da Região contribuiu, ainda, para que, em 1998, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) elaborasse estudo contendo os critérios que desencadearam os programas para as Regiões Diferenciadas (MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002, p.2).

A Região tornou-se uma das 13 Regiões Diferenciadas com ações inseridas no Plano Plurianual Federal 2000-2003 e, a partir de meados de 2000, começaram a ser notados os primeiros resultados do esforço, embora mais no sentido da organização regional. Em 2001, após a realização de oficina preparatória em Chapecó, a Região elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, que estabeleceu seis grandes linhas de ação que orientariam os projetos a serem desenvolvidos: desenvolvimento da agricultura familiar; desenvolvimento do turismo; geração e transferência de tecnologia; gestão e sustentabilidade ambiental para o desenvolvimento; capacitação para projetos de desenvolvimento; e, acesso ao crédito. (MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002, p.3)

No ano de 2002, o Relatório Anual de Acompanhamento do Plano Plurianual 2000-2003 relatava cinco ações para a Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL, todas realizadas em sua totalidade. Embora os dados não indiquem os valores investidos pelos municípios ou, sequer, pelos estados integrantes do programa, se observa que os maiores valores, ou seja, 87% dos recursos, foram empregados na implementação do planejamento regional.

Destacaram-se como principais realizações do período: a instalação do Fórum de Desenvolvimento da Região; a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região; a criação de um portal na internet para gestão dos projetos e divulgação de documentos e dados; a ativação de grupos de trabalho para a avaliação e definição de projetos estratégicos; e, o fortalecimento dos atores, aproximando municípios e estados envolvidos, sendo capacitadas 800 pessoas.

No período que compreende os Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, as ações das mesorregiões diferenciadas passaram a ser organizadas pelo Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. De acordo com o Ministério da Integração Nacional, os principais projetos desenvolvidos na Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL, com desdobramento nos municípios gaúchos, apresentados na Figura 2, consistiram na implantação e fortalecimento de agroindústrias familiares, na sinalização turística na região das Missões, no fortalecimento da piscicultura, lapidação e artesanato mineral e laticínios.

O projeto de fortalecimento de agroindústrias familiares, iniciado no ano de 2003 nos três estados do Sul, apoiou a implantação e o fortalecimento de empresas com a aquisição de equipamentos e ferramentas nos segmentos leite, embutidos de suínos, doces e conservas de frutas e vegetais. Na primeira fase do projeto, foram apoiadas 51 agroindústrias na área de abrangência do programa nos três estados do Sul e, na segunda etapa, a meta foi ampliada para 150 agroindústrias. No Rio Grande do Sul, os municípios apoiados estão bem distribuídos por toda a Mesorregião, reflexo do papel da agroindústria na economia local. No segmento do leite, trata-se de uma ação de fortalecimento dos municípios da bacia leiteira situada na região de Erechim, onde foram adquiridos máquinas e implementos agrícolas para 21 pequenas agroindústrias de leite.

O projeto de sinalização turística da Região das Missões foi desenvolvido para qualificar a Rota das Missões e teve por finalidade estimular o incremento das atividades turísticas na região. As ações de sinalização turística abrangeram vários municípios, nos quais foram implantados 6 pórticos, 12 painéis com mapa e 1.074 placas de sinalização de municípios e atrativos nas rodovias BR-285, BR-392, RS-344, RS-168, RS-165, RS-561 e RS-536.

Desenvolvido para um público-alvo de mais de dois mil garimpeiros, o projeto de lapidação e artesanato mineral teve como objetivo desenvolver os garimpos nos municípios de Ametista do Sul, Cristal do Sul, Frederico Westphalen, Iraí, Planalto, Rodeio Bonito e Trindade do Sul, com o



aporte de tecnologias de lapidação e beneficiamento, fazendo com que os produtos sejam processados na região.

No que concerne à gestão do Programa, no Rio Grande do Sul, o processo tem sido liderado pelo Fórum da Mesorregião, principalmente pela representação das universidades do norte do Estado, em conjunto com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e conta com bom envolvimento dos municípios e participação tímida do Governo do Estado, que também tem conveniado a execução de projetos.

Além disso, fundações e organizações não-governamentais se responsabilizaram pela execução dos projetos, caso da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, do Instituto de Desenvolvimento Regional SAGA, de Chapecó, e da Fundação Vale do Rio Turvo para Desenvolvimento Sustentável (FUNDATURVO/DS).

