

**20 anos da criação do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul: uma análise sobre sua criação, atuação e legado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

*20 años de la creación del Foro para el Desarrollo Integrado y Sostenible de la Mesorregión Mitad Sur de Rio Grande do Sul: un análisis de su creación, desempeño y legado en el ámbito de la Política Nacional de Desarrollo Regional*

*20 years of the creation of the Forum for Integrated and Sustainable Development of the Southern Half of Rio Grande do Sul Mesoregion: an analysis of its creation, performance and legacy within the scope of the National Policy for Regional Development*

**Joana Silvestrin Zanon**

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil

<https://orcid.org/0009-0008-1631-7615>

**Resumo:** O presente artigo aborda a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) a partir do marco de vinte anos da criação do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (Fórum da Mesosul), no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, do extinto Ministério da Integração Nacional. A questão regional já estava presente na política brasileira desde a República Velha, adquirindo renovada importância a partir da Constituição Federal de 1988 e da retomada do papel do governo federal como promotor de políticas públicas a partir de 2003. O propósito da PNDR era promover uma melhoria na qualidade de vida da população residente nas treze mesorregiões selecionadas, através de fóruns e projetos locais, que promoveriam a gestão das ações propostas pelos Programas. Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar a PNDR e a atuação do Fórum da Mesosul em uma perspectiva histórica, pautada na revisão documental e de literatura, contribuindo com subsídios ao debate sobre a retomada de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. No contexto da PNDR, o Fórum da Mesosul significou um importante ganho em termos de

articulação dos atores regionais, constituindo-se em um espaço de debates e de divulgação de projetos e resultados. Apesar destes avanços, os objetivos de desenvolvimento integral e sustentável da região não foram atingidos, e o Fórum se desintegrou, merecendo investigação mais aprofundada.

**Palavras-chave:** planejamento regional; políticas regionais; Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Mesosul.

**Resumen:** Este artículo aborda la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) a partir de los veinte años de la creación del Foro para el Desarrollo Integrado y Sostenible de la Mesorregión Medio Sur de Rio Grande do Sul (Forum da Mesosul), en el ámbito de los Programas de Desarrollo Integrado y Sostenible de Mesorregiones Diferenciadas, del extinto Ministerio de Integración Nacional. La cuestión regional ya estaba presente en la política brasileña desde la Antigua República, adquiriendo renovada importancia después de la Constitución Federal de 1988 y la reanudación del papel del gobierno federal como promotor de políticas públicas a partir de 2003. El propósito de la PNDR fue promover una mejora en la calidad de vida de la población de las trece mesorregiones seleccionadas, a través de foros y proyectos locales, que gestionarían las acciones propuestas por los Programas. Así, el presente artículo tiene como objetivo analizar la PNDR y la actuación del Foro Mesosul desde una perspectiva histórica, a partir de una revisión documental y bibliográfica, contribuyendo con subsidios al debate sobre la reanudación de una política nacional de desarrollo regional en Brasil. En el contexto de la PNDR, el Foro Mesosul significó un importante avance en la articulación de los actores regionales, convirtiéndose en un espacio de debate y difusión de proyectos y resultados. A pesar de esto, los objetivos de desarrollo integral y sostenible de la región no se lograron y el Foro se desintegró, ameritando mayor investigación.

**Palabras clave:** planificación regional; políticas regionales; Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR); Mesosul.

**Abstract:** This article addresses the National Policy for Regional Development (PNDR) from the twenty-year mark of the creation of the Forum for Integrated and Sustainable Development of the Southern Half of Rio Grande do Sul Mesoregion (Forum da Mesosul), within the scope of the Programs of Integrated and Sustainable Development of Differentiated Mesoregions, of the extinct Ministry of National Integration. The regional issue was already present in Brazilian politics since the Old Republic, acquiring renewed importance after the 1988 Federal Constitution and the resumption of the role of the federal government as a promoter of public policies from 2003 onwards. The PNDR's purpose was to improve the quality of life of the population residing in the thirteen selected mesoregions, through forums and local projects, which would manage the actions proposed by the Programs. Thus, the present article aims to analyze the PNDR and the performance of the Mesosul Forum from a historical perspective,

based on a documentary and literature review, contributing with subsidies to the debate on the resumption of a national regional development policy in Brazil. In the context of PNDR, the Mesosul Forum meant an important gain in terms of articulation of regional actors, becoming a space for debates and dissemination of projects and results. Despite these advances, the objectives of integral and sustainable development in the region were not achieved, and the Forum was disintegrated, deserving further investigation.

