

**Capítulo 42 - DOI:10.55232/10830012.42**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A MESORREGIÃO DA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, ENTRE A INVISIBILIDADE POLÍTICA E A IDENTIDADE SOCIAL EM CONSTRUÇÃO**

**Edemar Rotta e Sílvio de Oliveira**

**RESUMO:** O presente artigo reflete sobre o desenvolvimento regional e as políticas públicas, a partir de recorte de análise com foco na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (MGFM). Intenta-se discutir como as políticas públicas de desenvolvimento tendem a produzir impactos e/ou inflexões em espaços regionais concretos. O Brasil possui uma tradição consolidada de estudos sobre o desenvolvimento regional e as políticas públicas, mas apresenta espaços ainda não explorados na análise da relação entre eles. Mediante pesquisa bibliográfica e documental, e com metodologia analítica, pretende-se, primeiramente, compreender a base do processo de desenvolvimento regional relacionado à MGFM. Para tanto, emprega-se a base teórica clássica estruturalista de Myrdal para apreender alguns fenômenos do desenvolvimento ocorridos espacialmente ao longo do século XX. Em seguida, para entender o debate contemporâneo estabelecido sobre desenvolvimento regional, adota-se a matriz teórica na qual Boisier se insere, combinada com aplicação das ideias de identidade e de (in)visibilidade socioterritorial, bem como a problematização das questões inerentes ao objeto desta investigação. Posteriormente, busca-se identificar eixos relevantes de debate em torno das políticas públicas de desenvolvimento em escala intermediária no território correlato, objetivando qualificar a discussão mediante detecção de possíveis dilemas e contradições. Na análise da relação entre desenvolvimento e os aspectos socioculturais se utiliza o clássico paradigma interpretativo weberiano. Constatou-se que a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul possui histórico de baixo dinamismo e que algumas características estruturais atuais não favoreceram o desenvolvimento, inclusive sob a perspectiva endógena. Além disso, há indicadores de que a redução da visibilidade pode integrar um processo mais amplo de “simplificação” de políticas relacionado à tentativa de modernização associada a um projeto neoliberal ou, para alguns, ultraneoliberal. Sobre a identidade sociocultural, foi possível identificar que há significativas divergências e dúvidas sobre o desenho territorial proposto, e uma dependência de estudos específicos para subsidiar o debate a ser retomado, do que poderão resultar mais e melhores políticas públicas para o desenvolvimento em escala sub-regional.

**Palavras-chave:** Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, Desenvolvimento Regional, Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

## INTRODUÇÃO

A alternância política no poder integra a dinâmica inerente ao regime democrático. Com as mudanças de projeto de governo, algumas medidas que até então consistiam em prioridade, podem deixar de sê-lo, e vice-versa. Outras pautas temáticas podem nem constar na agenda ulterior. Silva e Marques (2020, p. 358) detectam que, no Brasil, a partir do início dos anos 2000, ocorreu um novo ciclo de interesse pelo desenvolvimento regional, inclusive com a criação de Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Em sentido convergente, em relação aos territórios regionais, Brandão (2019, p. 276) identificou que “entre 2003 e 2018, ficaram patentes os colossais constrangimentos do padrão de alta concentração de renda e baixo acesso à riqueza e propriedade (especificamente da terra, rural ou urbana)”.

Por sua vez, em 2019, o Decreto nº 9.810/19 revogou o Decreto nº 6.047/07, instituindo uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Entre outras alterações geradas pelo decreto revogante, deixaram de constar as Mesorregiões Diferenciadas, espaços em escala sub-regional com identidades e vulnerabilidades específicas, de acordo com as dimensões política, econômica, social, ambiental e cultural. Dentre as treze mesorregiões reconhecidas no Decreto nº 6.047/07, encontrava-se a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (MGFM). Diante desse quadro, surgem no ambiente acadêmico indagações sobre as causas da referida mudança normativa, que possui origens metajurídicas. Por exemplo, algumas hipóteses aventadas para a supressão da visibilidade da escala mesorregional foram: que, ao menos em parte, a redução das desigualdades em escala intermediária ou deixou de ser um problema público (o que prescindiria de uma demanda estatal), ou o problema persiste, mas deixou de ser prioridade ou, sucessivamente, foi ignorado.

