

**Título do capítulo**

CAPÍTULO 4  
AS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL EM PORTUGAL, ESPANHA, ITÁLIA E  
FRANÇA: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS

**Autores(as)**

Lucilélia Aparecida Colombo

**DOI**

**Título do livro**

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL:  
POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS

**Organizadores(as)**

Aristides Monteiro Neto

**Volume**

2

**Série**

Desenvolvimento regional no Brasil

**Cidade**

Rio de Janeiro

**Editora**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano**

2020

**Edição**

1ª

**ISBN**

978-65-5635-003-5

**DOI**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

## AS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL, ESPANHA, ITÁLIA E FRANÇA: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS<sup>1</sup>

Luciléia Aparecida Colombo<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional adquiriram importância como instrumentos privilegiados para o combate de diversas desigualdades, sejam elas de ordem social ou territorial. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar a experiência do desenvolvimento regional realizada por quatro países: Portugal, Espanha, Itália e França. Priorizamos o entendimento de como as instituições responsáveis pelas políticas regionais foram desenhadas nesses países ao longo do tempo, buscando similitudes e distanciamentos entre elas, ressaltando, principalmente, o *modus operandi* dos processos decisórios de cada uma das experiências. Como objetivos secundários, procuramos analisar como é a estrutura organizacional dessas instituições – ou seja, qual a predominância, seja ela secretaria, ministério, agência, instituto; o mandato da instituição, bem como seus gestores; o ano de criação; o propósito norteador da criação – se elas são centradas no desenvolvimento regional ou no planejamento urbano; e, finalmente, a escala – multiescalar, macrorregional, microrregional, municipal.

Este estudo é, portanto, uma pesquisa qualitativa, com duas fontes principais: primária e secundária. Como fontes primárias, utilizamos os relatórios de avaliação da Comissão Europeia e dos ministérios e instituições dos países analisados, bem como documentos governamentais disponíveis em *sites* oficiais. Como fontes secundárias, realizamos uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, analisando criticamente livros, revistas, artigos, dissertações e teses produzidos no Brasil (ainda

---

1. Este texto foi apresentado em debate com especialistas no seminário interno Instituições de Desenvolvimento Regional: Experiências Internacionais, realizado no Ipea, em Brasília, em 16 de fevereiro de 2017, sob coordenação de Aristides Monteiro, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. A autora agradece os comentários e as sugestões de João Mendes Rocha Neto, especialista em ordenamento territorial do Ministério da Integração Social (MI); Dorotea Blos, especialista em desenvolvimento territorial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); e Ricardo Karam, especialista em avaliação de políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, ao mesmo tempo que se responsabiliza pelos erros remanescentes.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

há uma carência significativa de trabalhos publicados temática), e também trabalhos científicos publicados nos países que compõem esta investigação.

As experiências de desenvolvimento regional ao redor do mundo possuem origens e objetivos diversificados. Algumas datam da década de 1930, outros países iniciaram experiências de desenvolvimento regional na década de 1950 e outros, ainda, na década de 1960. As motivações para essas políticas também foram diferentes: para a reconstrução dos países no pós-guerra, para melhores condições de vida da população, para uma melhor distribuição do território ou ainda para a promoção de políticas urbanas adequadas.

Além disso, há que se destacar que a literatura aponta constantemente que a política regional promovida pela União Europeia (UE) alterou profundamente o quadro institucional de políticas regionais processadas pelos Estados nacionais, conferindo um novo estágio para as intervenções governamentais e um novo padrão de atuação nas políticas públicas (Laureano, 1997). Nesse sentido, convencionamos a utilização de um instrumental teórico de uma vertente institucionalista, o qual oferece subsídios importantes para compreendermos o nascimento das organizações e as mudanças institucionais que foram capazes de promover alterações na sistemática de formulação e implementação das políticas regionais, influenciando o processo decisório e alterando, concomitantemente, a agenda governamental dessas políticas.

A literatura institucional destaca que uma instituição se caracteriza pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões (North, 1990). Possuindo essas atribuições, as instituições nascem com o propósito de durabilidade, condição que dificulta uma possível alteração em seus pressupostos. Ao mesmo tempo, como ressalta Levi (1991, p. 5), “as grandes transformações, quando ocorrem, são interessantes de se estudar”. Portanto, entender a trajetória das experiências internacionais de políticas regionais, bem como sua modificação ao longo do tempo, pode oferecer um panorama analítico para outros contextos, como o do Brasil.

Os estudos sobre as instituições foram ganhando fôlego especialmente nas áreas de ciência política e economia, com trabalhos pioneiros como o de North (1990). O autor defende que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, as quais possuem a prerrogativa de promover coerção sobre os que dela fazem parte. Além disso, elas estabelecem normas para o comportamento das equipes participantes e delimitam o “campo” onde se realizará a partida. A função delas é facilitar as ações coletivas e articuladas dos indivíduos, reduzindo a incerteza que possa existir entre eles. Desse modo, as instituições influenciam o comportamento dos participantes, com a capacidade de prever um bom jogo (bons contratos, por exemplo).

As instituições criam laços de confiabilidade, essenciais para manter e organizar os contratos em uma sociedade. Se as instituições são formatadas para ter durabilidade ao longo do tempo, regulando as ações dos indivíduos, como podemos admitir que elas mudam? Thelen e Steinmo (1992) destacam que as mudanças institucionais acontecem de forma sutil, em resposta aos movimentos do contexto socioeconômico ou político. Essa espécie de incrementalidade no processo de mudança institucional conduz ao entendimento de que a mudança é pautada pela *path dependency* (dependência de trajetória), ou seja, toda instituição existente no presente é a configuração de decisões tomadas no passado, sendo que as atuais são decorrentes de um processo incremental de decisões.

Dessa perspectiva traçada por North (1990), é possível compreender a evolução e as transformações nas instituições de desenvolvimento regional em alguns países, partindo do pressuposto de que essas instituições também garantirão o cumprimento das regras responsáveis pela condução do processo, bem como garantirão processos adequados. Nesse sentido, tomamos como pressupostos as considerações de Di Maggio e Powell (2005), que salientam que o processo de estruturação institucional possui quatro elementos importantes a ser considerados. O primeiro deles, na perspectiva dos autores, reside na forma de articulação entre as organizações existentes, promovendo uma espécie de cooperação entre elas. O segundo ponto destacado pelos autores diz respeito a formas dominantes e coalizões institucionais estabelecidas e delineadas a partir da interação entre as organizações, e o terceiro diz respeito ao quadro informacional com o qual as organizações devem possuir elementos para processamento desses dados. O quarto ponto, finalmente, reside em um estado de aceitação por parte dos atores participantes em um novo acordo ou pacto firmado entre as partes, ou seja, entre as instituições envolvidas.

Por meio desses quatro elementos desenvolvidos por Di Maggio e Powell (2005) podemos constatar que instituições diferentes que atuam em uma mesma direção, estruturadas em um campo comum, podem, com o decorrer do tempo, tornar-se cada vez mais parecidas, comungando dos mesmos pressupostos e possuindo atuação semelhante. Uma vez que se tornam semelhantes, essas instituições criam regras próprias que servem também como mecanismos de constrangimento para mudanças futuras, restringindo a possibilidade de ações desagregadoras e individuais: nasce, assim, o conceito de isomorfismo institucional, ao qual dedicaremos atenção mais apurada no item seguinte deste trabalho.

Dado que o isomorfismo institucional pode explicar algumas mudanças ocorridas em algumas instituições, trabalhamos com duas vertentes principais que norteiam este trabalho, conforme a seguir descrito.

- 1) Embora possuindo instituições próprias, os países selecionados neste trabalho encontraram motivações diversas para a criação

de instituições de desenvolvimento regional, as quais mudaram significativamente após a adesão à Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, posteriormente, à UE.

- 2) Após a entrada na CEE, esses países adquiriram a capacidade de isomorfismo institucional, moldando-se aos requisitos da UE, ao mesmo tempo que alteravam o paradigma de intervenções governamentais nas políticas de desenvolvimento regional produzidas internamente. Ou seja, o processo decisório das políticas regionais foi alterado substancialmente após a adesão dos diferentes países ao bloco.

Essas vertentes serão verificadas minuciosamente com os exemplos empreendidos por Portugal, Espanha, Itália e França ao longo deste trabalho. Convencionamos, entretanto, abordar mais detidamente o referencial teórico que utilizaremos neste trabalho, cuja análise será realizada a seguir.

## **2 AS INSTITUIÇÕES E A MUDANÇA INSTITUCIONAL: ISOMORFISMO E PATH DEPENDENCY**

Como dito anteriormente, trabalharemos ao longo deste texto com alguns dos pressupostos teóricos institucionalistas, especialmente aquele que trata do isomorfismo institucional, bem como da *path dependency*. O conceito de isomorfismo ajuda a compreender como, em circunstâncias diversas, as instituições passam a adotar comportamento semelhante, o que propicia uma grande capacidade de todas as políticas por ela produzidas também se assemelharem. Para Di Maggio e Powell (2005), existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional, pois as instituições competem para obter legitimidade social. Dos tipos de mudança isomórfica institucional, os autores apontam duas principais: a coercitiva, decorrente da necessidade de legitimação institucional, e a mimética, por meio da qual as instituições podem oferecer respostas às situações de indefinições.

O isomorfismo coercitivo tem raízes nas pressões típicas de todas as instituições, tanto as previstas em seus regimentos e normas quanto aquelas rotineiras, realizadas por algumas instituições sobre outras. A coerção pode envolver uma barganha, ou a pressão para a realização de um contrato, demonstrando, dessa forma, a existência de relações de dominação que permeiam o ambiente institucional, como ressaltam Di Maggio e Powell (2005, p. 78) a seguir.

Como resultado, as organizações se tornam cada vez mais homogêneas dentro de determinados domínios e cada vez mais organizadas em torno de rituais de

conformidade com as instituições maiores. Ao mesmo tempo, as organizações estão cada vez menos determinadas estruturalmente pelas restrições impostas por atividades técnicas e cada vez menos integradas por controles de resultados. Sob tais circunstâncias, as organizações utilizam controles ritualizados de referências e da solidariedade em grupo.

Por sua vez, o isomorfismo institucional também pode ser pautado pelo isomorfismo mimético, existente geralmente em situações de grande incerteza, as quais podem desintegrar os laços cooperativos e estimular as instituições a procurarem outras instituições como arquétipos a ser seguidos.

Tomar outra instituição como modelo, como denominamos, constitui uma resposta à incerteza. A organização imitada pode não estar sendo consciente de que está sendo imitada, ou pode não ter o desejo de ser imitada. Ela simplesmente serve como fonte conveniente de práticas que a organização que a copia pode utilizar (Di Maggio e Powell, 2005, p. 78).

Uma das questões centrais para o isomorfismo é: afinal, por que as instituições passam a realizar procedimentos idênticos, reproduzindo padrões de outras? Na realidade, os autores em tela advogam que existe uma crença de que, ao imitar exemplos promissores, as instituições também serão parecidas no que tange à eficácia e eficiência, evitando caminhos desastrosos na condução de suas políticas internas. Isso, entretanto, não é garantia de que apenas o isomorfismo garantirá os mesmos resultados institucionais. Nesse sentido, Di Maggio e Powell (2005) também ressaltam que é preciso considerar algumas pressuposições. Em primeiro lugar, é importante compreender que quanto maior o grau de dependência de uma instituição em relação à outra, inevitavelmente o isomorfismo será maior, pois os procedimentos e os comportamentos institucionais serão facilmente absorvidos, em uma espécie de simbiose institucional.

Em segundo lugar, os autores apontam que quanto maior o volume de recursos destinados para determinada instituição, maior será a possibilidade de esta realizar isomorfismo, uma vez que os recursos são limitados em todas as transações. Em terceiro lugar, quanto mais onerosos forem os processos internos para a realização de determinada política, e, conseqüentemente, mais duvidosos forem os resultados, mais facilmente uma instituição procurará exemplos em outras, promovendo o isomorfismo naturalmente para buscar o sucesso de seus empreendimentos.

Ao lado do isomorfismo institucional, também é importante considerarmos o fenômeno da *path dependency*, que pode oferecer elementos importantes para analisar as políticas regionais europeias. A *path dependency* é um processo circunscrito ao institucionalismo histórico, pois a teoria institucional é ramificada, possuindo diversas vertentes. A corrente teórica dos chamados “velhos institucionalistas” tinha como referências Veblen (1998), Commons (1934) e Mitchel (1984), os

quais atribuíam centralidade para o papel das instituições. Estas, porém, mudam ao longo do tempo, em decorrência de uma série de fatores, como crises, conflitos ou até mesmo para ajustar-se às necessidades de cada contexto social no qual estão inseridas. De acordo com Cavalcante (2014), acompanhando a perspectiva da possibilidade de mudança das instituições, as correntes institucionalistas diferem entre si e podem ser agrupadas em três grandes grupos: *i*) o antigo institucionalismo de Veblen (1998), Commons (1934) e Mitchel (1984); *ii*) a chamada Nova Economia Institucional de Williamson (1993), North (1990) e Coase (1993), os quais utilizam, em suas análises políticas, elementos da economia; e *iii*) o novo institucionalismo, composto por diversos representantes teóricos e que ramifica-se em outras três correntes: histórica, de escolha racional e sociológica. Esses diferentes institucionalismos foram explicitados na obra de Hall e Taylor (2003).

Uma das funções das instituições é aumentar a eficiência dos processos internos, além de reduzir os custos de transação, os quais podem estar relacionados a um encadeamento que envolve incerteza e boa governança, e mudam em relação aos contratos nas condições em que estão especificados. Custos de transação também podem fazer parte do meio ambiente institucional, ou seja, de regulamentos, normas e leis.

Deste modo, os custos de transação estariam por toda parte, cabendo aos indivíduos a sua minimização através da escolha do mecanismo de alocação de recursos – firmas, mercado e Estado – no qual estivesse implicado o menor custo de transação (Cavalcante, 2014, p. 379).

North (1990) conceitua instituições como “as regras do jogo” de uma sociedade, capazes de superar a incerteza e os custos de transação. As instituições possuem regras formais e informais, qualificadas para promover constrangimentos para ações individualistas dos que delas fazem parte. O autor utiliza as instituições para fazer análises com um viés econômico sobre os processos sociais – para ele, os indivíduos respeitam as normas em decorrência das próprias sanções impostas pelas instituições, pois, na ausência dessas sanções, o agente econômico agiria de acordo com seus interesses, os quais seriam adequados apenas de modo individual, mas não no coletivo. Desse modo, as instituições fornecem aos indivíduos um conjunto de elementos capaz de lhes auxiliar com as melhores escolhas. Entretanto, ao mesmo tempo que oferece meios de constrangimento, as instituições também são permeadas pelas ações dos indivíduos. Por esse motivo, é importante que sejam oferecidos bons recursos, a fim de que permaneçam a elas atrelados.

North (1990) compara as instituições com as regras do futebol: existem aquelas formais para os jogadores, que dizem o que eles podem ou não fazer, e as informais, referentes ao que se espera dos participantes do jogo, baseadas em seu bom senso. Além disso, para o autor, se as instituições representam as regras do

jogo, as organizações são os jogadores. Surgem, assim, dois importantes conceitos para o autor: o de equilíbrio institucional e o de *path dependency*. O conceito de equilíbrio institucional deve garantir que as instituições promoverão a cooperação entre os participantes, evitando, assim, deserções entre eles.

Por sua vez, o conceito de *path dependency* refere-se a acontecimentos do passado que influenciam decisivamente na sequência temporal desenvolvida, induzindo também as decisões tomadas no presente, sobretudo no campo das políticas públicas. Além disso, esse conceito de dependência da trajetória também implica dizer que, se um governo decide por determinada política, o custo para a reversão dessa política é muito alto, pois os arranjos institucionais existentes também são moldados temporalmente. O institucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003) é a referência teórica que alicerça a *path dependency*, assim como também demarca claramente o conceito de “momento crítico”.

O momento crítico acontece quando existe uma mudança de rota na trajetória das políticas processadas, as quais podem acontecer em decorrência de alterações bruscas, como as revoluções, ou em reformas institucionais importantes. As mudanças promovidas com o momento crítico também passam a ser reproduzidas na trajetória, criando padrões que serão repetidos sucessivamente em momentos posteriores. Nesse sentido, apesar de a estabilidade ser uma característica importante das instituições, elas são passíveis de mudanças.

A partir dos referenciais aqui tratados, podemos apontar duas direções norteadoras. A primeira delas é abordar que, com a entrada na UE por Portugal, Espanha, Itália e França, houve um isomorfismo das instituições de desenvolvimento regional já existentes até então nos países descritos. A segunda vertente é apontar que, apesar do impacto da aderência desses países ao bloco nas políticas regionais, que passam a ser formuladas de acordo com interesses supranacionais, a *path dependency* também pode ser verificada, pois cada país passou por processos diferentes de adaptação ao novo modelo e, nessa transição, a história institucional de cada nação teve um papel decisivo para a aderência das reorientações promovidas pelas políticas comunitárias da UE. Nesse sentido, constataremos se essas duas vertentes aplicam-se aos casos dos países aqui traçados por meio da análise individual da trajetória de desenvolvimento regional, como demonstraremos nas seções seguintes. Todavia, convencionamos realizar uma explanação do funcionamento da UE, bem como de sua evolução ao longo do tempo, para posteriormente analisarmos a experiência regional de Portugal, Espanha, Itália e França. Segue, portanto, a análise da atuação da UE e sua transformação desde a sua criação até o período mais recente.



