



## Oficina de Avaliação da Cooperação Brasil/União Europeia em Política Regional

Brasília-DF, 21 e 22 de julho de 2010  
Hotel San Marco

# Relatório Final

## **Relatório Final sobre a Oficina de Avaliação da Cooperação Brasil / União Europeia em Política Regional**

A Oficina de Avaliação da Cooperação Brasil / União Europeia em Política Regional, realizada em Brasília entre 21 e 22 de julho de 2010, contou com a participação de representantes de instituições brasileiras e europeias parceiras na cooperação técnica em política regional, reunidos para proceder à avaliação dos resultados da primeira etapa dessa cooperação<sup>1</sup>.

A parceria entre o governo brasileiro e a União Europeia (UE) na área de desenvolvimento regional teve como marco inicial a realização, em 2006, do Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil”. No ano seguinte, ganhou envergadura com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre as partes, cujo objetivo principal era a promoção de intercâmbio de experiências institucionais e acadêmicas no campo do desenvolvimento regional e territorial.

Desde então, a parceria firmada vem ganhando amplitude e consistência por meio da realização de um amplo conjunto de atividades, as quais contribuem não apenas para o aprimoramento do desenho institucional como também para o adensamento técnico das políticas regionais brasileiras e europeias, concretizando, assim, o objetivo precípua do acordo estabelecido.

Nesse contexto, as equipes do Ministério da Integração Nacional (MI) e da Diretoria Geral para Política Regional (DGRégio) incluíram no Plano de Ação de 2010 a realização desta oficina de trabalho, com o propósito de avaliar as ações desenvolvidas no âmbito de cada eixo prioritário<sup>2</sup> da Cooperação Brasil/União Europeia em desenvolvimento regional e de discutir propostas para o programa de trabalho 2011.

---

<sup>1</sup> Ver programação e lista de participantes da Oficina em anexo.

<sup>2</sup> Eixos prioritários definidos no Plano de Trabalho 2009 da Cooperação BR/UE em Políticas Regionais: I) Capacitação; II) Projeto-piloto com a Guiana Francesa sobre gestão regional; e III) Intercâmbio entre Territórios.

Em conformidade com esses objetivos, a oficina foi organizada em torno de seis painéis temáticos, precedidos por uma cerimônia de abertura. Representantes de instituições brasileiras e europeias revezaram-se na apresentação de temas referentes à agenda de cooperação Brasil-UE, e no último painel foram discutidas propostas iniciais para o programa de trabalho 2011, além da proposição de encaminhamentos sobre os assuntos tratados.

A cerimônia de abertura foi conduzida pelo Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional (MI), Sr. Henrique Villa, e pelo Chefe da Unidade de Comunicação, Informação e Relacionamento com outros países da DGRegio (UE), Sr. Raphael Goulet. Ambos teceram considerações sobre o tema em pauta, introduzindo elementos relevantes para as discussões posteriores.

O Sr. Raphael Goulet ressaltou a importância da avaliação como prática contínua para o desenvolvimento das competências necessárias frente ao desafio de promover o desenvolvimento regional, além do indispensável apoio técnico para fortalecer as políticas regionais. Citou diversas experiências resultantes dos 2 últimos anos de cooperação, assinalando o êxito na maioria das ações empreendidas, concluindo que os dois objetivos do Memorando de Entendimento Brasil-UE foram atingidos com louvor. Quanto ao futuro da cooperação, reconheceu imprevisibilidades advindas de duas circunstâncias: i) fim do aporte de recursos oriundos do Parlamento Europeu para apoio à Cooperação a partir de 2011; e ii) iminente troca de governo no Brasil, o que implica a atual ausência de condições políticas para traçar definições precisas sobre ações vindouras.