Para realização *deste estudo específico*, que engloba a referida nova PNDR, emprega-se o seguinte conceito de política pública (PP) proposto pelo cientista político João Pedro Schmidt (2018, p. 127): “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

Opta-se por trabalhar *ad hoc* com esse conceito porque, distribuindo a possibilidade de promover as ações entre o poder público e a sociedade civil, sem atribuir necessariamente o protagonismo a nenhum deles, pode ser empregado em distintos

momentos históricos, resguardando que a coordenação invariavelmente pertence aos entes estatais – podendo, inclusive, limitar a atuação do Estado a esse papel em determinados períodos.

A discussão em apreço está ainda inserida na temática do desenvolvimento regional, motivo pelo qual a seguinte noção é aqui utilizada (OLIVEIRA, 2019, p. 1): “O desenvolvimento regional constitui um processo de transformação social, econômico, cultural e político”.

A partir da aplicação desses constructos, pretende-se entender o que representa a referida mudança gerada pela promulgação do decreto que instituiu a nova PNDR e como ela impacta no respectivo território. Como em Ciência Política é insólito cogitar ocorrência de mudanças de rumo fortuitas, trabalha-se aqui sem excluir *a priori* possíveis cenários, porém mantendo o foco nas evidências objetivas que forem detectadas no estudo, seguindo, portanto, uma perspectiva teórica social weberiana, quanto a esse aspecto.

Mediante pesquisa bibliográfica e documental, e com metodologia analítica, pretende-se, primeiramente, compreender a base do processo de desenvolvimento regional relacionado à MGFM. Para tanto, emprega-se a base teórica clássica estruturalista de Myrdal para apreender alguns fenômenos do desenvolvimento ocorridos espacialmente ao longo do século XX. Em seguida, para entender o debate contemporâneo estabelecido sobre desenvolvimento regional, adota-se a matriz teórica na qual Boisier se insere, combinada com aplicação das ideias de identidade e de (in)visibilidade socioterritorial, bem como a problematização das questões inerentes ao objeto desta investigação. Posteriormente, busca-se identificar eixos relevantes de debate em torno das políticas públicas de desenvolvimento em escala intermediária no território correlato, objetivando qualificar a discussão mediante detecção de possíveis dilemas e contradições. Na análise da relação entre desenvolvimento e os aspectos socioculturais se utiliza o clássico paradigma interpretativo weberiano. Derradeiramente, serão expostas as considerações resultantes deste estudo acadêmico interdisciplinar.

## **DESENVOLVIMENTO NA ESCALA MESORREGIONAL**

A disciplina do desenvolvimento regional surge, no século XX, num contexto capitalista em que se verificou a ocorrência de desigualdades em determinado território,

com a concentração espacial de desenvolvimento em determinadas áreas. Trata-se de uma característica verificável nesse sistema econômico, pois há uma tendência em concentrar investimentos em locais de maior viabilidade de retorno financeiro em menor período de tempo. Ademais, não é novidade que esse problema tende a ser maximizado num projeto neoliberal, porque, a partir de uma perspectiva reduzida de projeto social de modernidade, a modernização restringiu-se à produção e ao consumo de bens e serviços para alcançar maior crescimento econômico, sem preocupação com o desenvolvimento mais amplo e abrangente da sociedade e de melhoria de suas estruturas.

Para a compreensão da mesorregião diferenciada, é necessário um olhar prévio sobre a realidade brasileira. Embora tenhamos cinco macrorregiões geográficas oficiais, inclusive com elementos culturais bastante definidos (RIBEIRO, 2002, p. 272), é inviável traçar políticas apenas nessa escala, diante das dimensões territoriais e das significativas diversidades internas em cada macrorregião. Ou seja, ainda que esses territórios tenham diferenças entre si (entre as macrorregiões), há significativas disparidades internas (no interior da macrorregião), nas quais, por exemplo, há áreas com concentração de renda e outras áreas estagnadas.

