

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA
DIRETORIA DE ESTUDOS REGIONAIS, URBANOS E AMBIENTAIS –
DIRUR**

TERCEIRO RELATÓRIO – janeiro de 2018 a junho de 2018

**As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália
e França: aproximações e distanciamentos**

Luciléia Aparecida Colombo¹

Brasília, julho de 2018

¹ Bolsista IPEA-DIRUR.

SUMÁRIO:

RELATÓRIO TÉCNICO

INTRODUÇÃO

- 1. AS INSTITUIÇÕES E A MUDANÇA INSTITUCIONAL: ISOMORFISMO E PATH DEPENDENCY**
- 2. O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO**
- 3. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL E AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES PRÉ E PÓS ADESAO À COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA**
 - 3.1. A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e a importância da política de Coesão Territorial:**
- 4. A ESPANHA E AS EXPERIÊNCIAS DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
 - 4.1 A entrada da Espanha na Comunidade Económica Europeia**
- 5. A ITÁLIA E A EXPERIÊNCIA DO MEZZOGIORNO**
 - 5.1. Modelo de inspiração da Sudene: a Cassa per il Mezzogiorno**
 - 5.2. A Itália frente as novas determinações da EU**
- 6. A FRANÇA E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RELATÓRIO TÉCNICO:

Este terceiro relatório técnico refere-se ao período de bolsa de janeiro de 2018 a junho de 2018.

1. Organização do artigo para publicação:

O período correspondente a este relatório consta da preparação do artigo para publicação como Texto para Discussão (TD-IPEA), bem como do Sumário Executivo. Após aguardar o parecer sobre o mesmo, realizamos as modificações necessárias e no momento estamos acompanhando o processo de publicação do mesmo.

2. Aprovação em Congressos:

No período referente a este relatório, a bolsista foi aprovada em dois grandes congressos, sendo eles:

- A Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), com o trabalho: "Federalismo Brasileiro e Desenvolvimento Regional: predominância da economia ou da política no processo decisório?" – para o Grupo de Trabalho: Economia e Política.

- A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), com o trabalho: "O desenvolvimento regional brasileiro no pensamento de Celso Furtado e sua releitura atual: mudanças e permanências", para o Grupo de Trabalho: "Leituras sobre o Estado nacional no pensamento político brasileiro".

3. Próximos passos da pesquisa:

Daremos continuidade à pesquisa até aqui realizada, com novos recortes, os quais serão norteadores do próximo relatório, a ser entregue no mês de dezembro de 2018.

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

INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional adquiriram importância como instrumentos privilegiados para o combate de diversas desigualdades, sejam elas de ordem social ou territorial. Neste sentido, este estudo tem como objetivo analisar a experiência do desenvolvimento regional realizadas por quatro países: Portugal, Espanha, Itália e França. Priorizamos o entendimento de como as instituições responsáveis pelas políticas regionais foram desenhadas nestes 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 de tais instituições (qual a predominância: secretaria, ministério, agência, instituto), o mandato da instituição, bem como seus gestores, o ano de criação, o propósito norteador da criação (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 há uma carência significativa de trabalhos publicados na temática) e também de trabalhos científicos publicados nos países que compõe esta investigação.

As experiências de desenvolvimento regional ao redor do mundo possuem origens e objetivos diversificados. Algumas datam da década de 30, outros iniciaram experiências de desenvolvimento regional na década de 50 e outros, ainda, na década de 60. As motivações para tais 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 (LAUREANO, 1997) que a política regional promovida pela União Europeia alterou profundamente o quadro institucional de políticas regionais processados pelos estados nacionais, conferindo um novo estágio para as intervenções governamentais e um novo padrão de atuação nas políticas públicas. Neste sentido, convencionamos a utilização de um instrumental teórico de uma vertente institucionalista, o qual oferece subsídios importantes para compreendermos o nascimento das instituições 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 de tais políticas.

A literatura institucional destaca que uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões (NORTH, 1990). Possuindo tais 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 transformação 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 na área de Ciência Política e Economia, com trabalhos pioneiros de autores como Douglass 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. As instituições são as regras do jogo e estabelecem normas para o comportamento das equipes participantes e delimitam o "campo" onde se realizará a partida. A função das instituições é facilitar as ações coletivas e articuladas dos indivíduos, reduzir 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 terem 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. Esta 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 decisões atuais são decorrentes de um processo incremental de decisões.

Desta 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 tais instituições também garantirão o cumprimento das regras responsáveis pela condução do processo, bem como garantirão processos adequados. Neste 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 serem 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 delineados a partir da interação entre as organizações. O terceiro ponto diz respeito ao quadro informacional com o qual as organizações devem possuir elementos para processamento destes dados e, finalmente, o quarto ponto 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.

Através destes 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, tornarem-se cada vez mais parecidas, comungando dos mesmos pressupostos e possuindo atuação semelhante. Uma vez que se tornam semelhantes, tais 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, que 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: 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 CEE e, posteriormente, à União Europeia. 2) Após a entrada na CEE, estes países adquiriram a capacidade de isomorfismo institucional, moldando-se aos requisitos da União Europeia, ao mesmo tempo em que alteravam o paradigma de intervenções governamentais nas políticas de desenvolvimento regional produzidos internamente. Ou seja, o processo decisório das políticas regionais foi alterado substancialmente após a adesão dos diferentes países ao Bloco.

Estas vertentes serão verificadas minuciosamente através dos exemplos empreendidos por Portugal, Espanha, Itália e França ao longo deste trabalho. Entretanto, convencionamos abordar mais detidamente o referencial teórico que utilizaremos neste trabalho, cuja análise será realizada a seguir.

1. AS INSTITUIÇÕES E A MUDANÇA INSTITUCIONAL: ISOMORFISMO E PATH DEPENDENCY

Como dito anteriormente, trabalharemos ao longo deste artigo 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

obterem legitimidade social. Dos tipos de mudança isomórfica institucional, o autor aponta duas principais: o isomorfismo coercitivo, decorrente da necessidade de legitimação institucional e o isomorfismo mimético, através do qual as instituições podem oferecer respostas às situações de indefinições.

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

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 (DI MAGGIO; POWELL, 2005, p. 78).

Por outro lado, o isomorfismo institucional também pode ser pautado pelo isomorfismo mimético, existente geralmente em situações de grande incerteza, a qual pode desintegrar os laços cooperativos, e estimular as instituições a procurarem outras instituições como arquétipos a serem 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 cópia pode utilizar (DI MAGGIO; 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 quanto à eficácia e eficiência destes casos promissores, evitando caminhos desastrosos na condução de suas políticas internas. Entretanto, isso não é garantia de que apenas o isomorfismo garantirá os mesmos resultados institucionais. Neste 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 a 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 é o volume de recursos destinados para determinada instituição, maior será a possibilidade desta 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 outros exemplos em outras instituições, promovendo o isomorfismo naturalmente, buscando o sucesso de seus empreendimentos.

Ao lado do isomorfismo institucional, também é importante considerarmos o fenômeno da *path dependency*, a qual 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. Porém, as instituições 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: o primeiro deles é o antigo institucionalismo de Veblen, Commons, e Mitchel; o segundo é a chamada Nova Economia Institucional de Williamson, North e Coase, os quais utilizam

em suas análises políticas, elementos da economia; e o terceiro é o novo institucionalismo, composto por diversos representantes teóricos e que ramifica-se em outras três correntes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Estes 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, os quais mudam em relação aos contratos nas condições quais estão especificadas. Custos de transação também podem fazer parte do meio ambiente institucional, ou seja, dos regulamentos, normas, leis: "Deste modo, os custos de transação estariam por toda a 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).

Douglass North (1990) conceitua instituições como "as regras do jogo" de uma sociedade, capaz de superar a incerteza e os custos de transação. Elas possuem regras formais e informais, capazes de promover constrangimentos para ações individualistas dos que dela fazem parte. O autor utiliza as instituições para fazer análises com um viés econômico sobre os processos sociais. Neste sentido, para North (1990), os indivíduos respeitam as normas em decorrência das próprias sanções impostas pelas instituições, pois na ausência destas sanções, o agente econômico agiria de acordo com seus interesses, os quais seriam adequados apenas individualmente, mas não coletivamente. Neste sentido, as instituições fornecem aos indivíduos um conjunto de elementos capazes de lhes auxiliarem com as melhores escolhas. Entretanto, ao mesmo tempo em que oferece meios de constrangimento aos indivíduos, as instituições também são permeadas pelas ações dos indivíduos. Por este motivo, é importante que as instituições ofereçam bons recursos aos indivíduos, afim de que estes permaneçam a elas atrelados.