O Secretário Henrique Villa destacou a importância da cooperação para o MI e para o Governo Federal, enfatizando a relevância do objetivo da oficina — avaliar os caminhos da cooperação. Ao apresentar a programação do evento, assinalou que o conhecimento do estado da arte da cooperação serve como legado para que o próximo governo brasileiro possa arbitrar sobre os passos seguintes dessa associação. Em seguida, discorreu a respeito do processo inicial de construção da parceria, em 2006, até o momento atual, de agregação de novos parceiros por meio do Projeto Diálogos Setoriais (gerenciado pelo MPOG), o que chamou de alargamento da cooperação. Relatou o fato de

que avaliadores independentes consideraram a cooperação um sucesso, o que, a seu ver, deve-se aos seguintes fatores: i) amplo comprometimento da equipe do MI no trabalho da cooperação, inclusive do Sr. Ministro da Integração Nacional V; ii) existência de recursos financeiros em quantidade suficiente para o processo; e iii) *modus operandi* do trabalho, com destaque para o Plano de Ação, instrumento cuja adoção revelou grande eficácia. Por fim, citou a impossibilidade de se estabelecer metas para o governo que se avizinha, mas sugeriu a realização de um *workshop* em março do próximo ano para atender a esse propósito.

O primeiro painel, *Balanco Geral da Cooperação Brasil / União Europeia*, consistiu no relato sobre o histórico da cooperação, com a apresentação das atividades desenvolvidas e o exame de seus resultados no contexto da parceria instituída. O Sr. Henrique Villa traçou um quadro simultaneamente retrospectivo e prospectivo, pontuando desafios e perspectivas. Concluiu registrando a importância e liderança do Sr. Ronald Hall, Diretor do DG-Regio/UE, no decurso do trabalho.

O segundo painel, intitulado *Relato e Avaliação dos Eventos de Capacitação*, concentrou-se na apresentação do Sr. Ubajara Berocan sobre os eventos de capacitação realizados entre os anos de 2009 e 2010 (incluindo a oficina ora relatada). No total, foram 5 oficinas de trabalho e 2 seminários internacionais dedicados a variados temas, cujo ponto convergente é o desenvolvimento regional. Assuntos como gestão de políticas regionais; governança e desenvolvimento institucional; ciência, tecnologia e inovação; articulação de políticas no território, entre outros, compuseram a pauta dos trabalhos de capacitação. Esses eventos contaram com a participação de ampla gama de instituições e atores sociais brasileiros e europeus, e traduzem a importância do processo de capacitação, cuja centralidade é definida desde o início da Cooperação Brasil-UE.

Ainda no segundo painel, o Sr. Ronald Hall traçou um breve quadro da situação atual do bloco europeu, ressaltando os desafios a serem enfrentados no âmbito das desigualdades regionais. Em primeiro lugar, citou a importância dos diálogos mantidos entre a UE e o Brasil e também entre a UE e outros países para o aprofundamento de relações de confiança e parcerias econômicas. Mencionou o grande interesse por parte de

vários países no modelo de intercâmbio de informações adotado pela UE. Ponderou que a UE não está tão integrada como o Brasil e que não dispõe de um grande orçamento destinado a políticas de desenvolvimento regional. Adicionalmente, destacou a grande ênfase que tem sido dada na UE ao tema da qualidade dos gastos públicos, assunto que merece indispensável debate político. Citando a atual crise econômica na UE, mencionou os prováveis questionamentos que recairão sobre as políticas regionais. Na discussão sobre a próxima “PNDR” europeia, alguns dos tópicos debatidos são: i) zoneamento territorial; ii) capacitação institucional/governança; e iii) cooperação transfronteiriça. Sobre este último item, relatou a pretensão de serem desenvolvidas grandes áreas de cooperação na UE, a exemplo das áreas de cooperação dos Estados Bálticos e do Rio Danúbio. Encerrou sua fala com a seguinte indagação: até onde queremos ir, no Brasil, com os programas integrados de desenvolvimento regional?