### 3 O FUNCIONAMENTO DA UE: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO

O marco da formação da CEE foi o Tratado de Roma, em 1957, no qual havia seis países participantes – França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo –, e, embora o documento não explicitasse claramente, havia uma preocupação com a promoção do desenvolvimento equilibrado das regiões que compunham o bloco. A elaboração desse tratado foi pautada por algumas preocupações básicas, tais como: o desenvolvimento econômico; a equalização social, buscando homogeneizar a situação dos países-membros; e o desenvolvimento territorial. A dimensão econômica era explicada em decorrência do próprio contexto, pois a Europa necessitava de uma reconstrução, em decorrência do pós-guerra. A dimensão social, por seu turno, visava aumentar a renda e o emprego dos cidadãos, diminuindo, assim, as disparidades entre o cidadão europeu, e a dimensão territorial era parte das preocupações da CEE em harmonizar o desenvolvimento, reduzindo as disparidades entre as regiões dos países que compunham o bloco. A nomenclatura também foi alterada ao longo do tempo: passou a ser chamada de Comunidade Europeia e, posteriormente, de UE.

O Tratado de Roma propiciou o nascimento do Fundo Social Europeu (FSE), responsável pelo incentivo ao emprego e pela adaptação de pessoas e empresas à nova ordem econômica mundial, cujos impactos na área social são importantes, em decorrência do avanço da globalização. À medida que a CEE avançava, novos fundos foram criados e, em 1962, aumentando a composição financeira disponível, a CEE disponibilizou o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que se dividia em dois: FEOGA-Garantia, sem nenhuma preocupação direta com o desenvolvimento regional, e FEOGA-Orientação, com preocupações explícitas com o desenvolvimento regional.<sup>3</sup>

Com a ampliação da CEE e a adição de novos Estados – especialmente o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, em 1973 –, um novo tratamento para as desigualdades regionais foi formulado. Com esse novo cenário sendo engendrado, em 1975 entrou em operação o chamado Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), especificamente voltado para a resolução das questões regionais.

O FEDER sofreu as primeiras alterações em 1979, mas as mudanças mais consistentes aconteceram em 1984, com a introdução de dois princípios básicos: o da programação, com um prognóstico de melhor distribuição do fundo, e o da concentração, presumindo que os recursos deveriam ser empregados nas regiões que realmente necessitavam dos recursos para conter as desigualdades regionais, evitando dispersões. Além disso, a reforma empreendida em 1984 ainda ressaltava

---

3. Ver o trabalho de Sequeira e Diniz (2010), Galvão (2014) e Santinha (2014).

três pontos básicos a ser perseguidos por todos os países-membros: o da parceria, envolvendo todos os atores políticos e gestores responsáveis pela aplicação dos fundos; o do cofinanciamento dos projetos, a fim de que os Estados-membros pudessem acessar os recursos dos fundos, desde que as despesas nacionais com programas já existentes de desenvolvimento regional não se tornassem onerosas; e, finalmente, um terceiro ponto sugeria a construção de indicadores adequados para a avaliação dos recursos do FEDER, capazes de aferir o resultado dos fundos em cada país do bloco (Galvão, 2014).

Entretanto, foi nos anos 1980 que novas engenharias institucionais surgiram para a gestão da aplicação dos fundos europeus, com uma reestruturação ampla em sua sistemática. Em 1986, pelo Ato Único Europeu, as desigualdades regionais passaram a ser uma preocupação constante da CEE, e, para tanto, novas estratégias de convergência de políticas eram pensadas, a fim de uniformizar as regiões do bloco. Nesse sentido, a CEE passou a adotar o princípio da coesão territorial, reforçado posteriormente nos quatro tratados subsequentes: Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Amsterdam (1997), Tratado de Nice (2001) e Tratado de Lisboa (2007). Em 1988, o chamado Relatório Jacques Delors continha diversas modificações, especialmente na metodologia necessária para selecionar as áreas prioritárias, que receberiam os fundos europeus.

Assim, buscando adequar as políticas dos fundos para regiões que realmente necessitavam de recursos, em 1988, a CEE passou a adotar uma nova divisão territorial, baseada em dados do Gabinete de Estatísticas da UE (Eurostat), o órgão oficial de estatística europeu. Essa nova divisão regional obedecia a um novo método de ordenação chamado Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas (Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques – NUTS), responsável por classificar os países e suas regiões de acordo com o grau de desenvolvimento, considerando indicadores de desempenho econômico e social. Houve, a partir desse momento, a criação de um grande banco de dados, capaz de fornecer e armazenar informações sobre as regiões, a partir de subdivisões: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3, sequência que indicava o grau de desenvolvimento de cada uma delas. A partir dessa classificação, foi possível empregar os fundos europeus de acordo com o grau de desemprego, deficiência de transporte, infraestrutura, e assim por diante. Essas remodelações passaram a ser efetivas por um período restrito de quatro anos, concretizadas a partir de 1989 até 1993, subsequentemente.

Além disso, novos princípios passavam a guiar essa remodelação dos fundos, tais como: concentração; programação ou planejamento; adicionalidade; e parceria. A concentração previa o estabelecimento de estratégias de promoção de dinamização econômica, a partir das regiões menos desenvolvidas. A programação era baseada na seleção e no monitoramento dos projetos que deveriam ser implantados nessas

regiões selecionadas, monitorando a sua implantação e sua posterior avaliação. A adicionalidade garantia que os Estados-membros continuassem investindo internamente em políticas regionais, mesmo com o auxílio dos fundos estruturais, evitando, assim, que diminuíssem os investimentos nacionais e, também, que não dependessem unicamente dos recursos dos fundos. Finalmente, a parceria era responsável por condensar todos os objetivos anteriores, além de envolver mais atores ao processo decisório, como a sociedade civil, membros dos Estados nacionais e burocratas da própria CEE, objetivando a construção de um processo democrático.

Nesse sentido, a chamada política de coesão passou a classificar as regiões tanto de acordo com a classificação NUTS quanto com os chamados objetivos, os quais foram definidos de acordo com o Regulamento da CEE nº 2052/1988, aprovado no conselho de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural.

- Objetivo 1: desenvolvimento de regiões mais atrasadas.
- Objetivo 2: auxílio para regiões afetadas em decorrência da industrialização.
- Objetivo 3: combate ao desemprego.
- Objetivo 4: auxílio aos trabalhadores jovens no mercado de trabalho.
- Objetivo 5: desenvolvimento das áreas rurais e apoio à agricultura.

Em 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht, as preocupações da CEE não eram somente em relação à infraestrutura dos países do bloco, mas também com as questões sociais, buscando diminuir as distâncias entre as regiões desenvolvidas e as não desenvolvidas. Nesse sentido, foi incorporada a destinação de parcela dos fundos europeus também para a educação, ampliando o escopo de atuação da UE. Por meio dessa nova determinação, os países-membros deveriam elaborar planos regionais, buscando a integração das novas diretrizes da comunidade. Entretanto, como salienta Barca (2009), havia uma dificuldade de alguns países-membros em utilizar os fundos, por estarem desestruturados burocraticamente para cumprir as exigências da legislação da CEE, a exemplo da região sul da Itália.

Com a mudança de nomenclatura da CEE para UE, em 1993, houve algumas remodelações importantes, especialmente a mudança de cinco para seis anos da programação dos fundos e a oficialização do princípio da coesão territorial como um objetivo a ser perseguido por todos os Estados-membros, anteriormente mencionada de maneira vaga nos tratados anteriores. Para tanto, o Fundo de Coesão Social representava um importante recurso financeiro a fim de, em um primeiro momento, promover a integração do setor de transportes para um desenvolvimento sustentável. Além disso, essas preocupações foram reforçadas pelo Tratado de Amsterdam, em 1997, que tinha por objetivos a promoção do emprego da Comunidade Europeia,

ao mesmo tempo que buscava uniformizar as regiões em dificuldade econômica, preparando-as para a transição futura da adoção de uma moeda única, o euro, em 1999.

A partir dos anos 2000, a programação dos fundos estruturais passou a ser feita de seis em seis anos, alargando, portanto, os objetivos, que também sofreram alterações, conforme podemos observar pelo quadro 1.

QUADRO 1  
Política de coesão da UE (2000-2006; 2007-2013)

2000-2006		2007-2013	
Objetivos/fundos de coesão	Instrumentos financeiros	Objetivos	Instrumentos financeiros
Objetivo 1 – regiões menos desenvolvidas	FEDER FSE FEOGA-Garantia FEOGA-Orientação Instituto Francês de Opinião Pública (IFOP)	Convergência	FEDER FSE Fundo de Coesão
Fundo de Coesão Social	Fundo de Coesão Social		
Objetivo 2 – regiões em reconversão econômica e social	FEDER FSE	Competitividade regional e emprego	FEDER FSE
Objetivo 3 – sistema de formação e promoção do emprego	FSE		
Programa de Cooperação e Integração Regional (Interreg III)	FEDER	Cooperação territorial europeia	FEDER
Fundo de Iniciativa Comunitária (Urban II)	FEDER		
Programa de Combate às Desigualdades e à Discriminação (EQUAL)	FSE		
Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader +)	FEOGA-Orientação		

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/49MSrG>>.

Em 2006, o Conselho de Ministros da UE aprovou novas modificações no FEDER, no FSE e no Fundo de Coesão Social,<sup>4</sup> estabelecendo a programação para o período 2007 a 2013. Foi nesse cenário, e diante das novas prioridades, que diretrizes inéditas foram elencadas: convergência; competitividade regional e emprego; e cooperação territorial. Nesse sentido, o objetivo da convergência visava ao fomento do emprego nas regiões menos desenvolvidas, financiado pelo FEDER, FSE e pelo Fundo de Coesão Social. Os países contemplados por esse objetivo deveriam ter como prerrogativa uma renda *per capita* inferior a 75% do produto

4. Segundo dados de 2007 da Comissão Europeia, os Estados elegíveis para o Fundo de Coesão eram: Bulgária, República Tcheca, Estônia, Grécia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Portugal, Romênia, Eslovênia e Eslováquia. Em 2007, o Fundo de Coesão Social foi remodelado, deixando de existir isoladamente, sendo incorporado ao objetivo de convergência. Além disso, também no período iniciado em 2007, o Interreg III, Urban II, o EQUAL e o Leader + foram incorporados ao objetivo de cooperação. Disponível em: <<https://goo.gl/49MSrG>>.

interno bruto (PIB) da média da UE. As regiões elegíveis para a convergência estão no quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Regiões elegíveis para o objetivo de convergência**

Pais	Região
Bulgária	Todo o território
República Tcheca	Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko
Alemanha	Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thuringen
Estônia	Todo o território
Grécia	Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti
Espanha	Galícia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andaluzia
Itália	Campania, Puglia, Calabria, Sicília
Letônia	Todo o território
Lituânia	Todo o território
Hungria	Kozep-Dunantul, Nyugat-Dunantul, Del-Dunantul, Eszak-Magyarország, Eszak-Alfold, Del-Alfold
Malta	Toda a ilha
Polónia	Todo o território
Portugal	Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores (RAA)
Romênia	Todo o território
Eslovênia	Todo o território
Eslováquia	Zapadne Slovensko, Stredne Slovensko, Vychodne Slovensko
Reino Unido	Cornwall and isles of Scilly, West Wales and the Valleys

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/49MSrG>>. Elaboração da autora.

O segundo objetivo, referente à competitividade regional e ao emprego, era financiado pelo FEDER e pelo FSE, visando à atração de empregos formais para regiões específicas dos países-membros. Os critérios de elegibilidade dos países para atingir esse objetivo podem ser verificados no quadro 3.

Em relação ao terceiro e último objetivo, o de cooperação territorial europeia, cabe destacar que era utilizado para as regiões de fronteiras, tanto no nível transnacional quanto no inter-regional, financiado com recursos do FEDER. Quanto aos critérios de elegibilidade, cabe destacar: *i*) níveis fronteiriços: as regiões do nível NUTS 3, em todas as fronteiras terrestres e fronteiras marítimas; *ii*) nível transnacional: treze zonas de cooperação; e *iii*) inter-regional: todas as regiões da Europa, sem exceção.<sup>5</sup> Cabe destacar, ainda, que nem todos os países se beneficiaram da mesma maneira da distribuição dos fundos europeus, conforme pode ser verificado na tabela 1.

5. Ver Comissão Europeia (2018).

QUADRO 3

**Elegibilidade para o objetivo da competitividade regional e do emprego (2002-2006; 2007-2013)**

2002-2006	2007-2013
Objetivo 2: áreas industriais, rurais, urbanas ou de pesca que preenchem um certo número de critérios	Todas as regiões não abrangidas pelo objetivo da convergência ou pelo apoio transitório (regiões NUTS 1 ou NUTS 2)
Objetivo 3: todas as regiões não abrangidas pelo objetivo 1	
Apoio transitório do antigo objetivo 1	Auxílio transitório para as regiões NUTS 2 que eram abrangidas pelo objetivo 1, mas cujo PIB ultrapassa 75% do PIB médio da UE

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/49MSrG>>.

TABELA 1

**Distribuição dos fundos por Estado-membro (2007-2013)**  
(Em € milhões)

País	Objetivo: convergência	Objetivo: competitividade regional e emprego	Objetivo: cooperação territorial europeia	Total
Bélgica	638	1.425	194	<b>2.257</b>
Bulgária	6.674	-	179	<b>6.853</b>
República Tcheca	25.883	419	389	<b>26.691</b>
Dinamarca	-	510	103	<b>613</b>
Alemanha	16.079	9.409	851	<b>26.339</b>
Estónia	3.404	-	52	<b>3.456</b>
Irlanda	-	751	151	<b>902</b>
Grécia	13.117	7.093	210	<b>20.420</b>
Espanha	24.597	6.538	4.081	<b>35.216</b>
França	3.191	10.257	872	<b>14.320</b>
Itália	21.211	1.402	6.199	<b>28.812</b>
Chipre	213	399	28	<b>640</b>
Letónia	4.531	-	90	<b>4.621</b>
Lituânia	6.775	-	109	<b>6.884</b>
Luxemburgo	-	50	15	<b>65</b>
Hungria	22.890	2.031	386	<b>25.307</b>
Malta	840	-	15	<b>855</b>
Países Baixos	-	1.660	247	<b>1.907</b>
Áustria	177	1.027	257	<b>1.461</b>
Polónia	66.553	-	731	<b>67.284</b>
Portugal	20.193	728	589	<b>21.510</b>
Romênia	19.213	-	455	<b>19.668</b>
Eslovênia	4.101	-	104	<b>4.205</b>
Eslováquia	10.912	499	227	<b>11.638</b>
Finlândia	-	545	1.171	<b>1.716</b>
Suécia	-	1.626	265	<b>1.891</b>
Reino Unido	738	1.139	6.736	<b>10.613</b>

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/49MSrG>>.

Nesse sentido, os objetivos da Comissão Europeia foram se alterando ao longo do tempo, primeiramente funcionando como uma instituição supranacional e, de certa maneira, reduzindo a participação dos Estados nacionais no processo decisório. Em segundo momento, o que se observou foi uma tentativa de reincorporar atores nacionais com interesses internos, os quais seriam decisivos para o sucesso do processo decisório das políticas regionais. O Tratado de Nice, em 2001, e o Tratado de Lisboa, em 2007, já indicavam essa mudança de orientação da UE, a partir do consenso de que o padrão de governança multinível, com diferentes atores políticos e regionais, era o mais adequado para o futuro do bloco, consagrado no princípio da subsidiariedade. Dessa forma, o Parlamento, o comitê das regiões, as organizações civis e os membros dos governos nacionais, a exemplo de membros das comunidades autônomas da Espanha, passaram a intervir fortemente nas decisões relativas às políticas regionais. Apesar de supranacional, a programação para o período 2007 a 2013 retirava o protagonismo da UE, devolvendo-o para os Estados nacionais, que passavam a incorporar seus atores nacionais nos processos decisórios desenvolvidos.

Realizadas essas considerações acerca da trajetória da UE, cabe agora analisarmos como cada país selecionado neste estudo desenvolveu suas próprias políticas em momentos históricos distintos. Para facilitar a visualização das variáveis analisadas, convencionamos criar um quadro analítico com os principais elementos de cada país selecionado, conforme demonstramos no quadro 4.

Feitas essas primeiras considerações, cabe iniciar nossa análise sobre o caso de Portugal, no que se refere às suas instituições de desenvolvimento regional ao longo do tempo.

