

# A PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUMS DAS MESORREGIÕES METADE-SUL DO RS E GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL - UM ESTUDO SOBRE NOVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL PARTICIPATIVA

**Silva, Roselani Maria Sodré da**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - RS, Brasil. E-mail: [roselanisilva@gmail.com](mailto:roselanisilva@gmail.com)

**Gugliano, Alfredo Alejandro Professor**

Doutor do Departamento e do Programa de p s-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – RS, Brasil.  
e-mail: [alfredogugliano@hotmail.com](mailto:alfredogugliano@hotmail.com)

Trabalho preparado para sua apresentação no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica de Perú, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

** rea III – Participação, representação e atores sociais:** Novas formas de participação política.

**Resumo:** Este trabalho tem por objetivo discutir o desenvolvimento de novas instâncias de participação social que estão sendo constituídas pelo Governo Brasileiro. Tem como base de análise dois F rums Mesorregionais: Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL, criados pelo Ministério da Integração Nacional, junto ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Pretende-se, neste trabalho, identificar a forma como essas instituições se constituem e se organizam, bem como verificar as contribuições dessas experiências de gestão compartilhada entre sociedade civil e governos para a construção de espaços de governação territorial em multiescalas geográficas, proposta que ultrapassa os limites espaciais tradicionais – regiões, estados e municípios. Busca-se discutir as recentes mudanças, na gestão pública brasileira, de ampliação dos espaços de participação da sociedade civil junto às políticas públicas, inspirados em experiências participativas, já desenvolvidas no território nacional – a exemplo dos orçamentos participativos municipais.

## **Introdução**

Os anos de 1990 foram marcados por uma “onda descentralizadora” (GAVENTA, 2004). Este processo de descentralização e de democratização foi influenciado pela mudança na concepção de democracia, denominada “virada democrática”, que deu origem as teorias deliberativas contemporâneas. Essa onda provocou reformas governamentais em vários países, e teve como propósito ampliar a participação dos cidadãos nas políticas públicas, identificar novas formas de diálogo entre o Estado e a sociedade, e de construir espaços institucionais mais adequadas a estes propósitos (CHAMBERS, 2009).

No Brasil este processo teve início na década de 1980 e se fortaleceu a partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição da participação dos cidadãos na discussão e no controle social das políticas públicas. Para tanto, instâncias participativas foram constituídas nas diferentes esferas de Governo (Nacional, Estadual e Municipal), na forma de conselhos setoriais e de direitos, fóruns, comitês, controladorias e ouvidorias.

Ao longo das últimas décadas o país vem ampliando os espaços de participação da sociedade nas políticas públicas. Os programas governamentais, nos diferentes âmbitos, são constituídos e implantados sob o controle de instâncias participativas, compostas pela representação dos governos e da sociedade.

Na direção da descentralização política, os programas governamentais que estão sendo desenvolvidos, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Programa dos Territórios Rurais e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), também buscam territorializar as suas ações envolvendo os atores locais no acompanhamento e na gestão dos referidos programas, na expectativa de melhorar a efetividade das políticas públicas.

A territorialização das políticas públicas se apresenta como uma tendência atual, adotada principalmente pelos países desenvolvidos como uma estratégica de base territorial e de articulação dos diferentes agentes locais para a concepção, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Em relação às políticas de desenvolvimento, Feio e Chorincas entendem que a territorialização das políticas de desenvolvimento objetiva “[...] facilitar a emergência de processos de inovação social, através da articulação de atores e de políticas que favoreçam o desencadeamento de dinâmicas endógenas, capazes de sustentar todos os processos de desenvolvimento territorial [...]” (FEIO; CHORINCAS, 2009, p.154).

O resultado deste processo de descentralização política e de constituição de institucionalidades participativas junto às instâncias de Governos colocou o Brasil em destaque, como um dos países que desenvolvem experiências participativas bem sucedidas (WAMPLER; AVRITZER, 2004). Esse é o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP), considerado como uma das experiências mais reconhecidas nacional e internacionalmente.

A diversidade de experiências participativas atualmente desenvolvidas no Brasil chama a atenção não apenas pelos desenhos institucionais propostos, mas também pelas diferentes dimensões territoriais que atingem. A necessidade de focalizar as ações em públicos ou áreas específicas tem gerado um conjunto de instâncias participativas que

extrapolam os espaços administrativos tradicionais<sup>1</sup>. Esse é o caso dos Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, criados pelo *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais* (PROMESO) do Ministério da Integração Nacional (MI), em 2001.

Com a criação do MI, no ano 1999, uma nova concepção de planejamento do desenvolvimento regional foi implantada. Na onda da descentralização política, o MI inova na adoção de novos desenhos institucionais para a gestão dos programas, não mais centrado no Governo Federal, bem como em novas espacialidades, identificando as diferentes especificidades territoriais existentes e buscando, juntamente com a sociedade, construir o processo de desenvolvimento destas regiões.

As novas espacialidades criadas pelo PROMESO foram denominadas de Mesorregiões Diferenciadas por representarem os espaços territoriais a serem atendidos pelo programa, identificados a partir da análise dos indicadores socioeconômicos que os caracterizam como regiões de baixo dinamismo, conforme será apresentado no capítulo que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do PROMESO. Para o desenvolvimento do programa nestas regiões, foram constituídos fóruns representativos de governos e das organizações da sociedade civil, responsáveis pela implementação do programa nas referidas regiões.

Esta nova modalidade de gestão participativa de programas públicos apresenta desafios importantes, como o de identificar de que forma diferentes atores, com interesses muitas vezes divergentes e conflitantes, constroem ações coletivas para o desenvolvimento das suas regiões. Soma-se a isto o fato do estabelecimento de diálogo e a busca de soluções terem de ser articuladas com diferentes esferas públicas e instâncias de poder político administrativo.