No terceiro painel, *A Experiência do Programa Intercâmbio dos Territórios*, o Sr. Marcelo Moreira apresentou o programa em pauta, cujo objetivo é a troca de experiências entre produtores e atores sociais brasileiros e europeus sobre o desenvolvimento de cadeias produtivas e políticas de desenvolvimento regional. A concepção desse intercâmbio prevê sua realização em 2 etapas. Na primeira, que ocorreu no fim do ano passado, comitivas de 5 mesorregiões<sup>3</sup> brasileiras visitaram territórios europeus específicos para conhecer seus setores produtivos. Várias atividades foram realizadas durante essas visitas, tais como apresentação de trabalhos, participação em oficinas, visitas técnicas, entre outras. Foram apresentados os resultados decorrentes desse intercâmbio em 2 mesorregiões integrantes das comitivas — Bico do Papagaio e Chapada do Araripe. A segunda etapa do intercâmbio está programada para os meses de setembro e outubro próximos, quando comitivas de outros territórios prioritários da PNDR irão à Europa com o objetivo de conhecer APLs selecionados.

Complementando o segundo painel, o Sr. Raphael Goulet assinalou a oportunidade ímpar para a UE de estar envolvida no processo de revisão e avaliação proporcionado pela Oficina. Apontou a necessidade de ultrapassar o ponto de vista

---

<sup>3</sup> As comitivas eram das seguintes mesorregiões: Águas Emendadas, Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Grande Fronteira do Mercosul e Vales do Jequitinhonha e do Mucuri.

setorial e refletir sobre como acontece o desenvolvimento regional em termos de política regional. Esse foco implica o trabalho conjunto de diversos atores, a exemplo do que vem acontecendo na cooperação entre o Brasil e a UE. Tratando especificamente do Programa Intercâmbio dos Territórios, avaliou o enriquecimento provindo das visitas para estudos, uma vez que ampliam o diálogo, permitindo que a interlocução existente entre os setores públicos do Brasil e da UE seja estendida a outros atores sociais. Por fim, fez duas recomendações: i) qualificar as visitas de forma a privilegiar questões relativas à gestão e à governança regional, dando menor ênfase a questões produtivas relacionadas a setores ou APLs selecionados; e ii) encontrar o equilíbrio entre as experiências do Brasil e do bloco europeu para que nosso país possa se beneficiar mais desse intercâmbio.

O quarto painel, *A Política Regional Europeia: lições para o Brasil?*, consistiu na exposição de um trabalho acadêmico sobre desenvolvimento regional, mais notadamente sobre as possibilidades apresentadas pela experiência da UE para o aprendizado brasileiro nesse campo. O Sr. Vitarque Coelho iniciou sua fala registrando que a PNDR representa o revigoramento da temática territorial do desenvolvimento na agenda brasileira de políticas públicas. Entretanto, sua implementação segue comprometida em função da inadequação dos seus instrumentos de execução, seja do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) poderá constituir importante instrumento para a materialização dos objetivos da PNDR e a proposta de reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional (PEC 31-A, de 2007) prevê a criação do Fundo. No entanto, não se avançou nisso, pois a PEC ainda não foi apreciada. Comparando o Brasil e a UE, relata que ambos têm problema e diagnóstico comuns. Ou seja: para o problema das desigualdades regionais, ambos reconhecem que não são suficientes as soluções do mercado, sendo imprescindível a atuação imperativa do poder público. Assinala que a política regional do bloco europeu não é apenas compensatória, mas uma política de coesão.

O Sr. Vitarque registra que seu trabalho tem uma provocação central sintetizada na seguinte pergunta: por que a política regional não avança, ou avança muito lentamente no Brasil? Para respondê-la, aponta como uma questão relevante entender porque a UE tem