North (1990) compara as instituições como as regras do futebol, onde existem regras formais para os jogadores, que dizem o que eles podem ou não fazer, e regras informais, referentes aos que se espera dos participantes do jogo, baseados 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 North (1990): 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* (dependência da trajetória) refere-se a acontecimentos do passado e que influenciam decisivamente na sequência temporal desenvolvida, influenciando também as decisões tomadas no presente, sobretudo no campo das políticas públicas. Além disso, o conceito de dependência da trajetória também implica em dizer que se um governo decide por uma determinada política, o custo para a reversão desta política é muito alto, pois os arranjos institucionais existentes também são moldados temporalmente. O institucionalismo histórico (HALL; 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. Neste sentido, apesar da estabilidade ser uma característica importante das instituições, elas são passíveis de mudanças.

A partir dos referenciais aqui tratados, podemos apontar duas direções norteadoras do presente estudo. A primeira delas é abordar que, com a entrada na União Europeia 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 destes 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, onde, nesta transição, a história institucional de cada um deles teve um papel decisivo para a aderência e as reorientações promovidas pelas políticas comunitárias da UE. Neste sentido,

constataremos se estas duas vertentes aplicam-se aos casos dos países aqui traçados através da análise individual da trajetória de desenvolvimento regional, como demonstraremos nos tópicos seguintes. Todavia, convencionamos realizar uma explanação do funcionamento da União Europeia, 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 União Europeia e sua transformação desde a sua criação até o período mais recente.

2. O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO

O marco da formação da Comunidade Econômica Europeia (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 deste 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 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 União Europeia.

O Tratado de Roma propiciou o nascimento do Fundo Social Europeu (FSE), responsável pelo incentivo ao emprego e para as adaptações de pessoas e empresas na nova ordem econômica mundial, cujos impactos na área social são importantes, em decorrência do avanço da globalização. A

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 o FEOGA-Orientação (com preocupações explícitas com o desenvolvimento regional).²

Com a ampliação da CEE e a adição de novos estados, especialmente com o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, em 1973, um novo tratamento para as desigualdades regionais foi formulado. Com este 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 princípio da *programação*, com um prognóstico de melhor distribuição do fundo e o princípio 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 três pontos básicos a serem perseguidos por todos os países membros: o da *parceria*, envolvendo todos os atores políticos e gestores responsáveis pela aplicação dos fundos, o do *co-financiamento* dos projetos, afim 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 80 que novas engenharias institucionais surgiram para a gestão da aplicação dos fundos europeus, com uma reestruturação ampla em sua sistemática. Em 1986, através do *Ato Único Europeu*, as desigualdades regionais passaram a ser uma preocupação constante da CEE, e para tanto, novas estratégias de convergência de políticas

² Ver o trabalho de Sequeira e Diniz (2010), Galvão (2014) e Santinha (2014).

eram pensadas, a fim de uniformizar as regiões do Bloco. Neste 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.

Neste sentido, buscando adequar as políticas dos fundos para regiões que realmente necessitavam de recursos, em 1988 a CEE passou a adotar uma nova divisão territorial, baseado em dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT), o órgão oficial de estatística europeu. Esta nova divisão regional obedecia a um novo método de ordenação chamada Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas (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 deste 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 desta classificação, foi possível empregar os fundos europeus de acordo com o grau de desemprego, deficiência de transporte, infraestrutura, e assim por diante. Estas 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 esta 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 monitoramento dos projetos que deveriam ser implantados nestas 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; e,

finalmente, a parceria, responsável por condensar todos os objetivos anteriores, além de envolver mais atores ao processo decisório, como a sociedade civil, membros dos estados nacionais, burocratas da própria CEE, objetivando a construção de um processo democrático.

Neste sentido, a chamada Política de Coesão passou a classificar as regiões tanto de acordo com a classificação NUT, quanto com os chamados *Objetivos*, os quais foram definidos de acordo com o Regulamento (CEE) nº 2052/88, 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 ao 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 a infraestrutura dos países do Bloco, mas também com as questões sociais, buscando diminuir as distâncias entre as regiões desenvolvidas e as não desenvolvidas. Neste sentido, foi incorporado a destinação de parcela dos fundos europeus também para a educação, ampliando o escopo de atuação da UE. Através desta nova determinação, os países membros deveriam elaborar planos regionais, buscando a incorporação 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 Comissão Econômica Europeia para União Europeia, em 1993, houve algumas remodelações importantes, especialmente a mudança de cinco para seis anos da programação dos Fundos, 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 para, em um primeiro momento, promover a integração do setor de transportes para um desenvolvimento sustentável. Além disso, estas preocupações foram reforçadas pelo Tratado de Amsterdam, em 1997, que tinha por objetivos a promoção do emprego da Comunidade Europeia, ao mesmo tempo em 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 pela figura abaixo:

Quadro 1: Política de Coesão da União Europeia, 2000 a 2006 e 2007 a 2013

POLÍTICA DE COESÃO DA UNIÃO EUROPEIA			
2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos	Objetivos	Instrumentos
Fundos de Coesão	Financeiros		Financeiros
Objetivo 1 – regiões menos desenvolvidas	FEDER FSE FEOGA-Garantia FEOGA-Orientação IFOP	Convergência	FEDER FSE Fundo de Coesão
Fundo de Coesão	Fundo de Coesão		
Objetivo 2 – regiões em reconversão econômica e social	FEDER FSE	Competitividade	FEDER
Objetivo 3 – Sistema de formação e promoção do emprego	FSE	regional e Emprego	FSE
Interreg III	FEDER		

Urban II	FEDER	Cooperação Territorial Europeia	FEDER
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA- Orientação		

Fonte: Comissão Europeia, 2014.

Em 2006, o Conselho de Ministros da União Europeia aprovou novas modificações no FEDER, no FSE e no Fundo de Coesão³, estabelecendo a programação para o período 2007 a 2013. Foi neste cenário e diante das novas prioridades que novas diretrizes foram elencadas: *convergência, competitividade regional e emprego e cooperação territorial*. Neste sentido, o objetivo da convergência visava ao fomento do emprego nas regiões menos desenvolvidas, financiado pelo FEDER, FSE e pelo Fundo de Coesão. Os países contemplados por este objetivo deveriam ter como prerrogativa possuírem renda *per capita* inferior a 75% do PIB da média da União Europeia. As regiões elegíveis para a convergência eram as seguintes:

Quadro 2: Regiões elegíveis para o Objetivo de Convergência

País	Região
Bulgária	Todo o território
República Checa	Středni Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Středni 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	Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucia
Itália	Campania, Puglia, Calabria, Sicilia

³ Segundo dados da Comissão Europeia (2014), os Estados elegíveis para o Fundo de Coesão eram: Bulgária, República Checa, Estônia, Grécia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Romênia, Eslovênia e Eslováquia. Em 2007 o Fundo de Coesão 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 da Cooperação.

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
Polônia	Todo o território
Portugal	Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores
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, 2014.

Em relação ao segundo objetivo, o referente à Competitividade regional e Emprego, era financiado pelo FEDER e FSE, objetivando a atração de empregos formais para regiões específicas dos países membros. Os critérios de elegibilidade dos países para a obtenção deste objetivo podem ser verificados na tabela abaixo:

Quadro 3 – Elegibilidade para o Objetivo Competitividade Regional

Elegibilidade para o objetivo da Competitividade Regional e do Emprego	
2002-2006	2007-2013
Objetivo 2: áreas industriais, rurais, urbanas ou de pesca que preenchiam 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 EU.

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2014.

Em relação ao terceiro e último objetivo, o da Cooperação Territorial Europeia, cabe destacar que ele 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: a) níveis fronteiriços: as regiões do nível NUTS 3, em todas as fronteiras terrestres e fronteiras marítimas; b) nível transnacional: 13 zonas de cooperação; c) inter-regional: todas as regiões da Europa, sem exceção.⁴ Entretanto, cabe destacar que nem todos os países se beneficiaram da mesma maneira da distribuição dos fundos europeus, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 1: Distribuição dos fundos por Estado-Membro 2007-2013 (em milhões de euros)

PAÍS	Objetivo: CONVERGÊNCIA	Objetivo: COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO	Objetivo: COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA	TOTAL
Bélgica	638	1425	194	2257
Bulgária	6674	-	179	6853
República Checa	25883	419	389	26691
Dinamarca	-	510	103	613
Alemanha	16079	9409	851	26339
Estônia	3404	-	52	3456
Irlanda	-	751	151	902
Grécia	13117	7093	210	20420
Espanha	24597	6538	4081	35216
França	3191	10257	872	14320
Itália	21211	1402	6199	28812
Chipre	213	399	28	640
Letônia	4531	-	90	4621
Lituânia	6775	-	109	6884
Luxemburgo		50	15	56
Hungria	22890	2031	386	25307

⁴ Fonte: Comissão Europeia, 2018.

Malta	840	-	15	855
Países Baixos	-	1660	247	1907
Áustria	177	1027	257	1461
Polónia	66553	-	731	67284
Portugal	20193	728	589	21510
Romênia	19213	-	455	19668
Eslovênia	4101	-	104	4205
Eslováquia	10912	499	227	11638
Finlândia	-	545	1171	1716
Suécia	-	1626	265	1891
Reino Unido	2738	1139	6736	10613

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2014.