O PROMESO passa a atuar em um território onde já existe um conjunto de programas governamentais de distintas esferas: federal, estadual e municipal, bem como, programas e ações não governamentais. Dialoga ainda com outras estruturas privadas que já atuam nesses espaços; ou seja, estabelece relações com uma rede de institucionalidades públicas e privadas já existentes, com distintas formas de relações sociais, econômicas e culturais.

A complexidade das sociedades contemporâneas impõe desafios para o exercício efetivo das novas institucionalidades participativas. Para que estes fóruns atuem dentro dos

---

<sup>1</sup> O Brasil é uma república federativa constituída por 5.570 municípios, divididos em 27 unidades federativas (26 estados e um distrito federal) que, juntamente com o Governo Federal, constituem as três instâncias de governos (municipal, estadual e federal). As 27 unidades federativas (estados e Distrito Federal) estão agrupados em 5 macrorregiões: norte, nordeste, sudeste, centro-oeste e sul. Para este estudo, as instâncias municipais, estaduais e nacional, juntamente com as 5 macrorregiões, são consideradas como “regiões tradicionais”.

princípios democráticos de deliberação existe a necessidade de garantir a igualdade democrática. Isto implica que todo participante deverá ter igual direito não somente a fala, mas igual acesso as diferentes instâncias de discussão e decisão, bem como, igual consideração e oportunidade na tomada de decisão.

James Bohamn defende que a igualdade política “[...] precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão (...) de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes” (BOHMAN, 2009, p.46). Assim sendo, é necessário observar os constrangimentos que possam dificultar a participação dos cidadãos interessados. Os princípios da não tirania e da igualdade política são considerados pelo teórico como condições para tornar as deliberações mais democráticas. Para tanto, constrangimentos criados por instâncias de poderes existentes, tanto endógenas quanto exógenas, associados à falta de publicidade das decisões e ações desenvolvidas, fragilizam os fóruns deliberativos e, conseqüentemente, a qualidade das políticas públicas, pois podem promover a exclusão de segmentos sociais importantes para o seu processo de desenvolvimento.

No caso deste trabalho, buscamos entender a prática deliberativa desenvolvida pelos Fóruns Mesorregionais ligados ao PROMESO, utilizando como campo de investigação dois Fóruns Mesorregionais localizados na Macrorregião Sul do Brasil, assim como avaliar as conseqüências destas práticas para a governança democrática participativa das respectivas regiões de abrangência. Para tanto, as próximas seções irão tratar sobre: 1) a importância da teoria da democracia deliberativa para a constituição e análise de fóruns participativos das políticas públicas; e 2) a PNDR, o PROMESO e a experiência dos Fóruns Mesorregionais. Enquanto conclusão, apresentamos uma reflexão sobre a atuação dos Fóruns MESOSUL e MESOMERCOSUL e suas contribuições para a governança participativa desses territórios.

## **1 A teoria da democracia deliberativa e fóruns participativos das políticas públicas**

A expectativa dos defensores da concepção de democracia deliberativa é de, por meio das práticas de deliberação pública, melhorar a qualidade e a efetividade das políticas e das normas. No entendimento de Thomas Christiano (2007), são esperados três resultados da democracia deliberativa: o primeiro é que a deliberação pública melhore a qualidade das decisões e do entendimento dos cidadãos a respeito da sociedade e dos princípios morais que a regulam; o segundo é que as leis construídas por meio de deliberação pública tendam a ser mais bem justificadas; e o terceiro é que a participação nos processos de deliberação contribua

para aperfeiçoar as qualidades desejáveis nos cidadãos. Nesse sentido, considera que a deliberação pública tem valor instrumental para a tomada de decisões qualificadas.

Segundo Leonardo Avritzer a emergência da democracia deliberativa promoveu dois elementos: um teórico e um prático. O elemento teórico se refere à adoção, pela teoria da democracia, do conceito de deliberação, e o prático consiste na utilização da prática deliberativa pelas instituições políticas nas sociedades contemporâneas (AVRITZER, 2009). Para Gugliano o modelo deliberativo contribuiu também para aperfeiçoar outros modelos de democracia, como é o caso dos modelos democráticos participativos, que envolvem cidadãos e Estado na deliberação e controle de políticas públicas. O autor entende que estes avançam no aprimoramento da proposta discursiva de Habermas, tendo em vista que “[...] os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam em um aprimoramento dos processos de decisão públicos, e, conseqüentemente, fortalecem o cimento de novas bases para a legitimação das ações do Estado” (GUGLIANO, 2004, p.276).

Também John Dryzek defende que o desafio da democracia deliberativa é o de garantir a legitimidade das deliberações em processos deliberativos, tendo em vista que dificilmente todos os diretamente interessados conseguem participar das decisões. Este tipo de legitimidade é definido pelo teórico como *legitimidade discursiva*, e acontece quando a decisão coletiva é aceita de forma *refletida* pelos interessados (DRYZEK, 2004).

Simone Chambers (2009) reconhece que a farta literatura existente sobre iniciativas políticas aponta para expansão de experiências deliberativas. Constata que os estudos sobre as políticas deliberativas se dividem em duas áreas: uma que se dedica a estudar os procedimentos, se concentrando no *design* das instituições para a escolha e desenvolvimento das políticas, e a outra dirigida para uma abordagem mais voltada para os resultados produzidos por instâncias deliberativas (CHAMBERS, 2009). A autora salienta ainda que o número expressivo de iniciativas que se dedicam a deliberação com o envolvimento dos cidadãos consiste em um campo importante de pesquisa e que “[...] estão fornecendo um ótimo material empírico sobre como a deliberação deve funcionar em vários âmbitos [...]” (CHAMBERS, 2009, p.252). Considera que várias têm sido as dimensões de interesse dos teóricos deliberacionistas no estudo de instituições deliberativas:

[...] como a deliberação pode ou deve dar formas às preferências, moderar interesses privados, conferir poder aos marginalizados, mediar diferenças, promover a integração e a solidariedade, favorecer o reconhecimento, produzir opiniões e políticas racionais e possivelmente conduzir ao consenso? A teoria democrática deliberativa investiga criticamente a qualidade, a substância e a racionalidade dos

argumentos e das razões acionados para defender leis e políticas. Ela estuda e avalia as instituições, fóruns, os ambientes e os espaços públicos disponíveis para a justificação deliberativa e para a accountability e se preocupa com as condições sociais, econômicas, políticas e históricas necessárias à uma deliberação bem-sucedida, assim como se ocupa das atitudes, dos comportamentos e das crenças requeridas aos participantes (CHAMBERS, 2009, p.242).