**Keywords:** regional planning; regional policies; National Policy for Regional Development (PNDR); Mesosul.

## Introdução

O Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (Fórum da Mesosul) completou 20 anos de sua criação em dezembro de 2022. Sua constituição inseriu-se no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, do extinto Ministério da Integração Nacional (MI). O objetivo geral destes Programas era a promoção de uma melhoria na qualidade de vida da população residente nas mesorregiões selecionadas, através de fóruns e projetos locais, que promoveriam a gestão das ações propostas pelos Programas, a fim de reduzir as desigualdades sociais entre as regiões brasileiras.

A demanda por uma atuação do Estado brasileiro sobre questões regionais remonta ao período de formação de um mercado nacional integrado, durante a República Velha, quando o aspecto econômico da integração foi privilegiado, em razão do crescimento da economia paulista. Já à época, “[...] estados afetados por esse ‘federalismo desigual’ demandavam recursos e ações do governo federal, pois muitos de seus problemas eram recorrentes e extrapolavam os limites estaduais, como as secas no semiárido nordestino.” (Portugal; Silva, 2020, p. 28). Deste modo, o governo federal acabava pressionado a reconhecer a existência de problemas regionais e a atuar sobre determinadas regiões, ainda que pontualmente, destacando-se a questão das secas no Nordeste no início de século XX. Com a Constituição de 1934, há a constitucionalização das obras contra as secas (Portugal; Silva, 2020).

A redução das desigualdades regionais, por seu turno, foi constitucionalizada na Constituição Federal de 1988, estando prevista como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional (Brasil, 2007). “As severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, com clareza, na base territorial, resultando em distorções que se agravaram com o início do processo de industrialização do país, deflagrada em meados do século XX” (Brasil, 2007, p. 12).

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. (Brasil, 2007, p. 12).

Esta visão, expressa na própria PNDR, indica a mudança na orientação do governo brasileiro, que na década de 1990 e no início dos anos 2000 seguiu os preceitos neoliberais. Neste período, houve a transferência para a iniciativa privada de muitas de suas responsabilidades, reduzindo o papel do Estado como produtor direto e aumentando o escopo das agências estatais reguladoras. Nesse contexto, a pulverização do poder dentro e fora do Estado implicou uma tendência de as políticas não serem mais desenhadas e executadas de modo centralizado (Portugal; Silva, 2020). A partir de 2003,

O Estado começa a ser visto de forma mais ampla nas suas ações para o desenvolvimento socioeconômico. Ele é um ofertante de serviços públicos, é um regulador da iniciativa privada e, no aspecto federativo, regula e coopera com as ações de estados e municípios. Esse modo de agir se acumula de maneira mais branda com o papel de grande produtor de outrora, no entanto suas competências continuam essenciais para a melhoria de qualidade de vida dos habitantes de uma região. (Portugal; Silva, 2020, p. 100).

É neste contexto que a PNDR foi formulada, conforme preceitos analisados na primeira seção do presente artigo. A segunda seção aborda a política das Mesorregiões Diferenciadas como espaços prioritários de ação governamental, enquanto a terceira aborda o processo de criação e implementação do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

### **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi criada pelo extinto Ministério da Integração Nacional, com base em três principais pressupostos. Primeiro, o pressuposto de que “[...] as desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre as grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região [...]” (Amparo, 2014, p. 185), sendo necessária uma política com atuação nacional, em escalas geográficas múltiplas. Segundo pressuposto, a necessidade de recriação da estrutura institucional regional, que sofrera um desmantelamento na década de 1990. Terceiro e último pressuposto, a transversalidade do tema “desenvolvimento regional”, que demandava instrumentos de governança, de modo a facilitar “[...] a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada.” (Amparo, 2014, p. 185).

O objetivo central da PNDR era contribuir para que a expectativa de vida dos brasileiros fosse semelhante em todo o território nacional, e para que o acesso a bens e serviços de qualidade pudesse alcançar residentes das regiões menos dinâmicas da mesma forma que hoje ocorre nas regiões mais aquinhoadas, localizadas geralmente no centro-sul do país. Cumpre destacar que a PNDR foi uma política necessariamente redistributiva e uma **política nacional**, cabendo ao Governo Federal a responsabilidade por imprimir coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, de modo articulado a iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do empresariado e da sociedade civil (Brasil, 2007).

