

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 815

Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França

Luciana Jaccoud

Brasília, agosto de 2001

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 815

Experiências Internacionais em Política Regional: o Caso da França

Luciana Jaccoud*

Brasília, agosto de 2001

* *Da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (DICOD) do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares – Ministro

Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Luiz Cezar Loureiro de Azeredo; Tânia Oliveira de Freitas (secretaria)*

Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estag.)

Gerência: *Suely Ferreira*

Revisão: *Chico Villela (coord.), Sarah Pontes,*

Luciana Soares Sargio e Renata Frassetto de Almeida (estag.)

Edição Gráfica: *Aeromilson Mesquita, Cecília Bartholo,*
Francisco de Souza Filho, Iranilde Rego, Lúcio Flavo Rodrigues

Divulgação: *Doris Magda Tavares Guerra (coord.), Edineide Ramos, Edinaldo dos Santos,*

Mauro Ferreira, Marcos Cristóvão, Roseclea Barbosa da Silva e Janaina Maria do Nascimento (estag.)

Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	A EXPANSÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS NA EUROPA	6
3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL NA FRANÇA	7
4	EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA PARA A POLÍTICA REGIONAL	10
5	A NOVA POLÍTICA REGIONAL NA FRANÇA	12
6	O CONTRATO DE PLANO ESTADO-REGIÃO	13
7	AS REFORMAS RECENTES E OS NOVOS CONTRATOS DE PLANO ESTADO-REGIÃO	17
8	CONCLUSÃO	21
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

SINOPSE

Este trabalho procura traçar um quadro amplo sobre a experiência francesa em política regional. Em primeiro lugar, apresenta-se a evolução dessa política naquele país ao longo das últimas quatro décadas. Destacam-se nessa primeira parte o processo de construção das instituições de política regional, os objetivos perseguidos, os instrumentos mobilizados e os esforços de articulação com a política regional desenvolvida pela União Européia. Detivemo-nos ainda no debate sobre as escalas espaciais de intervenção, no qual se inclui o próprio processo de criação das regiões como esfera administrativa. A segunda parte do trabalho analisa as reformas recentes que vêm sendo realizadas pelo governo francês no campo da intervenção regional. Enfoca-se especificamente a nova regulamentação para a elaboração dos Contratos de Plano Estado-Regiões (1988) e a nova Lei de Aménagement du Territoire (1999).

1 INTRODUÇÃO

A experiência europeia em políticas de desenvolvimento regional vem, nos últimos anos, atraindo as atenções de pesquisadores e de formuladores de políticas públicas no Brasil. Esse interesse deve-se à vitalidade que vem caracterizando o desenvolvimento da política regional na Europa nas últimas duas décadas e às importantes mudanças que ali vêm se operando: mudança de escala e de instrumentos e mudança de paradigmas. Mas tal interesse decorre também de uma renovada preocupação com a dinâmica espacial da economia brasileira. O desenvolvimento recente da economia brasileira tem se caracterizado por uma crescente heterogeneidade quanto a sua espacialização.¹ Um novo padrão de desenvolvimento econômico tem emergido, o que traz como conseqüência o crescimento da diferenciação e das desigualdades regionais no país. Nesse contexto, a análise da experiência europeia em política regional tem permitido enriquecer o debate atual sobre as perspectivas e possibilidades de evolução política regional no Brasil.

Este trabalho, contudo, não tem como objeto a política regional europeia tal como ela vem se desenvolvendo no âmbito supranacional da União Europeia.² Nosso objetivo é analisar o desenvolvimento de uma experiência nacional de política regional na Europa, a experiência francesa, e sua articulação recente com a política regional que vem sendo implementada pela União Europeia. De fato, o desenvolvimento de uma política regional europeia não apenas tem convivido com políticas regionais de âmbito nacional como também as tem fortalecido. Isso se deve a diferentes fatores. De um lado, a relevância que tem sido atribuída ao tema das desigualdades regionais não atinge somente as instâncias políticas próprias da União Europeia, mas também o debate político nacional no interior de cada Estado-membro. De outro lado, a União Europeia não dispõe de instituições operacionais. Seus instrumentos de intervenção, basicamente financeiros, dependem, nas instâncias de formulação e implementação de programas e projetos, da institucionalidade própria de cada país, cujo histórico e desempenho refletem-se em distintos formatos de planejamento, implementação e gestão da política regional. Por fim, os próprios princípios que orientam a política regional europeia³ incentivam os Estados nacionais à mobilização de seus agentes e atores sociais em torno do tema regional. Esses fatores têm estimulado inovações e reformas na política regional de vários países.

¹ Sobre as tendências recentes do desenvolvimento regional no Brasil, ver Galvão e Vasconcelos (1999).

² Sobre o tema, ver Silva (2000, p. 125-144), Galvão (2000), Gomes (1997), Bonelli e Brito (1997).

³ São eles: a adicionalidade (os recursos da União Europeia devem complementar os recursos mobilizados pelos próprios Estados-membros), a parceria (cooperação entre todos os níveis administrativos) e a subsidiaridade (a intervenção de uma instância superior só se justifica se o objetivo não pode ser alcançado pelas instâncias inferiores).

A escolha do caso francês deve-se tanto à longa experiência no âmbito de políticas regionais quanto à vitalidade que tem dominado o debate recente sobre o tema naquele país. O trabalho divide-se em três partes. A primeira visa situar o início do processo de desenvolvimento das políticas regionais nos países da Europa. Em seguida, pretendemos acompanhar a evolução da políticas de desenvolvimento regional adotadas na França ao longo destas últimas quatro décadas, buscando analisar as escalas espaciais de intervenção, os instrumentos utilizados, o quadro político-institucional e as vinculações com a política regional europeia. Finalmente, apresentaremos o perfil das reformas recentes na política regional francesa, cujas conseqüências poderão ser avaliadas nos próximos anos.

2 A EXPANSÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS NA EUROPA

As políticas regionais desenvolveram-se em praticamente todos os países da Europa após a Segunda Grande Guerra. Foi no início dos anos 1950 que diferentes países, como a França, a Itália, a Alemanha e a Bélgica, consolidaram ações visando remediar as disparidades regionais presentes em seus territórios. Mas, duas décadas antes, a preocupação com o problema regional já se fazia sentir. Desníveis regionais na concentração do nível de emprego, da riqueza e da atividade econômica haviam sido aguçados pela crise de 1930 e pelas rápidas transformações que se seguiram na economia mundial após a Primeira Grande Guerra. Contudo, se na Europa o problema regional mostra-se presente a partir da década de 1930, consubstanciado em políticas de regionais a partir da década de 1950, é necessário lembrar que esse problema consolidou-se de maneira diferente em vários países.