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

No processo deliberativo, a opinião do cidadão é central para a tomada de decisão, pois é através da opinião pública que a esfera pública busca interferir nas políticas e ações do Estado. Para Habermas a opinião pública é uma “grandeza empírica” e pode ser medida pela qualidade dos procedimentos adotados no processo de deliberação (HABERMAS, 2003). A análise dos processos de tomada de decisão é a essência da teoria de Habermas, não o conteúdo ou o resultado da deliberação (REESE-SCHÄFER, 2012). Esta é a direção adotada por este estudo, que pretende avaliar o modelo e a qualidade da tomada de decisão dentro dos Fóruns participativos do PROMESO.

Outra dimensão das análises dos processos deliberativos é observada por Francisco Marques, que considera que é preciso observar as situações e os contextos nos quais se desenvolvem os processos e as formas como os debates são realizados. Para o autor é importante “verificar na prática discursiva dos indivíduos como as opressões simbólicas, as desigualdades econômicas, a invisibilidade social e a falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem criam barreiras ao engajamento na deliberação” (MARQUES, 2009, p.21).

O efetivo exercício da democracia deliberativa pressupõe, portanto, a criação de espaços de discussão e de deliberação nos quais a participação da sociedade objetiva influenciar os processos de tomada de decisão. Esses espaços participativos representam canais de diálogo entre governos e sociedade para a definição de políticas públicas. É por meio do processo comunicativo construído nas esferas públicas que a sociedade busca influenciar o sistema político-administrativo (Estado).

A institucionalidade para a qualidade do processo de democracia deliberativa é outro dos aspectos ressaltados pela literatura especializada. Segundo Lüchmann, “trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo” (LÜCHMANN, 2002,

p.20). Uma institucionalidade que possa ser realmente inclusiva e assegure “[...] não apenas a abertura da participação social, como também [...] a redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios” (LÜCHMANN, 2002, p.20).

Dependendo do modelo e da dinâmica institucional adotada, os participantes podem ser constrangidos ou empoderados. Os riscos à democracia deliberativa são vários, tanto internos quanto externos. Assim sendo é necessário “[...] desobstruir os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional” (LÜCHMANN, 2002, p.21). Ademais de criar instâncias de participação, é preciso garantir que seja efetiva para todos os deliberantes.

A teoria da democracia deliberativa se apresenta como um importante referencial para a compreensão do processo de tomada de decisão nos fóruns participativos. Dentre estas, destacam-se o caráter explicativo e descritivo presente na abordagem habermasiana. Ou seja: mais do que propor um modelo novo de democracia, este autor também nos permite compreender analiticamente os arranjos participativos empiricamente existentes. Isso se dá especialmente porque Habermas nos permite localizar os três âmbitos sociais que envolvem o processo político deliberativo, a saber: 1) O Estado; 2) a esfera pública (canais de Participação); e, 3) a sociedade civil. Qualquer análise que procura compreender os processos efetivos da democracia participativa deverá levar em conta essas três realidades e suas diferentes dinâmicas de funcionamento (SILVA e AMORIM, 2010, p.146).

## **2) A PNDR, o PROMESO e os Fóruns das Mesorregiões MESOSUL E MESOMERCOSUL**

As profundas desigualdades entre as regiões brasileiras são históricas. Com a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, houve uma aceleração do processo de discussão e construção de uma política de desenvolvimento regional. Conforme documento do Ministério da Integração Nacional, no ano 2000 foram realizados diversos encontros de discussão das “Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional” (MI, 2000). Essas discussões resultaram na formulação da PNDR, lançada em 2003 e institucionalizada em 2007, por meio do Decreto nº 6.047, de 22/02/07, constituindo a denominada de Fase I da PNDR.

Um novo paradigma na construção de políticas de desenvolvimento surge nessa etapa, com ênfase na participação da sociedade civil. Segundo Villa, foi definida uma estratégia voltada para a “[...] participação efetiva da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação das ações de desenvolvimento regional” (VILLA, 2003, p.27). A PNDR inovou especialmente na inclusão do cidadão no controle dos programas e na adoção de uma nova espacialidade territorial para a intervenção da política de desenvolvimento, não mais focada em escalas macrorregionais, mas identificada com subespaços regionais que apresentavam baixo dinamismo econômico enquanto áreas prioritárias da PNDR.

Uma nova fase da PNDR começa a partir do ano de 2012. Novamente a sociedade foi chamada para a discussão da política de desenvolvimento regional, por meio de conferências nas diversas instâncias: Estadual, Regional e Nacional. As discussões da PNDR apontaram para um novo modelo de governança para sua segunda fase. A proposta aprovada consiste no estabelecimento de um Sistema Nacional de Governança para o Desenvolvimento Regional. O mesmo será constituído por quatro níveis: o *nível estratégico*, composto pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais (constituído por representantes do Estado e da Sociedade Civil); o *nível tático*, pela Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais; o *nível operacional* pelos 27 Comitês Estaduais de Gestão de Políticas Territoriais e Regionais; e o *nível operacional/programático*, formado por representantes do que foi chamado de novas institucionalidades (Fóruns, Agências, Consórcios, etc.). A implantação da segunda fase da PNDR ainda aguarda pela aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei que prevê a sua implantação.