#### QUADRO 4

##### Instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França

Estrutura organizacional – Portugal	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Comissões de coordenação e desenvolvimento regional	1979	Distribuição regional do planejamento, para que todas as regiões tivessem o mesmo tratamento	Regional, com estrutura complexa, formada por um presidente (eleito por um período de três anos), um conselho administrativo, uma comissão de fiscalização e um conselho regional
Estrutura organizacional – Espanha	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Agências de desenvolvimento regional (ADRs)	1980	Por meio da descentralização, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as pequenas e médias empresas	Regional, com assembleia geral, presidente e vice-presidente, administração, conselho fiscal e diretor-geral

(Continua)

(Continuação)

Estrutura organizacional – Itália	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Cassa per il Mezzogiorno	1950	Desenvolvimento da região sul da Itália	Regional, com conselho de administração, um comité executivo e um colégio de revisores
Associazione per lo Sviluppo Dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)	1946 até hoje	Desenvolver a região meridional da Itália, fazendo uma integração entre centro e região	Regional, composto por presidente e vice-presidente, uma assembleia, um conselho (composto por membros da UE), um colégio de revisão, um diretor e um vice-diretor
Estrutura organizacional – França	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)	1963	Desconcentração de Paris: mais uma questão urbanística do que regional	Estrutura interministerial, submetida ao primeiro-ministro

Elaboração da autora.

#### 4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL E AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES PRÉ E PÓS-ADESÃO À CEE

O caso português em relação ao desenvolvimento regional divide-se em antes e depois de sua entrada na CEE. Lopes (1984, p. 331), um dos pesquisadores mais influentes acerca da trajetória do desenvolvimento em Portugal, chegou a declarar que “nunca houve política regional em Portugal, embora há muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir”. Baleiras (2011, p. 36) ressalta que, mesmo com os diversos planos de fomento<sup>6</sup> desenvolvidos por Portugal, especificamente com o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967), que previa uma intervenção mais efetiva no desenvolvimento regional, na realidade o que se preconizava era o crescimento do PIB, principalmente por meio do comércio exterior, beneficiando-se do processo de globalização. Segundo Caieiro (2005, p. 206),

a fórmula política que assegurava a estabilidade do regime português estava a esgotar-se. E, por esse motivo, parece surgir a necessidade do Plano Intercalar de Fomento (1965-67). Efectivamente os três anos de vigência do plano intercalar são os de balanço e esforço derradeiro de conciliação da integração de Portugal na AECL [Associação Europeia de Comércio Livre] e da construção do mercado único nacional. Assim, o Plano Intercalar representa a mudança sendo sua preocupação essencial garantir a expressão de uma política econômica realista traduzida na determinação de assegurar a necessária

6. Segundo Baleiras (2011), os planos de fomento foram: *i*) I Plano de Fomento (1953-1958), orientado para a melhoria da infraestrutura; *ii*) II Plano de Fomento (1959-1964), com prioridade na estratégia de investimento na iniciativa privada; *iii*) Plano Intercalar (1965-1967), que objetivava, com diferença dos anteriores, a preocupação com o desenvolvimento regional e com a distribuição mais equitativa da renda; *iv*) III Plano de Fomento (1967-1973), que tinha o objetivo de promoção das exportações, visando a uma integração internacional; e *v*) IV Plano de Fomento (1974-1979), visando ao aumento do crescimento para a manutenção dos empregos.



coordenação entre as exigências da defesa e os objectivos do fomento económico. Como é evidente, é também sua preocupação a questão da defesa e principalmente o problema do esforço económico-financeiro que ela implicava e cujas consequências começavam a ser problemáticas.

Além disso, podemos dizer que o Estado português possui como uma de suas características importantes a forte centralização administrativa em torno do poder central.<sup>7</sup> Importante também salientar que, ainda que previsto na Constituição de 1976, Portugal delegou a prerrogativa de grande parte da implementação de programas e políticas públicas para a competência dos municípios. A Constituição portuguesa de 1976,<sup>8</sup> embora preconizasse em muitos de seus artigos a desejável descentralização entre as unidades que compõem o território, também previa em seu art. 81, responsável por definir as incumbências prioritárias do Estado, a assertiva que se segue.

Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior (Portugal, 1976).

Embora pouco institucionalizada, a política regional existia no país anteriormente à Constituição de 1976, ainda que timidamente, de cujos marcos podemos apontar duas instituições relevantes e centralizadas: o Secretariado Técnico da Presidência da República<sup>9</sup> e o III e IV Planos de Fomento, previstos para o período 1967 a 1973, e 1974 a 1979, respectivamente. Podemos elencar 1966 como um marco para o planejamento regional português, ano da criação da Comissão Interministerial de Planejamento e Integração Económica, responsável por promover a articulação institucional com os ministérios e com o Secretariado Técnico, objetivando a elaboração de programas de desenvolvimento regional de maneira cooperativa.

No ano seguinte, em 1967, conforme já destacado, Portugal vivenciou a experiência do III Plano de Fomento, em que aparece mais claramente a preocupação com as desigualdades regionais. Esse plano visava à correção das desigualdades sociais por intermédio da priorização do desenvolvimento em escala regional de três eixos principais: saúde, agricultura e educação. O governo português tentava solucionar o problema do crescimento urbano desenfreado, buscando um ordenamento do território concomitantemente à redução progressiva dos

7. Ainda no plano político, é preciso considerar que Portugal é um país pouco polarizado em termos partidários, tendo como principais representantes o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD), ambos em conformidade com a ideia de que Portugal tenderia a se desenvolver com a adesão à CEE, que consideravam positiva.

8. Além disso, Portugal possui um sistema de revisão constitucional periódico, com algumas realizações em 1982, 1989 e 1990.

9. O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC) era responsável pela preparação dos planos de desenvolvimento económico e social, integrando-os com as regiões.

desequilíbrios regionais. Eram três as preocupações desse Plano de Fomento: *i)* envolver entidades públicas e privadas na implementação das políticas preconizadas no plano; *ii)* introduzir explicitamente no plano os objetivos do desenvolvimento regional; e *iii)* a integração econômica, que deveria ser promovida concomitantemente ao progresso das regiões menos desenvolvidas (Caieiro, 2005).

De acordo com Rolim (2015), o III Plano de Fomento foi responsável por estabelecer e regulamentar a divisão do país em seis regiões de planejamento: Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira. Em cada uma dessas regiões, foi criada uma Comissão Consultiva Regional, com o intuito de promover uma maior participação popular no planejamento regional, respaldando o país com uma estrutura institucional capaz de promover os objetivos do plano.

Seguindo o conjunto de modificações preconizadas, o IV Plano de Fomento, desenvolvido para o período 1974 a 1979, previa novamente medidas para conter as desigualdades regionais, mas foi interrompido devido ao restabelecimento do sistema democrático no país. Após a alteração de regime político, o planejamento regional passou a ser designado pela chamada Lei-Quadro do Planejamento, responsável pela criação de um departamento de planejamento em cada ministério ou secretaria de Estado. Além disso, em 1979 houve a criação de cinco comissões de coordenação regional (CCRs),<sup>10</sup> objetivando uma descentralização do planejamento regional, localizadas em regiões específicas do território português, como o Norte, o Centro, Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo e Algarve. Segundo Rolim (2015), nessas regiões foram criados um Conselho Consultivo Regional e um Conselho Coordenador, responsáveis por oferecer apoio técnico para o desenvolvimento da respectiva região, visando ao estabelecimento de um diálogo com os órgãos centrais, sobretudo com o Ministério da Administração Interna (MAI), cujas incumbências com o desenvolvimento regional eram fortes, na época.

Os pressupostos de desenvolvimento regional processados até então foram interrompidos por duas mudanças de paradigmas consideráveis. A primeira delas é decorrente da crise do petróleo, em 1973, cujos impactos se materializaram em uma alteração do planejamento regional, vivenciada em um dilema existente entre um crescimento econômico internacional e políticas regionais de cunho nacional, que objetivavam a competitividade da economia portuguesa, ambas desconectadas do objetivo de combate às desigualdades regionais do país. A segunda importante mudança de paradigma decorreu das alterações que Portugal deveria fazer, visando à adesão na CEE, sinalizando uma significativa mudança institucional a fim de reorganizar internamente a definição de políticas regionais e repensar a questão

---

10. Segundo Rolim (2015), as CCRs foram instituídas em 1979, com o objetivo de fazer uma distribuição regional do desenvolvimento de maneira que todas as regiões participassem de forma igual. Inicialmente, as CCRs coordenavam ações dos municípios, mas aumentaram paulatinamente o escopo de atuação.

setorial. Assim, a criação, em 1983, da Direção Regional do Desenvolvimento Regional constituiu uma primeira mudança institucional com importantes implicações para a política regional, pois inaugurou um período em que a coordenação dos estudos e as propostas regionais eram tratadas pelas respectivas comissões, valorizando, assim, um saber local e democratizando o processo de formulação de políticas regionais.

Alguns programas específicos foram desenvolvidos, centrados nas áreas de indústria, telecomunicações e energia. Outros programas tiveram uma maior incidência territorial, tais como: o Plano Nacional de Interesse Comunitário dos Açores; a Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Norte Alentejano; e o OID da Península de Setúbal (Costa, 2016). Um documento importante que cabe menção foi o Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria (PEDIP 1), orientado para as indústrias, cujo objetivo foi priorizar a inovação, buscando fortalecer a competitividade das empresas, com infraestruturas tecnológicas e com posterior criação de arranjos produtivos locais, modernizando, assim, os territórios (Costa, 2016).

#### **4.1 A entrada de Portugal na CEE e a importância da política de coesão territorial**

Com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, mudanças institucionais importantes foram realizadas, com a efetivação de organizações já existentes, como a Comissão de Coordenação Geral (CCDR) e a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional. Além disso, como pré-requisito da CEE, Portugal foi obrigado a apresentar um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), documento que nortearia a aplicação dos recursos provenientes dos fundos estruturais europeus. Dessa maneira, o PDR tinha duas vertentes principais de investimento: visar a um aumento da produtividade; e buscar a melhoria da infraestrutura, responsável pelo suporte para as atividades produtivas.

Segundo Costa (2016), esse PDR ofereceu subsídios para a criação posterior do chamado I Quadro Comunitário de Apoio (QCA), compreendido para o período 1989 a 1993, que, além de institucionalizar o programa, também foi responsável por delinear os objetivos dos Programas Operacionais Regionais (PORs). Nesse sentido, esse QCA possuía uma visão integrada de desenvolvimento regional, com alterações significativas da política do local, trazendo à tona alguns documentos antes inexistentes no planejamento, tais como o PDR e os PORs.

Todas essas alterações promovidas pelo governo português estavam alinhadas com uma política maior, oriunda da CEE, cujo princípio é consagrado na coesão econômica e social. Dessa forma, os eixos concernentes ao PDR eram os descritos a seguir (Pires, 2017).

- 1) Incremento da eficiência do sistema produtivo, visando principalmente ao incentivo à infraestrutura e ao aumento da produtividade.
- 2) Promoção da formação de recursos humanos, com enfoque na melhoria dos níveis educacionais e dos cursos de formação profissional e de nível superior, com a presença das universidades.
- 3) Corrigir os desequilíbrios regionais, aproveitando as potencialidades de cada região, em particular, fomentando o desenvolvimento local e buscando uma ordenação territorial equilibrada.

Nesse sentido, o I QCA teve objetivos amplos e ambiciosos, compatibilizando as políticas de desenvolvimento regional com a política ambiental, a qualificação dos trabalhadores, a melhoria dos programas já existentes e o aumento dos subsídios aos empresários locais.

O II QCA foi estabelecido para o período 1994 a 1999, objetivando, assim como o primeiro, a utilização dos fundos estruturais europeus para o desenvolvimento português. O II QCA tinha um *slogan* bem objetivo – “Promover a qualidade de vida e a coesão social” – e possuía quatro eixos norteadores. O primeiro previa a qualificação profissional e o aumento do emprego no país; o segundo era voltado para a infraestrutura, com melhoria nos transportes, nas telecomunicações e na energia, aumentando a competitividade da economia portuguesa, visando ao comércio internacional. O terceiro previa a integração social com enfoque na questão ambiental; e, por fim, o quarto eixo era voltado para a promoção do desenvolvimento regional, com o fortalecimento das economias.

Segundo Pires (2017), um dos grandes responsáveis pelo financiamento da política regional foi o FEDER, o qual priorizou as áreas de saúde e educação e o reforço do FSE no financiamento de programas setoriais, além do investimento em infraestrutura. A novidade desse programa foi também o aumento da aplicação de recursos nos níveis municipal e regional. Isso se deu como uma tentativa de resolução da antiga dicotomia entre os investimentos setoriais *versus* regionais e nacionais, por meio do projeto das Aldeias Históricas, responsável pelo desenvolvimento de dez projetos na região Centro-Interior de Portugal, conforme apontou Costa (2016) em seu estudo sobre o país.

Para o período compreendido entre 2000 e 2006, o documento norteador do desenvolvimento regional em Portugal foi o III QCA. Ele, no entanto, não trazia inovações significativas no caminho a ser trilhado por Portugal para o desenvolvimento regional, pois dava prioridade para os programas setoriais, especialmente o reforço das políticas industriais. Essas políticas, conseqüentemente, impulsionariam as de emprego e renda, bem como a política territorial, com ênfase na reordenação urbana, e políticas para o ambiente rural, todas pautadas pelo

incentivo de investimentos em inovação. Institucionalmente, alguns documentos foram orientadores desse programa, especialmente com a aprovação do Plano Tecnológico da Indústria Transformadora Portuguesa e o Relatório Porter, bem como a criação do Fórum para a Competitividade, montando um aparato institucional relevante para a condução do planejamento regional (Costa, 2016). Esses documentos priorizaram o apoio para os empresários, o desenvolvimento de *clusters* de indústrias e polos de competitividade, buscando a melhoria institucional das políticas territoriais.

Entre 2007 e 2013, houve uma reorientação na condução do planejamento regional português, com a introdução de uma ideia de territorialização das políticas públicas, que se aprofundaria nos anos posteriores. Os QCA foram abandonados e substituídos pelos chamados Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QRENs), apoiados, fundamentalmente, na política de coesão da CEE (Pires, 2017; Costa, 2016). A grande alteração era relacionada ao nível escalar das políticas regionais até então adotadas: passava-se do nível setorial para uma política de dimensões multissetoriais, ancoradas na ideia de governança territorial, tanto no governo federal como em relação às regiões e aos governos locais, a partir de coordenações institucionais verticais.

Para Costa (2016), o QREN destacava a competitividade e o crescimento da economia portuguesa, por intermédio da qualificação de mão de obra e da melhoria do aparato burocrático da própria administração pública. Esse documento é importante porque demarca claramente uma mudança de perspectiva das questões regionais até então processadas pela CEE, cujas orientações passaram a estar atreladas com políticas públicas de territorialização, contempladas no bojo da política de coesão territorial.

É consenso na literatura (Pires, 2017; Costa, 2016; Santinha, 2014) que dois tipos de relatórios importantes anunciam a mudança de orientação programática da UE: o Relatório Barca – uma agenda para a política de coesão – e os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), todos de 2009. Esses documentos indicavam uma necessidade de demarcar, pela coesão territorial, as fragilidades das regiões dos países que compunham o bloco, indicando, claramente, um novo paradigma do desenvolvimento regional, ancorado agora na esfera do território. Embora tenha sido mencionada anteriormente, desde o Tratado de Roma, em 1957, a coesão territorial foi institucionalmente formalizada por meio do Ato Único Europeu, em 1986, por Jacques Delors, visando ao desenvolvimento harmonioso do território europeu. Todavia, no Tratado de Amsterdan, em 1997, surge o conceito de coesão territorial de forma explícita, como um diagnóstico a ser seguido por todos os países-membros para promover o equilíbrio de toda a UE. Além disso, o diagnóstico foi expandido para outros documentos posteriores, como a Agenda Territorial da UE, em 2007, depois revisada em 2011; o lançamento do

Livro Verde da Coesão Territorial, em 2008; e, finalmente, o destaque atribuído para a coesão territorial no Tratado de Lisboa, em 2009.<sup>11</sup>

A partir desse momento, podemos dizer que houve uma mudança significativa do ponto de vista institucional, a qual impactou decisivamente na inserção de novos atores ao processo decisório de políticas de desenvolvimento regional processadas desde então. Portugal se adaptou a essas novas determinações, incorporando-as ainda em 2013, fortalecendo-as no chamado Acordo de Parceria para Portugal 2014-2020, em que as chamadas *place-based policies* (políticas do território) coincidiam com as chamadas *people-based policies* (políticas sociais focalizadas nas pessoas), com uma simbiose importante entre esses dois modelos, conforme antecipado no Relatório Barca, em 2009.

Essa mudança de paradigma de modelo *top-down* decorre do fato de que, mesmo com a ênfase na política regional nos anos 1950 e 1960, houve uma fragilidade de sua aplicação e resultados nos anos seguintes. Parte desse entendimento decorre do fato de que, inicialmente, a CEE acreditava nos chamados polos de crescimento, os quais naturalmente criariam *spillovers*, expandindo o desenvolvimento por todas as regiões europeias, o que, de fato, não ocorreu. Nesse sentido, a UE abandonava os pressupostos de auxílio financeiro para as regiões menos favorecidas e passava a adotar o princípio da subsidiariedade, articulando, por meio do princípio da coesão territorial, as dimensões *top-down* com as de *bottom-up*, estas últimas oriundas dos Estados nacionais. O território passava a ganhar força na formulação de políticas públicas via modelo horizontal de implementação.