Neste sentido, os objetivos da Comissão Europeia foram se alterando ao longo do tempo, primeiramente funcionando como uma instituição supranacional, é de certa maneira, reduzindo a participação dos estados nacionais no processo decisório e, 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. Os Tratados de Nice, em 2001 e do Tratado de Lisboa, em 2007 já indicaram essa mudança de orientação da União Europeia, 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, consagrados no princípio da *subsidiariedade*. Desta forma, o Parlamento, o Comitê das Regiões, as organizações civis e 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 estas 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 neste estudo, conforme demonstramos no quadro a seguir:

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 planeamento 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 (ADR)	1980	Através da descentralização, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as pequenas e medias empresas.	Regional - assembleia geral, presidente e vice-presidente, administração, conselho fiscal e diretor geral.
Estrutura Organizacional - ITÁLIA	Mandato e gestores - ano de criação	Propósito	Escala territorial
Cassa per il Mezzogiorno	1950	Desenvolvimento da região Sul da Itália	Regional - Conselho de Administração, um Comitê Executivo e um Colégio de Revisores.
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno	1946 até hoje	Desenvolver a região meridional da Itália, fazendo uma integração entre centro e região	Regional - composto por um Presidente e Vice-Presidente, uma Assembleia, um Conselho (composto por membros da EUS), um Colégio de Revisão, um Diretor e um vice-diretor.

Estrutura Organizacional - FRANÇA	Mandato e gestores - ano de criação	Propósito	Escala territorial
DATAR	1963	Desconcentração de Paris – mais uma questão urbanística do que regional	Estrutura interministerial, submetida ao primeiro ministro.

Fonte: elaboração própria, 2018.

Feitas estas 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.

3. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL E AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES PRÉ E PÓS ADESAO À COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA

O caso português em relação ao desenvolvimento regional divide-se em antes e depois de sua entrada na CEE. Simões Lopes (1984), um dos pesquisadores mais influentes acerca da trajetória do desenvolvimento em Portugal, chegou a declarar que: "Nunca houve política regional em Portugal, embora há de muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir (LOPES, 1984, p. 331). Baleiras (2011, p. 36) ressalta que mesmo com os diversos planos de fomento⁵ 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 através do comércio exterior, beneficiando-se do processo de globalização. Segundo Caieiro (2005):

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

⁵ Segundo Baleiras (2011), os planos de fomento foram: I Plano de Fomento (1953-1958): orientado para a melhoria da infraestrutura. II Plano de Fomento (1959-1964): prioridade na estratégia de investimento na iniciativa privada. O Plano Intercalar (1965-1967): objetivava, com diferença dos anteriores, a preocupação com o desenvolvimento regional e com a distribuição mais equitativa da renda. O III Plano de Fomento (1967-1973): objetivo de promoção das exportações, visando uma integração internacional. O IV Plano de Fomento (1974-1979): visava o aumento do crescimento para a manutenção dos empregos.

são os de balanço e esforço derradeiro de conciliação da integração de Portugal na AECL 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 coordenação entre as exigências da defesa e os objectivos do fomento econômico. Como é evidente, e também sua preocupação a questão da defesa e principalmente o problema do esforço econômico-financeiro que ela implicava e cujas consequências começavam a ser problemáticas (CAIEIRO, 2005, p. 206).

Além disso, podemos dizer que o Estado português possui como uma de suas características importantes a forte centralização administrativa em torno do poder central.⁶ 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 1976⁷, embora preconizasse em muitos de seus artigos a desejável descentralização entre as unidades que compõe o território, também previa em seu Artigo 81, responsável por definir as incumbências prioritárias do Estado, a seguinte assertiva:

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 (CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa, 1976).

Todavia, embora pouco institucionalizada, a política regional existia anteriormente à Constituição de 1976, ainda que timidamente no país, cujos marcos podemos apontar duas instituições relevantes e centralizadas: o Secretariado Técnico da Presidência da República⁸ e o III e IV Planos de

⁶ 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.

⁷ Além disso, Portugal possui um sistema de Revisão Constitucional periódico, com algumas realizadas nos anos 1982, 1989 e 1990.

⁸ O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC) era responsável pela preparação dos planos de desenvolvimento econômico e social, integrando-os com as regiões.

Fomento, previstos para o período 1967 a 1973 e 1974 a 1979, respectivamente. Podemos elencar como marco para o planejamento regional português o ano de 1966, com a criação da Comissão Interministerial de Planejamento e Integração Econômica, 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 destacamos acima, Portugal vivenciou a experiência do III Plano de Fomento, onde aparece mais claramente a preocupação com as desigualdades regionais. Este Plano visava a correção das desigualdades sociais através da priorização do desenvolvimento em escala regional; priorizando três eixos principais: saúde, agricultura e educação. O governo português buscava solucionar o problema do crescimento urbano desenfreado, buscando um ordenamento do território concomitantemente à redução progressiva dos desequilíbrios regionais. Eram três as preocupações deste Plano de Fomento: 1) envolver entidades públicas e privadas na implementação das políticas preconizadas no plano; 2) introduzir explicitamente no plano os objetivos do desenvolvimento regional; 3) a integração econômica, que deveria ser promovida concomitantemente ao desenvolvimento 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, onde 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, previsto para os anos de 1974 a 1979 previa novamente medidas para conter as desigualdades regionais, mas foi interrompido devido o restabelecimento do sistema democrático no país. Após a alteração de regime político, o planejamento regional passava a ser designado através da 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 Regional⁹, 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), nestas regiões foi criado um Conselho Consultivo Regional e um Conselho Coordenador, responsável por oferecer apoio técnico para o desenvolvimento da respectiva região, visando o estabelecimento de um diálogo com os órgãos centrais, sobretudo com o Ministério da Administração (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 mudança de paradigma importante decorreu das alterações que Portugal deveria fazer, visando a adesão na Comunidade Econômica Europeia, sinalizando uma mudança institucional importante com o objetivo de reorganizar internamente a definição de políticas regionais e repensar a questão 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 propostas regionais eram tratados pelas comissões regionais, 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; Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do

⁹ Segundo Rolim (2015), as CCR 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 CCR coordenavam ações dos municípios, mas aumentaram paulatinamente o escopo de atuação.

Norte Alentejano; 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 a priorização da inovação, buscando fortalecer a competitividade das empresas, com infraestruturas tecnológicas e com posterior criação de arranjos produtivos locais, modernizando assim, os territórios (COSTA, 2016).

3.1. A entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia 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 instituições já existentes, como a Comissão de Coordenação Geral (CCDR) e da 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. Desta maneira, o Programa de Desenvolvimento Regional tinha duas vertentes principais de investimento: a primeira, visando a um aumento da produtividade e o segundo, a melhoria da infraestrutura, responsável pelo suporte para as atividades produtivas.

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

Todas estas alterações promovidas pelo governo português estavam alinhadas com uma política maior, oriunda da CEE, cujo princípio é consagrado na Coesão Econômica e Social. Desta forma, os eixos concernentes ao Programa de Desenvolvimento Regional eram os seguintes:

1. Incremento da eficiência do sistema produtivo, visando principalmente o 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 (PIRES, 2017).

Neste sentido, o 1º 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 Quadro Comunitário de Apoio foi estabelecido para o período 1994 a 1999, objetivando, assim como o I QCA, 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 eixo previa a qualificação profissional e o aumento do emprego no país; o segundo eixo era voltado para a infraestrutura, com melhoria nos transportes, nas telecomunicações, na energia, aumentando a competitividade da economia portuguesa, visando o comércio internacional; o terceiro eixo 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 regionais.

Segundo Pires (2017), um dos grandes responsáveis pelo financiamento da política regional foi o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o qual priorizou as áreas de saúde e educação e o reforço do Fundo Social Europeu (FSE) no financiamento de programas setoriais, além do investimento em infraestrutura. A novidade deste programa foi também o aumento dos investimentos nos níveis municipal e regional, com uma tentativa de resolução da antiga dicotomia entre os investimentos setoriais versus regionais e nacionais através do projeto das Aldeias Históricas, responsáveis 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 os anos 2000 a 2006, o documento norteador do desenvolvimento regional em Portugal foi o III Quadro Comunitário de Apoio; este III QCA não trazia inovações significativas no caminho a ser trilhado por Portugal para o desenvolvimento regional, dando prioridade para os programas setoriais, especialmente o reforço das políticas industriais, que consequentemente impulsionariam as políticas de emprego e renda, bem como a política territorial, com ênfase na reordenação urbana e de políticas para o ambiente rural, todas pautadas pelo incentivo de investimentos em inovação. Institucionalmente, alguns documentos foram norteadores deste 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). Estes 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 os anos de 2007 a 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 Quadros Comunitários de Apoio foram abandonados e substituídos pelos chamados Quadro de Referência Estratégico Nacional (Qren), 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 multisetoriais, 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 Quadro de Referência Estratégico Nacional (Qren) destacava a competitividade e o crescimento da economia portuguesa, através da qualificação de mão-de-obra e da melhoria do aparato burocrático da própria administração pública. Este 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 relatórios importantes anunciam a mudança de orientação programática da União Europeia: o Relatório Barca - uma Agenda para a Política de Coesão, de 2009 e os Relatórios da OCDE, também de 2009. Tais documentos indicavam uma necessidade de demarcar, através da 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 através do Ato Único Europeu, em 1986, por Jacques Delors, visando o desenvolvimento harmonioso do território europeu. Todavia, no Tratado de Amsterdã, em 1997, surge o conceito de Coesão Territorial de forma explícita e 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 União Europeia, em 2007 e 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 2009.¹⁰

A partir deste momento, podemos dizer que houve uma mudança significativa tanto do ponto de vista institucional, o 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-os no chamado Acordo de Parceria Portugal 2014 a 2020, onde 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 estes dois modelos, conforme antecipado no Relatório Barca, em 2009.