conseguido lograr a materialização dos seus dispositivos legais em matéria de desenvolvimento regional e o Brasil ainda não. Sua hipótese é a de que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento pode explicar a aparente paralisia da política regional no Brasil. É a partir da política nacional que as demais políticas, regionais, temáticas e setoriais, podem encontrar o arcabouço político necessário à sua formulação e execução. A seu ver, a UE possui um projeto supranacional de desenvolvimento que se traduz nas Orientações Estratégicas Comunitárias. Ademais, é um projeto supranacional que convida à formulação de projetos nacionais e regionais de desenvolvimento, que convergem em uma lógica comum de intervenções, coordenadas desde o nível comunitário, em parceria com os Estados-Membros e regiões. Assim, uma lição da política regional europeia para o Brasil é a de que a existência de uma política (supra) nacional possibilita a articulação de políticas regionais em diversos níveis, de fundamental importância para os objetivos de coesão econômica, social e territorial. Ao contrário, no Brasil, dada a ausência de uma efetiva política nacional de desenvolvimento, como eixo aglutinador e articulador de ações, vigoram a guerra fiscal entre os estados e municípios, as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados, além da fragmentação/descoordenação das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Arrematou com a afirmação de que a proposta de reforma tributária e de criação do FNDR representa um singular momento para a redefinição do pacto federativo brasileiro e para a discussão do projeto nacional de desenvolvimento.

Ao fim do quarto painel teve início a sessão de debates. A fala inicial do Secretário Henrique Villa, convocando a todos a uma avaliação crítica e sem constrangimentos, favoreceu o clima espontâneo e franco dos aportes do plenário. O público presente foi extremamente participativo, interagindo com perguntas e sugestões pertinentes e criativas, o que contribuiu para o enriquecimento das discussões. As intervenções situaram-se em torno dos fatores que desestimulam ou, ao contrário, favorecem o processo de desenvolvimento regional brasileiro. Entre os primeiros, pontuaram-se aspectos como a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento e de prioridade política para o tema do desenvolvimento regional no Brasil; a fragilidade do instrumento

que institucionalizou a PNDR, seja pelo seu aspecto legal (decreto e não lei), seja pelo texto final aprovado, o qual exclui aspectos importantes da versão original da Política; a dificuldade do trabalho em uma perspectiva multiescalar como proposto pela PNDR, entre outros. A contraparte está representada pelas conquistas obtidas no trabalho de cooperação; importância do processo de capacitação realizado; ampliação dos diálogos por meio do envolvimento de novos parceiros; possibilidade de aprendizado mútuo entre as mesorregiões brasileiras; envolvimento e dedicação dos parceiros para o sucesso da cooperação etc.

O quinto painel, *Diálogos Intersetoriais: OCDE, MDIC, Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil/UE e TCU*, foi conduzido pelo Sr. Paulo Pitanga, que versou sobre o tema de forma ampla, abarcando, entre outros, aspectos como o envolvimento da SDR/MI na revisão do trabalho de cooperação feito com a DGRegio; o processo de construção de parcerias; o interesse da OCDE na aproximação com países emergentes; a parceria entre a SDR/MI e a OCDE concretizada por meio da elaboração de um estudo sobre governança para política regional; a importância da definição de objetivos concretos para cada ação empreendida no âmbito dos Diálogos Intersetoriais, cujo resultado seria um relatório com proposições para balizar trabalhos futuros.

O sexto e último painel, *Propostas para o Programa de Trabalho 2011*, abordou o futuro da Cooperação Brasil - UE, destacando possíveis áreas de atuação conjunta. Inicialmente o Sr. Ramon Sanchez fez uma rápida avaliação das atividades já realizadas no âmbito da cooperação, para, em seguida, sugerir possíveis desdobramentos dessa parceria. Para o programa de trabalho de 2011, assinalou a importância de incorporação de novos atores, além do MI e da DGRegio, tais como ministérios setoriais, atores regionais e locais etc. Acrescentou a proposta de transição entre ações mais gerais para atividades mais específicas, a exemplo de programas de formação e visitas de estudo. Quanto aos temas a serem tratados, a recomendação é a mesma: migrar de enfoques mais gerais para questões técnicas específicas, como monitoramento, controle, auditoria. No programa de trabalho 2012-2015, outra vez surge a recomendação de inaugurar parcerias, nas quais novos atores venham a desempenhar papéis mais relevantes e haja



participação significativa de outros ministérios, instituições acadêmicas e entidades vinculadas à DGRegio (EUROSTAT, AIDCO, RELEX). A participação desses novos atores mostra-se essencial tanto por motivos técnicos como por razões financeiras. No que se refere a atividades futuras, a prioridade deve ser dada a ações de apoio técnico (um novo modelo de gestão), à difusão da informação, à multiplicação dos beneficiários e ao aproveitamento dos resultados dos estudos em curso ou finalizados. Propôs novos temas — cooperação transfronteiriça, sistemas de inovação regional — e novos tipos de cooperação além da bilateral, como a cooperação triangular ou regional.