A centralidade do Governo Federal na PNDR decorreu de diversos fatores, dentre eles o fato de somente o nível federal transcender a escala das macrorregiões menos desenvolvidas. Ademais, apenas o Governo Federal dispunha de recursos na escala exigida, tinha legitimidade para ações afirmativas e estava apto a arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional. Acrescenta-se, ainda, a facilidade de reprodução, adaptação e difusão de políticas locais bem sucedidas quando há uma coordenação nacional (Brasil, 2007).

Além de ser uma política nacional, a PNDR foi uma política **do governo federal**, e não apenas do Ministério de Integração Nacional, embora este tenha tido papel destacado nesta política. Por se tratar de uma política de desenvolvimento com viés territorial, a PNDR envolveu uma coordenação transversal do governo federal e seus órgãos, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência da República. Em suma, foi imprescindível o envolvimento, em graus variados, de todas as áreas de atuação do governo, sendo necessária a convergência das demais políticas federais com os objetivos da PNDR (Brasil, 2007).

Tendo em vista o caráter territorial da PNDR, era essencial a articulação, de forma diferenciada de

- Ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário e Cidades, por exemplo);
- Ministérios da área de infraestrutura pública (Transportes; Minas e Energia, etc.);
- Ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda);
- Ministérios diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura). (Brasil, 2007, p. 13)

À escala nacional coube a definição dos critérios gerais de atuação no território, com a identificação de sub-regiões prioritárias e espaços preferenciais para atuação. O enfoque ao nível sub-regional deveu-se ao fato de esse nível revelar contrastes extremos e oferecer trajetórias de desenvolvimento bastante distintas, afinal se percebeu “[...] em todas as macrorregiões do país a coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados

rendimentos relativos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação” (Brasil, 2007, p. 11). Neste sentido, a fim de orientar a identificação de prioridades e atuação no território, a PNDR propunha uma tipologia sub-regional inovadora, semelhante à abordagem da política regional europeia (Amparo, 2014).

Diferentemente de políticas regionais anteriores, como a do enfrentamento das secas e a da valorização econômica da Amazônia, que tiveram em suas bases uma regionalização fundamentada em critérios naturais (polígono das secas e Amazônia Legal), a regionalização adotada na PNDR baseou-se em critérios de natureza social, preponderantemente socioeconômicos (Portugal; Silva, 2020). Com a finalidade de definir quais as sub-regiões prioritárias para a PNDR, utilizaram-se dados de duas variáveis, a saber, o rendimento domiciliar médio e o crescimento do PIB per capita. Quanto à primeira variável, o rendimento foi ajustado em termos de paridade de poder de compra, através da ponderação do custo relativo da cesta básica na capital do Estado em questão, indicando a riqueza relativa da população. Já a segunda variável ofereceu um indicativo do dinamismo econômico de cada município, através da variação no PIB per capita (Brasil, 2007).

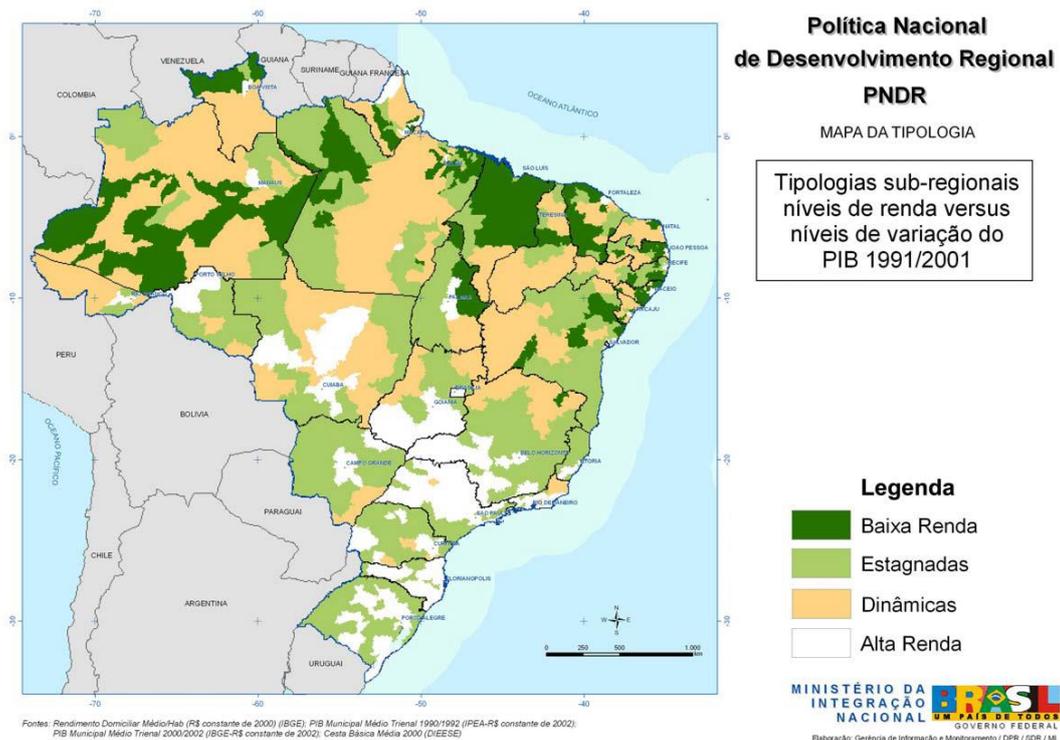
A partir do cruzamento das duas variáveis apresentadas, as sub-regiões foram classificadas em quatro tipologias diferentes: alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda, conforme Quadro 1. Na Figura 1, por seu turno, é possível visualizar a espacialização destas quatro tipologias sub-regionais em todo o território nacional. Nesse sentido, destaca-se certa concentração espacial das sub-regionais classificadas como alta renda e daquelas classificadas como baixa renda. Observa-se, também, que todas as regiões apresentam sub-regiões estagnadas.