Figura 1 - Sistema Nacional de Governança para o Desenvolvimento Regional - Esquema demonstrativo da proposta da PNDR II

Fonte: Elaborado por Alves e Rocha Neto, 2014, p.328.

A partir das constatações da valorização da participação da sociedade na criação e na gestão dos programas e ações da PNDR, surge a indagação sobre a capacidade dos fóruns constituídos pela representação de governos e sociedade para a governança dos programas da PNDR influenciarem a gestão dos programas, ou, até que ponto as consequências das deliberações destes fóruns refletem na governança democrática dos territórios onde os programas se desenvolvem?

### **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO)<sup>2</sup>**

A partir da adoção de novas escalas de intervenção para a PNDR I, foram identificados treze subespaços regionais prioritários, denominados Mesorregiões Diferenciadas<sup>3</sup>. Para tanto, foram instituídos novos desenhos territoriais que ultrapassam os territórios tradicionalmente estabelecidos. Essas mesorregiões estão situadas na confluência entre duas ou mais unidades da federação ou entre unidades federadas e países fronteiriços, selecionadas a partir de suas carências sociais e institucionais e do baixo dinamismo

<sup>2</sup> O nome do programa foi alterado em 2007, com institucionalização da PNDR I, passando a denominar-se Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO.

<sup>3</sup> Segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mesorregiões e as microrregiões estão situadas em um único estado. O MI estabeleceu a nomenclatura de Mesorregião Diferenciada, para identificar regiões que extrapolam o espaço territorial de um estado ou que, como no caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul (e da Mesorregião do Alto Solimões), mesmo fazendo parte de um mesmo estado, situam-se junto à fronteira com outros países (MI, 2010, p.20).

econômico apresentado. O PROMESO foi construído a partir da identificação de espaços territoriais que apresentavam baixo dinamismo no processo de desenvolvimento. Os critérios utilizados para a escolha das regiões corresponderam a uma tipologia baseada na variação do produto interno bruto (PIB) e no nível de renda per capita, em escala microrregional.

O mapa abaixo apresenta a localização das treze Mesorregiões Diferenciadas do PROMESO.



Figura 2 - Mapa das Mesorregiões Diferenciadas  
Fonte: [www.mi.gov.br/programas/programasregionais](http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais).

Para Bandeira a valorização de escalas menos abrangentes deve-se “ao novo paradigma dominante na área, que passou a enfatizar a importância da dinâmica interna das regiões – inclusive em termos políticos sociais – como elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento” (BANDEIRA, 2006, p.227). O autor considera que a contribuição para esta mudança de paradigma se deve à divulgação pela literatura internacional de experiências bem sucedidas, como por exemplo, o trabalho de Putnam, Leonardi e Nanetti (2002) sobre a descentralização do desenvolvimento na Itália Moderna, bem como o baixo desempenho das políticas elaboradas de forma tradicional.

Além da adoção de novas escalas o PROMESO, nessa fase da PNDR, também contribuiu para a constituição de uma infraestrutura organizacional voltada para a articulação dos atores regionais e de interação com a administração pública, conquistada pela criação dos

Fóruns das Mesorregiões (BANDEIRA, 2006). Como bem salienta Bandeira (2010), a necessidade de uma abordagem territorial em novas escalas mostrou-se evidente nas últimas décadas. Na sua visão, existe uma heterogeneidade dentro das macrorregiões, em que se identifica a coexistência de zonas “pobres”, “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”<sup>4</sup>, evidenciando a insuficiência do uso de uma única escala - a macro territorial - para o planejamento, formulação e implementação de políticas públicas.

A mudança no processo de integração nacional, iniciado pelo MI no ano 2000, seguiu esta tendência. Após a identificação dos múltiplos desafios a serem vencidos para a construção de políticas de desenvolvimento mais efetivas, o MI buscou criar mecanismos institucionais para atuarem na gestão do processo de planejamento e promoção do desenvolvimento nas diferentes regiões.

A implantação do PROMESO nesses novos subespaços foi iniciada no ano 2001. A inexistência de estruturas político-administrativas específicas para atuar na gestão desses subespaços regionais motivou a constituição de instâncias de discussão, planejamento e promoção do desenvolvimento regional, denominadas Fóruns de Desenvolvimento das Mesorregiões Diferenciadas (Fóruns Mesorregionais), constituídos como espaços de participação de governos e sociedade civil, de articulação entre as Instituições Públicas e Privadas e de promoção do desenvolvimento regional, integrado e sustentável.

Esses Fóruns foram constituídos a partir de uma proposta de institucionalidade apresentada pelo MI. As instituições públicas e privadas das mesorregiões se organizaram tendo como base o envolvimento dos órgãos públicos das diferentes instâncias de governo existentes nestes territórios; das instituições de ensino superior e pesquisas; das organizações empresariais e organizações da sociedade civil dos diversos segmentos sociais, que passaram a integrar os Fóruns Mesorregionais, atuando na divulgação e implementação do PROMESO; e, na elaboração dos planos de desenvolvimento destes territórios.

Para Villa (2003), o modelo de gestão que resultou da nova proposta, incorporou o 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 de instituições e de atores locais. A avaliação dessa fase da PNDR realizada pelo MI considera como um dos aspectos positivos a mudança de paradigmas, a partir de “[...] uma abordagem participativa na construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focadas na ativação de seu

---

<sup>4</sup> Esta classificação diz respeito aos indicadores utilizados pelo MI para identificar o grau de dinamismo das regiões.

potencial endógeno” (MI, 2012, p.11), reconhecendo o resultado dos esforços dos atores locais no desenvolvimento do PROMESO e na interiorização da discussão da PNDR.