As políticas regionais têm como objetivo geral garantir um nível mínimo de “coerência espacial” no que se refere ao ritmo do crescimento econômico, ou seja, garantir certa igualdade em relação aos níveis de crescimento entre as diferentes parcelas do território nacional. Entretanto, o nascimento dessas políticas não obedece à mesma motivação nos diferentes países [Montricher, 1995, cap. 1]. A Inglaterra, por exemplo, que já em 1934 adotara medidas de política regional, visava fazer face aos graves efeitos sociais do declínio industrial que caracterizava determinadas zonas do território nacional. Em outros países da Europa, o nascimento e a institucionalização das políticas regionais obedeceram a objetivos bastante diferentes. Na Alemanha, foram as demandas locais e a preocupação com as condições de vida e com a unidade federativa que impulsionaram a intervenção estatal no campo regional. Na França, por outro lado, a política regional nasceu como parte integrante da atividade de planejamento e da intervenção do Estado central e tinha como objetivo principal impulsionar o crescimento econômico nacional.

As políticas regionais de âmbito nacional desenvolveram-se na Europa de modo independente e autônomo até que o avanço da política de integração econômica impôs o reconhecimento de uma problemática regional na esfera da União Européia. A instituição de uma política regional européia derivou da preocupação com a coesão das economias nacionais e regionais que integravam o Mercado Comum Europeu.⁴ Durante a década de 1970 consolidou-se o reconhecimento de que as disparidades regionais eram fortes e igualmente persistentes se vistas em um longo período, ao mesmo tempo em que se afirmava o reconhecimento de que tal quadro tenderia a se agravar com a instituição da união econômica e da união monetária entre os países da Europa. Dois problemas anunciavam-se: de um lado, a unificação dos mercados ameaçava as regiões mais pobres à exposição de forte concorrência das regiões mais ricas, e, de outro, o progresso da moeda comum imporia aos países menos desenvolvidos ônus financeiros particularmente significativos.

Assim, a política regional européia tomou impulso em 1975, quando da criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A partir de então, a política regional no âmbito da Comunidade Européia progrediu e expandiu-se continuamente – o que, seja em termos financeiros, seja em termos normativos, estimulou a formulação de programas e políticas regionais ao mesmo tempo em que influenciou a formulação das diretrizes das políticas regionais de âmbito nacional.⁵ Na França, a política regional sofreu várias modificações no decorrer desse período. Assim, tanto por motivos internos quanto por influência da política européia, a política regional afirma-se hoje como um dos principais eixos de organização das políticas públicas naquele país.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL NA FRANÇA

A construção da política de desenvolvimento regional na França teve início no começo dos anos 1960. Dois fatores principais marcaram aquela construção: o fortalecimento do planejamento econômico que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial e

⁴ Para uma análise das disparidades regionais na Europa e do processo de construção da política regional européia, ver Gomes (1997), Buzelay e Hannequart (1994).

⁵ Na verdade, o FEDER cumpre duplo papel. De um lado, funciona como estímulo ao desenvolvimento de políticas nacionais de desenvolvimento regional, e, de outro, avança na construção de uma política regional comunitária, ganhando certa autonomia face à política regional dos Estados membros. Dessa forma, a assistência financeira operada pelo FEDER divide-se atualmente em três diferentes instrumentos: apoio a programas nacionais, apoio a iniciativas comunitárias e apoio a medidas inovadoras. Informações recentes da Comissão Européia indicam que, para o período 1994/1999, os programas nacionais representam cerca de 90% do orçamento do FEDER; as iniciativas comunitárias, cerca de 9%; e as chamadas medidas inovadoras, 1%. A respeito da operação dos três instrumentos, ver *Como funciona o FEDER*, Comissão Européia, 2000 (documento acessível pela Internet, site www.europa.eu.int).

o crescente desequilíbrio espacial que marcava o avanço da industrialização no território francês. O planejamento econômico, estatal e centralizado, foi a estratégia escolhida pelo governo francês para fazer face aos imperativos da reconstrução do país no pós-guerra. Até meados dos anos 1950 o planejamento teve como objetivo central a reconstrução do aparelho produtivo nacional. Mas progressivamente a questão regional passa a se impor como um dos objetivos maiores da ação estatal. O ponto de inflexão foi marcado pela elaboração de diagnósticos que apontavam para a concentração das atividades econômicas no aglomerado urbano parisiense [Montricher, 1995, cap. 2].

À hipertrofia de Paris seguia-se o esvaziamento demográfico e econômico do restante do país. A dominação política e econômica exercida por Paris sobre as demais regiões estaria na origem de desequilíbrios considerados inaceitáveis, seja do ponto de vista político, seja do demográfico, do econômico ou do social. O planejamento econômico foi levado, assim, a considerar o problema da distribuição do crescimento econômico pelo território nacional, dando início a um esforço que visava repartir o crescimento econômico sobre o território de modo mais equilibrado. A estratégia escolhida foi a de promoção de “grandes projetos” que funcionariam como pólos de atração de fluxos econômicos. A política regional na França nasceu, pois, submetida aos imperativos do desenvolvimento econômico nacional e aos instrumentos do planejamento desse desenvolvimento.