De acordo com Barca (2009), era necessária a reorganização institucional de todos os Estados-membros, a fim de que se adequassem a esse novo modelo, principalmente considerando os atores locais, participativos desse processo. Por meio das *place-based policies*, o autor acredita que há o reconhecimento dos limites das políticas de modelo *top-down*, oriundas da UE, enfatizando novos modelos de governança local no desenvolvimento regional, com a participação mais ativa dos Estados nacionais, os grandes interessados na redução das disparidades internas.

É preciso destacar o surgimento de importantes documentos de referência para esse novo paradigma de intervenção regional, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), responsável pela articulação dos atores participantes do processo decisório de políticas públicas.<sup>12</sup> Embora a data do documento seja 1999, ele foi importante, ainda que uma década depois, para a reorientação calcada no território. Conforme aponta o documento,

o EDEC constitui um quadro de orientação adequado às políticas sectoriais com impacto territorial da Comunidade e dos Estados-membros, assim como à acção

11. Ver Rolim (2015) e Santinha (2014).

12. Ver Papudo (2007).

das colectividades regionais e locais, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu (Comissão Europeia, 1999, p. 2).

Além disso, em relação à aplicação dos pressupostos do EDEC, o documento é claro ao afirmar que

uma política de desenvolvimento territorial integrada à escala da UE deve combinar entre si as opções políticas que visam desenvolver determinadas zonas, por forma a que as fronteiras nacionais e outras restrições administrativas deixem de constituir obstáculo ao desenvolvimento. O EDEC define o quadro para uma aplicação integrada das opções políticas. O seu aprofundamento não é da competência de uma só autoridade, mas sim da responsabilidade de um grande número de autoridades ligadas não só ao desenvolvimento territorial (ordenamento do território, planeamento regional, planeamento urbano), mas também ao planeamento setorial (Comissão Europeia, 1999, p. 39).

Nesse sentido, o documento representou uma ponte importante com os atores chamados a partir de então de comunitários, em conjugação com outros até então existentes, como os atores transnacionais, pertencentes aos conselhos da UE, e os atores regionais e locais, pertencentes a cada país-membro do bloco. Havia, portanto, uma preocupação clara para estabelecer um desenvolvimento de modelo horizontal e também vertical, integrando o conselho da Europa e os novos atores citados na produção de três tipos de políticas: setoriais comunitárias, setoriais nacionais e setoriais regionais/locais.

Passava-se, assim, a um reforço das políticas públicas focadas no território e sua influência foi significativa sobretudo em países com histórico de reordenação territorial tardia.

A influência do EDEC não se fez só sentir no nível das instituições e dos documentos comunitários. Também teve consequências no nível nacional, apesar de esta ter se verificado bastante variável e, na maior parte das ocasiões, muito limitada, fazendo-se sentir essencialmente em países onde as políticas de ordenamento do território foram reformuladas pouco tempo depois de sua publicação, como foram os casos de Grécia, Espanha e Portugal (Santinha, 2014, p. 80).

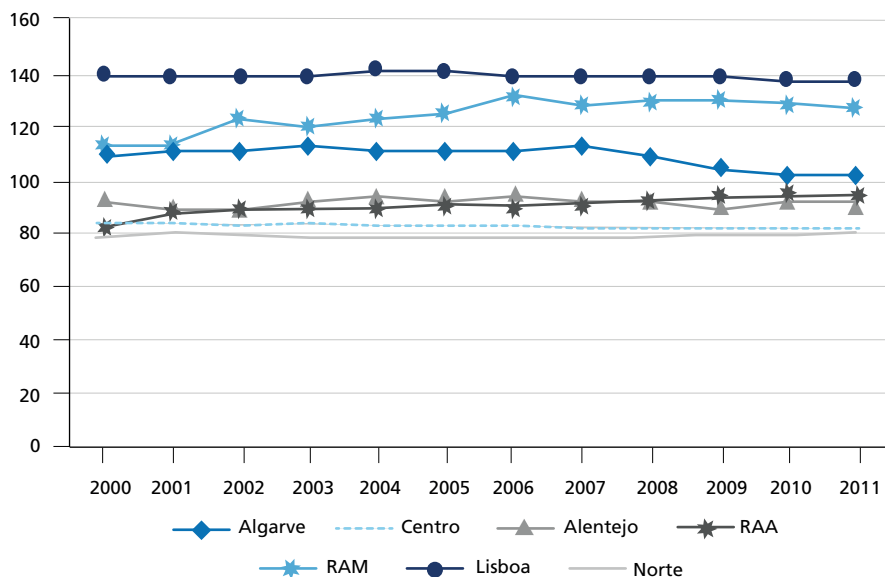
Recentemente, as políticas regionais portuguesas são planeadas para o interstício 2014-2020, com foco no princípio de subsidiariedade, contido no acordo de parceria, priorizando os investimentos em inovação e no desenvolvimento sustentável, e respeitando a programação dos fundos comunitários. Esses acordos de parceria são alicerçados na metodologia da chamada escala NUTS III, que prevê as intervenções do território baseadas nas sub-regiões, espaços favorecidos para o recebimento das políticas de desenvolvimento regional. Além disso, as parcerias intermunicipais portuguesas também são responsáveis pela elaboração das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), as quais contêm a chamada Área Integrada de Desenvolvimento Sustentável (Aidus), responsável por estruturar as operações

de desenvolvimento urbano, com atuação nos âmbitos regional, intermunicipal e municipal, obedecendo às divisões administrativas do país (Costa, 2016). Dessa maneira, todos os espaços do território são atendidos por meio dessa divisão de responsabilidades e competências entre os diferentes governos.

Os fundos estruturais europeus<sup>13</sup> têm papel fundamental nesse cenário. Eles possuem como prioridades: *i*) o investimento em inovação, reforçando as capacidades produtivas; *ii*) parcerias com as empresas e universidades para a promoção de pesquisa e desenvolvimento; e *iii*) melhoria da administração pública portuguesa, visando à redução dos custos e aumentando a formação profissional de jovens e adultos (especialmente os desempregados), reforçando critérios de eficácia, eficiência e efetividade burocrática para a política de emprego.

A necessidade de aplicação desses incentivos é essencial para o controle das diferenças regionais do país, que são bastante acentuadas (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Portugal: diferenças regionais (2000-2011)  
(PIB regional *per capita*)



Fonte: União Europeia, 2014.

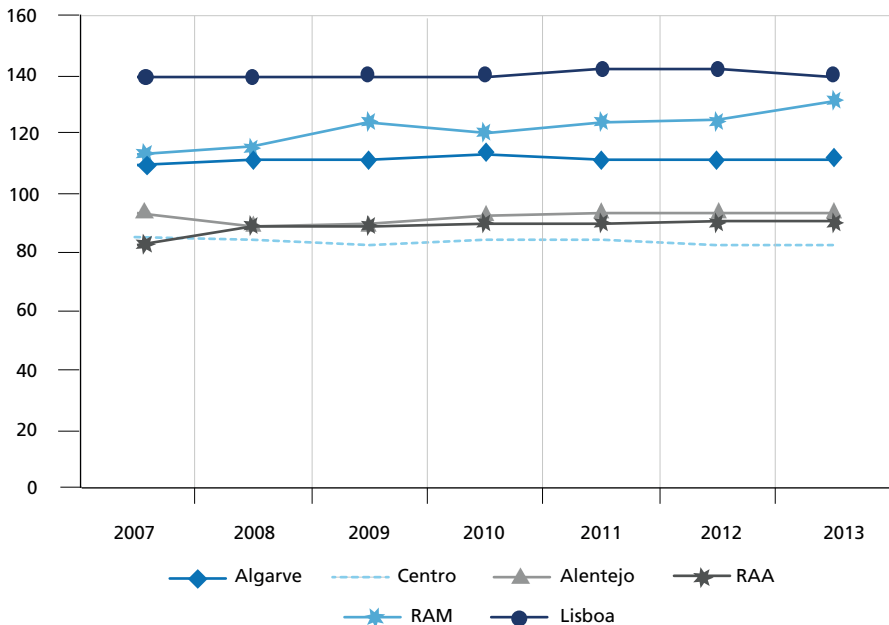
Obs.: RAA – Região Autónoma dos Açores; RAM – Região Autónoma da Madeira.

13. É preciso destacar a importância dos fundos estruturais europeus em Portugal, especialmente o FEDER, o Fundo Europeu Estrutural de Investimento (FEEI), o FSE, o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).



Lisboa possui o melhor PIB, em alguns momentos maior do que a média nacional, em contraposição a Norte, Centro, Alentejo e Região dos Açores, que, por seus turnos, têm os menores índices quando comparados com a média nacional. Entre todas as regiões, o Norte é a região mais problemática, apresentando valores muito abaixo dos demais, no período considerado. Entretanto, a despeito das diferenças observadas no PIB, um problema estrutural em Portugal e que tem estreita ligação com a política regional é o desequilíbrio das taxas de emprego. Entre 2007 e 2013, a taxa de desemprego foi bastante alta (gráfico 2).

GRÁFICO 2  
Portugal: taxa de desemprego (2007-2013)  
(Em %)



Fonte: União Europeia, 2014.

Para a avaliação de suas políticas regionais, Portugal possui um Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), calculado a partir de três variáveis: competitividade, coesão e qualidade ambiental. Em 2011, as regiões que se destacavam no cenário econômico português por possuírem os melhores índices de desenvolvimento eram: Grande Lisboa, Grande Porto, Cávado e Baixo Vouga (Rolim, 2015). Nesse sentido, ao se adaptar às novas orientações da UE, Portugal insere-se nos princípios de desenvolvimento policêntrico, ou seja, priorizando o envolvimento e uma maior cooperação entre vários atores políticos existentes.

Segundo Santinha (2014, p. 87-88), o conceito de desenvolvimento policêntrico pode ser caracterizado conforme descrito a seguir.

- 1) A organização do território assenta nas cidades, pelo que importa desenvolver sua capacidade de atratividade e desenvolvimento.
- 2) As cidades constituem os nós com os quais se criará uma rede interurbana, cuja integração poderá ser intensificada com a constituição de redes de sinergia (cooperação entre áreas urbanas com perfis funcionais idênticos para a obtenção de massa crítica suficiente e troca de experiências) e de complementaridade (cooperação entre áreas urbanas com perfis complementares de especialização funcional e produtiva, próximas entre si).
- 3) As interações são facilitadas, quer via redes de infraestruturas físicas e virtuais, com recurso às tecnologias de informação e comunicação, quer por intermédio de relações institucionais entre diferentes agentes, via estratégias conjuntas de desenvolvimento.

Nesse sentido, ao promover a territorialização das políticas públicas, a UE promoveu uma verdadeira mudança de paradigma nas políticas regionais processadas desde então, pois o território passou a ser o lugar de referência para a implantação de políticas públicas, racionalizando e articulando os diferentes atores políticos e sociais que fazem parte do desenvolvimento regional.

## 5 A ESPANHA E AS EXPERIÊNCIAS DAS ADRs

Alguns eventos ocorridos no âmbito da política espanhola foram decisivos para influenciar o desenvolvimento regional processado nesse país, como as modificações causadas pela reconfiguração territorial, a partir das quais movimentos de centralização e de descentralização foram verificados, os quais também trouxeram à tona o estabelecimento do federalismo. Sendo assim, foram decisivos para a configuração regional espanhola o chamado Estatuto de Autonomia da Catalunha e do País Basco, no período 1931 a 1936, com a posterior centralização promovida pelo governo Franco, de 1938 a 1975, e, finalmente, o amplo processo de descentralização em 1976, responsável pela criação das comunidades autônomas. Há que se destacar, ainda, a reforma dos governos locais, institucionalizada pelo Ato de Governo Local, em 1985, seguida da reforma provincial, de 1996. Todos esses movimentos impactaram decisivamente no *modus operandi* das políticas de desenvolvimento regional espanholas.

Além disso, havia a prerrogativa da criação, pelas províncias, de alguns planos norteadores do desenvolvimento, cujos objetivos eram a industrialização, buscando a recuperação do emprego e da renda, alinhando-se aos pressupostos da competitividade do comércio exterior. Esses planos provinciais, elaborados

a partir de 1948, tinham três principais objetivos: o primeiro estava atrelado à coleta de informações e de demandas perante os cidadãos nas juntas provinciais, com o intuito de elaborar propostas e políticas de investimentos; o segundo era o acompanhamento e a supervisão dos trabalhos dos chamados conselhos de planos provinciais, que previam alterações em áreas específicas para cada uma das províncias, conforme deliberação da maioria do conselho; e o último objetivo do Plano Provincial era auxiliar na elaboração do Plano de Ordenação Econômica e Social. Após debate nas províncias, todas as informações eram repassadas para a Secretaria de Ordenação Econômica e Social (SOES).<sup>14</sup>

Conforme ressalta Simões (2007), essas práticas de desenvolvimento regional serviam mais como ensaios de políticas mais férteis, uma vez que não eram consistentes do ponto de vista institucional. Entre 1945 e 1973, foram criados diversos movimentos no sentido de uma reordenação do território, principalmente visando à desconcentração industrial de Madri para outras regiões, por efeito da implantação de alguns polos de desenvolvimento. Entretanto, para esse autor, houve uma limitação importante nessas experiências, especialmente devido ao centralismo administrativo, típico da época. Os polos de desenvolvimento eram responsáveis por tentar oferecer às regiões menos desenvolvidas da Espanha algum tipo de apoio industrial, especialmente para as regiões de Gibraltar, Tierra de Campos, Ilhas Canárias, Burgos e Huelva, e também em Coruña, Sevilha, Zaragoza e Vigo.

Outras experiências espanholas também previam solucionar o problema da centralização excessiva, buscando algum tipo de cooperação horizontal no processo decisório e uma espécie de desenvolvimento regional elaborado a partir do saber local. Além disso, com a chamada “*Vertebración del Territorio*”, buscava-se promover a construção da infraestrutura por meio de uma política nacional que estimulasse os distritos industriais, ampliando os polos de desenvolvimento e a desconcentração territorial.

Diferentemente de Portugal, entretanto, a Espanha conseguiu concentrar, a partir dos anos 1980, a tentativa de desenvolvimento regional em torno de instituições importantes, as ADRs. Essas agências visavam basicamente ao aumento do emprego, comprometido com sucessivas crises econômicas no país, e a produção de inovação tecnológica, buscando a descentralização das atividades de formulação de políticas públicas para os demais governos, especialmente os poderes locais. O principal objetivo da ADR era tornar a região um *locus* privilegiado e um ator central na produção de políticas regionais.

Esse objetivo foi facilitado especialmente porque o processo de descentralização espanhol foi associado ao aumento da democratização, especialmente com o

---

14. Ver Simões (2007).

fortalecimento dos governos locais, que se identificavam com as carências dos territórios, contrariamente ao governo central, cujos objetivos eram nacionais e não somente locais. Amparadas pelo processo de descentralização empreendido, as ADRs existiram no nível regional e no municipal, com uma engenharia institucional diversificada, não sendo classificadas como públicas, todavia tendo grande autonomia, atuando em sinergia com as universidades e obtendo créditos financeiros dos bancos regionais. Facilitadas pela característica principal de atuar em benefício das regiões, as ADRs funcionavam como associações importantes, norteadoras das empresas, articulando-as com o governo central, promovendo programas regionais com a participação desses atores.

Algumas instituições foram importantes para criar as condições favoráveis para a atuação das ADRs, como o Instituto de Fomento Regional das Astúrias (IFR), a Sociedade para a Promoção e Reconversão Industrial do País Basco (SPRI) e demais institutos para as pequenas e médias empresas de regiões específicas da Espanha.

As ADRs espanholas tiveram uma trajetória distinta das demais experiências internacionais, pois inicialmente a motivação para sua formação foram os incentivos financeiros (especialmente para superar a crise), mas posteriormente a ADR promoveu experiências com incentivos não financeiros, os quais eram capacitados para fomentar a introdução de novas tecnologias, dos serviços de apoio, da criação de novas empresas, da informação sobre mercados e geração de tecnologias para estratégias de desenvolvimento. As ADRs são financiadas por fundos públicos, apesar de não atuarem estritamente relacionadas à administração pública, estando atreladas aos desígnios do direito privado. Alguns exemplos são interessantes, como a Agência Basca, que é uma sociedade anônima que recebe aporte da Fazenda Geral Basca e da Caixa de Poupança Estadual e Municipal (Borba, 2000, p. 77).

Cabe destacar que os institutos de fomento regional (Infos) tiveram um papel fundamental para alicerçar a atuação das ADRs e ainda funcionam como instituições importantes, especialmente para as empresas das comunidades autônomas. O Instituto de Fomento da Região de Múrcia, por exemplo, atua da maneira apresentada a seguir.

A informação é mais do que uma agência de desenvolvimento da Comunidade Autônoma da Região de Múrcia. Em trinta anos de história, adicionamos talento e experiência ao espírito empreendedor dos cidadãos para avançar juntos nos novos desafios de um ambiente em constante evolução. Com uma equipa profissional altamente especializada, esperamos renovar todos os dias o objetivo que a sociedade de Múrcia nos confiou: promover o desenvolvimento econômico e servir de guia e apoio a empresas e empresários nos novos cenários de globalização e competitividade.