O novo enfoque da PNDR valoriza a influência das instituições e organizações, a racionalidade dos atores sociais, o comportamento e as características culturais de cada região, bem como as redes sociais e econômicas já existentes nestes espaços (BANDEIRA, 2006). Para Bandeira o envolvimento dos atores sociais locais tem como propósito a “mobilização do potencial endógeno regional e o fortalecimento dos diferentes tipos de capital social local” (2006, p.233).

No documento produzido em 2010 pelo MI, intitulado “A PNDR em dois tempos: A experiência aprendida e um olhar pós 2010”, os Fóruns são definidos como espaços estratégicos de articulação para o desenvolvimento regional:

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

O período de 2007 a 2010 é destacado pelo fortalecimento dos Fóruns Mesorregionais como instâncias de participação para a implementação da política de desenvolvimento nos subespaços regionais e pela elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento das Mesorregiões. As reflexões sobre o PROMESO realizadas neste período levaram a identificação da necessidade de melhorar a capacidade de intervenção nas políticas públicas e de planejamento e gestão do desenvolvimento regional por parte dos atores regionais. Para Villa, a capacitação dos atores regionais contribui para a efetividade da sua participação e para o seu protagonismo, fazendo com que passem a assumir um “papel preponderante na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional” (VILLA, 2009, p.4).

Com o propósito de capacitar os atores regionais para o processo de planejamento do desenvolvimento regional, o MI, em parceria com o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), desenvolveu, a partir de 2006, cursos de capacitação para a Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, envolvendo mais de dezesseis Estados e o Distrito Federal. Essa capacitação contribuiu para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento das Mesorregiões, especialmente nas Mesorregiões da Metade Sul do RS (MESOSUL) e Grande Fronteira do Mercosul (MESOMERCOSUL) (MI, 2010, p.32).

Porém, na contramão desse processo, esse período também foi marcado pela redução dos recursos orçamentários para o PROMESO, dando início a fragilização da mobilização, provocadas pela falta de recursos financeiros necessários para a implementação das ações previstas nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento. As ações desenvolvidas nesse período foram custeadas basicamente com recursos de emendas parlamentares<sup>5</sup>, em volume muito aquém das expectativas dessas regiões, desmotivando os atores sociais engajados nos Fóruns Mesorregionais, reduzindo os níveis de participação existente.

A partir desse histórico sobre a criação do PROMESO e dos Fóruns das Mesorregiões, pode-se perceber uma nova concepção de desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento regional, identificada tanto na ênfase dada à participação da sociedade civil nas instâncias sub-regionais de governança do PROMESO, bem como, no processo de reformulação da PNDR. Dos treze Fóruns Mesorregionais constituídos pelo PROMESO, foram escolhidos para esse estudo os Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul (MESOSUL) e Grande Fronteira do MERCOSUL (MESOMERCOSUL), por estarem totalmente inseridos dentro da área geográfica da Macrorregião Sul<sup>6</sup> e abrangerem 328 municípios do RS<sup>7</sup>.

A seguir, apresentam-se as características dos Fóruns definidos como foco desse trabalho.

### **Os Fóruns das Mesorregiões MESOSUL e MESOMERCOSUL**

Os Fóruns Mesorregionais foram concebidos como instâncias de participação de governos e sociedade para atuar no processo de promoção do desenvolvimento regional. Têm como função deliberar sobre projetos e questões de interesse regional e criar espaços de inclusão social para a discussão e elaboração dos planos e dos projetos de desenvolvimento das mesorregiões, caracterizando-se como instituições de democracia deliberativa. A tomada de decisão nos Fóruns Mesorregionais acontece em assembleia geral, na qual todos os membros, independente do segmento que representam, têm os mesmos direitos de argumentar

---

<sup>5</sup> Emenda Parlamentar é um recurso que os Deputados Federais utilizam para garantir recursos para alguma ação específica que pretendem valorizar. Muitas vezes, são as Instituições ou grupo de eleitores que apresentam demandas aos parlamentares na expectativa de captar recursos do orçamento federal.

<sup>6</sup> Uma das regionalizações adotadas nacionalmente é a das macrorregiões. Os 26 Estados e o Distrito Federal são agrupados em cinco macrorregiões: Norte, Sul, Sudeste, Nordeste e Centro Oeste. A Macrorregião Sul é formada pelos Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná.

<sup>7</sup> O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios.

(voz) e de decisão (deliberar) sobre as questões colocadas em apreciação pelo grupo. A seguir serão apresentadas algumas características dos dois Fóruns escolhidos para este estudo.

A Mesorregião Metade Sul<sup>8</sup> é constituída por 105 municípios, localizados no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul, e tem como característica estar inserida em um único Estado. Para a implementação do PROMESO neste espaço, foi constituído o Fórum MESOSUL, oficialmente instalado em 10 de dezembro de 2002.

O protocolo de Cooperação que deu origem ao Fórum MESOSUL foi assinado por 35 Instituições Públicas e Privadas, representativas dos diferentes segmentos da sociedade (Trabalhadores e Empresários urbanos e rurais, Cooperativas, Agências de Desenvolvimento, Universidades, dos Executivos: Estadual e Municipais, Centros de Pesquisas, Bancos de Fomento), dentre outras instituições que foram aderindo ao Fórum MESOSUL posteriormente.

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

Quadro 1 - Composição do Fórum da Mesorregião Metade Sul em dezembro/2002<sup>9</sup>

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

<sup>8</sup> A expressão Metade Sul foi cunhada em função de esta área representar 52% do território do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>9</sup> O Fórum MESOSUL foi constituído inicialmente por 35 instituições. Por solicitação de adesão foram sendo incluídas outras instituições representativas de diferentes segmentos, como por exemplo, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RS (FETAG), da Central Única dos Trabalhadores do RS (CUT-RS), Organização de Trabalhadores Sem Terra de Piratini e Hulha Negra.