Foi nesse contexto que, em 1963, foi criada a DATAR – Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale,⁶ cujo objeto não era outro senão a relação entre o crescimento econômico e a dinâmica de ocupação do território. Sua estratégia de intervenção centrava-se, assim, na descentralização da atividade econômica. Mas a criação da DATAR não seguiu o caminho da institucionalização burocrática típica das estruturas 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, forjou-se uma nova arquitetura institucional visando sobretudo influenciar as decisões governamentais referentes à localização das atividades econômicas. Na luta por esse objetivo, a DATAR foi criada como uma organização original, de caráter interministerial, submetida ao comando do primeiro-ministro e caracterizada como uma administração “de missão” – que fixa objetivos determinados e busca implementá-los – e não como uma instituição. Sua função era dupla: elaborar projetos ou

⁶ Desde a década de 1950 a questão da concentração na região parisiense e do conseqüente despovoamento das demais regiões vinha sendo objeto de iniciativas governamentais. Em 1955 foi criado o Comitê de Descentralização, visando limitar os efeitos da concentração das atividades econômicas em torno de Paris. Em 1960 foi criado o Comitê Interministériel Permanent pour l’Aménagement du Territoire, CIAT, com o objetivo de incluir na agenda dos ministérios a dimensão territorial. Sobre a criação e o funcionamento destes dois organismos, ver Montricher (1995, p. 30-37).

planos de ação e impulsioná-los no âmbito dos ministérios e demais órgãos da administração pública. Assim, a DATAR não geria os próprios projetos. Sua função seria de cunho estratégico e não operacional.⁷

Em sua primeira fase, que se estendeu até o fim da década de 1970, a DATAR dedicou-se a estimular investimentos em infra-estrutura (estradas, telecomunicações, aeroportos, etc.), além de grandes projetos com o objetivo de fortalecimento de pólos econômicos de desenvolvimento.⁸ Realizaram-se ainda programas de reconversão industrial, de apoio a empresas e de desenvolvimento rural. Ainda nessa primeira fase, uma segunda estratégia adotada foi fortalecer a rede urbana no país. Foram então fomentadas as chamadas “metrópoles de equilíbrio” ou “pólos secundários” com a função de oferecer serviços à população, contrabalançando a influência da região parisiense.

Mas a política de “aménagement de territoire” era vista principalmente como parte da política econômica do governo. Para realizar a desconcentração econômica e revitalizar o tecido econômico de diversas regiões, foram criados vários fundos de intervenção. O primeiro, criado junto com a DATAR, foi o Fundo de Intervenção para o “Aménagement de Territoire” (FIAT). A ele seguiram-se 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).

Durante a década de 1960, outra reforma traria importantes repercussões para a evolução da política regional: a criação de uma nova esfera administrativa, as regiões. Até então, a França mantinha um modelo de organização administrativa polarizada entre o governo central e os departamentos (cerca de 100) e comunas (cerca de 30 mil). O governo central mantinha-se como o locus da decisão política, e os departamentos caracterizavam-se como simples instrumento de gestão da administração. Contudo, a preocupação em ampliar a oferta de equipamentos por todo o território fez surgir a necessidade de uma esfera superior aos departamentos, capaz de agregar a oferta dos equipamentos pesados e de polarizar o desenvolvimento econômico. A região foi criada, assim, como uma esfera administrativa e a partir das necessidades do sistema nacional de planejamento.⁹

⁷ Sobre as características da administração de missão e as origens da DATAR, ver Quermonne (1991, cap. 3).

⁸ Montricher cita como exemplos a instalação do porto de Dunquerque e o pólo petroquímico de Nantes-Saint-Nazaire [Montricher, 1995, p. 15].

⁹ A França não conhecia a organização autônoma dos governos locais. Tanto a administração dos departamentos quanto a administração da região são extensões da administração central. Nesse sistema vertical, que só foi flexibilizado durante a década de 1980, cada serviço implantado no âmbito de um departamento ou de uma região era uma extensão da administração central.

Mas, em que pese a construção de uma nova esfera de administração territorial – a esfera regional – durante essa primeira fase, a DATAR enfrentava dificuldades no seio da administração pública. Obstáculos levantaram-se contra a estratégia de “administração por missão”, que exigia esforços de influência e mesmo de intervenção sobre a ação dos diversos ministérios. A ausência de instrumentos coercitivos, seja políticos seja administrativos, dificultava a adoção das estratégias regionais elaboradas pela DATAR por parte dos diferentes organismos da administração pública, tradicionalmente organizados a partir de enfoques setoriais.¹⁰ Ao mesmo tempo, o fato de o planejamento centralizado responder pelas formulações da política regional provocou o crescimento de forte demanda por maior participação – quando não pela simples autonomia – das regiões no processo decisório daquela política pública. Na década de 1980, tais dificuldades tornaram-se incontornáveis e, na esteira de uma reforma do sistema de planejamento, a política regional sofreu radical transformação.

4 EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA PARA A POLÍTICA REGIONAL

Durante a década de 1970, a escassez de recursos passa, progressivamente, a limitar a capacidade de intervenção dos poderes públicos. Ao mesmo tempo, mudanças observadas na economia estimulavam o debate sobre os limites de uma política regional assentada na estratégia de implementação dos chamados pólos de crescimento. As críticas não se limitaram aos aspectos empíricos. Avançaram também em um esforço conceitual visando à superação da teoria dos pólos de crescimento. De fato, a teoria dos pólos de crescimento parte de duas hipóteses complementares.¹¹ A primeira afirma que o desenvolvimento é fruto de fatores autônomos – principalmente o investimento e a demanda por exportação. A segunda valoriza o potencial das relações interindustriais, a partir do qual a instalação de uma ou mais empresas permitiria a atração de outras empresas para a mesma região. Foi a partir dessas duas hipóteses que os governos de grande parte dos países ocidentais começaram a implementar, nos anos 1950, políticas de desenvolvimento regional. O objetivo era viabilizar a implementação de pólos de crescimento regional mediante a instalação de empresas de alto poder de agregação – empresas polarizadoras. Esperava-se, por essa via, que não apenas as empresas, mas todo o tecido econômico regional fosse dinamizado.¹² As políticas de desenvolvimento regional

¹⁰ Um relato das dificuldades da DATAR para influenciar as ações dos ministérios pode ser encontrada em Montricher (1995, p.40).

¹¹ Quanto à teoria dos pólos de desenvolvimento e as políticas públicas que se seguiram, ver Buzelay e Hannequart (1994, cap. 5).

¹² François Perroux foi o principal teórico da teoria dos pólos de crescimento e o grande inspirador da política de desenvolvimento regional naquele país.

tenderam, assim, até o fim da década de 1970, a assentar-se sobre três linhas básicas de ação: atração de empresas de alto potencial de agregação; desenvolvimento de programas de infra-estrutura para reduzir custos de instalação e permitir a ligação da região com o mercado nacional e o internacional; e zoneamento do território e desenvolvimento de programas diferenciados de estímulo ao investimento privado por regiões.