Esta 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

¹⁰ Ver Rolim (2015) e Santinha (2014).

uma fragilidade de sua aplicação e resultados nos anos seguintes. Parte deste 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. Neste sentido, a União Europeia 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, através de um modelo horizontal de implementação.

De acordo com Barca (2009), era necessário a reorganização institucional de todos os Estados Membros, afim de que se adequassem a este novo modelo, principalmente considerando os atores locais, participativos deste processo. Através do *place-based* policies, o autor acredita que há o reconhecimento dos limites das políticas de modelo *top-down*, oriundas da União Europeia, 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 este 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.¹¹ Embora o documento data de 1999, foi importante 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 das colectividades regionais e locais, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu (EDEC, 1999, p. 2).

¹¹ Ver Papudo (2007).

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 (EDEC, 1999, p. 39).

Neste 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 União Europeia, e os atores Regionais e Locais, pertencentes a cada país membro do bloco. Havia, portanto, uma preocupação clara do estabelecimento de um desenvolvimento de modelo horizontal e também vertical, integrando o Conselho da Europa, os novos atores citados na produção de três tipos de políticas: políticas setoriais comunitárias, políticas setoriais nacionais e políticas 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, conforme aponta Santinha (2014)

A influência do EDEC não se fez só sentir no nível das instituições e dos documentos comunitários. Também teve consequências no nível nacional, apesar desta 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 da Grécia, Espanha e Portugal (SANTINHA, 2014, p. 80).

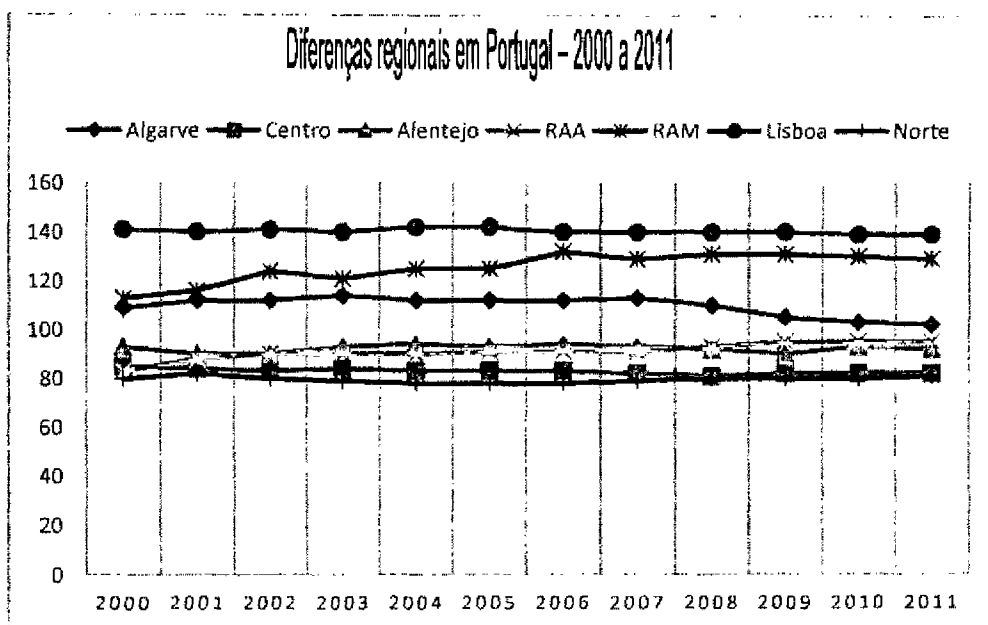
Recentemente, as políticas regionais portuguesas são planejadas para o interstício 2014 a 2020, com foco no princípio de subsidiariedade, contida no chamado Acordo de Parceria 2020, priorizando os investimentos em inovação e no desenvolvimento sustentável, respeitando a programação dos fundos comunitários. Tal acordo de parceria é alicerçado 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), a qual contém 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 as divisões administrativas do país (COSTA, 2016). Desta maneira, todos os espaços do território são atendidos, através desta divisão de responsabilidades e competências entre os diferentes governos.

Os fundos estruturais europeus¹² têm papel fundamental neste cenário, tendo como prioridades: o investimento em inovação, reforçando as capacidades produtivas; parcerias com as empresas e Universidades para a promoção de pesquisa e desenvolvimento; melhoria da administração pública portuguesa, visando a 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 destes incentivos é essencial para o controle das diferenças regionais do país, que são bastante acentuadas, conforme podemos verificar no gráfico 1:

Gráfico 1 - Diferenças regionais em Portugal – 2000 a 2011

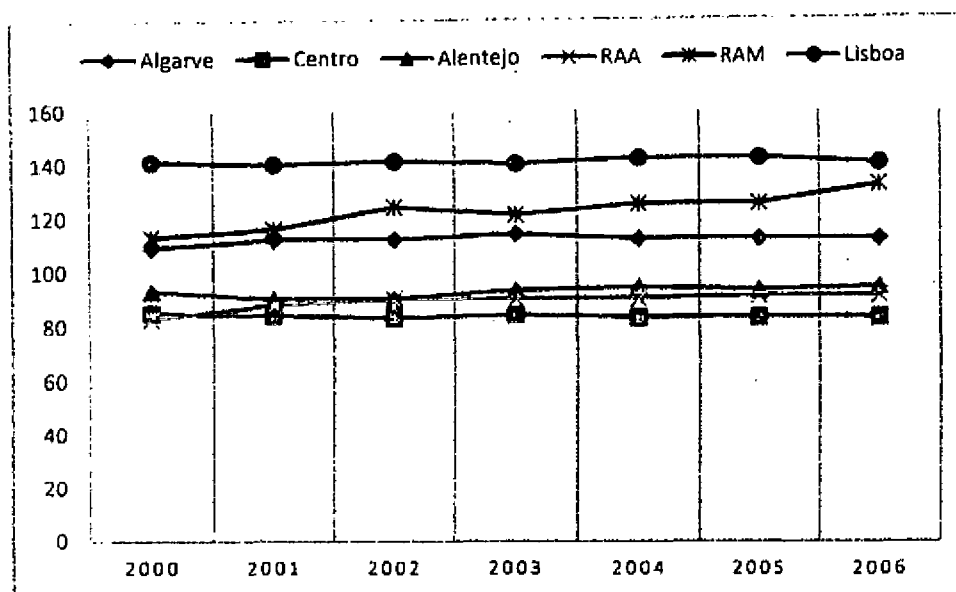
¹² É preciso destacar a importância dos Fundos Estruturais Europeus em Portugal, especialmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu Estrutural de Investimento (FEEI), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).



Fonte: União Europeia, 2005.

Lisboa possui o melhor PIB, em alguns momentos maior do que a média nacional, oscilando em torno de 41,3% (entre 2004 e 2005) e 39,4% (em 2011). O Norte, Centro, Alentejo e a Região dos Açores tem os menores índices quando comparados com a média nacional. O Norte é a região mais problemática, apresentando valores negativos -21,9% em 2006 e -18,9% em 2001. 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 2008 e 2013 a taxa de desemprego foi bastante alta, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Emprego em Portugal - 2007 a 2013:



Fonte: União Europeia, 2005.

Para a avaliação de suas políticas regionais, Portugal possui um Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), a partir de três variáveis: competitividade, coesão e qualidade ambiental. No ano de 2011, as regiões que se destacavam no cenário econômico português por possuírem os melhores índices de desenvolvimento eram: a Grande Lisboa, o Grande Porto, o Cávado e o Baixo Vouga (ROLIM, 2015). Neste sentido, ao se adaptar às novas orientações da União Europeia, 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), o conceito de desenvolvimento policêntrico pode ser assim caracterizado:

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) e 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 (SANTINHA, 2014, p. 87-88).

Neste 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.

4. A ESPANHA E AS EXPERIÊNCIAS DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alguns eventos ocorridos no âmbito da política espanhola foram decisivos para influenciar o desenvolvimento regional processado neste país, tais como as modificações causadas pela reconfiguração territorial, a partir da qual 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, em 1938 a 1975 e, finalmente, no 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 estes movimentos impactaram decisivamente no *modus operandi* das políticas de desenvolvimento regional espanhola.