Nossa demanda olha para a busca pelas chaves que geram na Região aquele espaço ideal de dinamismo econômico, criatividade e iniciativa empresarial.<sup>15</sup>

Além disso, cabe destacar que o organograma da ADR respondia a uma hierarquia baseada na seguinte configuração: há uma assembleia geral, que consiste em presidência e vice-presidência, administração, conselho fiscal e diretoria-geral. O processo decisório obedecia ao seguinte trâmite: a assembleia geral elegia o presidente e o vice-presidente, assim como os membros da administração e do conselho fiscal. O diretor era indicado diretamente pelo presidente, o qual deveria ainda obter aprovação da maioria na assembleia geral por meio de eleição de seus membros, e representava um ator importante, pois conhecia profundamente a região e seus problemas, sendo uma espécie de porta-voz das questões locais (Borba, 2000).

O presidente das ADRs representava também um papel fundamental, pois eram indivíduos com atuações sociais importantes, com assento nas cadeiras dos departamentos de economia, indústria e comércio, sendo considerados “conselheiros” pelas comunidades locais e “ministros” pela administração central. A função do presidente era alinhar os pressupostos regionais com os objetivos nacionais. Já o conselho diretor, por sua vez, assessorava o presidente e era composto por membros do governo regional e do empresariado local, como associações comerciais, fundações da indústria, universidades, sindicatos e partidos políticos.

As ADRs dispunham de recursos financeiros oriundos de cada província e também de entidades públicas e privadas. Além disso, a inovação dos recursos das agências residia no fato de que eles poderiam ser divididos em financeiros e não financeiros. Estes últimos eram especialmente remetidos às inovações tecnológicas e ao desenvolvimento cultural e social, facilitando, dessa forma, a cooperação horizontal entre os atores, ou seja, entre a região, o governo central e os municípios espanhóis. Além disso, os recursos não financeiros dividiam-se em informações de assessoramento – em que poderiam ser enquadrados os serviços de consultoria, intermediação e assessoria para os empresários – e em provisões de infraestrutura – nos quais se concentravam os centros de pesquisa e inovação, especialmente com a presença das universidades, que representam atores fundamentais na pesquisa sobre o desenvolvimento econômico das regiões e na descoberta de novas tecnologias e de inovação.

---

15. *“El info es más que una agencia de desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En 30 años cumplidos de historia, hemos sumado talento y experiencia al espíritu emprendedor de los ciudadanos para avanzar juntos en los nuevos retos de un entorno en constante evolución. Con un equipo humano profesional altamente especializado, nos ilusiona renovar cada día el objetivo que nos encomendó la sociedad murciana: promover el desarrollo económico y servir de guía y apoyo a las empresas y emprendedores en los nuevos escenarios de globalización y competitividad. Nuestra exigencia mira hacia la búsqueda de las claves que generen en la Región ese espacio idóneo de dinamismo económico, creatividad e iniciativa empresarial”* (Instituto de Fomento da Região de Múrcia). Disponível em: <<http://www.institutofomentomurcia.es/web/portal/que-es-el-info>>. Tradução nossa. Acesso em: jan. 2018.

Além das transformações com as ADRs, a Espanha promoveu, a partir de 2005, uma intensa valorização das pequenas e médias empresas (*pequeñas y medianas empresas* – PYMEs), por meio de um acordo celebrado entre o Ministério da Fazenda e da Administração Pública e o Grupo Banco Europeo de Inversiones para impulsionar esse ramo de atividade. Há, porém, uma dificuldade adicional na trajetória espanhola que reside na fraca articulação entre os entes federativos, causada, em grande parte, pela descentralização e pelas diferenças culturais existentes no país, que não foi capaz de articular e fomentar formas cooperativas de relações intergovernamentais, conforme apontado em análises de Arretche (1996).

As ADRs espanholas, por possuírem autonomia e atuarem em contextos diversificados, também diferem entre si, dependendo especialmente da gestão de cada ente federado, e essa classificação é garantida pela Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (European Association of Development Agencies – EURADA). Borba (2000) ressalta que essa classificação pode ser enquadrada por meio dos seguintes princípios: *i*) agências fundadas por governos centrais; *ii*) agências oriundas por autoridades locais e regionais; e *iii*) agências com articulações público-privadas. A diferença entre elas é destacada pelo autor a seguir.

No caso das agências criadas pelo governo central, se por um lado contam com recursos financeiros, por outro elas não dão ênfase aos processos, pois trabalham com produtos e buscam resultados a curto prazo, descuidando das metas de longo prazo. As agências incorporadas em estruturas governamentais dirigidas por autoridades regionais ou locais demonstram um bom conhecimento das realidades regionais. Mas, dependentes de uma hierarquia política, não conseguem agilidade devido aos trâmites burocráticos, o que as torna lentas para operacionalizar projetos de desenvolvimento econômico, que possuem forte dinâmica de mercado. As agências criadas por iniciativas governamentais locais, possuindo independência para ações concretas, podem tomar decisões mais rápidas e, por estarem mais próximas dos corpos executivos regionais, são, entre as estruturas públicas, as que mais bem oferecem condições de sucesso. As agências sustentadas por parcerias público-privadas, entretanto, são as que têm melhor habilidade para combinar pontos de vista e de interesses dos setores público-privados (Borba, 2000, p. 80).

Além desse aparato institucional arrojado, a Espanha dispunha do chamado Fondo de Compensación Interterritorial previsto no artigo 158 da Constituição de 1978, especificamente visando à redução das desigualdades regionais e ao financiamento das comunidades autônomas. Conforme apontam Correa e López (2002), os principais objetivos desse fundo eram: *i*) a constituição de recursos, corrigindo desequilíbrios territoriais; e *ii*) a sua adequada distribuição. Os critérios para este último item foram assim determinados: 70% de forma inversamente proporcional à renda *per capita*, 2% diretamente proporcional ao saldo migratório e 5% proporcional ao território correspondente. De acordo com os autores em tela,

o Fundo de Compensação Interterritorial vem desempenhando duas funções: uma de solidariedade, compensando os diferentes níveis de desenvolvimento econômico de cada comunidade, e outro de suficiência, financiando parte do novo investimento das comunidades autônomas. Não há dúvida de que esta situação coloca uma série de problemas decorrentes da dupla condição de ser, ao mesmo tempo, um instrumento de política regional e um instrumento de financiamento das comunidades autônomas; com efeito, no primeiro caso, o objetivo seria favorecer territórios menos desenvolvidos, enquanto no segundo o objetivo seria financiar os gastos de investimento das novas competências que as comunidades autônomas estavam assumindo. É clara a comprovação de que as comunidades com maiores competências assumidas não eram, precisamente, as menos desenvolvidas (Correa e López, 2002, p. 25, tradução nossa).<sup>16</sup>

Segundo Correa e López (2002), com a reforma dos fundos em 1990, houve uma reformulação nos critérios de repartição do Fondo de Compensación Interterritorial, em que a principal mudança foi deixar de ser um instrumento de financiamento das comunidades autônomas e passar a ser exclusivamente um dispositivo para financiar a política regional. Os principais beneficiários passavam a ser as comunidades com menor desenvolvimento econômico, retirando uma grande quantidade concentrada desse fundo para as comunidades autônomas, ajustando-se, também, aos princípios do FEDER.

Em 1985, a Espanha já se preparava para entrar na CEE, estabelecendo a nova lei de incentivos regionais para a correção dos desequilíbrios econômicos interterritoriais, que cumpria um duplo objetivo: regular os incentivos regionais e dispor de uma nova configuração do Estado para essa integração. Nesse sentido, apesar de utilizar um aparato institucional mais organizado em relação a Portugal no tocante ao desenvolvimento regional, existe uma mudança institucional importante também realizada na Espanha a partir da entrada na UE, em 1986. Essa mudança, assim como o caso português, foi impulsionada por uma série de exigências da própria CEE, por intermédio de um conjunto de normas e procedimentos que deveria ser cumprido pela Espanha para a candidatura.<sup>17</sup> Desse modo, segundo Simões (2007, p. 34),

do ponto de vista das políticas de base territorial e de incentivos regionais à Ley nº 50/1985 – complementada pelo Real Decreto nº 1535/198734 – constituíram-se no novo marco legal institucional dos incentivos regionais na Espanha, preservando

---

16. "El Fondo de Compensación Interterritorial venía desempeñando dos funciones: una de solidaridad, al compensar por el distinto nivel de desarrollo económico de cada comunidad, y otra de suficiencia, financiando parte de la inversión nueva de las comunidades autónomas. No cabe duda de que esta situación planteaba una serie de problemas derivados de la doble condición de ser, a la vez, instrumento de política regional e instrumento de financiación de las comunidades autónomas; en efecto, en el primer caso, el objetivo sería favorecer a los territorios menos desarrollados, mientras que en el segundo, el objetivo sería financiar los gastos de inversión nueva de las competencias que iban asumiendo las comunidades autónomas. Resulta claro comprobar que las comunidades con mayores competencias asumidas no eran, precisamente, las menos desarrolladas."

17. Por meio da Lei nº 50/1985.

o preceito constitucional da busca do equilíbrio inter-regional, porém simplificando e racionalizando os procedimentos de concessão de incentivos. Tal racionalização, com efeito, veio suprimir a maioria dos incentivos regionais e “figuras de acción regional” – todas as Grandes Áreas, Zonas, Polos, Polígonos etc. teriam um ano para cessar as atividades – concentrando ajudas e subsídios em um menor número de áreas.

A política regional espanhola no final dos anos 1990 foi caracterizada pela descentralização do processo decisório, buscando aumentar a coordenação das políticas comunitárias, que passavam a articular os entes nacionais e subnacionais espanhóis. Além disso, a partir do Ato Único Europeu, houve um aumento significativo das desigualdades regionais entre os países-membros, necessitando, assim, de novas políticas de integração. Nesse sentido, as políticas de coesão econômica foram as grandes protagonistas desse período, especialmente após a Reforma dos Fundos Estruturais – criados já no final dos anos 1970, sendo o FEDER o principal, juntamente com a criação do Fundo de Coesão.

### 5.1 A entrada da Espanha na CEE

A entrada da Espanha na CEE teve como uma de suas primeiras alterações a reconfiguração do Fundo de Compensação Interterritorial, conforme destacamos anteriormente, cujo principal impacto aconteceu com as regiões que apresentavam graus elevados de desenvolvimento, porém com grandes desigualdades internas, como foi o caso das comunidades autônomas de Aragão e da província de Teruel.<sup>18</sup>

Além disso, é importante destacar a participação da Espanha nos fundos disponíveis pela CEE, os fundos comunitários, compostos por três categorias: fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA), Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia. É necessário acrescentar que os fundos estruturais foram alocados em regiões específicas da Espanha, a saber: FEDER (Andaluzia, Castilla e Galícia), FSE Andaluzia, Catalunha, Comunidade Valenciana e Madri), FEOGA (Galícia, Andaluzia) e Fundo de Coesão (Catalunha, Andaluzia, Madri, Galícia, Comunidade Valenciana).<sup>19</sup> Para Correa e López (2002, p. 35, tradução nossa), os fundos estruturais beneficiaram sobretudo as regiões mais pobres da Espanha, pois

o FSE apresentou uma distribuição mais uniforme entre todas as comunidades autônomas, pois, sendo um instrumento de ação horizontal, isto é, sem finalidade regional, não tem de se concentrar nas regiões mais desfavorecidas, mas naquelas que apresentavam os maiores problemas de emprego, como é o caso das comunidades autônomas citadas. O Fundo de Coesão será dirigido em cada momento para as

---

18. Nesse contexto surgiu o Fundo de Teruel, em articulação com a Administração Central do Estado e a Comunidade de Aragão (Correa e López, 2002).

19. Ver Correa e López (2002).



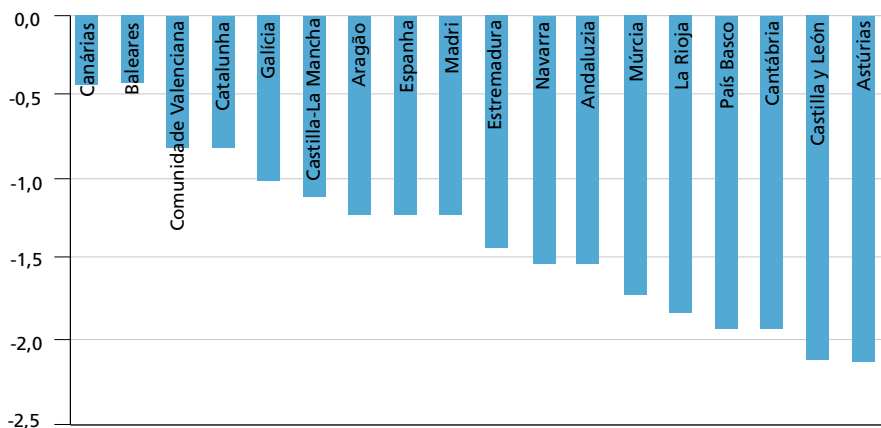
prioridades fixadas em nível nacional, de acordo com as orientações comunitárias em matéria de meio ambiente e infraestruturas de transportes.<sup>20</sup>

Nesse sentido, em relação às comunidades autônomas espanholas,<sup>21</sup> a região que apresentasse o maior número de pessoas receberia um aporte maior de recursos financeiros. Além disso, cabe ressaltar que as comunidades autônomas são muito distintas entre si, conforme pode ser observado pelo gráfico 3, que demonstra o PIB negativo em 2013.

GRÁFICO 3

## Taxa de crescimento do PIB nas comunidades autônomas (2013)

(Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Notas de Prensa, Madrid, 2014. Disponível em: <<http://www.ine.es/prensa/np835.pdf>>.

As comunidades autônomas espanholas possuem autonomia financeira e política, garantidas pelo Estatuto da Autonomia, e influenciam decisivamente nas medidas tomadas no processo decisório, o qual torna-se mais participativo. Ou seja, o governo central delibera para elas a quantidade dos fundos financeiros, a fim de que apliquem em seus respectivos planos de desenvolvimento regional. Por meio do artigo 147 da Constituição espanhola, o Estatuto de Autonomia foi institucionalizado como a norma institucional básica da comunidade autônoma.<sup>22</sup>

20. "El FSE presentó un reparto más uniforme, entre todas las comunidades autónomas, ya que al ser un instrumento de acción horizontal, es decir, sin finalidad regional, no tiene por qué concentrarse en las regiones más desfavorecidas, sino en las que presentan los mayores problemas de empleo, como es el caso de las comunidades autónomas citadas. El Fondo de Cohesión, en cambio, se dirigirá en cada momento a las prioridades fijadas a nivel nacional, de acuerdo a las orientaciones comunitarias en materia de medio ambiente e infraestructuras del transporte."

21. As comunidades autônomas da Espanha são: Andaluzia, Aragón, Canárias, Cantábria, Castela e Leão, Castilla-La Mancha, Catalunha, Comunidade de Madri, Comunidade Foral de Navarra, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galícia, Ilhas Baleares, La Rioja, País Basco, Principado de Astúrias, Região de Múrcia.

22. Para mais detalhes, ver artigo 147 que consta da Constituição espanhola, de 1978, sob o título VIII "Da Organização Territorial do Estado", capítulo terceiro "Das Comunidades Autônomas".

Por uma ampla descentralização territorial, elas foram reconhecidas como espaços com poderes próprios, com autoridade para formular políticas públicas em suas áreas de jurisdição.

Além dessa novidade institucional, a Espanha possui uma periodização bem demarcada quanto aos processos de desenvolvimento regional, especificamente quando relacionada à sua coparticipação na programação da UE, com dois períodos distintos: de 1994 a 1999 (Fuente, 2002) e de 2000 a 2006.<sup>23</sup> As análises demonstram uma melhoria significativa em todo o território espanhol, após o recebimento dos fundos comunitários oriundos da UE. Ou seja, embora contasse com experiências prévias de instituições para pensar a questão regional, a exemplo das ADRs, a ajuda financeira da UE foi decisiva para a melhoria do desenvolvimento regional na Espanha, indicando, assim, um mimetismo institucional semelhante ao de Portugal em relação ao bloco.

É preciso destacar, além disso, a presença da Associação Espanhola das Agências de Desenvolvimento Regional (Agencias de Desarrollo Regional Españolas – FORO-ADR), que funciona até o momento e tem como objetivo fiscalizar as ações das ADRs no que tange aos serviços prestados a empresas e empreendedores. Elas definem-se como *marco estable de cooperación* (marcos estáveis de cooperação), com origem em 2001 e formalização em 2007. Segundo seu estatuto formal, a FORO-ADR (2013, p. 2-3, tradução nossa) tem as atribuições a seguir.

1 – A finalidade primordial da Associação é promover a colaboração entre as entidades públicas dependentes das administrações públicas das comunidades autônomas e cidades autônomas, dedicadas a favorecer o desenvolvimento econômico regional e o apoio à pequena e média empresa. Do mesmo modo, a Associação tem como fim principal articular um mecanismo de colaboração eficaz com as demais agências de desenvolvimento regional no nível internacional e com os organismos que as reúnem, e, muito particularmente, com as ADR's ibero-americanas em conformidade com o previsto no artigo 7, na seção 4 a 9, inclusive dos presentes estatutos. 2 – A Associação declara que entre seus objetivos programáticos está o seu propósito de promover a constituição de uma Associação que reúna todas as agências ibero-americanas de desenvolvimento regional.<sup>24</sup>

Nesse sentido, a experiência recente da associação que regula as agências de desenvolvimento representa um passo importante na experiência espanhola

23. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/CH\\_06\\_2012\\_XLS?inheritRedirect=true&redirect=%2Fproduct%2Fweb%2Fincome-and-living-conditions%2Fpublications%2Fstatistical-books](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/CH_06_2012_XLS?inheritRedirect=true&redirect=%2Fproduct%2Fweb%2Fincome-and-living-conditions%2Fpublications%2Fstatistical-books)>.