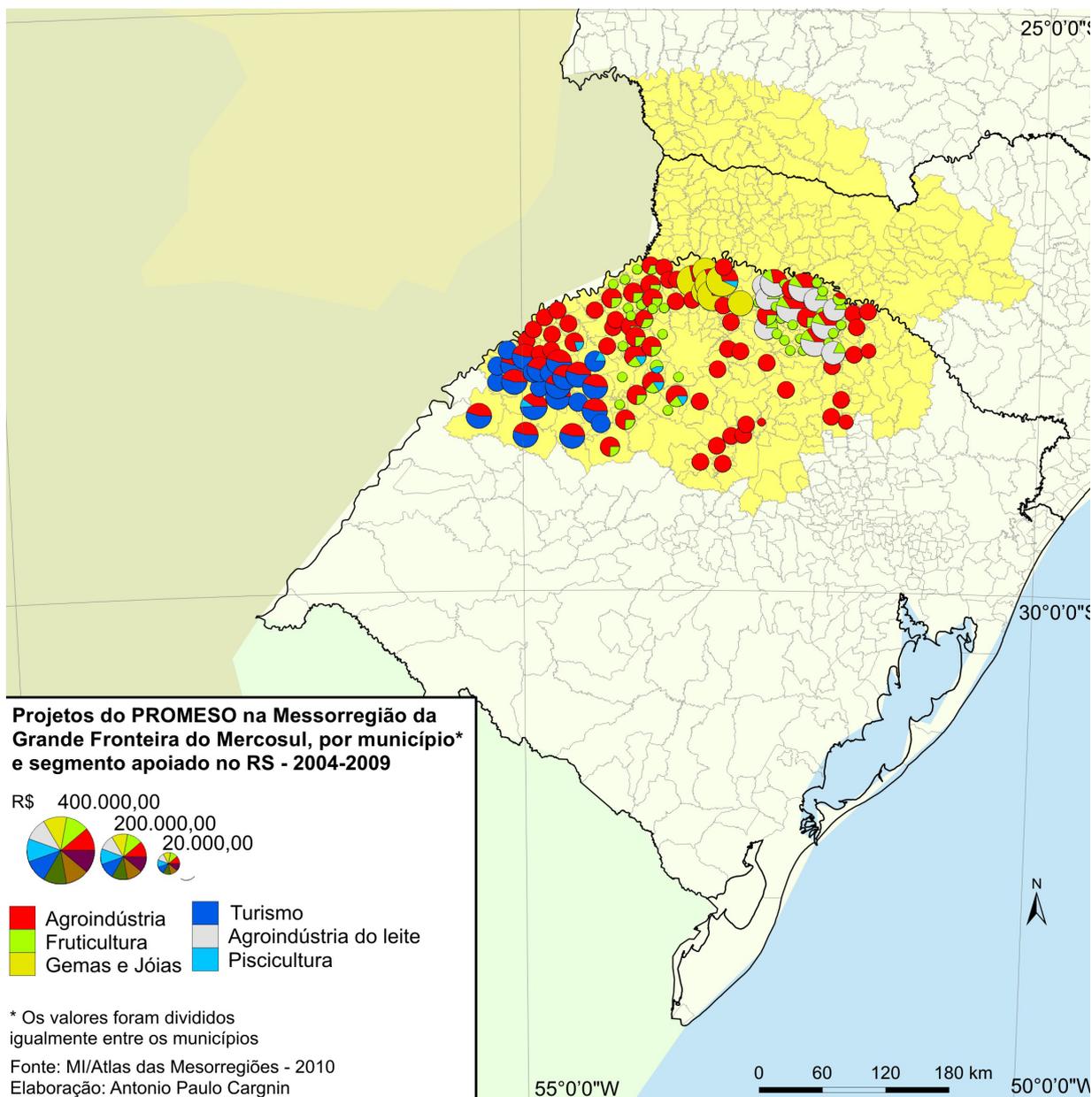


Figura 2 – Projetos do PROMESO na Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL, por município e segmento apoiado no RS – 2004 a 2009

De modo geral, as ações desenvolvidas estão em consonância com o planejamento e as linhas estratégicas adotadas pela Mesorregião, fortemente vinculados aos conceitos de desenvolvimento endógeno, de acordo com os APLs priorizados no contexto da política nacional. A viabilização dos

projetos conta com forte mobilização dos atores, sendo intensamente influenciada pelas universidades comunitárias, que são as responsáveis pela elaboração dos mesmos, juntamente com os COREDEs, com os quais guardam estreita relação.