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. Estes 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 objetivo dos planos provinciais era o acompanhamento e 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. 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).¹³

Conforme ressalta Simões (2007), estas práticas de desenvolvimento regional serviam mais como ensaios de políticas mais férteis, uma vez que não eram consistentes do ponto de vista institucional. Entre os anos de 1945 a 1973 foram criados diversos movimentos no sentido de uma reordenação do território, principalmente visando a desconcentração industrial de Madrid para outras regiões, por efeito da implantação de alguns polos de desenvolvimento. Entretanto, para Simões (2007), houve uma limitação importante nestas 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, buscando também uma espécie de desenvolvimento regional desenvolvido a partir do saber local. Além disso, com a chamada "Vertebración del Territorio", buscava-se promover a construção da infraestrutura, através de uma política nacional que estimulasse os distritos industriais, ampliando os polos de desenvolvimento e a desconcentração territorial.

Entretanto, diferentemente de Portugal, a Espanha conseguiu concentrar a partir dos anos 80, a tentativa de desenvolvimento regional em torno de instituições importantes, as Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Estas agências visavam basicamente o aumento do emprego, comprometido com sucessivas crises econômicas no país e a produção de inovação

¹³ Ver Simões (2007).

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.

Este objetivo foi facilitado especialmente porque o processo de descentralização espanhol foi associado com o aumento da democratização, especialmente com o 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 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 atuarem 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 destes 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. Segundo Borba (2000):

As Agências de Desenvolvimento Regional 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 por exemplo, 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 Murcia, por exemplo, apresenta-se da seguinte maneira:

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 de Murcia, 2018).

Além disso, cabe destacar que o organograma da ADR respondia a uma hierarquia baseada na seguinte configuração: continha uma assembleia geral, com a 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 através de eleição de seus membros e representava um ator importante, pois conhecia profundamente a região e seus problemas, sendo uma espécie de porta-voz dos problemas locais (BORBA, 2000).

O Presidente das ADRs representava também um importante papel, pois eram indivíduos com papéis sociais importantes, com assento nas cadeiras dos Departamentos da 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 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, ao desenvolvimento cultural e social, facilitando, desta 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, nos quais poderiam ser enquadrados os serviços de consultoria, intermediação e assessoria para os empresários; e em Provisões de Infraestrutura, nos quais concentrava-se os centros de pesquisa e inovação, especialmente com a presença das Universidades, as quais representam atores fundamentais na pesquisa sobre o desenvolvimento econômico das regiões e na descoberta de novas tecnologias e de inovação.

Juan Hernández Albarracín, Presidente da Asociación Española de Agencias de Desarrollo Regional salienta o papel das ADRs:

Donde antes había retirada masiva de inversión directa extranjera, más de doscientos mil millones de euros en catorce meses, hoy, en los últimos meses, hay inversión extranjera neta: en torno a los quince mil millones de euros. Donde antes llorábamos por la inaccesibilidad a los mercados financieros internacionales para financiar a nuestras administraciones públicas y empresas, a fecha de hoy, se advierte sobredemanda de compra para la deuda pública y privada (ALBARRACÍN, 2014, p. 2).

Além das transformações com as ADRs, a Espanha promoveu a partir de 2005 uma intensa valorização das pequena e médias empresas (PYME), através 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. Porém, há uma dificuldade adicional na trajetória espanhola que reside na fraca articulação entre os entes federativos, causados, 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 agências de desenvolvimento regional espanhola, 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 *European Association of Development Agencies* (EURADA). Borba (2000) ressalta que esta classificação pode ser enquadrada através dos seguintes princípios: agências fundadas por governos centrais, agências oriundas por autoridades locais e regionais e agências com articulações público-privadas. A diferença entre elas é destacada pelo autor da seguinte maneira:

No caso das agências criadas pelo governo central se por um lado contam com recursos financeiros, 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 melhor oferecem condições de sucesso. As agências sustentadas por parcerias público-privadas, entretanto, são as que melhor habilidade para combinar pontos de vista e de interesses dos setores público-privados (BORBA, 2000, p. 80).

Além deste aparato institucional arrojado, a Espanha dispunha do chamado Fondo de Compensación Interterritorial previsto no artigo 158 da Constituição de 1978, especificamente visando a redução das desigualdades regionais e o financiamento das Comunidades Autônomas. Conforme apontam Correa e López (2002), os principais objetivos deste Fundo, eram: a) a constituição de recursos para as comunidades autônomas, corrigindo desequilíbrios territoriais; b) os critérios de distribuição deste Fundo para as

comunidades autônomas foram assim distribuídos: 70% de forma inversamente proporcional à renda *per capita*, 2% diretamente proporcional ao saldo migratório, 5% proporcional ao território correspondente. De acordo com os autores em tela:

O 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 (CORREA; LÓPEZ, 2002, p. 25).

Segundo Correa e López (2002), com a reforma dos Fundos em 1990, houve uma reformulação nos critérios de repartição do Fondo de Compensación Interterritorial, onde 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 deste fundo para as comunidades autônomas, ajustando-se, também, aos princípios do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (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, por um lado, e dispor de uma nova configuração do Estado para a integração da Espanha na CEE. Neste sentido, apesar de dispor de 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 União Europeia, em 1986.

Esta mudança, assim como o caso português, foi impulsionada por uma série de exigências da própria CEE, através de um conjunto de normas e procedimentos que deveria ser cumprido pela Espanha para a candidatura¹⁴. Neste sentido, segundo Simões (2007):

Do ponto de vista das políticas de base territorial e de incentivos regionais a Ley 50/1985 - complementada pelo Real Decreto 1535/198734 - constituiram-se no novo marco legal institucional dos incentivos regionais na Espanha, preservando 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, Pólos, Polígonos etc. teriam um ano para cessar as atividades - concentrando ajudas e subsídios em um menor número de áreas (SIMÕES, 2007, p. 34).

A política regional espanhola no final dos anos 90 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. Neste sentido, as políticas de coesão econômica foram as grandes protagonistas deste período, especialmente após a Reforma dos Fundos Estruturais – criados já no final dos 70, sendo o FEDER o principal, juntamente com a criação do Fundo de Coesão.

4.1 A entrada da Espanha na Comunidade Econômica Europeia

A entrada da Espanha na CEE teve como uma de suas primeiras alterações a reconfiguração do Fundo de Compensação Interterritorial, conforme destacamos acima, cujo principal impacto aconteceu com as regiões que apresentavam graus elevados de desenvolvimento, porém com grandes

¹⁴ Através da Lei 50/1985.

desigualdades internas, como foi o caso da Comunidade Autónoma de Aragón, e a província de Teruel.¹⁵

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 (Andalucía, Castillas e Galicia), FSE (Andalucía, Catalunã, Comunidade Valenciana e Madrid) e FEOGA (Galicia, Andalucía), Fundo de Coesão (Cataluña, Andalucía, Madrid, Galicia, Comunidade Valenciana)¹⁶. Para Correa e López (2002), os fundos estruturais beneficiaram sobretudo as regiões mais pobres da Espanha:

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 (CORREA; LÓPEZ, 2002, p. 35).

Neste sentido, em relação às Comunidades Autónomas Espanholas¹⁷, a região que apresentasse o maior número de pessoas, receberia um aporte maior de recursos financeiros. Além disso, cabe ressaltar que as Comunidades Autónomas são muito distintas entre si, conforme pode ser observado pelo gráfico abaixo, que demonstra o PIB negativo das Comunidades Autónomas em 2013:

¹⁵ Neste contexto surgiu o Fundo de Teruel, em articulação com a Administração Central do Estado e a Comunidade de Aragón (CORREA; LÓPEZ, 2002).

¹⁶ Correa e López (2002).

¹⁷ As Comunidades Autónomas da Espanha são: Andaluzia, Aragão, Canárias, Cantábria, Castela e Leão, Castilla-La Mancha, Catalunha, Comunidade de Madrid, Comunidade Foral de Navarra, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galiza, Ilhas Baleares, La Rioja, País Basco, Principado de Astúrias, Região de Múrcia.

fundos comunitários oriundos da EU. 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, ademais, a presença da Associação Espanhola das Agências de Desenvolvimento Regional (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”, com origem em 2001 e formalização em 2007. Segundo seu estatuto formal, a Associação das Agências de Desenvolvimento Regional tem as seguintes atribuições:

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 (ESTATUTOS SOCIALES, 2013, p. 2-3).

Neste sentido, a experiência recente da Associação que regula as Agências de Desenvolvimento Espanhol representa um passo importante na experiência espanhola de desenvolvimento regional, ao atuarem como mecanismos de criação de networking entre as Agências, com trocas de experiências e informações entre elas, bem como de *accountability* para as Comunidades Autônomas.

5. 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 correspondente ao chamado *intervento straordinario* (1950-1965), a segunda fase do *intervento straordinario* (1965-1986) e uma mudança importante ocorrida entre 1986 a 2000, que culminou com uma política mais sistemática do país, em confluência com as regras da União Europeia.