A área geográfica da Mesorregião Metade Sul é formada por nove microrregiões de planejamento do RS, conhecidas como Regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)<sup>10</sup>, sendo elas: Sul, Centro Sul, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Jacuí Centro, Vale do Jaguari, Vale do Rio Pardo e Litoral. O Fórum MESOSUL se organiza a partir de quatro instâncias: Assembleia Geral, Diretoria, Conselho Fiscal e Comissões Técnicas. A Assembleia Geral é a instância máxima de decisão e é formada por todos os representantes institucionais<sup>11</sup> que constituem o Fórum MESOSUL. A Diretoria é composta por um Presidente, um Vice-presidente, um Secretário e um Tesoureiro, eleitos entre os membros da Assembleia Geral. A diretoria do Fórum é eleita para um período de dois anos e a presidência tem sido alternada entre representantes das nove microrregiões.

O Conselho Fiscal é constituído por três membros titulares e três suplentes, eleitos pela assembleia geral. As comissões técnicas têm a função de orientar tecnicamente a Diretoria e a Assembleia Geral. São constituídas por membros do Fórum, indicados pela Diretoria, de acordo com a sua área de formação ou conhecimento.

A atuação do Fórum MESOSUL foi intensa no período de 2002 até 2010, com a realização de Seminários, Conferências, Encontros para a discussão e deliberação de questões relativas ao desenvolvimento da Mesorregião. O Plano de Desenvolvimento da Mesorregião foi discutido elaborado de forma participativa. Foram produzidos e publicados estudos sobre a região e vários projetos para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais foram aprovados e executados com recursos do MI.

O Fórum MESOSUL até o ano de 2010 se reunia mensalmente, em assembleia geral, para deliberar sobre questões de interesse regional, envolvendo todos os seus membros para discutir e deliberar sobre questões de interesse regional. O processo de tomada de decisão se realiza por meio da construção de entendimento. Em não conseguindo um acordo, a decisão se dá por votação (vontade da maioria).

---

<sup>10</sup> Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram criados em 1991 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, regulamentados na Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, e tem por objetivo a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável. A criação dos COREDES atende ao dispositivo da constituição estadual, art. 167, referente à Política de Desenvolvimento Regional e Estadual. Art. 167: A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com a representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentro outros, todos eleitos em suas entidades representativas. A regionalização do RS corresponde a 28 áreas geográficas definidas a partir da discussão entre o Governo Estadual e os atores locais, atendendo as identidades regionais existentes. Para conhecer melhor a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS ver Bandeira (2010), Allebrandt (2009) e Cargnin (2011).

<sup>11</sup> Os representantes institucionais são indicados pelo seu segmento. A forma como cada indicação é feita fica a critério das instituições/organizações membros.

A interiorização das discussões é facilitada pela atuação dos COREDES, que realizam reuniões e assembleias periodicamente nas nove microrregiões e são integrados pela representação de diferentes segmentos da sociedade<sup>12</sup>.

A participação direta da comunidade acontece durante as Assembleias Públicas realizadas para discussão dos planos ou nos Seminários, Audiências ou Fóruns abertos à participação da comunidade para temas específicos. A construção do Plano de Desenvolvimento foi realizada por meio de discussões regionais abertas a toda comunidade, realizadas em todas as nove microrregiões.<sup>13</sup> Um dos exemplos de momentos de participação direta da comunidade ocorreu em 2003, por conta do Projeto Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS, com a realização de audiências públicas municipais em 107 municípios (ALBUQUERQUE, 2003).

Outros eventos para a discussão de questões temáticas foram os Seminários: do Setor Florestal, Seminário Internacional de Rochas Ornamentais<sup>14</sup> e o 1º Fórum Metade Sul – Integração e Desenvolvimento, realizado em parceria com o MI, BRDE, CODESUL<sup>15</sup> e Governo do Estado do RS.

Do início das suas atividades até o final de 2010, o Fórum MESOSUL conseguiu discutir e indicar projetos de interesse da mesorregião para o recebimento de recursos do MI, como por exemplo: projeto de Implantação, Ampliação e Reforma de viveiros florestais e fomento ao florestamento; projeto de Implantação de Núcleos de Indução e Diversificação Produtiva para agricultores assentados e associados com base na fruticultura; projeto de lapidação e artesanato mineral; projeto de produção de leite como instrumento de inclusão social do pequeno produtor e projeto centro gestor de inovação da Rede Moveleira e o Centro Mesorregional de Vitivinicultura (BRASIL, 2006, p.44).

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

---

<sup>12</sup> Para conhecer melhor a composição e dinâmica de atuação dos COREDES do RS, ver a lei nº 10.283/1994, disponível no site <[www.coredesul.org.br](http://www.coredesul.org.br)>.

<sup>13</sup> Para conhecer este processo ver Relatório LÜBECK e SCHNEIDER (2003).

<sup>14</sup> Os resultados destes Seminários constam nos anais publicados em 2002, conforme Relatório do Fórum MESOSUL (2004).

<sup>15</sup> Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, formado pelos Governos dos Estados do RS, SC e PR.



A Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL é constituída por 396 municípios e envolve os três estados da Macrorregião Sul, assim distribuídos: 223 municípios do norte do Rio Grande do Sul (RS), 131 municípios do oeste de Santa Catarina (SC) e 42 municípios do sudoeste do Paraná (PR). O Fórum MESOMERCOSUL foi oficialmente criado em novembro de 2002, formado por 72 instituições.

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

Quadro 2 - Composição do Fórum da MESOMERCOSUL em novembro de 2002

Fonte: Fórum da MESOMERCOSUL.