**Quadro 1 – Classificação das sub-regiões conforme rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita**

Alta renda	Dinâmicas	Estagnadas	Baixa renda
Alto rendimento domiciliar, independente do dinamismo econômico. Predominantemente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.	Rendimentos médios e baixos, com dinamismo econômico significativo. Mais frequentemente observada no Centro-Oeste e Nordeste.	Médio rendimento domiciliar e baixo crescimento econômico. Espacialização dispersa em todo o território nacional. Em geral, refletem dinamismo de períodos passados.	Baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo econômico. Predominantemente no Norte e Nordeste.

Fonte: elaborado pela autora, com dados de Brasil, 2007.

**Figura 1 – Tipologias sub-regionais: níveis de renda *versus* nível de variação no PIB entre 1991-2001**



Fonte: Brasil, 2007, p. 32.

As sub-regiões de alta renda não foram consideradas prioritárias para a PND R, independentemente do dinamismo econômico, pois se entendeu que estas dispunham de recursos suficientes para reverter a concentração da pobreza. No âmbito da PND R eram prioritárias, portanto, as sub-regiões de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente (Brasil, 2007).

Uma vez definidas em nível nacional as sub-regiões prioritárias, cumpre analisar as instâncias subnacionais. Competiam preferencialmente às instâncias macrorregionais as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações, bem como a promoção de iniciativas nos territórios definidos como prioritários. Já nas instâncias sub-regionais tinha-se o foco operacional da PND R, com ações estruturadas a partir dos fóruns regionais nas denominadas “Mesorregiões diferenciadas”. Neste sentido, duas áreas eram prioritárias: o semiárido e a faixa de fronteira – o primeiro, por concentrar pobreza e fragilidade econômica; a segunda, por sua importância estratégica relacionada ao objetivo de maior integração econômica sul-americana. “As ações dos

programas regionais sob governança do MI são, portanto, preferencialmente implementadas e desenvolvidas em escala mesorregional ou em outros espaços sub-regionais que justifiquem uma ação diferenciada [...]” (Brasil, 2007, p. 15).

A agenda de ações dos programas regionais inclui: organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, bem como de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional; infraestrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial. (Brasil, 2007, p. 16).

Na escala sub-regional, dois programas se destacaram: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover).

O Promeso articula ações de capacitação, mobilização de atores sociais, infraestrutura, crédito e assistência técnica para o desenvolvimento do potencial endógeno das mesorregiões diferenciadas. Para o PPA 2004-2007, foram definidas como prioritárias as seguintes mesorregiões: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Águas Emendadas, Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, Bacia do Rio Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul.

O Promover trabalha com as comunidades no sentido de identificar e apoiar vocações econômicas locais por meio da estruturação de arranjos produtivos e cadeias produtivas, numa ótica que concilia promoção da competitividade e inclusão social. (Brasil, 2007, p. 17).

A implementação da PNDR e dos programas a ela vinculados, como o Promeso e o Promover, dependia da sinergia entre atores públicos e privados, bem como da convergência de ações de órgãos dos três níveis de governo. Tal sinergia foi promovida através de mecanismos transversais de implementação da PNDR, dentre os quais se destacam a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; os Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco; e os Fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional (Brasil, 2007). Em virtude da centralidade da política de implementação de Mesorregiões Diferenciadas e da participação da sociedade civil na implementação da PNDR, esses temas são analisados na seção a seguir.