Maciel (1996) salienta que a Itália vivenciou um verdadeiro milagre, seguido de uma derrocada nos anos 90. Numa visão global, o País se caracteriza por uma região muito desenvolvida no Norte e Noroeste, denominado de Primeira Itália; uma grande região conhecida como a Segunda Itália, onde se registram índices de subdesenvolvimento marcantes historicamente, similarmente ao que ocorre no Brasil com o Norte e Nordeste. No caso de Itália, a Região do Centro e do Nordeste tem apresentado avanços continuados em seu desenvolvimento industrial por meio de aglomerações de pequenas firmas, denominada de Terceira Itália.

O modelo de desenvolvimento dessa nova Região da Terceira Itália surgiu com grande força a partir da década de 70 e 80, ao mesmo tempo em 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 da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na década de 60, no Brasil. 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).

5.1. 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, e implementada por uma instituição *ad hoc*, a *Cassa per il Mezzogiorno*, que 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. Neste sentido, a *Cassa per il Mezzogiorno* era uma entidade de personalidade jurídica própria, não era 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, como salienta Carvalho (2014), a Cassa foi criada com um recorte temporal limitado, mesmo que tenha obtido diversas prorrogações ao longo do tempo, ela foi criada para cumprir uma missão específica, em um prazo determinado. Quanto aos recursos financeiros, a Cassa possuía autonomia financeira, cujo orçamento estava explicitado nos planos plurianuais e dos planos e programas formulados e implementados (CARVALHO, 2014).

A Cassa contava com profissionais da Administração Pública italiana e por 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), o conselho de administração era assim representado:

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 (CARVALHO, 2014, p. 72-73).

O autor em tela destaca que todas as orientações da Cassa eram decididas por um Comitê de Ministros para Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno (COMIM), que era presidido pelo Ministro pra a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, e também composto pelos Ministros de vários setores importantes do Estado italiano, como Orçamento e do Planejamento Econômico, do Tesouro, da Instrução Pública, do Trabalho Público, dentre outros (CARVALHO, 2014).

A sustentação da instituição era quase que exclusivamente realizada através de incentivos fiscais para a promoção da industrialização do

Mezzogiorno, contando, ademais, com recursos financeiros do governo central, através de créditos para o desenvolvimento da agricultura, da pesquisa e da assistência técnica. Entretanto, apesar de uma estrutura financeira vantajosa, Otamar de 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).

Nesta primeira fase da intervenção no Mezzogiorno, pode-se dizer que os atores do processo decisório estavam bem reduzidos: basicamente, o governo central estabelecia o plano de obras a ser realizado no Mezzogiorno e o Parlamento aprovava os planos plurianuais, pois os recursos eram liberados através de leis especificadas em um período de dois anos, obtendo prorrogações a partir da aprovação do Parlamento.¹⁸ Neste 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 70 na formulação de políticas. Nesta fase também imperou a técnica ao invés da política, conforme aponta Carvalho (2014) e Maciel (1996), visto que não participavam 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).¹⁹

A estratégia utilizada pela *Cassa per il Mezzogiorno* foi alicerçada em dois objetivos principais: em primeiro lugar, buscava superar a condição de atraso econômico da economia do Sul, o qual tinha restrições para a integração com a região norte. Em segundo lugar, buscava adequar a região Sul ao

¹⁸ Dados obtidos através de Carvalho (2014) e Maciel (1996).

¹⁹ 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.

sistema político e institucional do país, buscando, concomitantemente, o desenvolvimento de uma política regional alinhada com a política processada no centro do poder do país. Neste sentido, a instituição previa a superação das desigualdades regionais através 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) assim descreve a nova política então emergente:

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 (SARACENO, 1986, p. 11).

Ainda há que se ressaltar o papel da burocracia, nesta 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, Salvatore Cafiero²⁰ produziu, em 2000, uma reconstrução da memória do Mezzogiorno, com a obra *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, onde faz uma análise não só de instrumentos locais, mas especialmente dos internacionais, que impactaram a *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)*.²¹

²⁰ O trabalho de Cafiero (2000) é importante, sobretudo, para superar a simplificação sobre a experiência da Cassa del Mezzogiorno, primeiramente porque através 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.

²¹ Atualmente a SVIMEZ atua no Sul da Itália para angariar a presença de novos pólos industriais para o Sul.

Basicamente, a Cassa previa uma "programação negociada do desenvolvimento", conforme apontou Amadeu Lepore (2010) que resultou em um montante de recursos destinado ao crescimento da economia local; esta 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 70, onde a persistência de diferenças regionais significativas entre o Norte e o Sul colocavam em questão a eficiência da Cassa. Neste período também aconteceram algumas alterações importantes na instituição, principalmente em decorrência da Lei 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 neste 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).

Esta perda de autonomia foi o estopim para uma indefinição institucional nos anos posteriores, do papel da Cassa para o território italiano. Diante desta 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, através de um decreto governamental. Conforme aponta Graziano (2014), que analisou os motivos que levaram à extinção da Cassa:

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 (GRAZIANO, 2014, p. 11).

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 a extinção da SUDENE. Por outro lado, se a primeira fase de intervenção italiana no Mezzogiorno foi caracterizada pelo predomínio da técnica em detrimento da política, conforme apontou Carvalho (2014) e Maciel (1996), nesta 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*. Estes novos atores políticos causaram, em grande medida, um processo decisório mais lento e menos eficaz quanto a produção de políticas regionais.

Entretanto, a Itália foi um dos primeiros países a entrar na CEE, em 1957, juntamente com a Alemanha, Bélgica, Países Baixos, França e Luxemburgo. Neste sentido, tanto o primeiro quanto o segundo *intervento extraordinário* aconteceram com o país já ingressado ao Bloco. Porém, uma mudança significativa nas políticas regionais foi promovida no final dos anos 80, decorrente da política comunitária da UE.

5.2. A Itália frente as novas determinações da União Europeia

As políticas comunitárias da União Europeia 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 80, os objetivos das políticas regionais tinham um recorte bem explícito, calcados naquelas regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média da Comunidade Europeia. Este 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. Neste sentido, as políticas regionais processadas com a intervenção direta da CEE abandonaram o caráter extraordinário, focalizado na região sul da Itália, e passam ser direcionadas para o território da Comunidade Europeia: nenhuma região poderia ficar aquém de 75% do PIB *per capita* da média do bloco econômico.

As políticas agora sob o controle da UE tinham objetivos mais claros, os quais deveriam ser pautados pelos princípios norteadores da União Europeia, que são: planejamento, parceria e concentração. A primeira, de planejamento, ganhava notoriedade, porque substituíra um período anterior de indefinição quanto ao alcance das metas propostas, estabelecendo de forma clara as metas a serem cumpridas 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 sobrepor aos interesses regionais.

Como ressalta Graziano (2014), a Itália teve uma dificuldade muito grande em se adaptar à política de coesão imposta pela UE; o autor em tela ressalta que as dificuldades para a implantação nos Fundos nos períodos estipulados (1998 a 1993 e 1994 a 1999) foram dificultados sobretudo pela fraqueza das instituições existentes na Itália, especialmente na década de 80, personificados através do Ministério da Agricultura, Ministério do Orçamento e Ministério da Indústria, os quais atuavam de forma desordenada, em ações desarticuladas entre si. A indefinição institucional adquiria força nos anos 80, com a criação do Ministério das Políticas de Coordenação, e em 1987, com o Departamento das Políticas Comunitárias, responsáveis pela implementação dos fundos comunitários. Entretanto, os rumos das políticas regionais

continuavam genéricos e imprecisos quanto ao combate da pobreza na região sul.²²

Seguindo o exemplo de Portugal e Espanha, a Itália também preparou os Quadros Comunitários de Apoio, para o período de 1994 a 1999 e para o período de 2000 a 2006, buscando aumentar a capacidade institucional italiana de se adaptar aos pressupostos de coesão da União Europeia, 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 deste promover uma maior organização da programação das políticas, arroladas para todos os países do bloco e implementadas no mesmo período. Concomitantemente à maior eficiência da implantação 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 União Europeia, para a implantação na Itália. Era o auge da chamada “europeização das políticas regionais”, iniciada com a reforma dos fundos estruturais em 1988.²³

Neste sentido, este movimento de entrada na União Europeia teve dois efeitos na Itália: o primeiro deles deve-se ao fato de que, ao diminuir a participação de atores regionais, reduziu-se, concomitantemente, a democratização das políticas, anteriormente formuladas e implementadas com a participação de diversos atores no processo decisório; por outro lado, esta mesma redução de atores no processo decisório propiciou a condução das políticas regionais a partir dos pressupostos supranacionais, e a Itália conseguiu, desta maneira, uma adaptação – ainda que tardia - às políticas de coesão da União Europeia. A partir da utilização dos fundos comunitários, anteriormente não implementados por conta de uma interferência constante no

²² De acordo com Graziano (2014), novas instituições surgiram a partir de então, 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 deste Observatório era especialmente o de monitorar as políticas regionais, garantindo que as políticas de coesão da UE fossem de fato implementadas.