O seguinte mapa ilustra essa característica:

**Mapa com tipologia do desenvolvimento, a partir de dados coletados junto ao Ministério da Integração, de 2009**



**Fonte:** Adaptado pelos autores a partir da elaboração de Cargnin (2013).

Há nessa ilustração uma nítida faixa de estagnação que inicia no sudoeste paranaense, em direção ao oeste catarinense, e em seguida ao norte, noroeste, oeste e sudoeste gaúcho. É possível ainda verificar que esse território não corresponde à Faixa de Fronteira (FF), a qual compreende o território situado no limite de 150 quilômetros

com outros países (§ 2º do art. 20 da CF/88), cujo Arco Sul compreende à faixa de 150 quilômetros nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No Arco Sul da FF, há áreas de alta renda no noroeste paranaense e no sudeste riograndense. Dessa forma, é inviável tratar de todos os assuntos na FF, que, além de prevista na CF/88, resultou mantida no Decreto nº 9.810/19. É relevante acrescentar que a área de estagnação ultrapassa as escalas geográficas micro e mesorregional definidas pelo IBGE, de modo que a MGFm corresponde a um território com 396 municípios, que abarca, no Rio Grande do Sul, 223 vinculados a onze Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em Santa Catarina, 131 municípios vinculados a nove Associações de Municípios e, no Paraná, 42 municípios relacionados a uma associação e a respectiva Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, envolvendo uma população de 3.815.791 habitantes no ano de 2007 (PROMESO, 2009, p. 31).

É no contexto acima delineado que surgiu a definição dessa escala sub-regional, a exemplo da formulação de Freitas e Rambo (2019, p. 171):

As Mesorregiões são formadas por municípios que apresentam identidades físicas, econômicas, sociais e culturais e permitem a configuração de um arranjo político-institucional com participação da sociedade civil, num processo de busca de coordenação e efetividade das ações territoriais das políticas públicas de diferentes esferas de poder.

Não é demais ressaltar que os estudos dos quais resultaram as regiões diferenciadas foram elaborados a partir de meados da década de 1990 (CARGNIN, 2011, p. 78). Diante desse quadro, pergunta-se: houve profundo reordenamento e reconfiguração territorial nas duas últimas décadas e meia, ou a situação permanece semelhante na contemporaneidade? O questionamento é relevante porque, enquanto não superado o paradigma que deu origem a esse mapa, parece subsistir a justificativa para a existência das mesorregiões, pelo menos sob aspecto do desenvolvimento econômico.

Conforme artigo produzido por Carlos Antônio Brandão, extrai-se que, nas últimas duas décadas, as mudanças significativas ocorridas no território da MGFm resumem-se aos decorrentes dos investimentos no setor energético (UHE Foz do Chapecó) e na educação, embora sem mencionar expressamente a UFFS e os novos *campi* de institutos federais. Ainda que a MGFm tenha sido impactada pela alta demanda de *commodities*, foi no Cerrado e no Pantanal que ocorreu a “grande transformação do agronegócio” nos 15 primeiros anos do século XXI (BRANDÃO, 2019, p. 273).

Para conhecer, ainda que de forma sucinta, o processo econômico ocorrido no território da MGF, especialmente ao longo do último século, emprega-se o ferramental teórico da Causação Circular e Cumulativa, elaborada com a colaboração de Myrdal, o qual se considera, *a priori*, suficientemente dimensionado para a respectiva época. Esse autor, pertencente à escola estruturalista, explica a realidade a partir dos fatores de produção e agentes sociais organizados coletivamente (mercado e sociedade civil). De acordo com essa abordagem teórica, o centro regional atua como fonte de atração de recursos. Entretanto, o desequilíbrio cumulativo é entendido como imanente ao modelo capitalista, ou seja, ocorrendo por si só (MYRDAL, 1960, p. 28). Daí a necessidade de formular e executar PPs capazes de intervir nesse processo, protagonizadas pelo Estado, principalmente nos efeitos regressivos da concentração, ou seja, quando o centro regional não produz efeito propulsor – de irradiar desenvolvimento ao seu entorno. Quanto mais distante geograficamente de grandes centros industriais, mais está o território desintegrado do processo de crescimento econômico.

Antes de realizar as análises, é importante observar algumas características da formação socioespacial, pois o desenvolvimento consiste em um fenômeno complexo e multidimensional. Sob ponto de vista territorial, destaca-se que a mesorregião está situada nas bacias hidrográficas do Uruguai e Paraná, predominando, no extremo oeste, as pequenas propriedades rurais. Pela perspectiva demográfica, a imigração europeia não ibérica, durante o século XX, gerou sucessivos fluxos migratórios internos provenientes do sul desse território em direção ao norte (DEVES; RAMBO; MIGUEL, 2019, p. 2-3). Esses dados são relevantes porque na primeira metade do século passado, em regra, a população rural superava a urbana e o setor primário foi protagonista na participação do PIB, especialmente nos territórios distantes do litoral, das capitais e regiões metropolitanas.