24. "1 – La finalidad primordial de la Asociación es promover la colaboración entre las entidades públicas dependientes de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, dedicadas a favorecer el desarrollo económico regional y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Del mismo modo, la Asociación tiene como fin principal el articular un mecanismo de colaboración eficaz con las demás agencias de desarrollo regional a nivel internacional y con los organismos que las reúnen, y muy particularmente con las ADR's iberoamericanas, de conformidad con lo previsto en el artículo 7, apartados 4 al 9, inclusive, de los presentes estatutos. 2 – La Asociación declara entre sus objetivos programáticos su propósito de promover la constitución de una Asociación que reúna todas las agencias iberoamericanas de desarrollo regional."

de desenvolvimento regional, ao atuar como mecanismo de criação de *networking* entre as agências, com trocas de experiências e informações entre elas, bem como de *accountability* para as comunidades autônomas.

## 6 A ITÁLIA E A EXPERIÊNCIA DO MEZZOGIORNO

Dos exemplos internacionais que estamos tratando neste estudo, a Itália representa um dos mais consistentes em termos institucionais, dividindo-se em três fases principais: a primeira fase corresponde ao chamado *intervento straordinario* (1950-1965), a segunda fase ao *intervento straordinario* (1965-1986) e a terceira a uma mudança importante ocorrida entre 1986 e 2000, que culminou com uma política mais sistemática do país, em confluência com as regras da UE.

Maciel (1996) salienta que a Itália vivenciou um verdadeiro milagre, seguido de uma derrocada nos anos 1990. Numa visão global, o país se caracteriza por uma região muito desenvolvida no norte e noroeste, denominada Primeira Itália, e uma grande região conhecida como Segunda Itália, onde se registram índices de subdesenvolvimento marcantes historicamente, similarmente ao que ocorre no Brasil com as regiões Norte e Nordeste. No caso da Itália, as regiões do centro e do nordeste têm apresentado avanços continuados em seu desenvolvimento industrial por meio de aglomerações de pequenas firmas, denominadas Terceira Itália.

O modelo de desenvolvimento dessa nova região da Terceira Itália surgiu com grande força a partir das décadas de 1970 e 1980, ao mesmo tempo que o Programa de Desenvolvimento Regional da Cassa per il Mezzogiorno entrava em colapso no sul italiano. Vale lembrar que a experiência da Cassa serviu de modelo para a formatação, no Brasil, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) na década de 1960. O modelo da Terceira Itália é constituído de um complexo de distritos industriais e *clusters*, com incentivo para a pequena e a média indústria (Maciel, 1996).

### 6.1 Modelo de inspiração da Sudene: a Cassa per il Mezzogiorno

A intervenção no Mezzogiorno representa uma nova engenharia institucional em torno de políticas públicas para o território italiano, uma vez que envolvia a coordenação das políticas formuladas pelo governo central e pelo Parlamento. Implementada por uma instituição ad hoc, a Cassa per il Mezzogiorno surgiu em 1946, com a ajuda do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, posteriormente chamado de Banco Mundial, e também com o auxílio do Banco da Itália. Nesse sentido, ela era uma entidade de personalidade jurídica própria, não uma autarquia, assim como também não era uma fundação ou empresa pública. Representava um organismo do Estado, com características especiais e extraordinárias, com autonomia financeira. Além disso, a Cassa foi criada com um

recorte temporal limitado. Mesmo que tenha obtido diversas prorrogações ao longo do tempo, ela veio para cumprir uma missão específica, em um prazo determinado. Quanto aos recursos financeiros, possuía autonomia financeira, cujo orçamento estava explicitado nos planos plurianuais e nos planos e programas formulados e implementados (Carvalho, 2014).

A Cassa contava com profissionais da administração pública italiana e burocratas especializados na execução de programas específicos. O arcabouço institucional era formado por um conselho de administração, um comitê executivo e um colégio de revisores. Segundo Carvalho (2014, p. 72-73), o conselho de administração era representado por

um presidente, nomeado pelo presidente da República, por indicação do ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, depois de ouvido o Conselho de Ministros e dois vice-presidentes e dez membros escolhidos entre pessoas especializadas em assuntos relativos às áreas de interesse do Mezzogiorno. Tais membros são nomeados pelo presidente do Conselho de Ministros, por proposta do ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, após ouvido o Conselho de Ministros.

O autor em tela destaca que todas as orientações da Cassa eram decididas por um Comitê de Ministros para Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno (COMIM), presidido pelo ministro do setor e composto pelos ministros de várias áreas importantes do Estado italiano, como Orçamento e Planejamento Econômico, Tesouro, Instrução Pública, Trabalho Público, entre outros (Carvalho, 2014).

A sustentação da instituição era quase que exclusivamente realizada por meio de incentivos fiscais para a promoção da industrialização do Mezzogiorno, contando, ademais, com recursos financeiros do governo central, via créditos para o desenvolvimento da agricultura, da pesquisa e da assistência técnica. Entretanto, apesar de uma estrutura financeira vantajosa, Carvalho (2014) salienta que a Cassa ainda apresentou deficiências, quando percebemos os resultados de sua atuação no combate das desigualdades regionais.

Verifica-se que a participação da renda ou do produto do Mezzogiorno na renda ou no produto global da Itália cresceu relativamente muito pouco, de 1950 a 1970, embora os valores absolutos da produção econômica da área, considerados de forma isolada, tenham se elevado substancialmente (Carvalho, 2014, p. 141).

Nessa primeira fase da intervenção no Mezzogiorno, pode-se dizer que os atores do processo decisório estavam bem reduzidos: basicamente, o governo central estabelecia as diretrizes das obras a serem realizadas no Mezzogiorno e o Parlamento aprovava os planos plurianuais, pois os recursos eram liberados por intermédio de leis especificadas em um período de dois anos, obtendo prorrogações a partir dessa aprovação (Carvalho, 2014; Maciel, 1996). Nesse sentido, o processo decisório ainda obedecia a um modelo *top-down*, visto que as regiões e as províncias

não tinham um protagonismo relevante até a década de 1970 na formulação de políticas. Nessa fase também imperou a técnica em vez da política, conforme apontam Carvalho (2014) e Maciel (1996), uma vez que não participava do processo decisório nenhum deputado ou senador, tampouco líderes de movimentos sociais, exceto pela presença ativa de membros da chamada *Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno* (SVIMEZ).<sup>25</sup>

A estratégia utilizada pela Cassa per il Mezzogiorno foi alicerçada em dois objetivos principais: em primeiro lugar, buscava-se superar a condição de atraso econômico da economia do sul, o qual trazia restrições para a integração com a região norte. Em segundo lugar, procurava-se adequar a região sul ao sistema político e institucional do país, tentando atingir o desenvolvimento de uma política regional alinhado com a política processada no centro do poder do país. Desse modo, a instituição previa a superação das desigualdades regionais por meio de uma intervenção efetiva do Estado, em decorrência da industrialização, tendo como suporte a SVIMEZ, em dezembro de 1946.

A SVIMEZ inaugurou a chamada modernização do território meridional (Carvalho, 2014), superando a antiga visão da teoria anterior, que versava basicamente pelo assistencialismo e filantropia do Mezzogiorno, substituindo-o por políticas públicas consistentes, apoiadas basicamente no papel do Estado. Saraceno (1986, p. 11, tradução nossa) descreve assim a nova política então emergente:

o intervento straordinario proposto no immediato pós-guerra deveria ter essencialmente estabelecido para o sul um modelo de desenvolvimento que (...) fazia do investimento industrial um problema de igual natureza para aquele que, de uma maneira diferente da Inglaterra, resolveu a Alemanha no século XIX e, ainda de forma diferente, foi resolvido, na primeira parte do século XX, na Itália, na área fora do Mezzogiorno.<sup>26</sup>

Ainda há que se ressaltar o papel da burocracia nessa primeira fase de intervenção no Mezzogiorno, composta por técnicos altamente qualificados, conforme aponta Graziano (2014). Além disso, para a compreensão detalhada da importância das experiências de desenvolvimento regional no Mezzogiorno, Cafiero<sup>27</sup> produziu, em 2000, uma reconstrução da memória do Mezzogiorno, com

25. A SVIMEZ é uma entidade privada, sem fins lucrativos, fundada em dezembro de 1946. Logo após a Segunda Guerra, um grupo de empresários e industriais decidiu instituir um centro de estudos e pesquisa no Mezzogiorno. O objetivo da SVIMEZ é o estudo da economia da região, com foco no desenvolvimento regional, mediante uma integração econômica de toda a Itália.

26. *“Mezzogiorno L'intervento straordinario proposto nell'immediato dopo guerra avrebbe dovuto in sostanza instaurare per il Mezzogiorno un modello di sviluppo che (...) vi rendesse conveniente l'investimento industriale, problema di natura uguale a quello che, in modo diverso rispetto all'Inghilterra, aveva risolto la Germania nell'Ottocento e a quello che, ancora in modo diverso, era stato risolto, nella prima parte del Novecento, in Italia, nell'area esterna al Mezzogiorno.”*

27. O trabalho de Cafiero (2000) é importante, sobretudo, para superar a simplificação sobre a experiência da Cassa per il Mezzogiorno, primeiramente porque, por meio de uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento regional, oferece subsídios para a compreensão de modelos internacionais, explicando a desigualdade dos países menos desenvolvidos e definindo os rumos do dualismo econômico, na Itália e nos demais países.

a obra *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (1950-1993), em que faz uma análise não só de instrumentos locais, mas especialmente dos internacionais, que impactaram a SVIMEZ.<sup>28</sup>

Basicamente, a Cassa previa uma “programação negociada do desenvolvimento”, conforme apontou Lepore (2010), que resultou em um montante de recursos destinado ao crescimento da economia local. Essa nova programação envolveu o crescimento do sul, sobretudo porque a experiência da Cassa foi facilitada pelo sentimento de reconstrução vivido pela Itália no pós-guerra, buscando reunificar o país destruído, assim como suplantando as diferenças entre o norte (desenvolvido) e o sul (pobre) (Galvão, 2016).

A segunda fase do *intervento straordinario* no Mezzogiorno (1965 a 1986) culminou com a crise dos anos 1970, quando a persistência de diferenças regionais significativas entre o norte e o sul colocavam em questão a eficiência da Cassa. Nesse período também aconteceram algumas alterações importantes na instituição, principalmente em decorrência da Lei nº 183/1976, que preconizava maior objetividade, com um planejamento baseado em um escopo bem definido, em um período de cinco anos. As áreas que foram priorizadas nesse novo período de atuação da instituição relacionavam-se com o emprego, a renda e a industrialização. Além disso, foi instituída uma comissão bicameral, no Parlamento, com o objetivo de acompanhar e supervisionar as ações da Cassa, o que lhe conferiu grande perda de autonomia (Carvalho, 2014).

Essa perda de autonomia foi o estopim para uma indefinição institucional, nos anos posteriores, do papel da Cassa para o território italiano. Diante dessa inconsistência institucional, principalmente no que tange ao controle das políticas desenvolvidas no Mezzogiorno, foi reforçado o argumento de ineficácia da instituição, o qual também serviu de justificativa para sua extinção, em 1984, por meio de um decreto governamental. Conforme aponta Graziano (2014, p. 11, tradução nossa), que analisou os motivos que levaram à extinção da Cassa,

do ponto de vista da política pública, no que diz respeito aos objetivos, a política italiana continuou a se concentrar na busca do progresso econômico e social das regiões do sul, mas não havia mais especificações sobre metas quantitativas ou sobre o tempo necessário para alcançar a meta; ao princípio da concentração territorial, a Lei nº 717/1965 acrescentou a da programação que, como já observamos, permaneceu no papel e nunca foi implementada; os instrumentos de política permaneceram os mesmos que os da fase anterior, ou seja, empréstimos a taxas subsidiadas ou não reembolsáveis para iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento regional; finalmente, os procedimentos tornaram-se muito mais discretos do que no passado devido à necessidade da “opinião de conformidade” do ministro de Intervenções

---

28. Atualmente, a SVIMEZ atua no sul da Itália para angariar a presença de novos polos industriais para a região.

Extraordinárias que limitou grandemente a independência das instituições de crédito nas decisões sobre a concessão de empréstimos subsidiados.<sup>29</sup>

Ou seja, diante de uma possível indefinição de objetivos e metas, bem como de um planejamento tortuoso, o governo decidiu pela extinção da instituição, argumento semelhante ao que ocorreu no Brasil, com o desaparecimento da Sudene. Se a primeira fase de intervenção italiana no Mezzogiorno foi caracterizada pelo predomínio da técnica em detrimento da política, conforme apontaram Carvalho (2014) e Maciel (1996), nessa segunda fase foi o oposto: a influência dos partidos políticos italianos era cada vez maior, inclusive para influenciar a escolha do Ministro do Intervento Extraordinário. Esses novos atores políticos causaram, em grande medida, um processo decisório mais lento e menos eficaz quanto à produção de políticas regionais.

A Itália, entretanto, foi um dos primeiros países a entrar na CEE, em 1957, juntamente com Alemanha, Bélgica, Países Baixos, França e Luxemburgo. Nesse sentido, tanto o primeiro quanto o segundo intervento extraordinário aconteceram com o país já ingresso no bloco. Uma mudança significativa nas políticas regionais foi promovida no final dos anos 1980, decorrente da política comunitária da UE.

## 6.2 A Itália frente às novas determinações da UE

As políticas comunitárias da UE foram reformuladas em 1988, e, para a Itália, especificamente, as mudanças se fizeram sentir rapidamente. Se o que imperou no momento precedente foi a indefinição quanto aos objetivos das políticas regionais, no período dos anos 1980, os propósitos tinham um recorte bem explícito, calcados naquelas regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média da Comunidade Europeia. Esse objetivo alterava profundamente as experiências até então adotadas, que possuíam a meta vaga de explicitar genericamente o desenvolvimento social e econômico da região sul da Itália. Nesse sentido, as políticas regionais processadas com a intervenção direta da CEE abandonaram o caráter extraordinário, focalizado na região sul da Itália, e passam a ser direcionadas para o território da Comunidade Europeia: nenhuma região poderia ficar aquém de 75% do PIB *per capita* da média do bloco econômico.

---

29. "Sotto il profilo della politica pubblica, per ciò che attiene gli obiettivi, la politica italiana continuava ad essere incentrata sul perseguimento del 'progresso economico e sociale delle regioni meridionali', ma non vi erano ulteriori specificazioni su obiettivi quantitativi né sui tempi necessari per raggiungere l'obiettivo; al principio della concentrazione territoriale la L. 717/1965 aggiunse quello della programmazione che, come abbiamo già rilevato, restò sulla carta e non venne mai attuato; gli strumenti di policy restarono quelli della fase precedente, e cioè finanziamenti a tasso agevolato o a fondo perduto per iniziative volte a promuovere lo sviluppo regionale; infine, le procedure diventarono molto più discrezionali rispetto al passato a causa della necessità del 'parere di conformità' del Ministro per gli Interventi Straordinari che limitò notevolmente l'autonomia degli istituti di credito nelle decisioni circa l'erogazione di mutui agevolati."

As políticas, agora sob o controle da UE, tinham objetivos mais claros, os quais deveriam ser pautados pelos seus princípios norteadores: planejamento, parceria e concentração. O primeiro, planejamento, ganhava notoriedade porque substituía um período anterior de indefinição quanto ao alcance das metas propostas, estabelecendo de forma clara o que deveria ser cumprido em um período temporal curto. O segundo princípio, de parceria e de cooperação, previa articulações tanto verticais quanto horizontais entre os atores pertencentes ao processo decisório, o qual era controlado fortemente pela figura central de dirigentes e gestores da CEE. O princípio da concentração, por sua vez, buscava corrigir algumas distorções causadas especialmente na segunda fase do *intervento straordinario*, mas esbarrava na presença de interesses políticos difusos, em grande medida com os partidos políticos exercendo forte pressão sobre as políticas da Cassa. Segundo Barca (2009), os interesses particularistas começavam a se sobrepor aos interesses regionais.

Como ressalta Graziano (2014), a Itália teve uma dificuldade muito grande para se adaptar à política de coesão imposta pela UE. O autor em tela ressalta que a implantação dos fundos nos períodos estipulados (1988-1993 e 1994-1999) foi dificultada sobretudo pela fraqueza das instituições existentes na Itália, especialmente na década de 1980, personificadas pelos ministérios da Agricultura, do Orçamento e da Indústria, os quais atuavam de forma desordenada, em ações desarticuladas entre si. A indefinição institucional adquiria força nos anos 1980, com a criação do Ministério das Políticas de Coordenação, e, em 1987, com o Departamento das Políticas Comunitárias, responsáveis pela implementação dos fundos comunitários. Os rumos das políticas regionais, entretanto, continuavam genéricos e imprecisos quanto ao combate da pobreza na região sul.<sup>30</sup>

Seguindo o exemplo de Portugal e Espanha, a Itália também preparou os quadros comunitários de apoio para os períodos de 1994-1999 e 2000-2006, buscando aumentar a capacidade institucional italiana de se adaptar aos pressupostos de coesão da UE, especialmente com a criação do Departamento de Políticas de Desenvolvimento e Coesão, no âmbito do Ministério do Tesouro, que centralizou as decisões relativas aos fundos de coesão, garantindo-lhes maior eficiência.