²³ A literatura sobre o desenvolvimento regional a partir dos pressupostos da União Europeia utiliza com frequência este termo da europeização das políticas regionais, em especial nos trabalhos de Barca (2000) e Graziano (2014).

processo decisório que vetava sua utilização, as regiões italianas conseguiram alavancar um grau de desenvolvimento considerável.

Centralizados 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 União Europeia 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). Entretanto, cabe destacar 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 política e social por parte dos usuários destas políticas. A consagração das políticas de coesão foi realizada às custas de um processo de construção não democrática das comunidades afetadas.

Os investimentos italianos para os anos 2000 em diante obedeceram ao orçamento dos Fundos Europeus, responsáveis a partir de então, pelas políticas regionais dos países membros. A tabela seguinte demonstra que, embora os setores de indústria e serviços ainda ocupam uma posição confortável no ranking das prioridades, outros setores começaram a despertar atenção:

Tabela 2 - Programação e despesa dos Fundos Estruturais do Mezzogiorno por setor – 2000 a 2009

Setor	Número de projetos		Custo total		
	Número	%	Milhões de euros	de	%
Agricultura e	73.437	25,1	5.927		9,8

pesca				
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
Total Mezzogiorno 2009	292.449	100	60.621	100

Fonte: União Europeia, 2009.

Neste 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 União Europeia, o impasse sobre os rumos da política regional foi, de certa maneira, resolvido.

Entretanto, a participação política e social da população-alvo destas políticas supranacionais é, indubitavelmente, contestável.

6. 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 acima 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. Este 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 também 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 destes objetivos foram concentrados na *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, em 1963, que contava com um Fundo para o Planejamento do Desenvolvimento Regional (FIAT), para o financiamento dos projetos. Segundo Jaccoud (2001):

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 (JACCOUD, 2001, p. 21).

Além do FIAT, a DATAR contava com o Fundo de Intervenção para o Desenvolvimento e “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. Esta 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 decisional na esfera do governo central, o grande protagonista na formulação de políticas regionais. Com o nascimento das regiões, transferia-se parte deste poder do centro para as instâncias subsequentes, responsabilizando este novo ente administrativo pela produção de políticas regionais.

As políticas regionais francesas alteraram suas características principalmente a partir da década de 80, 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 desta 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 em tela:

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 em 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):

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 50.000 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 (MAZET, 2007, p. 38).

E ainda:

Após a adopção 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 atribui 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).

Neste sentido, 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, por um lado, fortalecer as identidades locais, promovendo instrumentos sociais para o aumento da solidariedade social. Por outro lado, 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 destas regiões. Frente a 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 União Europeia 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 de euros, 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 União Europeia, o qual foi formulado pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact).²⁴ Ficava encarregado 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 a gestão do FSE, havia uma articulação entre vários entes administrativos, especialmente o governo central e os prefeitos das regiões.

Neste sentido, 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 destacar, 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 desta Lei, foram aprovadas mais quatro leis de descentralização²⁵, com o objetivo de fortalecer e empoderar as comunidades locais na produção de políticas regionais.²⁶

Uma das inovações recentes na França foi o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunitária (EPCI), responsável por algumas políticas públicas específicas, através de cooperações verticais estabelecidas entre os municípios. Alguns dos setores contemplados foram: coleta de lixo,

²⁴ Aguiar e Spinaci (2015).

²⁵ As quatro leis que também foram responsáveis pela descentralização da França foram: Lei ATR, lei Pasqua, lei Voynet e lei Chevènement.

²⁶ As políticas descentralizatórias 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.

saneamento, transportes, algumas políticas de planejamento do desenvolvimento econômico e desenvolvimento do planejamento urbano. Neste sentido, os municípios transferem parte de seu poder de implementação destas políticas para estas organizações intercomunais, através de dois tipos de recursos financeiros, segundo dados do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais:

- Com tributação própria – competências obrigatórias próprias e com uma tributação específica;
- Sem tributação própria – dependente da transferência tributária dos municípios.

Neste sentido, as competências obrigatórias e facultativas dos entes subnacionais franceses passavam a ser os seguintes:

Para as Comunidades de aglomeração:

- Competências obrigatórias:
 - desenvolvimento econômico do interesse da comunidade
 - desenvolvimento circunscrito à área da comunidade
 - habitação e habitação social
 - política da cidade
- Competências opcionais:
 - criação, desenvolvimento e manutenção de estradas de interesse comunitário;
 - criação ou desenvolvimento e gestão de parques;
 - saneamento básico e água;
 - luta contra a poluição e tratamento de resíduos domésticos e similares
 - construção, desenvolvimento, manutenção e gestão de equipamentos culturais e esportivos.

Para as Comunidades das Comunas, as competências eram as seguintes:

- Competências obrigatórias:
 - desenvolvimento econômico e espacial;
- Competências opcionais:
 - política de habitação;
 - criação e manutenção de estradas;

- criação e manutenção de projetos culturais;
- conservação de escolas.²⁷

Neste sentido, 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, assim, a maneira pela qual as políticas regionais foram até então formuladas.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar as experiências de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França, enfatizando como tais 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 deste 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. Porém, foi a partir de 1979, com as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional que o desenvolvimento regional ganhou forma e conteúdo. Tais Comissões objetivavam que o planejamento deveria atender a todas as regiões, indistintamente. Neste 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. Neste sentido, a política regional passou a ser transformada para se adequarem às

²⁷ Dados obtidos através de Arsenault (2005), do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais.

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. Todavia, é preciso ressaltar 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 em promover a articulação tanto de atores portugueses quanto de membros da União Europeia para a formulação das políticas regionais.

Já o caso espanhol, apesar de algumas experiências de desenvolvimento regional datar de meados da década de 40, a grande inovação institucional aconteceu em 1980 com as Agências de Desenvolvimento Regional, cujo pressuposto era, amparado na ampla descentralização do país, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as pequenas e médias empresas (PYMES). A escala adotada para o planejamento regional foi a escala 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.

Entretanto, a Espanha também segue o exemplo português, onde verificamos um isomorfismo institucional especialmente quando o país passou a fazer parte do Bloco da União Europeia, para se acomodar à política de coesão. Verificamos também que no período recente houve um maior descentramento do processo decisório, especialmente voltado para as Comunidades Autônomas, as quais foram beneficiadas com o repasse destes fundos, por apresentarem baixos números de desenvolvimento. Um fator que diferencia a Espanha do caso português reside exatamente na força das instituições pré-existentes, como as Agências de Desenvolvimento Regional. Todavia, também podemos dizer 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. Contudo, é preciso destacar dois momentos significativos da política de desenvolvimento regional italiana: um primeiro

momento, em 1946 até hoje, com a *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, que antecedeu a experiência da *Cassa per il Mezzogiorno*, cujo propósito era o desenvolver da região meridional do país, buscando uma conexão com as indústrias do centro e das diversas regiões da Itália. A escala de atuação desta Associação era regional, composta por um Presidente, um Vice-Presidente, uma Assembleia, um Conselho, (atualmente também composto por membros da União Europeia), um Colégio de Revisão, um Diretor e um vice-diretor. Esta 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 com 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.²⁸

Recentemente, a Itália vivenciou uma nova tentativa de se adequar aos pressupostos da União Europeia, porém, com algumas diferenças em relação ao caso português e ao espanhol. Em primeiro lugar, observamos um isomorfismo institucional no país, especialmente para se adaptar à política de coesão da União Europeia. Entretanto, a diferença reside no deslocamento do processo decisório: se com a experiência da *Cassa per il Mezzogiorno* havia uma prática prévia de um processo decisório descentralizado, 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.

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. O objetivo desta ação

²⁸ Para maiores informações sobre a *Cassa*, ver Otamar de Carvalho (2001).

era mais urbanístico do que propriamente regional. A escala da DATAR era composta por uma estrutura interministerial, submetida ao primeiro ministro, o qual era incumbido de ratificar as decisões.

Entretanto, no período mais recente também observamos um isomorfismo institucional no país, adaptando-se ao princípio de subsidiariedade da União Europeia e uma descentralização considerável do processo decisório, autonomizando municípios e comunas. Entretanto, 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 retomar Brandão (2008), que destaca:

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” (BRANDÃO, 2008, p. 147).

Neste sentido, a partir das considerações aqui expostas, destes 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 BIBLIOGRÁFICAS

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. IPEA: Boletim regional, urbano e ambiental, 2015.

ALBARRACÍN, J. H. Discurso na Assembleia Regional de Murcia, 2014.

ALBUQUERQUE, F. Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico. Fortaleza: BNB, 1998.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 11, n. 31, 1996.

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

ALVA, A. R. S. Guia para entender a política regional da União Europeia. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000.

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 (Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner of Regional Policy, 2009.

_____. Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – DPS. Le Istituzioni del Federalismo, 2000.

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. Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais, 2006.

BERROD, F. L'Impact de la nouvelle politique régionale 2007-2013 sur les états membres I ecas de la France et de la Roumanie. École Nationale D'Administration, 2008.