Entre as repercussões de maior proporção está a recente criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com sede em Chapecó, em Santa Catarina e campi nas cidades de Erechim e Cerro Largo, no Rio Grande do Sul; e Laranjeiras do Sul e Realeza, no Paraná. Embora não esteja incluído no Plano de Desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL, o Fórum da Mesorregião participou ativamente do movimento em favor da criação da universidade, com origem em 2005. Contudo, deve-se assinalar que o protagonismo do movimento é dos movimentos sociais, principalmente dos vinculados à agricultura familiar.

### *A Metade Sul do Rio Grande do Sul*

A Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul é formada por 106 municípios que, em sua maioria, possuem grandes áreas territoriais, ocupando um total de 153.879 km<sup>2</sup>, que corresponde a mais da metade do território gaúcho. A Metade Sul do Rio Grande do Sul apresenta uma trajetória econômica e de população descendente no total do Estado e caracteriza-se pela concentração de atividades tradicionais ligadas à pecuária extensiva e, nas últimas décadas, à fruticultura, a silvicultura e a produção orizícola. Essas atividades se desenvolveram a partir de uma estrutura fundiária com a predominância de médias e grandes propriedades e uma rede urbana esparsa devido à presença de municípios com grandes áreas territoriais. Mais recentemente, a Região incorporou a indústria oceânica, desenvolvida a partir do polo naval de Rio Grande.

Embora tenha se constituído formalmente como objeto de políticas públicas somente no início da década de 90, a construção objetiva do recorte espacial da Metade Sul e sua fixação no imaginário gaúcho não são recentes. A consolidação do discurso que enfatizava o abandono da Metade Sul do Estado e a necessidade da promoção de medidas compensatórias em muito têm a ver com sua trajetória de declínio econômico. A Região, que já foi uma das mais importantes do Estado, do ponto de vista da produção econômica, vivenciou décadas de decadência, tanto na sua situação econômica quanto social. Essa trajetória possibilitou que, ao longo dos anos, fosse construído um discurso em favor da formulação e implementação de políticas individualizadas para o desenvolvimento e a reconversão produtiva dessa Região.

Nesse contexto, ocorreu a inserção da Metade Sul como região diferenciada, quando da criação do Programa por parte do Governo Federal. Assim como as demais regiões, muito pouco foi efetivado nos primeiros anos, e as ações se restringiram à mobilização dos atores e à organização da gestão. No Plano Plurianual 2000-2003, para o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do Sul, foram identificadas cinco ações. A primeira tratava da criação do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul, que foi efetivamente instalado em dezembro de 2001, após uma série de seminários de mobilização dos atores regionais.

A segunda ação destinava-se à implementação do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião da Metade Sul, tendo sido iniciada no ano de 2001 e concluída em 2003. Como consequência, no ano de 2004, a Região publicou seu plano de ação contendo suas estratégias para o desenvolvimento, que propunha, em sua primeira parte, objetivos, estratégias e ações para o desenvolvimento da Região e, na segunda, detalhava e priorizava as ações, de acordo com as estratégias estabelecidas, em três grandes eixos: dinamização econômica, cidadania e qualidade de vida e uso sustentado dos recursos naturais (BRASIL/MI, 2004).

As demais ações do Plano Plurianual tratavam da mobilização dos atores, mediante o associativismo e o cooperativismo, a capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento e gerenciamento e a implementação de projetos. De acordo com os dados existentes, todas essas ações foram realizadas em sua quase totalidade nesse período.



Os projetos mais recentes apoiados pelo Ministério da Integração na Mesorregião da Metade Sul compreendiam os segmentos da agricultura familiar, fruticultura, florestamento, vitivinicultura, agroindústria do leite, sementes agroecológicas e gemas e jóias, como pode ser observado na Figura 3. O projeto de vitivinicultura envolve um segmento que foi agregado à estrutura econômica da Região em um período recente e que vem sendo ampliado gradativamente. Esse projeto, que envolve municípios do centro e oeste da Região, prevê a implantação de um centro regional de vitivinicultura, que deverá ser gerenciado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Outra iniciativa financiada que merece destaque é a da fruticultura, que abrange municípios em toda a Mesorregião. As ações apoiadas são destinadas à implantação de pomares, tendo como objetivo diversificar a matriz produtiva e estruturar a cadeia produtiva. Os demais projetos são de apoio à produção de sementes agroecológicas na região da Campanha; de gemas e jóias na região centro e em alguns municípios do oeste; e, da estruturação da agroindústria do leite no município de Santa Vitória do Palmar.