A dinâmica de atuação está amparada em três instâncias de decisão: Assembleia Geral, Conselho de Representantes e Diretoria. A Assembleia Geral é formada por todos os representantes institucionais que compõem o Fórum. O Conselho de Representantes é

constituído por 15 titulares e 15 suplentes, eleitos pelos membros do Fórum, distribuídos igualmente entre os três estados. A Diretoria Executiva tem função administrativa e é constituída por membros da Assembleia, eleitos por um período de três anos. A Diretoria Executiva é composta por um Presidente, dois Vice-presidentes<sup>16</sup>, Secretário e Tesoureiro. A presidência é exercida em um sistema de rodízio anual por estado e a diretoria é eleita para um mandato de três anos.

A consolidação do Fórum MESOMERCOSUL contou com a participação dos COREDEs e das Universidades Comunitárias e Regionais do norte do RS, que já possuíam uma longa experiência em articulação e planejamento do desenvolvimento regional, com a adesão das Associações dos Municípios do Oeste de Santa Catarina, organização composta por prefeitos municipais e com forte atuação na promoção do desenvolvimento do Estado e com o envolvimento das Agências de Desenvolvimento do Paraná, também reconhecidas pela atuação regional.

A criação da Mesorregião antecedeu ao PROMESO, se originou em 1997, momento da construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai, abrangendo os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e posteriormente o Estado do Paraná (CARGNIN, 2011; MESOMERCOSUL, 2003).

Este Fórum se diferencia do MESOSUL não apenas por envolver três estados, mas também por já possuir uma articulação forte na busca de soluções para o desenvolvimento deste território. As Universidades Comunitárias ocupam um papel relevante na mobilização e articulação dos atores regionais, fortalecendo o Fórum e o programa nestes espaços.

A atuação do Fórum MESOMERCOSUL foi intensa no período de 2002 a 2010. Vários projetos foram desenvolvidos, bem como estudos, publicações, eventos de discussão do desenvolvimento, da elaboração de forma participativa dos Planos de Desenvolvimento da Mesorregião e da conquista da implantação da Universidade Federal Fronteira Sul. Após apoio ao movimento social pró-universidade, que ganhou força a partir do compromisso do Governo Federal de criar uma universidade em atendimento à demanda do referido Fórum<sup>17</sup>.

O Fórum MESOMERCOSUL vem trabalhando nos projetos de: Fortalecimento de Agroindústrias Familiares; Desenvolvimento do Arranjo Produtivo de Móveis; Sinalização Turística na Região das Missões Jesuíticas; Fortalecimento da Piscicultura; Fortalecimento da

---

<sup>16</sup> O presidente e os vice-presidentes são escolhidos um de cada Estado. Os mesmos ocupam o cargo de Presidente de forma alternada, por um ano.

<sup>17</sup> Notícia no Portal da Mesorregião no site <[www.mesomercosul.org.br](http://www.mesomercosul.org.br)>.

Vitivinicultura; Lapidção e Artesanato Mineral e Apoio ao Setor Lácteo (BRASIL, 2006, p.41).

Um dos importantes avanços consiste no desenvolvimento do projeto de Fortalecimento das Agroindústrias Familiares, que tem entre seus objetivos buscar melhorias na capacidade gerencial das agroindústrias familiares já implantadas e financiar a aquisição de equipamentos para adequar as agroindústrias às exigências legais do serviço de inspeção estadual e federal. O público alvo do projeto consiste em 250 agroindústrias familiares dos setores de leite, carnes e frutas (BRASIL, 2006). A meta era de implementar 16 novas agroindústrias e fortalecer 45 unidades familiares já existentes no mesorregião.

A partir do enfraquecimento do PROMESO junto ao MI, as ações do Fórum foram reduzidas e as instituições integrantes vêm se desmotivando com a falta de respostas aos pleitos da mesorregião por parte do MI. Mesmo assim, ainda trata-se de um organismo atuante regionalmente, que atua promovendo eventos e discussões de interesse da região.

### **Considerações finais**

A hipótese que embasa este projeto é a de que os Fóruns das Mesorregiões em estudo se diferem na sua composição, na forma de articulação entre seus membros e que são influenciados por estruturas regionais que já existiam nestes territórios antes da implantação do PROMESO.

Pela análise dos documentos do MI e dos fóruns, percebe-se que, no caso do Fórum MESOSUL, a forma de estruturação pode ter sido determinada pela atuação dos COREDES localizados na Metade Sul do RS e pela ausência de outros mecanismos de articulação na região de abrangência do Fórum. Por outro lado, a mesorregião já possuía uma identidade, sendo conhecida pela perda de dinamismo em relação a períodos passadas, reconhecida tanto pela literatura quanto por iniciativas do Governo Federal para a reversão deste processo<sup>18</sup>.

No caso do Fórum MESOMERCOSUL, cuja área de abrangência envolve três estados, percebe-se que a sua organização se ajustou a uma articulação política já existente entre os três estados, anterior ao PROMESO. As três áreas destes Estados foram ocupadas por uma frente contínua de expansão da fronteira agrícola, desde o final do século XIX<sup>19</sup>. A sua

---

<sup>18</sup> A adoção do recorte espacial da Metade Sul como área prioritária para a política de desenvolvimento refere-se a 1995, com a criação do Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do RS (RECONVERSUL); ver detalhes em Cargnin (2009).

<sup>19</sup> Uma das consequências dessa continuidade é o fato de que parte expressiva dos moradores do noroeste do RS têm parentes relativamente próximos que vivem no oeste de SC ou no sudoeste do PR (BANDEIRA, 2006).

composição pode ter sido influenciada pela atuação dos COREDEs localizados no Norte do RS, pela estrutura da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina e pela atuação da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

Como pode ser observado nos quadros com a composição da representação dos dois Fóruns, existe uma forte representação das associações de municípios, organizações empresariais e universidades. A inserção dos COREDEs do RS contribuiu para ampliar a representação dos segmentos sociais junto aos Fóruns.