### **As Mesorregiões Diferenciadas e a sociedade civil**

As Mesorregiões Diferenciadas consistiram em espaços prioritários de ação governamental, de fronteira com países vizinhos ao Brasil ou de confluência entre duas ou mais unidades da federação (Ferreira, 2003), e estão representadas na Figura 2.

**Figura 2 – As Mesorregiões Diferenciadas**



Fonte: Lübeck e Schneider, 2003 *apud* Etges, 2005, p. 75.

Conforme caracterizado por Ferreira (2003, p. 28), tais Mesorregiões Diferenciadas “são áreas contínuas, com identidade própria, histórica e atual, com graves carências sociais, institucionais e de dinamismo econômico no contexto nacional e internacional, e que necessitam de incentivos para o desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação.”

O impulso ao desenvolvimento dessas Mesorregiões é realizado por meio de ações que se estabelecem com base em um novo modelo de gestão que, respeitando as potencialidades e vulnerabilidades, busca a promoção do fortalecimento da base socioeconômica local e regional, por meio da diversificação da base produtiva, da geração de emprego e renda, do adensamento de cadeias produtivas e do manejo sustentável dos recursos naturais.

O modelo de gestão, que resulta da nova proposta, incorpora esforço crescente de inclusão social, pela ação integrada das políticas voltadas à formação de capital humano, e o estímulo à participação e à capacidade de organização social como fator endógeno do desenvolvimento regional por meio da mobilização e articulação de instituições e de atores locais. (Ferreira, 2003, p. 28).

O envolvimento da sociedade civil é de suma importância, tendo em vista o que aponta a literatura produzida por importantes instituições internacionais de financiamento, que identifica a carência de participação da sociedade civil “como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos” (Becker; Bandeira, 2003, p. 12). Isto estaria relacionado à tendência de muitas ações públicas serem mal calibradas quando não há uma interação suficiente com importantes segmentos da sociedade civil, comprometendo o atingimento integral dos objetivos a que a ação pública se proponha. Ademais, a população local tende a não se identificar com políticas que a tratem apenas como objeto, e não como sujeito, na concepção e implementação das mesmas. Como consequência, o risco de tais políticas serem efêmeras é elevado, e a sua sustentação política é reduzida (Becker; Bandeira, 2003).

Acrescenta-se, ainda, a importância da participação dos diversos segmentos da sociedade civil para aumentar a transparência das ações governamentais, essencial ao combate à corrupção. Tal participação na discussão de problemas regionais contribui, também, para a consolidação de identidades regionais. Tal identidade, “entendida como o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada” (Becker; Bandeira, 2003, p. 20), é elemento necessário para uma definição significativa e não-arbitrária de uma região (Becker; Bandeira, 2003).

A identidade regional, assim como o capital social, é um produto da história. Ela surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam dividi-los, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum. A prática reiterada da participação na discussão, formulação e implementação de ações de interesse para a região contribui para fortalecer essa percepção, ajudando a consolidar a identidade regional. Sem essa identidade, uma região representa apenas o resultado de uma segmentação arbitrária do território, não podendo ser considerada um verdadeiro ente social e político. (Becker; Bandeira, 2003, p. 20).

Apesar da relevância da articulação de atores sociais, em muitas regiões do Brasil, em especial nas menos desenvolvidas, observa-se um reduzido grau de organização desses atores, muitas vezes atrelado a padrões culturais desfavoráveis ao sucesso de práticas participativas e a comportamentos de atores relevantes que reforçam essa tendência. Nesse contexto, tem-se a necessidade da atuação de instituições catalisadoras, que venham a incentivar e promover a participação e a organização da sociedade civil (Becker; Bandeira, 2003).

Por outro lado, raramente são obtidos resultados duradouros quando os esforços para promoção da participação e da articulação de atores sociais são promovidos por iniciativa de governos. A durabilidade de tais iniciativas em escala regional é, em grande medida, dependente da existência de instituições regionais que tenham credibilidade e disposição a oferecer apoio operacional, de maneira efetiva e continuada. Algumas regiões já dispõem de

instituições atuando nesse sentido, como Santa Catarina (associações municipais) e Rio Grande do Sul (Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs). Para regiões onde ainda não existam, embora universidades possam ser consideradas as melhores candidatas, não se pode definir *a priori* qual o tipo de instituição regional ideal para o fomento da articulação de atores sociais, uma vez que dependerá das características e da “dotação institucional” próprias de cada região (Becker; Bandeira, 2003).