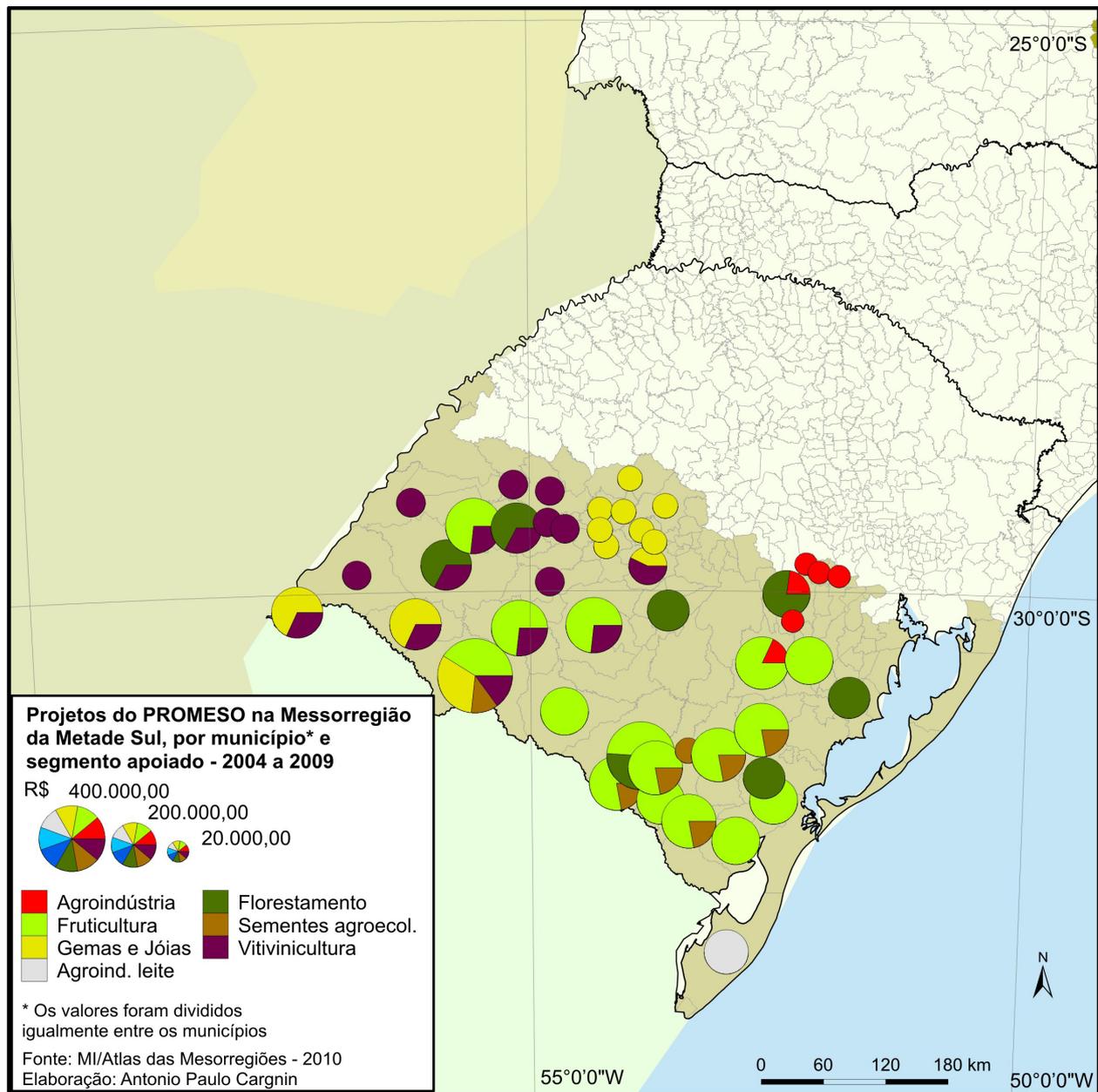


Figura 3 – Projetos do PROMESO na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, por município e segmento apoiado – 2004-2009

A articulação dos projetos foi coordenada pelo Fórum da Mesorregião, com destacada atuação dos COREDEs e universidades regionais. Já a execução ficou a cargo dos municípios, da EMBRAPA e do próprio Governo do Estado.