Citando as várias ações em curso, o Sr. Ramon Sanchez assinalou 3 eixos temáticos. O primeiro, estudo intitulado “revisão territorial do Brasil”, objetiva melhorar a eficiência do planejamento e execução de políticas tendo em vista o alcance do desenvolvimento socioeconômico sustentável. Para atender a esse propósito, trabalhos têm sido elaborados, entre eles um diagnóstico das políticas para reforçar a competitividade regional, a análise da eficiência dos instrumentos federais e o exame de mecanismos de governança. Os outros dois eixos temáticos compreendem a cooperação transfronteiriça e os sistemas de inovação regional, os quais incluem um conjunto de atividades técnicas e políticas. Por último, discorreu sobre o quadro atual da cooperação multilateral desenvolvida pela UE.

O último painel contou ainda com a apresentação do Sr. Henrique Villa sobre as perspectivas da cooperação para 2011, ocasião em que ele convidou o público presente a participar com contribuições complementares. O Sr. Henrique Villa propôs 6 linhas de ação a serem desenvolvidas no próximo ano: i) informação, monitoramento e avaliação da política regional; ii) intercâmbio entre territórios prioritários; iii) capacitação em desenvolvimento regional; iv) apoio técnico a projetos e boas práticas; v) apoio a projetos de fronteira; e vi) ampliar a cooperação com outras áreas de governo com transversalidade na política regional. Finalizou com a proposta concreta de realização de um workshop para apresentação da Cooperação e elaboração do Plano de Trabalho para 2011, a ser realizado em março do próximo ano.

As proposições iniciais foram acrescidas por diversas sugestões do plenário, compondo um amplo leque de ações futuras. A variedade das proposições inclui questões como a presença de multiplicadores nos eventos de capacitação; o aprimoramento das estratégias de comunicação e divulgação da PNDR; a integração com vizinhos de fronteira por meio de projetos em parceria; a ampliação do diálogo com outros ministérios e a revitalização do FOCEM para impulsionar a cooperação transfronteiriça; a disseminação da temática do desenvolvimento regional sustentável junto a instituições e atores locais; a elaboração de termos de referência para novas ações, com visão global e foco em resultados efetivos, entre outras.

A parte final da Oficina foi dedicada aos encaminhamentos das discussões. O Sr. Henrique Villa reiterou a importância do diálogo com a UE, o aprendizado obtido com a cooperação e o anseio de que novos caminhos possam ser trilhados nessa parceria. O Sr. Ronald Hall fez um derradeiro balanço sobre a cooperação, ressaltando as similaridades e diferenças entre os modelos de desenvolvimento regional no Brasil e na UE. Lembrou que esta Oficina marca o fim de um capítulo da história da cooperação, mas que outros capítulos virão. Ressaltou que o Brasil foi o país que fez o melhor uso dos recursos do Parlamento Europeu e a importância de que esses recursos possam ser novamente assegurados. Pontuando a questão específica das auditorias, tema abordado na oficina, mencionou que na UE há o princípio do contraditório com relação às auditorias, auditando-se os auditores. Citou também que as dificuldades de coordenação política na área de desenvolvimento regional encontradas no Brasil também existem na UE, acrescentando que não existe um modelo único para trabalhar em todas as regiões, pois para a política regional não há um tamanho que vista todos. Explicou o governo multinível adotado na UE, no qual Bruxelas representa o nível supranacional, os Estados Membros constituem o nível nacional e as Regiões configuram o nível regional. Mencionou que há muito trabalho político a ser feito com relação ao desenvolvimento regional tanto no Brasil como na UE, salientando que se não existem condições políticas propícias ao DR no Brasil, essas também não existiam na UE em 1989 e que a atual governança multinível é resultado de um trabalho de 20 anos.