As considerações acima são de especial relevância para a análise da participação da sociedade civil no âmbito da PNDR, que em seu contexto sub-regional ocorre através dos fóruns das mesorregiões diferenciadas. Nesse sentido, a seção seguinte aborda questões envolvendo especificamente o fórum da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, desde sua fundação até sua desmobilização.

### **O Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul**

A Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul era formada por 106 municípios, estando inserida na região de fronteira do Brasil com o Uruguai e a Argentina. A região já foi a mais rica do Rio Grande do Sul, sobretudo Pelotas, com o estabelecimento das charqueadas. Cumpre referir, também, a importância do Porto de Rio Grande, estabelecido neste município em 1736. A partir da década de 1940, porém, a região foi perdendo dinamismo e reduzindo sua participação na composição do PIB industrial estadual. Este foi um dos aspectos referidos pelo MI ao definir a problemática da Mesosul, ao de lado de características como a economia ser baseada principalmente no setor primário, organizado em grandes propriedades de terra e reduzida diversificação de produtos, e a baixa capacidade de absorção e de retenção da mão de obra, que implicam êxodo rural e emigração de população da região para outros territórios. Refere-se, ainda, a significativa parcela da população, tanto rural quanto urbana, que vivia em condições precárias de moradia e saneamento básico. Por fim, em termos culturais, observava-se na Mesosul um sentimento cultural baseado no individualismo, bem como uma dificuldade de articulação coletiva (Etges, 2005).

No tocante à articulação da sociedade na região, a área da Mesosul abrangia oito COREDEs, a saber, Campanha, Central, Centro Sul, Fronteira Oeste, Jacuí Centro, Sul e, de forma parcial, Litoral e Vale do Rio Pardo (Etges, 2005). Os COREDEs da região tiveram participação ativa na criação do Fórum da Mesosul, sendo que, conforme estabelecido na PNDR, os fóruns das mesorregiões diferenciadas

São espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes ainda a missão de catalisar a organização,

participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas. (Brasil, 2007, p. 19).

No caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul, em março de 2001 teve início a mobilização para a organização do Fórum Mesosul, envolvendo representações políticas e institucionais. Em outubro, houve uma reunião na Comissão de Economia e Desenvolvimento da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, chamada de Pré-Fórum de Desenvolvimento Integral e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS, que resultou na realização de diversos seminários microrregionais para apresentação do Promeso e discussão de propostas para cada uma das microrregiões da Metade Sul, com a participação de mais de novecentos representantes institucionais (Silva, 2017).

Entre junho e agosto de 2002, os COREDEs promoveram os Seminários de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Microrregião, cujas atividades envolveram palestras, discussão de propostas e trabalhos em grupo, as quais foram sintetizadas no documento “Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul”, de 2003.

Pela análise do documento é possível verificar o processo participativo adotado para a implantação do fórum, realizado a partir das discussões de cada microrregião, de significativa representação dos diferentes segmentos e instituições, com a presença do Governo Federal, representando pelo MI, do Governo Estadual, representado pelo Gabinete da Metade Sul, da Secretaria Estadual de Planejamento e dos Governos Municipais, todos acompanhados da representação de coordenadorias e secretarias, bem como a representação dos legislativos das três instâncias. Percebe-se a presença das Universidades, Faculdades e Instituições de Ensino Técnico, organizações empresariais e de trabalhadores, agências de desenvolvimento, Conselhos Regionais e Municipais, sindicatos, cooperativas, clubes de serviços, órgãos de imprensa, organização de estudantes, clube de mães, entre outros. Não foi possível identificar, nas informações contidas no documento, a presença de representação de movimentos sociais, partidos políticos e atores individuais. (Silva, 2017, p. 121-122).

Em dezembro de 2002 foi assinado o protocolo de cooperação entre as 35 entidades, instituindo o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul. Dentre as entidades participantes, encontram-se agências de desenvolvimento, a Assembleia Legislativa do RS, a Secretaria de Programas Regionais Integrados (Ministério da Integração Nacional) e Secretaria de Estado da Coordenação e Planejamento do RS, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) da Mesosul, EMBRAPA, federações (como a da agricultura, das associações dos municípios e das associações empresariais), FIERGS, FECOMÉRCIO, Força Sindical, Fundação do Ensino Superior da Região Centro Sul, SEBRAE, além de oito universidades, dentre elas a UNISC (Schneider; Lübeck, 2003).