Em geral, as atividades financiadas não refletem uma estratégia de desenvolvimento para a Região, mesmo que estejam articuladas com o plano de ação construído para ela e tenham contribuído para a diversificação dos setores produtivos, como no caso da vitivinicultura. Não obstante, os maiores ganhos verificados estão na articulação dos atores regionais via instalação do Fórum da Mesorregião, que se constituiu em espaço de debates e de divulgação de projetos e resultados, revertendo o tradicional discurso pouco propositivo, bastante comum em fóruns dessa natureza.

Merece destaque a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), em 2008, com sede em Bagé e campi em oito municípios da Campanha e Fronteira Oeste: Alegrete, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguai. Embora inserindo-se dentro do processo de expansão das universidades públicas no Brasil, sua criação envolveu alguma mobilização dos atores regionais e, não por coincidência, sua atuação se encontra em uma das regiões diferenciadas. Mesmo que se trate de uma estratégia governamental mais ampla, de expansão das universidades no País, a criação da Universidade representou um acréscimo na discussão do desenvolvimento regional na Região. A instituição tem participado dos debates e fornecido suporte nas discussões sobre o planejamento, como no caso da elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento, elaborados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

## O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA (PDFF)

A Faixa de Fronteira abrange uma área de cento e cinquenta quilômetros de largura, situada ao longo dos 15.719 km de fronteira do território nacional, conforme pode ser observado na Figura 4. A definição é dada pela Lei Federal nº 6.634/79, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Nessa faixa, os municípios que fazem divisa com os países vizinhos são classificados como de “linha de fronteira”, enquanto que as cidades que possuem ligação direta com um ou mais vizinhos são chamadas de “Cidades Gêmeas”. No Rio Grande do Sul, a Faixa de Fronteira engloba as áreas de fronteira com a Argentina e o Uruguai que pertencem ao chamado Arco Sul do Brasil. A ocupação do Estado e as características da região fizeram com que a fronteira gaúcha apresentasse dez cidades gêmeas, o maior número entre todos os estados brasileiros.

No Rio Grande do Sul, a Faixa de Fronteira possui características diferenciadas na fronteira com o Uruguai e com a Argentina. Na fronteira com o Uruguai, a indústria é pouco relevante no âmbito estadual, e os segmentos que mais se destacam são os relacionados ao processamento de produtos de origem vegetal e animal. Pode-se destacar, igualmente, a recente expansão da fruticultura, especialmente a vitivinicultura, que encontra boas condições naturais para expansão. Além disso, a silvicultura mostra potencial para o desenvolvimento, embora ainda apresente pouca repercussão na economia local, e a sua expansão enfrente restrições ambientais e legais relativas à utilização da Faixa de Fronteira. A fronteira com o Uruguai também apresenta boas potencialidades no desenvolvimento do setor energético, especialmente para a produção de energia termelétrica a partir de suas reservas de carvão.

A fronteira com a Argentina possui forte tradição na atividade agrícola voltada para a produção de grãos, com destaque para a soja, milho e trigo; e pecuária, com produção de leite e criação de aves e suínos. A agropecuária local se caracteriza pela presença de propriedades com elevado nível de mecanização e tecnologia e de grande número de pequenas unidades familiares com produção diversificada. O segmento de máquinas, equipamentos e tratores da cadeia automotiva é relevante e competitivo e apresenta significativa expressão na indústria estadual do ramo.

A integração da área de fronteira é uma diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem por objetivo incorporar essas porções do território à dinâmica econômica nacional e, também, às regiões vizinhas. Para isso, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira



ênfatisa o desenvolvimento das cidades gêmeas, a dinamização dos arranjos produtivos e o fortalecimento dos atores que atuam nesse território (BRASIL/MI, 2009).