BORBA, R. A. V. A Cidade Cognitiva: Proposição para o Desenvolvimento Local na Era do Conhecimento. Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2000.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. O&S, vol. 15, n. 45, 2008.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. Evolution of Territorial Organization in Brazil and France. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, V. 3, N.2, p. 169-184, 2013.

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

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

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. Rio de Janeiro: XXXI Encontro da ANPAD, 2007.

CARVALHO, J. O. Desenvolvimento Regional: um problema político. 2 ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

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

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. Revista de Economia Contemporânea, vol. 18, n. 3, 2014.

COASE, R. H. Nobel Lecture: 'The Institutional Structure of Production'. In: WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G.. *The Nature of the Firm: origins, evolution, and development*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA. Rapporto Annuale. Itália: Dipartimento Sviluppo e Coesione Economica, 2009.

_____. Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho. Estrasburgo, 2018.

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

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Análise Econômica*. Porto Alegre, 2001.

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

COSTA, J. da S. Cinco décadas de desenvolvimento regional em Portugal. IPEA: Boletim Regional Urbano e Regional, 2016.

DE LA FUENTE, A. The effect of Structural Fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF. Instituto de Análisis Económico. 2002.

DE RITA, G. La condizione del Mezzogiorno - ieri, oggi e domani — vista da un sociólogo. Quaderno n. 16 di Informazioni SVIMEZ, 2002.

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, vol. 45, n. 2, 2005.

EDEC. Esquema do desenvolvimento do Espaço Comunitário. Alemanha: Comissão Europeia, 1999.

ESTATUTOS SOCIALES. Espanha: FORO-ADR, 2013.

EUROSTAT. European Statistics. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat>
Acesso em: mar/2017.

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

GALVÃO, O. J. A. Políticas Regionais na União Europeia desde o Tratado de Roma e Lições para o Brasil. Revista Econômica do Nordeste, vol. 45, n. 22, 2014.

_____. Origens históricas do dualism regional italiano e a ascensão e queda da Cassa per il Mezzogiorno. Revista Econômica do Nordeste, vol. 47, n. 2, 2016.

GALVANESE, C.; FAVARETO, A. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 29, n.84, 2014.

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

GRAZIANO, P. La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione. Pádova, 2014.

GOODIN, R. E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, R. E. (ed.). The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1-125.

HALL, P; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003. p. 193-223.

INSTITUTO de Fomento da Região de Murcia. Espanha: Disponível em: <http://www.institutofomentomurcia.es/web/portal/que-es-el-info> . Acesso em: janeiro de 2018.

JACCOUD, L. Experiências Internacionais em Política Regional: o Caso da França. Brasília: IPEA, 2001.

LAUREANO, Abel. Regime jurídico fundamental da união europeia anotado (Tratado 17 Institutivo da Comunidade Europeia anotado e Tratado da União Europeia). Lisboa: Quid Júris, 1997.

LEPORE, A. Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo. Itália: SVIMEZ, 2010. Disponível em: [http://win.svimez.info/cassa/materiali/4.%20Materiali%20sulla%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno/a.%20Relazione%20Trento/2011%20\(c\)%20-%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno%20e%20politiche%20per%20lo%20sviluppo.pdf](http://win.svimez.info/cassa/materiali/4.%20Materiali%20sulla%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno/a.%20Relazione%20Trento/2011%20(c)%20-%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno%20e%20politiche%20per%20lo%20sviluppo.pdf)

_____. La questione meridionale prima dell'intervento straordinario, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 1991.

LEVI, M. Uma lógica da Mudança Institucional. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1ª, 1991. p. 79-99.

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

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

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

MARTÍN, C. T. Aplicación de los Fondos Estructurales Ven España: el principio de igualdad de oportunidades y su control. Revista Española de Control Externo, 2007.

MATEUS, A. 25 anos de Fundos Estruturais: Olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MAZET, P. Os usos institucionais da sociedade civil: O exemplo dos Conselhos de Aglomeração. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 77, 2007.

MITCHELL, W. C. Os Ciclos Econômicos e suas Causas. São Paulo, Abril Cultural (Os Economistas), 1984. Original publicado em 1941.

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

MUNEGATO, M. Modelli di governance dei sistemi produttivi locali. Università degli Studi di Pádova, Facoltà di Scienze Politiche, 2009.

NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES JR, A. T. A União Europeia e suas instituições. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 48 n. 192 out./dez. 2011.

OLIVEIRA, S. P. L. A. G. A Política Regional Europeia em Portugal: programação dos Fundos Estruturais. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, 2013.

PAPUDO, R. M. Indicadores do Ordenamento do Território: uma proposta metodológica. Universidade de Lisboa: Dissertação de Mestrado, 2007.

PESCATORE, G. Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno. Roma, 1961.

PINHEIRO, L. S. A política europeia de desenvolvimento regional – regiões de convergência (1994-2006). Universidade Federal da Paraíba, 2015.

PIRES, L. M. 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, n. 53, 2017.

_____. A política regional europeia e Portugal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, 1976.

_____. Ministério da Economia e do Emprego. Gabinete de Estratégias e Estudos. *Desenvolvimento Regional*, 2014.

ROLIM, C. F. C. Política Regional na União Europeia e na América Latina. Brasília: IPEA. Relatório de Pesquisa, 2015.

ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: An Overview. IN: GOODIN, R. E.; KLINGEMAN, H-D. (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: University Press, 1996. p. 133-167.

ROYO, S. Portugal, Espanha e a União Europeia. *Relações internacionais*, março, 2006.

RUIZ, R. M. Da integração territorial às aglomerações econômicas: a organização espacial e as políticas regionais nos Estados Unidos. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2007.

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *Revista EURE*, vol. 40, n. 119, 2014.

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

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*, 2006.

SEQUEIRA, T. DINIZ, F. A política de desenvolvimento regional europeia: um caminho para a coesão econômica e social? *Revista Nexus Econômicos*, 2010.

SIMÕES, R. Experiência espanhola de planejamento regional. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2007.

SJOSTRAND, S. E. On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences. In: SJOSTRAND, S. E. Institutional Change – theory and empirical findings. New York: A. E. Sharpe, 1993.

STREECK, W.; THELEN, K. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford, 2005.

TAVARES, H. M. Planejamento Regional e Integração – um estudo comparativo. Encontro Nacional da Anpur, 6. *Anais...* Brasília, Anpur, 1996, p.40-50.

THELEN, K; STEINMO, S. Historical Institutionalism in comparative politics. In: THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: 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. Espanha, 2007.

_____. Iniciativa PYME – una manera de hacer Europa. Espanha, 2014.

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

_____. Livro verde sobre a coesão territorial: perspectivas futuras. Portugal, 2008.

VALENTE, I. M. F. Portugal, política regional e Ultraperiferia. Debater a Europa, 2016.

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science?. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22: pp. 403-414, 1998. Originalmente publicado em 1898.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 2, p.107-156, 1993.

YUILL, D. Les Politiques régionales et d'aménagement du territoire à l'ombre des réformes: revue comparative des évolutions récentes des politiques

régionales dans les États membres et en Norvège. Document EORPA 04/1 (EORPA: Consortium européen pour la recherche sur les politiques régionales), 2004.

APÊNDICE A – SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Lucilélia Aparecida Colombo

Bolsista DIRUR - IPEA

As instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional representam dentro do modelo de capitalismo avançado, aparatos importantes e que contém os instrumentos que definem o panorama no qual as políticas são formuladas, quais os atores representativos, e principalmente, os mecanismos para contornar os pontos de veto dentro de contextos sociopolíticos específicos em que são formuladas; neste sentido, podemos dizer que instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional podem definir os rumos do processo decisório norteadores das políticas. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar as principais instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional em países como Portugal, Espanha, Itália e França, principalmente no que tange ao nascimento e transformações institucionais, sobretudo após a formação do Bloco da União Europeia, fator que alterou decisivamente a maneira como tais políticas eram formuladas.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, utilizamos uma bibliografia de fontes primária e secundária; as fontes primárias constam de livros, artigos científicos, dissertações e teses de diferentes países sobre a temática deste trabalho; as fontes secundárias são compostas por relatórios da União Europeia sobre o desenvolvimento e acompanhamento de instituições nacionais, bem como de documentos institucionais dos países selecionados sobre as respectivas instituições de desenvolvimento regional.

Os resultados deste estudo sugerem que a grande alteração institucional substantiva decorreu do processo de articulação dos países membros à União Europeia; embora consideramos que cada experiência internacional contenha elementos peculiares às sociedades específicas em que faziam parte, o ponto de bifurcação das políticas regionais, tratadas a partir de então a partir de um paradigma único, foi, exatamente, a adesão ao bloco da União Europeia. O maior incentivo para a formação do Bloco foram os Fundos Europeus, responsáveis pelo desenvolvimento regional de países com dificuldades para a promoção equânime de suas regiões. Neste sentido, podemos constatar que o desenho institucional do desenvolvimento regional foi alterado, a partir destas mudanças institucionais observadas, com a formulação supranacional das políticas.