A crítica à teoria dos pólos de crescimento consolidou-se a partir do início da década de 1980. Buscava-se explicar o fato de que, na prática, os efeitos da difusão do crescimento a partir da localização de empresas (em especial das indústrias) não estavam produzindo os impactos esperados. Várias razões foram enumeradas: as empresas potencialmente polarizadoras estariam em geral mais ligadas aos mercados internacionais, o que internaliza de forma limitada, em âmbito local, o processo de crescimento; a ausência de capacidades locais também seria um fator limitador da consolidação de um processo de desenvolvimento regional; os serviços tenderiam a afirmar-se não mais como uma decorrência do crescimento industrial, mas como um vetor autônomo de crescimento econômico; com o desenvolvimento tecnológico, o setor industrial seria cada vez menos capaz de gerar empregos.¹³

As duas hipóteses que sustentavam a teoria dos pólos de crescimento foram, assim, contestadas. De fato, a atividade das grandes indústrias parecia, cada vez menos, ser capaz de estimular o desenvolvimento das regiões deprimidas. A teoria dos pólos de crescimento começa a ser substituída pela noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais para ampliar sua própria capacidade de desenvolvimento.¹⁴ O desenvolvimento local passa a ser, sob esse enfoque, o centro da política regional. Na França, a mudança de paradigma no que se refere à política regional começa a se afirmar em 1982, ano em que entraram em vigor as leis de descentralização. Tais leis fortaleceram tanto a esfera do departamento como a da região, que passaram, pela primeira vez, a contar com alguma autonomia decisória. É quebrado o monopólio da intervenção do governo central. A política regional deixa de ser entendida como um campo de intervenção e passa a ser vista como um processo cujo objetivo é o de “organizar a convergência de ações relativas à valorização do espaço local” [Montricher, 1995, p. 5].

¹³ Sobre as críticas à teoria dos pólos de crescimento, ver Buzelay e Hannequart (1994, cap. 5).

¹⁴ Buzelay e Hannequart (1994, p. 94) chamam a atenção para o fato de que, enquanto a teoria dos pólos de desenvolvimento vinculava o potencial de desenvolvimento regional a uma demanda exterior por produtos locais, a busca do desenvolvimento endógeno concentra-se sobretudo na potencialização da capacidade de oferta da região. Para uma análise da mudança do paradigma da política regional na Europa, ver ainda Bonelli e Brito (1997), que descrevem o avanço das políticas industriais a partir do novo referencial da política regional e relatam a experiência das Agências de Desenvolvimento Regional.

5 A NOVA POLÍTICA REGIONAL NA FRANÇA

Nesse contexto de mudanças, a DATAR deixaria de ser o centro da política regional francesa. Entre 1982 e 1983 foi promulgada uma série de leis de descentralização com o fim de dotar as esferas locais de recursos financeiros e institucionais significativos, transformando-as progressivamente em atores efetivos da política pública, incluindo a política regional. O objetivo dessa reforma era amplo: realizar uma clara divisão de competências (assim como dos recursos correspondentes) entre os quatro níveis da administração: o Estado, as regiões, os departamentos e as comunas. Mas a reforma obteve apenas sucesso parcial. A proliferação de leis nem sempre convergentes, as dificuldades em realizar a divisão de competências e a disputa política que cercava o tema da descentralização acabaram dando origem a uma série de atribuições compartilhadas para as quais se exigia a participação direta ou indireta de vários níveis da administração pública.¹⁵ Mas não há dúvidas de que, no decorrer desse processo, a região teve o seu espaço de atuação ampliado. Atribuiu-se-lhe a responsabilidade pela formulação e implantação da política de organização territorial, assim como pelo desenvolvimento econômico e social de seu território, e reforçaram-se os recursos financeiros sob seu controle.¹⁶

Entre as reformas implementadas naquele período, uma introduziu importantes mudanças no desenvolvimento das políticas regionais naquele país: a reforma no sistema de planejamento nacional. Com a intenção de acompanhar o objetivo geral de descentralização das políticas públicas, a reforma no sistema de planejamento delegou 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. Na prática, tais contratos limitaram-se à esfera da região. O estabelecimento de 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. Nesse sentido, seu objetivo é duplo: articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas.

¹⁵ Uma descrição dos textos legais e uma análise de suas falhas no que se refere à delimitação de competências é encontrada em Chevallier (1993, p. 11-14).

¹⁶ A lei de 1982 realizou de fato a institucionalização das regiões, reconhecendo-as como coletividades territoriais. Esse reconhecimento consolidou-se efetivamente em 1986, quando, pela primeira vez, realizaram-se eleições diretas nessa escala territorial para eleição do Conselho Regional. Assim, as regiões deixaram de ser meras esferas administrativas para se transformarem também em esferas de caráter político.

As inovações introduzidas por tal movimento de reformas, e em especial pelo novo instrumento de planejamento, são de fato significativas. Em primeiro lugar, a formulação de Contratos de Planos Estado-Região implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática.¹⁷ É interessante observar que a implementação e a progressiva ampliação desses contratos não levam à consolidação da pretendida clarificação das competências e da sua repartição entre os vários níveis da administração territorial. Os contratos de planos implicavam, ao contrário, o reconhecimento e a aceitação de competências superpostas a um dado nível territorial e a busca de parcerias entre os diversos centros de decisão afetados. Esse reconhecimento decorre também do princípio jurídico da igualdade entre as “coletividades territoriais”, ou seja, da proibição de todo tipo de tutela entre aquelas coletividades. Assim, a *contractualização* das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritários para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento.