No Rio Grande do Sul, nessas áreas, as principais ações vinculadas à PNDR foram desenvolvidas por intermédio de ações articuladas pelo PROMOVER e pelo PROMESO. Na última década, foram apoiados os APLs da agroindústria, madeireiro/moveleiro, têxtil, da erva-mate, fruticultura, bebidas e conservas, produtos cerâmicos, máquinas agrícolas, tecidos e artigos de malha, bovino-cultura de corte, ovinocultura e rizicultura. Nas cidades gêmeas, têm sido estimuladas ações de dinamização econômica para estruturação de arranjos produtivos locais, extensão tecnológica e agricultura familiar; infraestruturas de transportes, energia e telecomunicação; infraestrutura social visando à inclusão digital, saneamento, preservação ambiental, dentre outras; e organização social e institucional, incentivando a constituição de comitês fronteiriços, a realização de planos diretores, ações integradas de defesa civil e meteorologia, segurança, dentre outros (BRASIL/MI, 2009).

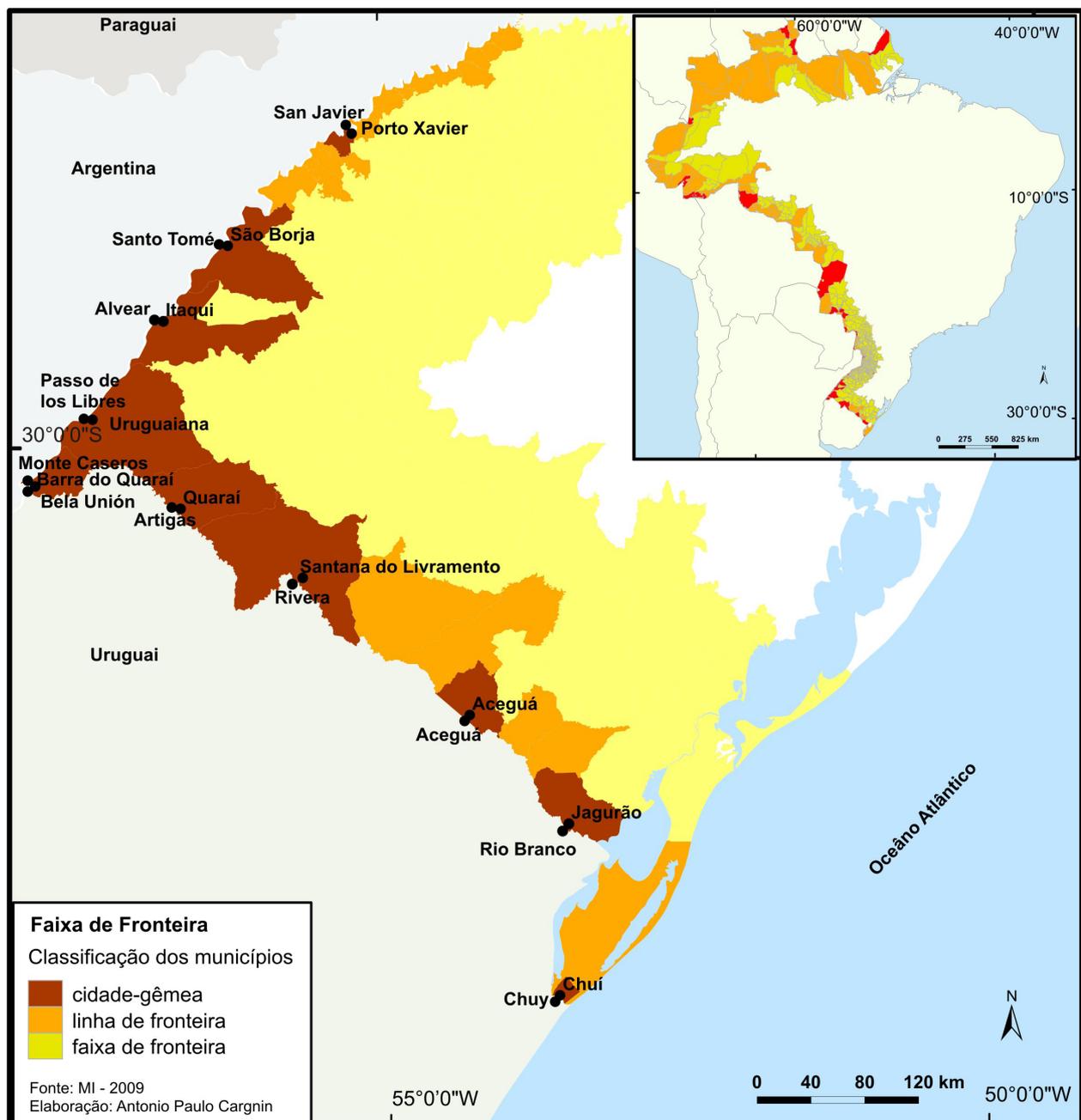


Figura 4 – Faixa de Fronteira no Brasil e no Rio Grande do Sul

Os projetos apoiados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), até o final de sua vigência no ano de 2011, se mantiveram em situação embrionária, se levarmos em conta as dinâmicas de países que possuem um estágio mais avançado de integração, a exemplo dos países da União Europeia. Entre os principais problemas, pode ser destacada a quase ausência do tratamento de temas estratégicos transnacionais no âmbito do programa, uma vez que a parcela mais expressiva das ações considera apenas o lado brasileiro, sem incluir uma estratégia mais ampla de integração de fronteira propriamente dita. Contribui para essa situação o fato de que, da mesma forma que nos demais programas da PNDR, os territórios situados no Arco Sul do Brasil não se beneficiam dos financiamentos dos Fundos Constitucionais, e sua execução fica restrita à proposição de emendas parlamentares, na maioria das vezes, descoladas de estratégia mais ampla. O PDFF vigorou até 2011 e, a partir do PPA 2012-2015, foi desmembrado em dois novos programas – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e, Integração Sul-Americana.

Essa dificuldade remete a dois pontos relativos às políticas públicas das áreas de fronteira, amplamente discutidos por Schweitzer (2008). O primeiro deles diz respeito à falta da compreensão das escalas comparáveis entre os diferentes países. O segundo ponto refere-se às poucas iniciativas efetivas e conjuntas de integração que transcendam apenas a aspectos físicos pontuais, envolvendo os dois lados da fronteira.