Conforme estabelecido na cláusula segunda do documento, o Fórum da Mesosul tem por objetivo a redução das desigualdades inter e intra-regionais, através do desenvolvimento

econômico e social desta Mesorregião, de modo ambientalmente sustentável, por meio da articulação de atores regionais, bem como do fortalecimento da cooperação nos níveis municipal, estadual e internacional (Schneider; Lübeck, 2003).

O Fórum da Mesosul foi institucionalizado como organização da sociedade civil de direito privado e sem fins lucrativos, constituindo-se, portanto, na forma de instituição privada, à parte da estrutura estatal. Apesar disto, na súmula do protocolo que institui o Fórum está prevista a responsabilidade compartilhada entre os Gestores Estadual e Federal, além de este documento conter a assinatura dos representantes governamentais. Percebe-se, pois, o efetivo envolvimento do Poder Executivo tanto estadual quanto federal na constituição do Fórum. Esse novo arranjo institucional “[...] surge de um acordo de cooperação firmado entre instituições públicas e privadas, com a representação do mercado, das instituições acadêmicas e da sociedade civil organizada, motivado e integrado pela representação dos governos [...]” (Silva, 2017, p. 124), sendo constituído como espaço de discussão e de deliberação das ações com vistas ao planejamento e à gestão da Mesosul (Silva, 2017).

Dentre os princípios que norteiam a atuação do Fórum, estão a autonomia político-institucional, a pluralidade, a busca por consenso, a integração e articulação das entidades públicas, privadas e da sociedade civil, a regionalização das políticas de desenvolvimento, a construção de identidade mesorregional e a garantia da continuidade das ações das políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da Mesosul (Silva, 2017, p. 125).

A estrutura administrativa do Fórum foi organizada em seis instâncias: Assembleia Geral, Diretoria, Conselho Fiscal, Membros Honorários, Comitês Técnicos, Comissões Setoriais e Comitê Gestor, sendo a Assembleia Geral a instância máxima de deliberação e composta por todos os representantes institucionais. Os Membros Honorários congregaram lideranças políticas e sociais, bem como outros atores regionais que pudessem contribuir para o fortalecimento da Mesosul, apesar de não integrarem a Assembleia Geral. O Conselho Gestor foi composto pelos Presidentes dos COREDES da Mesosul. Por fim, os Comitês Técnicos e Comissões Setoriais assessoraram a Diretoria, realizando estudos, elaborando propostas e acompanhando projetos (Silva, 2017).

No período imediatamente posterior à criação do Fórum, houve intensa atividade de discussão e de planejamento, com a participação das três instâncias de governo e de diferentes segmentos sociais e a realização de seminários regionais. Em um segundo momento, os projetos e ações que se destacaram foram o projeto Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS (2003) e a criação do Portal Mesosul na internet, cujo objetivo foi a criação de uma rede de comunicação e divulgação de informações referentes ao Fórum e às regiões, bem como disponibilização de dados, divulgação de notícias e de eventos, além de criar espaços para fóruns e discussões (Silva, 2017).

A atuação do Fórum MESOSUL foi efetiva no período de 2007 até 2010, com a realização de seminários, conferências e encontros para a discussão e deliberação de projetos e questões relativas ao desenvolvimento da Mesorregião, como os projetos que foram aprovados para o apoio às Cadeias Produtivas. Houve a discussão do Plano de Ação que foi elaborado de forma participativa, coordenado pelo Fórum MESOSUL e tecnicamente sistematizado pela Consultoria responsável, conforme orientações do MI. (Silva, 2017, p. 129).

As reuniões do Fórum eram semestrais, em Assembleia Geral, frequentemente realizadas em Porto Alegre (portanto, fora dos limites territoriais da Mesosul), em razão da facilidade de acesso. Nas reuniões, os membros discutiam e deliberavam acerca das questões de interesse regional. A interiorização destas pautas ocorria através dos COREDEs, que promoviam reuniões e assembleias periódicas, com a participação de diversos segmentos da sociedade e em articulação com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Ademais, a comunidade participava diretamente de Assembleias Públicas, seminários, audiências ou fóruns temáticos (Silva, 2017).

“Do início das suas atividades até o final de 2010, o Fórum MESOSUL conseguiu discutir, elaborar e executar projetos previstos no planejamento da mesorregião.” (Silva, 2017, p. 130), sendo privilegiadas ações relacionadas à agricultura familiar e ao fortalecimento de novos arranjos produtivos, como lapidação de gemas e joias, agroindústrias vinculadas à vitivinicultura e cachaça, setor moveleiro, produção de sementes orgânicas e fruticultura em assentamentos rurais. Os projetos desenvolvidos estavam alinhados às finalidades de diversificação produtiva e fortalecimento da pequena e média propriedade rural, apontadas como promotoras do desenvolvimento (Silva, 2017).