6 O CONTRATO DE PLANO ESTADO-REGIÃO

Os primeiros Contratos de Plano Estado-Região foram assinados em 1984, dando início a um processo de expansão progressiva do planejamento negociado e centrado no espaço regional.¹⁸ A primeira geração dos Contratos de Plano Estado-Região (1984-1988) concentrou seus investimentos principalmente em transportes. Contudo, na segunda geração de contratos (1989-1993), o escopo das ações ampliou-se: além de investimentos em infra-estrutura, foram contempladas as áreas de formação de recursos humanos, desenvolvimento econômico, competitividade das empresas, desenvolvimento social, emprego e solidariedade. A terceira geração (1994-1999) continuou diversificando as ações previstas nos contratos: ao lado dos investimentos tradicionais em transportes, ampliaram-se as intervenções nas áreas de ensino superior, emprego, formação, desenvolvimento local – incluindo meio ambiente, agricultura, pesquisa, apoio a empresas, comunicação, entre outros – e diferenciaram-se os contratos em função do perfil de cada região. Essa geração de contratos aprofundou também a lógica da cooperação em torno do planejamento regional, o que aprimorou o processo de negociação de objetivos e projetos. Os objetivos passaram a ser fixa-

¹⁷ Os Contratos de Plano Estado-Região contam muitas vezes com a participação de outras esferas territoriais, os departamentos e as comunas. Mais da metade dos Contratos de Plano Estado-Região para o período 1994-1999 contaram não só com a assinatura mas também com a participação financeira de departamentos e de comunas. Ver a respeito Isaia (1999, p. 29).

¹⁸ Para a descrição da evolução dos contratos de planos nos baseamos em trabalhos de Isaia (1999) e Montricher (1995).

dos em número limitado e com o apoio dos departamentos e comunas pertinentes. De fato, o processo de ampliação do quadro de contratualização das políticas no contexto de inexistência de relações hierárquicas entre os diversos níveis da administração territorial impôs o avanço no processo de negociação, pois exigia o comprometimento dos departamentos e das comunas para garantir a implementação dos projetos negociados.

Os contratos de plano foram reforçados como instrumentos de política regional pela nova lei de 1995 (“Loi pour l’Amenagement et le Développement du Territoire”).¹⁹ Determinava-se ali que o objetivo da ação pública de cunho regional era “corrigir as desigualdades de condição de vida dos cidadãos ligadas à situação geográfica e às suas conseqüências demográficas”; visaria, pois, “compensar as carências territoriais”.²⁰ Nesse sentido, a política regional deveria ser entendida sobretudo como um mecanismo de coordenação entre as várias políticas: de desenvolvimento econômico, social, cultural, educativa, de meio ambiente, de habitação. Entre as mudanças operadas pela lei de 1995 estão a fusão dos diversos fundos regionais em um fundo único²¹ e o estímulo à cooperação entre comunas e entre regiões, para aumentar a performance de serviços públicos e de serviços de apoio a empresas e ao desenvolvimento rural. Segundo a análise de Montricher, a lei de 1995 representou uma grande novidade, pois trouxe o território concretamente para o centro da atividade de planejamento. A política regional supera definitivamente a fase de injeção de recursos sobre um território. Ela é agora entendida como gestão do território com o objetivo de dinamização do tecido econômico e social local e com profundo impacto sobre a vida da população [Montricher, 1995, p. 55].

De fato, nesse contexto de ampliação dos conteúdos dos contratos de planos, a afirmação da política regional por meio da via contratual implicou uma promoção cada vez mais abrangente da mobilização dos atores locais – institucionais e também sociais – com o processo de desenvolvimento regional, que passou a englobar praticamente todos os aspectos da relação entre o cidadão e o seu território. Serviços, meio ambiente, cultura e informação, educação e formação de recursos humanos foram itens que passaram progressivamente a ser incluídos como parte da política regional, ao lado dos objetivos tradicionais de instalação de equipamentos e infra-estrutura.

Contudo, em que pese o seu caráter democratizante e integrador, o processo de descentralização e contratualização das políticas públicas introduziu novos problemas ao desenvolvimento das políticas regionais e induziu a críticas quanto à eficácia do contrato de plano como instrumento de política pública. Um primeiro problema

¹⁹ Sobre a lei de 1995, ver Montricher (1995, cap. 2 e 3).

²⁰ Citado por Montricher (1995, p. 14).

²¹ Foi criado o “Fund National D’Aménagement et de Développement du Territoire”.

apontado pelos críticos dizia respeito a certa perda do objetivo de harmonização territorial que marcava até então as políticas regionais na França. A tendência à territorialização das políticas públicas pela via dos contratos de plano poderia acabar por tornar secundário o objetivo da promoção de maior igualdade entre regiões.

A tendência observada de ampliação dos conteúdos dos contratos de plano também tem sido denunciada por certos avaliadores. Segundo estes, ao invés de propiciar a “cooperação racional” entre os atores e a coerência da intervenção pública, tais contratos estariam levando à produção de um conjunto pouco coerente de objetivos e de responsabilidades. Nesse sentido, acusam-se os contratos de plano de contradizerem o objetivo principal das leis de descentralização, ou seja, o de repartir claramente as competências entre o Estado e as demais esferas de administração territorial, com graves conseqüências para o adequado desenvolvimento das políticas públicas: a ampliação excessiva do campo de intervenção dos contratos de plano, a fragmentação dos recursos e a expansão excessiva dos “financiamentos cruzados” (multiplicação de fontes de financiamento para um mesmo projeto), a indefinição das responsabilidades de cada parte e o obscurecimento dos objetivos da ação concertada.²² Os defensores da descentralização criticam especialmente tais contratos pelo fato de deixarem uma grande margem de manobra às autoridades do governo central, que não dispõem de nenhum limite ou objetivo pré-fixado à alocação dos recursos senão o da própria negociação.

Tais críticas fizeram-se bastante presentes durante a fase de elaboração dos novos contratos de plano, em 1999. Sugeriu-se que a progressiva ampliação de objetivos observada entre o período 1984/1994 deveria ser substituída pela procura de maior seletividade das ações previstas. A seletividade teria por objetivo explicitar prioridades comuns e fortalecer a coerência da intervenção dos diferentes atores públicos no que tange aos objetivos comuns. Contudo, o governo não se desviou do caminho que vinha sendo trilhado, ou seja, da ampliação do escopo da política contratualizada. Defendendo uma intervenção ampliada, o ministro do “aménagement du territoire” e do meio ambiente afirmaria que

“a inscrição de um número importante de setores (nos Contratos de Plano Estado-Região) não é sinal de uma ausência de estratégia na medida em que, se essas ações não forem realizadas no âmbito do contrato, elas o serão fora do seu campo. A participação de um grande número de setores seria, assim, ao contrário, a marca de um esforço da administração em coordenar uma parte crescente de sua ação incluindo-a dentro de uma estratégia conjunta”.²³

²² Uma avaliação recente das dificuldades operacionais observadas nos contratos de plano pode ser encontrado no Relatório “L’État et les Contrats de Plan Etat-Région”, Cour des Comptes, rapport public, 1999 (acessível pela Internet, site www.ccomptes.fr).