Em setembro de 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Essa comissão, instalada em abril de 2011, terá o papel de coordenar as políticas públicas nas regiões de fronteira. Nessa perspectiva, o Estado criou, em julho de 2011, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, que poderá se constituir em um espaço de coordenação de políticas nas esferas federal, estadual e municipal, tornando-se um espaço de diálogo com os governos dos países vizinhos. Em 2012, foi finalizado o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do RS (PDIF/RS), tendo como objetivo montar uma estratégia e definir ações que integrassem uma nova estratégia nacional para esse território. Do ponto de vista da integração sul-americana, essas iniciativas deverão se articular com as desenvolvidas no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), por intermédio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) é um órgão da UNASUL, criado em 2009 em substituição ao Comitê de Direção Executiva da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que passou a atuar como órgão técnico do Conselho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pode ser considerada como um marco da retomada da preocupação com a dimensão territorial no planejamento governamental, especialmente no que se refere à inserção de territórios que, historicamente, ocuparam uma posição marginal na formação econômica e territorial brasileira.

No Rio Grande do Sul, a PNDR significou a possibilidade de apoiar os recortes territoriais que haviam sido inscritos como Regiões Diferenciadas, caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul e da Bacia do Rio Uruguai, que passou a integrar a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, juntamente com o oeste de Santa Catarina e do Paraná. Também possibilitou a realização de ações isoladas na Faixa de Fronteira, outro território prioritário da Política.

Durante o período de vigência do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), foram implementadas melhorias da gestão, capacitação e desenvolvimento de projetos vinculados aos APLs nas Mesorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL. Merecem especial destaque, pelo significado e pela capacidade de gerar transformação nas regiões, a criação dos Fóruns das Mesorregiões da Metade Sul e da Grande Fronteira do MERCOSUL, bem como a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Univer-



cidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), mesmo que estas últimas não tenham sido patrocinadas exclusivamente pelo Programa.

No que se refere aos programas analisados nesse artigo, convém assinalar que a implantação de uma nova metodologia para a elaboração do PPA 2012-2015, fundamentada na construção de programas temáticos, denotou uma alteração nos instrumentos utilizados para implementação da PNDR. A ação governamental passou a ser orientada por objetivos estratégicos, o que significou o fim dos programas vigentes. Essa modificação teve significados muito negativos para a PNDR, pois representou a desestruturação dos canais de articulação da Política com o planejamento formal, especialmente o Plano Plurianual. A nova forma de atuação tornou o tema ainda mais difuso no planejamento governamental e, ainda, ocasionou o enfraquecimento do Ministério da Integração Nacional como ator encarregado de dar organicidade à Política e, conseqüentemente, desvalorizou a temática junto à agenda federal.