O protagonismo do Departamento de Políticas de Desenvolvimento e Coesão passava a ser evidente principalmente após a incumbência de promover uma maior organização da programação das políticas, arroladas para todos os países do bloco e implementadas no mesmo período. Concomitantemente a uma maior eficiência

---

30. De acordo com Graziano (2014), novas instituições começaram a surgir, como o Observatório das Políticas Regionais, que substituiu a então Agência de Desenvolvimento do Sul da Itália, que, por sua vez, foi a substituta da Cassa per il Mezzogiorno, quando esta foi extinta, em 1984. O papel desse Observatório era especialmente o de monitorar as políticas regionais, garantindo que as políticas de coesão da UE fossem de fato implementadas.



da introdução das políticas de coesão, havia um declínio dos atores regionais, que não participavam ativamente do processo decisório. Os representantes das regiões tinham um papel residual, de apenas referendar as decisões emanadas da UE, para a implantação na Itália. Era o auge da chamada europeização das políticas regionais, iniciada com a reforma dos fundos estruturais em 1988.<sup>31</sup>

Desse modo, o movimento de entrada na UE teve dois efeitos na Itália: o primeiro deve-se ao fato de que, ao diminuir a participação de atores regionais, reduziu-se, simultaneamente, a democratização das políticas, anteriormente formuladas e implementadas com a participação de diversos atores no processo decisório. O outro efeito, vinculado à redução de atores no processo decisório, por sua vez, foi assegurar a condução das políticas regionais a partir dos pressupostos supranacionais, e a Itália conseguiu, dessa maneira, uma adaptação – ainda que tardia – às políticas de coesão da UE. A partir da utilização dos fundos comunitários, anteriormente não implementados por conta de uma interferência constante no processo decisório que vetava sua utilização, as regiões italianas conseguiram alavancar um grau de desenvolvimento considerável.

Centralizada no Departamento de Políticas de Coesão, a intervenção nas regiões deprimidas foi facilitada, consagrando a dualidade relacionada também aos países como Portugal e Espanha. A partir da coordenação supranacional da UE e com a retirada gradual de *veto players* do processo decisório, as políticas transnacionais conseguiram atingir alguns pontos estratégicos do território italiano deprimidos (Graziano, 2014). A consagração das políticas de coesão foi realizada às custas de um processo de construção não democrática das comunidades afetadas. Cabe destacar, entretanto, que, ao retirar o protagonismo dos atores regionais do processo decisório, a própria ideia de democratização das políticas regionais ficou comprometida, uma vez que não havia nenhuma participação por parte dos usuários.

Os investimentos italianos dos anos 2000 em diante obedeceram ao orçamento dos fundos europeus, responsáveis, a partir de então, pelas políticas regionais dos países-membros. A tabela 2 demonstra que, embora o setor de indústria e serviços ainda ocupe uma posição confortável no *ranking* das prioridades, outros setores começaram a despertar atenção.

---

31. A literatura sobre o desenvolvimento regional a partir dos pressupostos da UE utiliza com frequência esse termo da europeização das políticas regionais, em especial nos trabalhos de Barca (2009) e Graziano (2014).

TABELA 2  
Programação e despesa dos fundos estruturais do Mezzogiorno por setor (2000-2009)

Setor	Número de projetos		Custo total	
	Número	%	€ milhões	%
Agricultura e pesca	73.437	25,1	5.927	9,8
Transporte	733	0,3	5.912	9,8
Meio ambiente	7.508	2,6	4.088	6,7
Administração geral	-	-	-	-
Água	2.993	1,0	4.919	8,1
Cultura e serviços recreativos	5.066	1,7	3.115	5,1
Defesa, Justiça e segurança pública	894	0,3	1.269	2,1
Habituação e urbanismo	3.234	1,1	2.769	4,6
Energia	8.861	3,0	616	1,0
Indústria e serviços	57.274	19,6	11.359	18,7
Formação	28.587	9,8	1.796	2,8
Intervenção no campo social	1.405	0,5	556	0,9
Instrução	50.187	17,2	1.353	2,2
Trabalho	23.875	8,2	3.485	5,7
Pesquisa e desenvolvimento	4.701	1,6	3.496	5,8
Tratamento do lixo	3.117	1,1	1.612	2,7
Sanitarismo	-	-	-	-
Telecomunicações	9.184	3,1	1.449	2,4
Turismo	5.255	1,8	2.272	3,7
Outras despesas	4.744	1,6	955	1,6
Estradas	1.304	0,4	3.762	6,2
<b>Total Mezzogiorno 2009</b>	<b>292.449</b>	<b>100</b>	<b>60.621</b>	<b>100</b>

Fonte: União Europeia (2009).

Nesse sentido, as áreas que receberam mais recursos no Mezzogiorno foram agricultura e pesca, e indústria e serviços. A experiência italiana também comprovou que, ao se adaptar às políticas da UE, o impasse sobre os rumos da política regional foi, de certa maneira, resolvido. A participação política e social da população-alvo dessas políticas supranacionais, no entanto, é indubitavelmente contestável.

## 7 A FRANÇA E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A França difere dos demais países retratados anteriormente por dois motivos principais: primeiro porque sempre foi um país caracterizado por uma economia estável, destoando, portanto, dos exemplos antes destacados, como Portugal,

Espanha e Itália. Em segundo lugar, a experiência francesa de desenvolvimento regional esteve fortemente atrelada a um ordenamento do território, nos anos 1960. Esse ordenamento do território francês objetivava, em primeiro lugar, reorganizar o país, destruído depois da Segunda Guerra Mundial. Além disso, buscava alternativas para a desconcentração, pois Paris era uma cidade altamente concentradora, e seu entorno permanecia com um número reduzido de moradores e de atividades produtivas. A exemplo da experiência espanhola, com grande descentralização das atividades, a França optou por um processo decisório que aos poucos foi atribuindo poder para os atores regionais e subnacionais.

A concentração em torno de Paris representava um problema tanto em termos demográficos como em relação às áreas econômicas e sociais. O ordenamento mais equilibrado, com a descentralização demográfica e econômica para além de Paris, traria, também, uma harmonização regional, de modo a distribuir o crescimento econômico para todo o território do país. Parte desses objetivos foram concentrados na *DATAR*, em 1963, que contava com o Fundo para o Planejamento do Desenvolvimento Regional (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire – FIAT), para o financiamento dos projetos. Segundo Jaccoud (2001, p. 21),

a estratégia de intervenção centrava-se, assim, na descentralização da atividade econômica, embora não tenha seguido o caminho da institucionalização burocrática da administração pública, tendo, de um lado, o planejamento econômico de base nacional como principal instrumento da ação pública e, de outro, a meta da distribuição mais equilibrada do desenvolvimento econômico sobre o território nacional. A *DATAR* foi criada como uma organização original, de caráter interministerial, submetida ao comando do primeiro-ministro e com vida temporal – cujos objetivos muito específicos são utilizados como ferramentas para implementação – e não como uma instituição. A missão era, portanto, dupla: elaborar projetos ou planos de ação e estimular sua implantação junto aos ministérios e demais órgãos da administração pública. Assim, a *DATAR* não geria os próprios projetos, mas sua função seria de cunho estratégico e não operacional.

Além do FIAT, a *DATAR* contava com o Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR), o Fundo Especial de Adaptação Industrial, o Fundo de Intervenção para o “*Aménagement*” na Montanha (FIAM), o Fundo de Reestruturação de Zonas de Minas (GIRZOM) e o Fundo Regionalizado de Ajuda às Iniciativas Locais (FRILE) (Jaccoud, 2001).

Todas as novidades oriundas com a experiência da *DATAR* foram respaldadas em uma importante reforma territorial que legitimou a presença de uma nova esfera administrativa: as regiões. Essa reforma aconteceu em 1960 e introduziu um novo ator ao processo decisório, até então composto pela presença apenas do governo central, dos departamentos e das comunas. A tradição centralizadora francesa implicava em acumular poder cognato na esfera do governo central, o

grande protagonista na formulação de políticas regionais. Com o nascimento das regiões, transferia-se parte desse poder do centro para as instâncias subseqüentes, responsabilizando esse novo ente administrativo pela produção de políticas regionais.

As políticas regionais francesas alteraram suas características principalmente a partir da década de 1980, sendo formuladas, em grande medida, de maneira *bottom-up*, facilitadas pelas leis de descentralização aprovadas no país. Se, por um lado, a DATAR começava a perder força, por outro lado, houve um grande fortalecimento do poder decisório dos departamentos e das comunas, especialmente na gestão dos recursos financeiros. Todavia, em relação ao processo de descentralização promovido, Jaccoud (2001) destaca que a eficácia dessa reforma é questionável, pois não havia convergência de leis, as quais acabavam tornando oneroso o processo decisório, especialmente em uma divisão clara de competências entre os diferentes governos, fator que promovia uma lentidão na implementação das políticas. De acordo com a autora,

a reforma do planejamento nacional também permitiu importantes mudanças na prática do desenvolvimento regional, principalmente com o objetivo acompanhar a descentralização das políticas públicas, delegando às regiões a atribuição da elaboração e da gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais, seja a região, seja o departamento ou as comunas. Estes contratos limitaram-se à esfera da região, onde os acordos entre o Estado e as regiões passou a formalizar-se por meio dos chamados “Contratos de Plano Estado-Região”, principal instrumento da política regional a partir de então. De acordo com a lei sobre a reforma da planificação (1982), os Contratos de Plano Estado-Região deveriam ser o ponto de articulação entre o plano nacional e os planos regionais. Era duplo o objetivo de tais Contratos: articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (Jaccoud, 2001, p. 32).

As alterações promovidas ao longo do tempo na França no que tange ao planejamento regional foram facilitadas pelo empenho do governo central em promover reformas estruturais. Cabe destacar uma lei aprovada pelo Parlamento francês, em 1999, chamada de Loi pour l’Amenagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) – Lei Voynet –, que tinha como objetivo modificar o *modus operandi* da política regional, ao valorizar os recursos locais e dos interesses regionais específicos e divergentes entre si. Segundo Mazet (2007, p. 38),

a criação, pela lei de 25 de junho de 1999 (Lei “Voynet”, artigo 26), de Conselhos de Desenvolvimento nas províncias e nas aglomerações urbanas com mais de 50 mil habitantes, inscreve-se na preocupação dos diferentes governos com associar os cidadãos às decisões políticas locais, em nome da democracia participativa. Este objectivo é claramente afirmado no enunciado das razões da lei, onde encontramos toda a retórica encantatória própria da política de ordenamento e desenvolvimento do território.

E, ainda,

após a adoção da lei, os eleitos locais foram, por conseguinte, obrigados, seja no quadro do estabelecimento público de uma cooperação intermunicipal, seja no quadro provincial, a criar estes Conselhos de Desenvolvimento. A função que a lei lhes atribuiu é estritamente consultiva: as suas decisões não se impõem às instâncias comunitárias, mas orientam os seus debates, devendo permitir aos eleitos chegar a um “interesse geral territorializado”, um “bem comum” aceitável pelo maior número. É assim que os membros do Conselho de Desenvolvimento devem contribuir para elaborar a carta provincial ou o projecto de aglomeração, pronunciar-se sobre documentos de planificação como os Planos Locais de Urbanismo (PLU), os Esquemas de Coesão Territorial (SCOT), os Planos de Deslocamento Urbano (PDU), e ainda sobre as questões urbanas e sociais do território. A lei introduz, todavia, uma diferença entre os Conselhos de Província e os Conselhos de Aglomeração. Os primeiros são automaticamente associados à elaboração da carta provincial, ao passo que os segundos só intervêm em caso de preparação de um projecto de aglomeração. Verifica-se, no entanto, que a maioria das aglomerações adoptou esta prática, o que relativizou a distinção estabelecida pelo legislador (Mazet, 2007, p. 38).

Assim, de acordo com o que Jaccoud (2001) chamou de recomposição do território, o exemplo francês pautou-se na descentralização e na busca de articulações intergovernamentais, trazendo a participação dos governos dos diferentes níveis para o centro do debate sobre a produção de políticas públicas regionais. As reformas implementadas pelo governo francês propunham fortalecer as identidades locais, promovendo instrumentos sociais para o aumento da solidariedade social. Todavia, ao fortalecer a identidade e a promoção da região como um ente subnacional, possibilitava-se a formulação de políticas públicas mais condizentes com o perfil de cada uma dessas regiões. Frente à consolidação regional, a própria identidade nacional era promovida e afirmada, diante de modificações econômicas importantes processadas em nível mundial.

Entretanto, diferentemente da experiência de Portugal, Espanha e Itália, a França aderiu à política de coesão da UE em uma posição bastante confortável em termos econômicos, sendo o primeiro país a se beneficiar do chamado Objetivo 2, da política de coesão europeia, a qual é basicamente mantida pelo FEDER e pelo FSE para as regiões em situação de reconversão econômica e social, não sendo consideradas completamente empobrecidas. Segundo dados da Comissão Europeia, no período de 2000 a 2006, a França recebeu um total de € 16 bilhões, que foram empregados quase que exclusivamente para ampliar a competitividade regional e promover o emprego no país. Outros setores beneficiados foram a pesquisa e a inovação, além da infraestrutura de transporte e o desenvolvimento de novas tecnologias.

Para gerir os recursos do FEDER, a França necessitou elaborar um quadro regional, a exemplo de Portugal, Espanha e Itália, como exigência das novas prerrogativas impostas pela UE, quadro formulado pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact).<sup>32</sup> Ficava encarregada de gerir os recursos do FSE a Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional (DGEFP). Há, também, na experiência francesa, uma alteração importante em relação à implantação dos programas operacionais do FEDER, que passava a ser realizada pelos prefeitos das regiões, atores importantes no processo decisório. Em relação à gestão do FSE, havia uma articulação entre vários entes administrativos, especialmente o governo central e os prefeitos das regiões.

Dessa forma, podemos destacar que as leis de descentralização foram importantes para alterar o paradigma do processo decisório, até então em convergência com o governo central. É preciso ressaltar, todavia, que a autonomia dos entes subnacionais foi facilitada também pela Lei Deferre, de 1982, a qual buscava ampliar a autonomia de municípios, departamentos e regiões francesas. Por intermédio dessa lei, foram aprovadas mais quatro leis de descentralização,<sup>33</sup> com o objetivo de fortalecer e empoderar as comunidades locais na produção de políticas regionais.<sup>34</sup>

Uma das inovações recentes na França foi o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunitária (EPCI), responsável por certas políticas públicas específicas por meio de cooperações verticais determinadas entre os municípios. Alguns dos setores contemplados foram: coleta de lixo, saneamento, transportes e determinadas diretrizes de planejamento de desenvolvimento econômico e urbano. Nesse sentido, os municípios transferem parte de seu poder de implementação dessas políticas para organizações intercomunais por meio de dois tipos de recursos financeiros, segundo dados do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais: *i)* com tributação própria, ou seja, competências obrigatórias próprias e com uma tributação específica; e *ii)* sem tributação própria, ou seja, dependente da transferência tributária dos municípios.

Nesse sentido, as competências obrigatórias e facultativas dos entes subnacionais franceses passavam a ser os que se seguem.

- Para as comunidades de aglomeração

32. Ver Aguiar e Spinaci (2015).

33. As quatro leis que também foram responsáveis pela descentralização da França foram: Lei ATR, Lei Pasqua, Lei Voynet e Lei Chevènement.

34. As políticas de descentralização tiveram um marco institucional importante, que foi a Revisão Constitucional de 2003, aprovada pela Lei Constitucional nº 2003-276 sobre a organização descentralizada da República.

- 1) Competências obrigatórias:
    - a) desenvolvimento econômico do interesse da comunidade;
    - b) desenvolvimento circunscrito à área da comunidade;
    - c) habitação e habitação social; e
    - d) política da cidade.
  - 2) Competências opcionais:
    - a) criação, desenvolvimento e manutenção de estradas de interesse comunitário;
    - b) criação ou desenvolvimento e gestão de parques;
    - c) saneamento básico e água;
    - d) luta contra a poluição e tratamento de resíduos domésticos e similares; e
    - e) construção, desenvolvimento, manutenção e gestão de equipamentos culturais e esportivos.
- Para as comunidades das Comunas
    - 1) Competências obrigatórias:
      - a) desenvolvimento econômico e espacial.
    - 2) Competências opcionais:
      - a) política de habitação;
      - b) criação e manutenção de estradas;
      - c) criação e manutenção de projetos culturais; e
      - d) conservação de escolas.<sup>35</sup>

Desse modo, assim como nas experiências anteriores retratadas neste trabalho, a França, no período mais recente, também ampliou a participação de outros atores no processo decisório, transformando a maneira com a qual as políticas regionais foram até então formuladas.