²³ Réponse de la Ministre de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement [Cours de Comptes, 1999, p.17].

De fato, vários fatores continuam jogando a favor da manutenção e mesmo da ampliação dos contratos de plano. Os defensores dos contratos continuam enfatizando a necessidade de centralizar a ação pública a partir da região dotando-a de centralidade, seja como ator, seja como espaço de intervenção tendo em vista o desenvolvimento. O reconhecimento de que a nova fase da economia mundial produz amplos e diferenciados impactos sobre as regiões reforçaria a necessidade de deslocar o controle do processo de desenvolvimento para o nível da região. Isso não implicaria a exclusão dos outros níveis administrativos, inclusive o da União Européia, mas, ao contrário, aguçaria a necessidade de sua associação em torno de objetivos comuns, o desenvolvimento endógeno das regiões.

As críticas dirigidas ao excesso de margem de manobra do Estado e das elites políticas sobre os processos de negociação que desembocam nos contratos de plano têm sido respondidas com um esforço de implantação de critérios objetivos na alocação de recursos. Um exemplo é dado pela mudança nos padrões de distribuição dos recursos. Desde 1984, os critérios de cálculo da contribuição do Estado aos Contratos de Plano Estado-Região seguiam uma regra implícita que garantia a contrapartida dos gastos realizados pelas regiões. Dessa forma, os recursos aportados pelo Estado acompanhavam os esforços financeiros realizados por cada região, o que fazia que as regiões favorecidas fossem aquelas que realizavam maiores dispêndios e não aquelas cujas necessidades fossem maiores. Em 1993 o governo procurou instituir critérios objetivos de alocação regional de seus recursos para privilegiar as regiões mais carentes. Foram escolhidos os seguintes índices: taxa de desemprego, variação do emprego e potencial fiscal por habitante. Tais critérios permitiriam visualizar as desigualdades regionais e, ainda, compensá-las por meio de aportes de recursos do Estado central.

Assim, as reformas na sistemática dos contratos de plano buscam garantir sua eficácia e validar sua operação como o instrumental mais adequado ao estabelecimento de compromissos entre interesses diferentes em torno de escolhas negociadas. Eles permitiram o estabelecimento de um compromisso real entre diferentes atores em torno de um projeto comum e a busca de maior coerência da ação pública sobre um mesmo território.

7 AS REFORMAS RECENTES E OS NOVOS CONTRATOS DE PLANO ESTADO-REGIÃO

Uma nova geração de Contratos de Plano Estado-Região foi elaborada durante o ano de 1999 e suas assinaturas realizaram-se no decorrer do ano 2000.²⁴ Contudo, o processo de elaboração de tais contratos foi antecedido por reformas tanto na lei de

²⁴ Notícias sobre as assinaturas dos novos Contratos de Plano Estado-Região podem ser encontradas nas últimas edições da publicação "La Lettre de la DATAR" (periódico acessível pela Internet, site www.datar.gouv.fr).

“aménagement du territoire” como na regulamentação de elaboração dos contratos de plano. A primeira modificação foi introduzida em 1998 pelo primeiro-ministro Lionel Jospin.²⁵ Com o objetivo de ampliar a mobilização local em torno dos programas de desenvolvimento, determinou-se a divisão dos contratos de plano em dois setores distintos. O primeiro, denominado componente regional, refere-se ao desenvolvimento macrorregional e engloba os projetos de desenvolvimento do espaço regional como um todo. O segundo, chamado componente territorial, refere-se a projetos de desenvolvimento local – nesse âmbito, poderiam ser elaborados contratos de plano de cunho restrito, centrados seja em centros urbanos, seja em aglomerações urbanas, ou mesmo em um conjunto específico de comunas ou departamentos reunidos voluntariamente em uma comunidade de interesses.

Com o fim de aprofundar a nova estratégia anunciada em 1998, o governo elaborou uma nova lei, a “Loi pour l’Amenagement et le Développement Durable du Territoire” – LOADDT, votada pelo Parlamento em junho de 1999 –, a chamada Lei Voynet. Se os objetivos gerais da ação sobre o território não são inovadores,²⁶ a nova lei modifica em substância a forma de realização da política regional e, em consequência, seus objetivos específicos. A prioridade anunciada em cada região é “valorizar os recursos mais do que compensar os déficits”, e a estratégia para a sua realização é a mobilização não a partir dos diferentes níveis administrativos, mas sim de espaços territoriais que emergirão da organização dos interesses sociais locais. Dois novos espaços territoriais são previstos para enquadrar a emergência dos atores locais: a “sub-região”²⁷ e a “aglomeração”. A “sub-região” é definida pela nova lei como “nem uma nova escala administrativa nem uma nova coletividade territorial”; ela se definiria como um território constituído por um conjunto de comunas que deliberassem formalizar entre si e com o Estado um contrato em torno de um projeto comum de desenvolvimento econômico. Para poder realizar um contrato de plano com o Estado, a “sub-região” já deve estar constituída.

São três as maneiras de instituir uma “sub-região”: constituir um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria”; constituir um “grupo de interesse público de desenvolvimento local”; ou constituir um “sindicato”. Para ser reconhecida, a “sub-região” deve ainda elaborar uma “carta de desenvolvimento”. As “aglomerações”, por sua vez, são espaços territoriais constituídos a partir de áreas urbanas, consideradas “único espaço possível” para a realização de

²⁵ Circular de 31 de julho de 1998, reproduzida por Isaia (1999, anexo III, p. 122-126).

²⁶ “Nossos objetivos são claros: favorecer a igualdade de chances entre os territórios sem limitar-se à igualdade fiscal; estimular o desenvolvimento local não só por discriminações positivas ligadas a zonas, mas também por meio do financiamento de projetos e garantindo que tais aportes não favoreçam sempre as coletividades mais ricas; criar novos empregos”. Dominique Voynet (1999, p. 3), *Ministre de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement*.