Um dos principais fatores limitantes para a potencialização das ações da PNDR no território gaúcho, bem como no restante da Região Sul do Brasil, é a inexistência de fontes de financiamento para a política, especialmente devido à ausência dos fundos constitucionais. Desse modo, as ações ficam, em sua grande maioria, condicionadas à aprovação de emendas constitucionais que, normalmente, não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, a viabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), já previsto na PNDR, poderá resolver essa limitação, além de aumentar significativamente os valores disponíveis. Essa é uma das propostas da segunda etapa da PNDR, lançada para discussão em novembro de 2010 e retomada em 2012 na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR).

A I CNDR também manifestou a preocupação do Rio Grande do Sul com o planejamento e o modelo de gestão da Política. No caso da Região Sul, ações mais amplas de planejamento que envolvam os três estados do sul inexistem, e a gestão da Política está centralizada em Brasília, já que não foram recriadas as superintendências de desenvolvimento.

Convém destacar como elemento proposto pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela Região Sul, para a construção do mapa de elegibilidade da Política, a utilização de indicadores diferenciados de acordo com as grandes regiões brasileiras. Isso permitirá que sejam captados os diferentes aspectos que caracterizam as desigualdades no País, visando elevar a PNDR a um status de política de Estado.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMIN, A. Política regional em uma economia Global. In: DINIZ, C. C., (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Ed. da Universidade, 2007. p. 237-247.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, Banco do Nordeste, v.30, nº 2, 1999. p. 144-161.

AZZONI, C. R.. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Ed. da Universidade, 2007. p. 237-247.

BANDEIRA, P. S. **As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional: Considerações Sobre Aspectos Institucionais e Organizacionais**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2004. 50 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acessado em 03 de outubro de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). **Plano de Ação: Subsídios para o Debate sobre uma Estratégia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do**

- Sul. Brasília, MI/SPR, 2004. 27 p. Disponível em: <<http://mesosul.org.br>>. Acessado em: 09 de novembro de 2009.
- BRASIL. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, MI/SPR, 2005. 415 p. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acessado em 27 de junho de 2011.
- BRASIL. **Programas e ações. Site Institucional. Brasília**, MI/SPR. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>. Acessado em 03 de outubro de 2009.
- BRASIL. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, SPDR, 2010. 112 p.
- BRASIL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: Documento de Referência. Brasília, SPDR, 2012. 77 p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) e MESORREGIÃO DA METADE SUL. **Relatório de atividades do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul** - Período: jan/2002 à jul/2004. Pelotas, 2004. 20p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) E MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Subsídios da Oficina de Planejamento Estratégico ao Plano de Desenvolvimento Integrado Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Chapecó, 2001. 68 p. Disponível em: <<http://www.mesomercosul.org.br>>. Acessado em: 05 de novembro de 2009.
- HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993. 349 p.
- HARVEY, D. **O Enigma do Capital**. Lisboa, Editora Bizâncio, 2011. 334 p.
- FERREIRA, H. V. da C. Os avanços e desafios da política de desenvolvimento regional e as novas possibilidades de intercâmbio com a União Européia. **Revista Eletrônica Para Onde?**. Porto Alegre, PosGea/UFRGS, 2011. p. 176-183.
- FERREIRA, H. V. da C.; MOREIRA, M.. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ, C. C., (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, Ed. da Universidade, 2007. p.191-217.
- LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, FEE, ano 10, v. 2, 1989. p. 303-335.
- MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Carta da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim, 2002. 8 p. Disponível em: <<http://www.mesomercosul.org.br>>. Acessado em: 04 de novembro de 2009.
- RIO GRANDE DO SUL (RS) e SANTA CATARINA (SC). **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai**. 1997. 62p.
- SANTOS, M.. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, Record, 13ª ed., 2006. 174 p.
- SCHWEITZER, A.. **Tópico Temático**: Integração regional, políticas públicas e territórios nos espaços fronteiriços do MERCOSUL e a União Europeia: uma visão comparativa. Porto Alegre, UFRGS/Instituto de Geociências/POSGEA, 12 e 13 de 2008. (Apresentação em Power Point).
- SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988. 250 p.
- SOJA, Eduard W.. **Geografias Pós-Modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Zahar, 1993. 324 p.
- VAINER, C. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, C. (org.) **Políticas de Desenvolvimento Regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 103-127

Trabalho enviado em março de 2014  
Trabalho aceito em abril de 2014