---

35. Dados obtidos com base em Arsenault (2005), do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou analisar as experiências de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França, enfatizando como esses países utilizaram um aparato institucional para o planejamento de suas regiões. A partir de uma teoria institucionalista, priorizamos estabelecer, ao longo do tempo, como nasceram as instituições de desenvolvimento regional e como se transformaram. A escolha desse referencial teórico permitiu analisar a presença do isomorfismo institucional e também da *path dependency*, elementos que estão presentes ora em um caso analisado, ora em outro.

Em primeiro lugar, para o caso de Portugal, especialmente a partir de 1961, houve uma reestruturação institucional a partir da Junta de Planejamento Regional e do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, responsáveis, a partir de então, pelos planos nacionais de desenvolvimento em todo o território português. Foi a partir de 1979, porém, com as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que esse desenvolvimento ganhou forma e conteúdo. Essas comissões objetivavam que o projeto deveria atender a todas as regiões, indistintamente. Nesse sentido, a escala do planejamento em Portugal era composta de uma estrutura regional complexa, formado por um presidente (eleito por um período de três anos), um conselho administrativo, uma comissão de fiscalização e um conselho regional.

A grande mudança institucional verificada no caso português aconteceu com a adesão à Comunidade Europeia, a qual disponibilizou diversos fundos que auxiliaram o país na promoção de políticas públicas regionais. Nesse sentido, a política regional se transformou para se adequar às políticas de coesão da UE, onde as políticas nacionais passaram a ter um comportamento de mimetismo frente às determinações da instituição supranacional, submetendo-se aos seus ditames. É preciso ressaltar, todavia, que também verificamos um processo de *path dependency* no caso português, especialmente no período mais recente, a partir dos anos 2000, quando a UE passou a considerar novos atores locais no processo decisório, principalmente com o princípio de subsidiariedade, o que implica promover a articulação tanto de atores portugueses quanto de membros da UE para a formulação das políticas regionais.

No caso espanhol, por sua vez, apesar de algumas experiências de desenvolvimento regional datarem de meados da década de 1940, a grande inovação institucional aconteceu em 1980 com as ADRs, cujo pressuposto era, amparado na ampla descentralização do país, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as PYMEs. A escala adotada para o planejamento regional foi a regional, amparada em uma assembleia geral, com a presença de um presidente, um vice-presidente, um núcleo administrativo, um conselho fiscal e um diretor-geral.



A Espanha também segue o exemplo português, em que se verifica um isomorfismo institucional – especialmente quando o país passou a fazer parte do bloco da UE – para se acomodar à política de coesão. Verificamos também que, no período recente, houve uma maior descentralização do processo decisório, especialmente voltada para as comunidades autônomas, as quais foram beneficiadas com o repasse desses fundos, por apresentarem baixos números de desenvolvimento. Um fator que diferencia a Espanha do caso português reside exatamente na força das instituições preexistentes, como as ADRs. Também podemos dizer, todavia, que a *path dependency* pode ser verificada, pois as diferenças regionais espanholas sempre exigiram algum grau de intervenção estatal nas políticas regionais implementadas.

A Itália, como já mencionamos anteriormente, é especialmente interessante porque inspirou outros casos de desenvolvimento regional, a exemplo da Sudene, no Brasil. É preciso destacar, contudo, dois momentos significativos da política de desenvolvimento regional italiana: um primeiro momento, de 1946 até hoje, com a SVIMEZ, que antecedeu a experiência da Cassa per il Mezzogiorno, cujo propósito era desenvolver a região meridional do país, buscando uma conexão com as indústrias do centro e das diversas regiões da Itália. A escala de atuação dessa associação era regional, composta por um presidente, um vice-presidente, uma assembleia, um conselho, (atualmente também composto por membros da UE), um colégio de revisão, um diretor e um vice-diretor. Essa experiência funciona até os dias atuais e ampara-se em uma ideia do desenvolvimento regional a partir da industrialização do país.

Um segundo momento da política regional italiana foi a inauguração da Cassa per il Mezzogiorno, em 1950, que buscava reduzir as desigualdades da região sul da Itália. A escala da Cassa era regional, composta por um conselho de administração, um comitê executivo e um colégio de revisores.<sup>36</sup>

Recentemente, a Itália vivenciou uma nova tentativa de se adequar aos pressupostos da UE, porém, com algumas diferenças em relação aos casos português e espanhol. Em primeiro lugar, observamos um isomorfismo institucional no país, especialmente para se adaptar à política de coesão da UE. A diferença, entretanto, reside no deslocamento do processo decisório: se com a experiência da Cassa per il Mezzogiorno havia uma prática prévia descentralizada, com a ampla participação dos atores regionais, no período mais recente, o que observamos em relação ao caso italiano foi uma centralização, especialmente no que tange à gestão dos fundos europeus. Verificamos também a existência da *path dependency*, especialmente porque a experiência da Cassa foi decisiva para as intervenções governamentais, mas ainda existe um processo decisório centralizado, o qual difere dos outros dois casos analisados.

---

36. Para mais informações, ver Carvalho (2014).

Finalmente, a experiência francesa difere das demais porque o país não vivenciou uma política de desenvolvimento regional, propriamente dita. Na realidade, em 1963, com a criação da DATAR, havia um propósito de promover a desconcentração de Paris para as cidades vizinhas, cujo objetivo era mais urbanístico do que regional. A escala da DATAR era composta por uma estrutura interministerial, submetida ao primeiro-ministro, o qual era incumbido de ratificar as decisões.

No período mais recente, entretanto, também observamos um isomorfismo institucional no país, adaptando-se ao princípio de subsidiariedade da UE e uma descentralização considerável do processo decisório, autonomizando municípios e comunas. Ocorre que, em relação ao processo de *path dependency*, não podemos afirmar que as instituições atuais têm origem no passado, visto que, anteriormente, como salientamos, as políticas praticadas pela França não eram voltadas para o desenvolvimento regional, mas para uma reorientação do planejamento urbano, com a desconcentração em torno de Paris. Por fim, gostaríamos de destacar a seguir uma passagem de Brandão (2008, p. 147), que sintetiza tais considerações.

O estudo dos casos internacionais pode aportar interessantes lições; porém, o Brasil não pode ou precisa copiar modelos de desenvolvimento. São os seguintes pontos importantes da agenda científica: discutir as técnicas de formulação e disseminação dos modelos analíticos e de intervenção; pesquisar as elaborações teóricas e seu significado discursivo, ideológico e político; e averiguar como são promovidos e divulgados, via importações, incorporações, empréstimos e ressignificações, em uma espécie de difusão transnacional de experiências específicas que são convertidas em referenciais de validade universal, com aceitabilidade generalizada. Assim, o “modelo” também pode significar um ideal normativo, um paradigma para ação, a referência a um exemplo ou imagem que serve de inspiração ou que se busca reproduzir nas instituições e práticas sociais.

Nesse sentido, a partir das considerações aqui expostas, desses países selecionados, podemos abrir algumas vias analíticas para pensarmos as nossas instituições de desenvolvimento regional e averiguar em que medida possuem semelhanças e diferenças. O estudo abre, ademais, a possibilidade do diálogo para futuros mapeamentos institucionais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. F.; SPINACI, G. **Contribuição para a reflexão sobre a elaboração de uma política regional latino-americana: fatores a serem considerados durante a implementação da política regional europeia.** Brasília: Ipea, 2015. p. 53-71. (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 11).

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARSENAULT, L. **Les grandes étapes de la décentralisation en France**. Québec: Ministère des Affaires municipales et des Régions, févr. 2005.

BALEIRAS, R. N. **Casos de desenvolvimento regional**. Cascais, Portugal: Princípia, 2011.

BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy**: a place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations. Roma: [s.n.], Apr. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/2oCuwu>>.

BORBA, R. A. **A cidade cognitiva**: proposição para o desenvolvimento local na era do conhecimento. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 145-157, 2008.

CAFIERO, S. **Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)**. Manduria: Piero Lacaita Editore, 2000.

CAIEIRO, J. C. Os Planos de Fomento Nacional no contexto do desenvolvimento econômico nacional no pós-guerra. **Revista Intervenção Social**, Lisboa, n. 31, p. 193-219, 2005.

CARVALHO, J. O. **Desenvolvimento regional**: um problema político. 2. ed. Campina Grande, Paraíba: Eduepb, 2014.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014.

COASE, R. H. Nobel Lecture: the institutional structure of production. *In*: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. **The Nature of the Firm**: origins, evolution, and development. New York; Oxford: Oxford University Press, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA. **Esquema do desenvolvimento do espaço comunitário**: para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE. Alemanha: Comissão Europeia, 1999.

\_\_\_\_\_. **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho: relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço**. Estrasburgo: Comissão Europeia, 2018.

COMMONS, J. **Institutional Economics**. Madison: University of Wisconsin Press, 1934.

CORREA, M. D.; LÓPEZ, J. M. **Política regional Española y Europea – período 1983-1999**. Espanha: Ministerio de Hacienda, 2002.

COSTA, J. S. **Cinco décadas de desenvolvimento regional em Portugal**. Brasília: Ipea, 2016. p. 73-81. (Boletim Regional Urbano e Regional, n. 14).

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva dos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FORO ADR. **Estatutos Sociales**. Sevilla: Foro ADR, 2013. Disponível em: <<http://www.foroadr.es/images/pdf/margen-izquierdo/documentacion/documentos-corporativos/estatutos/2014ESTATUTOSVIGENTESADR.pdf>>.

FUENTE, A. **The effect of Structural Fund spending on the spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF**. Barcelona: Institut d'Análisis Econòmica, 2002. (UFAE and IAE Working Papers, n. 53802).

GALVÃO, O. J. Políticas regionais na União Europeia desde o Tratado de Roma e lições para o Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 32-53, abr./jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Origens históricas do dualismo regional italiano e a ascensão e queda da Cassa per il Mezzogiorno. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 187-202, abr./jun. 2016.

GRAZIANO, P. **La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione**. In: FABBRINI, S. **L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane**. Roma; Bari: Laterza, 2003. p. 80-107.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

JACCOUD, L. **Experiências internacionais em política regional: o caso da França**. Brasília: Ipea, 2001.

LAUREANO, A. **Regime jurídico fundamental da União Europeia: anotado**. Lisboa: Quid Júris, 1997.

LEPORE, A. **Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo**. Itália: SVIMEZ, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2Q9e48Q>>.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LOPES, A. S. **Desenvolvimento regional**: problemática, teoria, modelos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

MACIEL, M. L. **O milagre italiano**: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

MAZET, P. Os usos institucionais da sociedade civil: o exemplo dos Conselhos de Aglomeração. Tradução de Maria Benedita Bettencourt. **Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra**, n. 77, p. 37-57, 2007.

MITCHELL, W. C. **Os ciclos econômicos e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Economistas).

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**: political economy of institutions and decisions. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

PAPUDO, R. M. **Indicadores do ordenamento do território**: uma proposta metodológica. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

PIRES, L. M. 30 anos de fundos estruturais (1986-2015). **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, n. 53, mar. 2017.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Assembleia da República**, 2 abr. 1976. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ijke3v>>.

ROLIM, C. F. **Política regional na União Europeia e na América Latina**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. **Revista EURE**, Santiago, Chile, v. 40, n. 119, p. 75-97, 2014.

SARACENO, P. **Il nuovo meridionalismo**. Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986.

SEQUEIRA, T.; DINIZ, F. A política de desenvolvimento regional europeia: um caminho para a coesão econômica e social? **Revista Nexus Econômicos**, Bahia, v. 4, n. 6, p. 31-66, jun. 2010.

SIMÕES, R. **Experiência espanhola de planejamento regional**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. (Texto para Discussão, n. 307).

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1992. p. 1-27.

UNIÃO EUROPEIA. **Le politiche di sviluppo regionale**: strategia e strumenti. Roma: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009. (Rapporto Annuale).

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science? **Cambridge Journal of Economics, Oxford**, v. 22, n. 4, p. 403-414, July 1998.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 107-156, Jan. 1993.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Tradução de Antônio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB, 1998.

ALVA, A. R. **Guia para entender a política regional da União Europeia**. Brasília: Ipea, 2000. p. 51-101. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 21).

BARBOSA, T. V. **A economia política da Coesão Econômica e Social na União Europeia**: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARCA, F. Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – DPS. **Le Istituzioni del Federalismo**, n. 3-4, p. 839-867, 2000. Disponível em: <[http://hdrnet.org/10/1/barca\\_dipa.pdf](http://hdrnet.org/10/1/barca_dipa.pdf)>.

BERROD, F. **L'Impact de la nouvelle politique regionale 2007-2013 sur les etats membres le cas de la France et de la Roumanie**. 2008. Mémoire (Master) – École Nationale D'Administration, Strasbourg, France, 2008.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. Evolution of territorial organization in Brazil and France. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 169-184, 2013.

CALMON, P. C.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>>.

CASTRO, A. C. **A política de coesão europeia em Portugal**: governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013). 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Rapporto Annuale**. Itália: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009.

CONCEIÇÃO, O. A. Os antigos, os novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 19, n. 36, 2001.

FERREIRA, F.; SEIXAS, P. C. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, v. 9, n. 3, p. 487-499, set./dez. 2017.

GALVANESE, C.; FAVARETO, A. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 73-86, fev. 2014.

GONZÁLES-MORALEJO, S. A.; ROMERO, M. T. La incidencia regional de los fondos estructurales (2000-2006) y el impacto financiero de la ampliación. **Revista de Economía Mundial**, Huelva, España, n. 21, p. 27-55, 2009.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: GOODIN, R. E. (Ed.). **The theory of institutional design**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996. p. 1-125.

LEPORE, A. **La questione meridionale prima dell'intervento straordinario**. Manduria: Piero Lacaita Editore, 1991.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **A theory of gradual institutional change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014.

MARTÍN, C. T. Aplicación de los Fondos Estructurales en España: el principio de igualdad de oportunidades y su control. **Revista Española de Control Externo**, Madrid, v. 9, n. 27, p. 71-88, 2007.

MATEUS, A. **25 anos de Fundos Estruturais: olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal**. Lisboa: Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2011.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MORAIS, J. M.; AZEVEDO, J. A. Por uma abordagem institucionalista-evolucionária do desenvolvimento econômico: implicações para uma política industrial moderna. **Revista de Economia**, ano 36, v. 38, n. 3, p. 115-134, set./dez. 2012.

MUNEGATO, M. **Modelli di governance dei sistemi produttivi locali**. 2008. Monografia (Specializzazione) – Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Padova, Padova, 2008.

NUNES JUNIOR, A. T. A União Europeia e suas instituições. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 21-30, out./dez. 2011.

OLIVEIRA, S. P. **A política regional europeia em Portugal**: programação dos Fundos Estruturais. 2013. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013.

PESCATORE, G. **Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno**. Roma: Tipografia Fausto Failli, 1961.

PINHEIRO, L. S. **A política europeia de desenvolvimento regional na Espanha**: regiões de convergência (1994-2006). 2015. Monografia (Especialização) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

PIRES, L. M. **A política regional europeia e Portugal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

PORTUGAL. Ministério da Economia e do Emprego. **Desenvolvimento regional**. Lisboa: MEE, 2014.

RITA, G. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani**: vista da un sociologo. Roma: SVIMEZ, 2002. (Quaderno n. 16 di Informazioni, Serie Lezioni sul Mezzogiorno, n. 2).

ROTHSTEIN, B. Political institutions: an overview. *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMAN, H-D. (Ed.). **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 133-167.

ROYO, S. Portugal, Espanha e a União Europeia. **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, n. 9, mar. 2006.

RUIZ, R. M. **Da integração territorial às aglomerações econômicas**: a organização espacial e as políticas regionais nos Estados Unidos (1800-2000). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, abr. 2007. (Texto para Discussão, n. 305).

SBRECIA, V. M. Senso dello Stato, intelligenza istituzionale e competenza tecnica nell'azione pubblica in funzione di sviluppo. La scomparsa dell'insigne giurista Gabriele Pescatore, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno. **Rivista Giuridica del Mezzogiorno**, Roma, ano 30, n. 3, 2016.

SJOSTRAND, S. E. On institutional thought in the social and economic sciences. *In*: SJOSTRAND, S. E. **Institutional change**: theory and empirical findings. New York: M. E. Sharpe, 1993.

STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAVARES, H. M. Planejamento regional e integração: um estudo comparativo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: Anpur, 1996. p. 40-50.



THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1992. p. 1-27.

UNIÃO EUROPEIA. **A política de coesão 2007-2013**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

\_\_\_\_\_. **Marco Estratégico Nacional de Referência 2007-2013**. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

\_\_\_\_\_. Livro verde sobre a coesão territorial: perspectivas futuras. **Revista Panorama**, Portugal, n. 28, dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Iniciativa PYME**: una manera de hacer Europa. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Fundos estruturais de investimento europeu – 2014-2020**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, 2016.

VALENTE, I. M. Portugal, política regional e ultraperiferia. **Debater a Europa**, n. 15, p. 175-196, nov. 2016.

YUILL, D. Les Politiques régionales et d'aménagement du territoire à l'ombre des reformes: revue comparative des évolutions récentes des politiques régionales dans les États membres et en Norvège. **Document EORPA 04/1**, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow, p. 1-10, 2004.