²⁷ O termo usado na lei é “pays”. Para evitar confusões preferimos, contudo, não usar a tradução literal, utilizando o termo “sub-região”.

políticas de “localização de atividades industriais ou comerciais ou ainda uma política social e de reabsorção de fatores de exclusão” [Voynet, 1999, p.13]. As “aglomerações” definiriam-se como áreas urbanas-com mais de 50 mil habitantes, podendo englobar uma ou várias comunas. Para ser reconhecida e poder assinar um contrato de plano, a “aglomeração” deve constituir-se em um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria”.

Dessa forma, observa-se que o planejamento regional abre-se formalmente para uma prática inovadora, a “recomposição do território”. Pela primeira vez o desenvolvimento dos territórios busca ultrapassar as esferas de administração territorial, promovendo a constituição de novos territórios como base para o planejamento do desenvolvimento regional. A proposta de “recomposição do território” propõe uma organização a partir da iniciativa local e visa impulsionar um projeto de desenvolvimento local, associando a ele as políticas públicas e os investimentos públicos dos diversos níveis de governo. Até então, a política regional na França compreendia essencialmente ações de grande alcance que visavam atingir um amplo espaço territorial delimitado pelas divisões político-administrativas. As mudanças realizadas pelo novo instrumento legal possibilitam, ao contrário, a emergência de novos espaços (cidade, aglomerações urbanas e sub-regiões) como adequados à formulação de projetos específicos de desenvolvimento e como suscetíveis de contratos de plano particulares. Busca-se ainda ultrapassar os limites da negociação institucional entre administrações e fortalecer o envolvimento da sociedade local com o processo de planejamento. Prevê-se que os contratos de plano tanto no âmbito de “sub-região” como no de “aglomeração” contarão com a participação de um conselho de desenvolvimento que agrupará os atores econômicos e sociais do novo território.

Na verdade, a reforma propõe mais que uma nova territorialização da política regional. Junto com o estímulo à democracia participativa, é o próprio conceito de região como base da política pública que está sendo alterado. Provoca-se, com o apoio de um projeto de desenvolvimento local endógeno e de um diagnóstico que enfatiza o impacto regional diferenciado do processo de globalização da economia mundial, não o reforço de regiões no sentido histórico e identitário do termo, mas, ao contrário, a sua desorganização. A organização de novas regiões é uma proposta que visaria realizar uma dupla adequação. De um lado, procura-se fortalecer as identidades locais como forma de garantir a coesão social ameaçada pelo processo de desregulamentação dos mercados e desorganização do mercado de trabalho. De outro lado, procura-se fortalecer as regiões a partir da busca de identidade no processo de globalização da economia. Nesse sentido, encontrar um lugar para as regiões no contexto da economia europeia e, por seu intermédio, no da economia mundial é uma das grandes preocupações da nova política regional francesa.

O que está em debate são, sobretudo, as características que vêm marcando o processo recente de crescimento econômico. A nova reforma baseia-se no reconhecimento de que o ritmo do crescimento econômico não é capaz, por si, de afastar os riscos introduzidos pelo processo de globalização para o desenvolvimento das economias regionais e sub-regionais. O aumento da competição econômica e da desregulamentação da economia que tem acompanhado o crescimento da economia francesa nos últimos anos vem agravando a tendência à concentração das atividades econômicas nos grandes centros urbanos. De outro lado, o crescimento da concorrência poderá vir a representar uma fragilização ainda maior de diversas economias regionais se não for acompanhado de um estímulo à diferenciação entre regiões. O desenvolvimento endógeno e ao mesmo tempo integrado à economia européia e mundial é, assim, o objetivo estratégico da política regional. Nesse sentido, a reforma da política regional propõe ao mesmo tempo novo tratamento do espaço territorial e maior articulação entre os diversos instrumentos de planejamento regional. Os contratos de plano para centros urbanos, para “sub-regiões” e para “aglomerações” são instrumentos que integrarão a nova geração de contratos em seu componente territorial, ao qual estará vinculado um envelope financeiro específico.²⁸

A elaboração dos atuais Contratos de Plano Estado-Região aprofundou a trajetória das gerações anteriores de contratos, o que ampliou o conjunto dos atores envolvidos e buscou amplificar os consensos possíveis em torno dos objetivos.²⁹ A estratégia de elaboração dos contratos de plano para o período 2000/2006 procurou atender às seguintes preocupações: ampliação do campo da contratualização com a inclusão de novos ministérios e novas ações; instituição de unidade de ação dos ministérios envolvidos; reconhecimento do desenvolvimento dos territórios como objetivo estratégico maior dos contratos; reconhecimento de que a inteligência é a “matéria primeira” do país; priorização das regiões menos favorecidas nas gerações anteriores de contratos; reforço da parceria financeira entre regiões e Estado; reequilíbrio do investimento em transportes [DATAR, 1999, p.2].

Ao mesmo tempo em que se procura aumentar a compatibilidade entre os Contratos de Plano Estado-Região e os contratos em escala sub-regional, procura-se aumentar a compatibilidade entre eles e a política regional européia. Nesse sentido, o período de validade dos contratos foi alterado com o intuito de compatibilizá-los com a execução dos fundos europeus. Com o objetivo estratégico anunciado de promover a complementaridade entre os instrumentos de intervenção nacionais e os europeus, a França tem buscado a integração do seu instrumento nacional, o contrato de plano, com o instrumento europeu – o Documento Único de Programação

²⁸ Visando orientar a elaboração de contratos de “pays” e de “aglomeração”, foram recentemente criados os seguintes sites na Internet: www.etd.asso.fr e www.agglo.org.

²⁹ No que se refere à elaboração dos novos Contratos de Plano Estado-Região, ver Isaia (1999, cap.2).