A partir de 2011, entretanto, teve início um processo de desmobilização do Fórum da Mesosul, atribuída à falta de respostas do Ministério da Integração Nacional às demandas do Fórum e a dificuldades internas de gestão. A frequência das reuniões reduziu, passando estas a serem realizadas para debates e decisões sobre temas específicos, como a segunda fase da PNDR (2012 e 2013) e o traçado da Ferrovia Norte-Sul (2014) (Silva, 2017). Diante disto, pode-se concluir que, apesar dos esforços e da efetiva participação de diferentes segmentos da sociedade civil, o Fórum da Mesosul não se sustentou como instância participativa, e tampouco se pode afirmar que tenham sido atingidos os objetivos de desenvolvimento integral e sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul.

### **Considerações finais**

O presente artigo retomou aspectos centrais da primeira PNDR, especialmente os objetivos da sua criação, suas características centrais e a participação popular nela prevista, concretizada no âmbito da Mesosul no Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, cuja criação completou vinte anos em

dezembro de 2022. A relevância do tema é reforçada pela retomada da temática regional no debate nacional nos últimos anos, a partir da criação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em 2019 e da agenda da reforma tributária de 2023, que prevê a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional.

Apesar de demandas regionais existirem desde a República Velha, alguns aspectos estarem previstos constitucionalmente já em 1934, e a Constituição Federal de 1988 prever a redução das desigualdades sociais entre as regiões, a PNDR consistiu em uma política inédita e inovadora nos anos 2000. Esta política estava inserida em um contexto de mudança do papel do Estado brasileiro, revertendo a orientação neoliberal e descentralizadora, no sentido de uma retomada do governo federal como formulador de políticas públicas e de uma maior participação popular. Partindo-se de uma regionalização baseada em critérios de natureza social, a PNDR criou uma classificação para sub-regiões do Brasil, a partir das quais elencou espaços prioritários de ação governamental, as mesorregiões diferenciadas. Cada mesorregião teria no seu respectivo fórum de desenvolvimento um espaço permanente para diálogo e negociação, com a participação dos governos federal, estaduais e municipais, bem como da sociedade civil e do setor empresarial, a fim de planejar, monitorar e avaliar ações voltadas ao desenvolvimento da mesorregião.

No âmbito da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, o Fórum da Mesosul representou importantes avanços em termos participativos, conforme recomendado pela literatura, envolvendo ativamente diversos segmentos da sociedade civil, articulando instituições públicas, privadas e órgãos do governo em torno de debates e ações pelo desenvolvimento da Mesosul, sobretudo entre 2002 e 2010. A desmobilização do Fórum, porém, coloca a questão da efetividade e dos limites de tais espaços como arranjos verdadeiramente democráticos, participativos e eficazes para a promoção do desenvolvimento integral e sustentável a que se propôs, constituindo-se em um tema a ser investigado em maior profundidade.

## Referências

AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **INTERAÇÕES – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun., 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/jH79bPSHG4mnvnHmVnMJR8d/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 17 de maio de 2023.

BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação social e cidadã no desenvolvimento regional contemporâneo. *In*: LÜBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flavio Miguel (org.). **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Palotti, 2003, p. 11-26.

BRASIL. Ministério da Integração. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: sumário executivo. Brasília: MI, 2007. Disponível em: <[https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/37\\_2.pdf](https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/37_2.pdf)>. Acesso em: 11 de outubro de 2022.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Mesorregiões brasileiras: o portal da Metade Sul/RS-Mesosul. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 2, p. 73-82, maio/ago, 2005. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/11068/6785>>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: uma experiência inovadora de desenvolvimento regional do governo brasileiro. *In*: LÜBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flavio Miguel (org.). **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Palotti, 2003, p. 27-40.

LÜBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flavio Miguel (org.). **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Palotti, 2003, 158 p.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020, 120 p. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10276>>. Acesso em: 17 de maio de 2023.

SILVA, Roselani Maria Sodré da. **A participa o nos fóruns das mesorregiões Metade Sul do RS e Grande Fronteira do Mercosul**: um estudo sobre novas instâncias de governança territorial participativa (2007-2013). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Gradua o em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, 215 p. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/172973/001060128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

Sobre a autora:

### **Joana Silvestrin Zanon**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, bolsista CAPES; docente do Departamento de Gestão de Negócios e Comunica o da Universidade de Santa Cruz do sul – UNISC. E-mail: joanazonon@unisc.br