Por último, o Sr. Ronald Hall recordou as 10 lições aprendidas com a Cooperação Brasil-UE e que estão registradas em União Europeia (2009)<sup>1</sup>. São elas: i) a política regional exige uma visão estratégica de longo prazo; ii) a exigência de um método objetivo ou “não-político” para levantar e alocar recursos; iii) a constatação de que um sistema que combine o co-financiamento e a parceria aumenta a responsabilidade; iv) a importância de dissociar a estrutura legal estabelecendo as regras amplas que regem a implementação da política de decisões individuais de projeto; v) a necessidade de decidir entre o apoio a programas integrados ou o apoio a projetos individuais; vi) a combinação de garantias e formas reembolsáveis de suporte; vii) o reconhecimento de que a detenção de adequadas capacidades institucionais formais e informais é crucial para a administração bem sucedida dos programas; viii) a necessidade de monitoramento e avaliação de ações; ix) a importância da questão da condicionalidade vinculada a programas na UE (condições atreladas ao recebimento de subsídios da UE); e x) a transparência na política e na implementação de programas como componente essencial de boa governança no século 21.

Os relatos reportados ao longo deste texto documentam o esforço empreendido pelo MI e entidades parceiras da UE em refletir sobre sua própria prática, extraindo lições úteis no aprimoramento do processo de cooperação. Em linhas gerais, as experiências aqui relatadas e discutidas empenharam-se em levantar e enfrentar problemas e em desenvolver estratégias de ação para induzir o desenvolvimento regional.

Os relatos sobre a situação brasileira revelam a necessidade de articulação entre as políticas setoriais do governo federal e entre os três níveis da administração pública, assim como a dificuldade de monitoramento e de avaliação dos planos, programas e ações. Também é evidente a dificuldade política imposta pela carência de um projeto nacional de desenvolvimento e pela arquitetura do pacto federativo brasileiro.

No caso da UE observa-se uma busca constante pelo aperfeiçoamento da governança multinível, a vigilância quanto aos possíveis impactos da atual crise econômica europeia sobre as políticas regionais, o empenho na integração de políticas setoriais e dos

planos nas diversas escalas, a preocupação com a qualidade dos gastos públicos e a definição de normas claras para a aplicação de recursos dos fundos europeus.

Pode-se afirmar que a Cooperação Brasil – UE, cujas experiências foram reproduzidas e comentadas, tem a pretensão de representar um aporte para a formulação de políticas públicas de superação das relações desiguais entre as regiões do país ou de um bloco de países.

O olhar crítico dos especialistas sobre as experiências apresentadas, fazendo questionamentos os mais diversos e pontuando limites e oportunidades, bem como os aportes construtivos vindos do plenário foram muito importantes para enriquecer o evento.

Considerando o caráter de avaliação da Oficina, os relatos fomentaram e estimularam a busca por diretrizes que possam ser úteis no processo de redução das desigualdades regionais e que sejam capazes de orientar novas ações.

Concluindo, pode-se dizer que a Oficina, devido a sua dinâmica, com linguagem acessível ao público, qualidade técnica das apresentações e domínio temático por parte dos palestrantes, resultou em debates participativos e qualificados, com intensa troca de informações e conhecimentos, cujo maior mérito é, sem dúvida, a constatação por parte dos parceiros europeus e brasileiros do êxito das ações empreendidas no âmbito da Cooperação.

---

Brasília, agosto de 2010.

---

**Juliana Vilar**  
**Relatora**

---

<sup>i</sup> UNIÃO EUROPEIA. 2009. Política Regional Europeia, uma inspiração para países fora da UE? Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Manuscrito concluído em agosto de 2009. Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia. Luxemburgo. Disponível em < [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_pt.pdf) > Acesso em 23 de julho de 2010.