A grande diferença entre os dois Fóruns é o recorte geográfico. Enquanto o Fórum MESOSUL está inserido totalmente dentro do Estado do Rio Grande do Sul, o Fórum MESOMERCOSUL precisa articular governos e organizações dos três estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

Mesmo com desafios distintos, o Fórum MESOMERCOSUL demonstra ter avançado mais na articulação entre as ações planejadas e as executadas<sup>20</sup>. Pode ter contribuído para este desempenho o envolvimento das Universidades Comunitárias e Regionais e dos COREDEs. Uma das características dos COREDEs localizados na MESOMERCOSUL é que estes têm suas sedes dentro das Universidades. Em vários COREDEs o seu Presidente é o próprio Reitor ou Diretor do Campus Universitário. O mesmo não acontece na MESOSUL, em que dos nove COREDEs, apenas três estão dentro de Universidades. Os COREDEs que estão fora de instituições de ensino superior não contam com a expertise e o apoio técnico propiciado pelas Universidades para auxiliar na elaboração dos planos, projetos e ações.

Face ao caráter inovador dos Fóruns Mesorregionais, tanto pelo seu escopo territorial, quanto pela sua amplitude temática, estas instituições surgem como resultado da insatisfação e desconfiança da sociedade com a gestão das políticas públicas e buscam uma participação mais ampla e efetiva na gestão pública e podem apresentar importantes elementos para a qualificação das políticas de desenvolvimento regional.

Uma das evidências sobre a importância do empoderamento dos atores locais/regionais foi o momento da troca do Governo Federal em 2003, em que a atuação dos atores dos Fóruns foi fundamental para a continuidade e o fortalecimento do programa até 2010. Com a mudança da Presidência da República, muitos programas foram instintos e novos criados. O movimento dos fóruns das mesorregiões, liderados pelos Fóruns MESOMERCOSUL e MESOSUL, junto aos novos gestores do MI garantiu não somente a

---

<sup>20</sup> Análise a respeito do desempenho dos dois Fóruns pode ser encontrada em Cargnin (2009).

continuidade do PROMESO, bem como sua inclusão como um dos programas prioritários da PNDR.

A resposta dada pelas regiões na auto-organização dos Fóruns, os produtos gerados por meio de Planos de Desenvolvimento, os projetos elaborados e executados nas regiões e a visibilidade dada ao PROMESO e a PNDR, que passaram a ser conhecidos em todas as regiões, demonstram a relevância do envolvimento da sociedade tanto para a Governança dos programas quanto para a territorialização das políticas públicas.

## Referências

ALBUQUERQUE, P. P. de. (Org.). Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul-OCERGS, **Metade Sul: um espaço de ações propositivas**. Porto Alegre: Brasul, 2003.

ALLEBRANDT, S. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. Tese. PPG DR, UNISC, 2009.

ALVES, A. M. e ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.311-38. jul./dez., 2014. ISSN 2358-4556

AVRITZER, L. Prefácio. In. MARQUES, A. C. S. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BANDEIRA, P. S. Mesorregiões como escala para políticas regionais – articulação de atores e gestão territorial. In. DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.226-67.

\_\_\_\_\_. Uma experiência de institucionalização de Regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul. In: COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. **PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014**. COREDES-RS. Passo Fundo: Passografic, 2010.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In. WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Orgs.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular – Esfera Pública, 2007.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In. MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Organização, desenvolvimento e sustentabilidade: os projetos que fazem o Brasil dar certo. **Espaço Regional Revista**, a.1, n.1, dez., 2006.

CARGNIN, A. P. **Políticas Regionais de Desenvolvimento no RS: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

CHAMBERS, S. **A teoria democrática deliberativa**. In. MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHRISTIANO, T. A importância da deliberação Pública. In. WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular – Esfera Pública, 2007.

DRIZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In. COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FEIO, P. A.; CHORINCAS, J. **Governança territorial e inovação das políticas públicas**. Prospectiva e Planeamento, Lisboa, 2009. v.16.

GAVENTA, J. Prefácio. In. COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.7-9.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, Civitas, v.4, n.2, p.257-83, jul./dez., 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebendeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.9-121. (v.2)

LÜBECK, E. e SCHNEIDER, F. S. (Orgs.) **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Palloti, 2003.

LUCHMANN, L. H. H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. ISSN-1677-7166. Cadernos de Pesquisa, n.33, nov., 2002.

MARQUES, A. C. S. (Org.). As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In. \_\_\_\_\_. **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunitárias; textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.11-28.

MESOMERCOSUL. **Jornal do Fórum da Mesorregião – Grande Fronteira do Mercosul**. a.1, n.2, dez., 2003.

MESOSUL, **Relatório do Fórum Mesosul**. jan./2002 a jul./2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Brasil. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência -** Resumo Executivo. Brasília, DF: 2012.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. U. **Comunidade e democracia: a** experiência da Itália Moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REESE-SCHÄFER, W. **Compreender Habermas.** Tradução de Vilmar Schneider. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. (Série Compreender).

SIEDENBERG, D. R. (Coord.). **Dicionário do desenvolvimento regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVA, L. L. da; AMORIM, W. L. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – As críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.4, n.1, p.140-159, Sem I, 2010. ISSN 1980-7031.

VILLA, H. F. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: uma experiência Inovadora de Desenvolvimento Regional do Governo Brasileiro In. SCHNEIDER, F. M.; LÜBECK, E. (Orgs.). **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul.** Santa Maria: Palloti, 2003, p.27-38.

\_\_\_\_\_. A importância da capacitação para o fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In. \_\_\_\_\_. **Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local.** Brasília: Cartaz Projeto Gráficos e Editora, 2009.

WAMPLER, B. e AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In. COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo.** 34.ed. São Paulo, 2004.