(DOCUP).³⁰ Como afirmou o atual primeiro-ministro em circular dirigida aos responsáveis pelo processo de elaboração dos contratos para o período 2000/2006, “os contratos de plano Estado-região e os documentos únicos de programação (DOCUP) da comunidade europeia deverão, em plena coerência mas sem confusão, ser os instrumentos de uma estratégia única”.³¹

Os fundos estruturais europeus têm participado do financiamento de programas e ações previstos em diversos contratos de plano.³² Segundo Isaia (1999, p. 44), para o contrato de plano da região de Loire para o período 1994/1999, os recursos provenientes dos fundos estruturais europeus referentes aos objetivos regionais representam uma soma igual a 90% dos recursos aportados pelo Estado e a 130% da dotação da região.³³ Para o período 1994/1999, 24,8 milhões de franceses estavam concernidos pelos objetivos 2 e 5b da União Europeia. Reforma recente levada a cabo pela Comissão Européenne substituiu para o período 2000/2006 os antigos objetivos 2 e 5b por um novo objetivo 2.³⁴ Esse novo objetivo 2 visa à reconversão econômica e social de regiões que enfrentam “dificuldades estruturais”. São assim classificadas as zonas em declínio industrial, zonas rurais em declínio, zonas de pesca em declínio e áreas urbanas em dificuldade. A população francesa concernida pelo novo objetivo regional reduziu-se para 18,7 milhões de pessoas, ou seja, uma diminuição de 24% da população anteriormente englobada. Não resta dúvida, entretanto, de que os fundos europeus atingem parcela expressiva do território e da população francesa.

³⁰ Tal demanda de articulação foi facilitada na medida em que a nova regulamentação referente aos DOCUP fez crescer a responsabilidade dos Estados membros da União Europeia no que se refere à sua gestão e controle. Sobre o conteúdo, programação e negociação dos DOCUP na França para o período 2000-2006, ver circular de 3 de janeiro de 2000, do “Ministre de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement” (documento acessível pela Internet, site www.datar.gouv.fr).

³¹ Circular de 31 de julho de 1998, reproduzida por Isaia (1999, anexo III, p. 122).

³² O FEDER, como os demais fundos estruturais europeus, atua em estreita cooperação com os governos dos países membros. Mesmo a parte dos recursos financeiros direcionados à realização da política regional comunitária (ou seja, aquela percentagem dos recursos dirigidos à realização dos objetivos da própria CE) deve atuar como um complemento ao esforço dos governos nacionais. Para uma descrição e análise dos fundos estruturais europeus, seus objetivos e formas de atuação, ver Gomes (1997, cap. 5).

³³ Entre os seis objetivos prioritários dos fundos estruturais, os objetivos nºs 1, 2, 5b e 6 referem-se à política regional europeia: objetivo 1) promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões em atraso de desenvolvimento; objetivo 2) reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial; objetivo 5b) promover o desenvolvimento rural facilitando o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais; objetivo 6) promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com uma densidade populacional extremamente reduzida. A França era beneficiária dos fundos estruturais apenas no que se refere aos objetivos 1, 2 e 5b.

³⁴ Sobre o novo objetivo 2, ver “La Lettre de la DATAR”, nº 167, 1999, p. 6.

8 CONCLUSÃO

A evolução da política de desenvolvimento regional francesa foi contínua ao longo de sua história. Substituindo paradigmas e instrumentos tradicionais pela busca de caminhos sustentados de desenvolvimento regional, a França tem procurado atualizar e fortalecer a região como espaço prioritário da intervenção pública. Durante a década de 1990, as mudanças foram particularmente importantes. Inovou-se tanto no que diz respeito aos instrumentos quanto aos objetivos da política regional: reconheceu-se a possibilidade de emergência de novos espaços territoriais como base para a elaboração de programas de desenvolvimento; buscou-se com ênfase a articulação das intervenções públicas em um mesmo espaço territorial e a promoção da cooperação público-privada; substituiu-se o objetivo do crescimento econômico pelo objetivo do desenvolvimento endógeno. A responsabilidade dos governos locais e regionais tem sido cada vez mais enfatizada, inclusive no que se refere à mobilização e à gestão dos instrumentos europeus de política regional.

Todas essas modificações têm como fundamento o reconhecimento de que a dinamização da economia mundial e seus impactos nas economias nacionais e mesmo regionais não têm introduzido cenários positivos para o desenvolvimento equilibrado das diversas parcelas do território nacional. Ao contrário, o crescimento das disparidades regionais tem se reafirmado como cenário futuro, caso não haja intervenção decidida dos governos que transforme a questão regional em objetivo prioritário das políticas públicas.

Nesse sentido, os desafios colocados pelos impactos regionais do processo de globalização da economia não parecem ser menores para o Brasil que para a França. Ao contrário, a grande fragilidade das economias periféricas no espaço nacional brasileiro parece demandar uma intervenção ainda mais decidida da parte dos poderes públicos no sentido de priorizar a questão regional. A promoção das economias regionais e a integração das coletividades locais demandam também no Brasil a implementação de estratégias e instrumentos inovadores de ação pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONELLI, Régis e BRITO, Adriana. *Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 492).
- BUZELAY, Alain e HANNEQUART, Achille. *Problématique Régionale et Cohésion dans la Communauté Européenne*. Paris: Economica, 1994.
- CHEVALLIER, Jacques. Les Competences Regionales. In: *Les Politiques Regionales*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- COULBOIS, Pierre e JUNG, Jacques. *Aménagement du Territoire: une méthode*. Paris: Documentation Française, 1994.
- COUR DE COMPTES. *L'État et les Contrats de Plan Etat-Région*. Paris: Rapport Public, 1999.
- DATAR. Tout ce qu'il Faut Savoir sur la Loi Voynet. In: *La Lettre de la Datar*, n. 167, suplemento, 1999.
- GALVÃO, A. C. Quem Dá Mais? In: *Política de Desenvolvimento Regional Brasileira e Européia*. Unicamp, 2000. mimeo
- GALVÃO, Antônio Carlos e VASCONCELOS, Ronaldo. *Política Regional à Escala Sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional*. IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 665).
- GOMES, Gustavo M. *Desenvolvimento e Política Regional na União Européia*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 483).
- ISAIA, Henri. *L'Évaluation des Nouveaux Contrats de Plan Etat-Région*. Paris: LGDJ, 1999.
- MONTRICHER, Nicole. *L'Aménagement du Territoire*. Paris: La Découverte, 1995.
- QUERMONNE, Jean- Louis. *L'appareil Administratif de L'Etat*, cap. 3. Paris, Seuil, 1991.
- SILVA, Carla M. S. Política de Desenvolvimento Regional na União Européia: o que podemos aprender? In: *Revista do BNDES*, v. 7, n.14, p.125-144, dez.2000.
- VOYNET, Dominique. Tout ce qu'il Faut Savoir sur la Loi Voynet. In: *La Letre de la DATAR*, suplemento ao n. 167, p.3, 1999.
-