Seguindo a tendência nacional de concentração urbana e industrial nas regiões litorâneas e próximas das capitais (BRANDÃO, 2019, p. 269), a industrialização, nesse território, foi tardia, pois situada no Oeste – posição geográfica em longitude oposta a Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre e suas respectivas regiões metropolitanas, bem como em relação ao litoral e seus portos.

Em relação ao sudoeste paranaense, resultou evidenciado, por exemplo, que o entorno sofreu significativa perda populacional em direção aos centros regionais, na segunda metade do século passado (MONDARDO, 2011, p. 127-8):

A partir do esgotamento do ciclo agroexportador no âmbito estadual, a reinserção da economia paranaense ao movimento mais amplo de desenvolvimento nacional, agora sob o comando do capital industrial, gerou profundas e rápidas alterações na estrutura socioeconômica da região Sudoeste, com repercussões decisivas sobre as migrações. Se, entre 1940 e 1970, a região assistiu ao boom de atração de grandes fluxos imigratórios, consolidando a ocupação colonial por meio da estrutura fundiária calcada na pequena propriedade rural, na década de 1970 o processo inverteu-se rapidamente, passando a região a expulsar população rural a um ritmo vertiginoso. A parcela desses fluxos populacionais que permaneceu acelerou a tendência à urbanização e provocou a concentração populacional em centros urbanos maiores, como nas cidades de Francisco Beltrão, Pato Branco e Dois Vizinhos.

A título exemplificativo, a concentração industrial no nordeste do Rio Grande do Sul, envolvendo a região metropolitana e serra gaúcha (CARGNIN, 2011, p. 106), na segunda metade do século XX, ocorreu simultaneamente com o fenômeno do êxodo rural, mediante movimentos migratórios originários do norte, noroeste e da metade sul do Estado, além de contingentes advindos de outras regiões. Ocorre que, como visto, esse movimento migratório nem sempre foi provocado pela atração de um centro industrial dinamizado, sendo, muitas vezes, o esvaziamento populacional decorrente de falta de políticas públicas e de inviabilização econômica da pequena propriedade, inclusive por excesso de fracionamento do solo entre as sucessivas gerações familiares.

No final do século XX, o território da MGFM ainda

[...] tinha em comum a presença de municípios com as mais altas taxas de população rural que, em muitos casos, ultrapassavam a metade da população. Esses municípios apresentavam grande dependência econômica das atividades rurais e de agroindústrias, que se somavam a indicadores sociais preocupantes (CARGNIN, 2011, p. 82).

As situações pontuais aqui identificadas nem de longe pretendem esgotar o exame histórico sobre a concentração regional, mas apenas objetivam, enquanto categoria de análise, demonstrar que alguns importantes efeitos regressivos realmente ocorreram no território em estudo, de acordo com a perspectiva teórica de Myrdal. O aprofundamento dos estudos sobre fluxos migratórios poderia lançar luz no sentido de identificar se ele decorre de efeitos regressivos ou se insere em um conjunto explicativo mais complexo, no qual estão relacionados aspectos multidimensionais e multiescalares. Os fluxos migratórios nem sempre decorreram de um efeito regressivo do centro, mas podem estar relacionados à necessidade premente de fuga da região periférica por questões de sobrevivência e/ou busca de perspectivas de melhor qualidade de vida em outros territórios.

O arcabouço teórico do desenvolvimento endógeno pode auxiliar a reflexão no sentido de trazer novos elementos na perspectiva multidimensional e multiescalar. O final do século XX e início do XXI apontam para a consolidação da ideia de sociedades complexas, globalização consolidada e desenvolvimento sustentável. Para o pesquisador chileno Sérgio Boisier, o desenvolvimento regional, além de adotar o paradigma *bottom up*, precisa ocorrer de forma pluridimensional, articulando: “a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos, e f) entorno” (BOISIER, 1996, p. 133).

Na primeira década do século XXI, foram executadas políticas públicas setoriais na MGFM relacionadas ao fortalecimento das agroindústrias familiares, vitivinicultura e piscicultura, desenvolvimento de APL no setor moveleiro, sinalização turística, fomento aos setores lácteo e da mineração artesanal, porém sem o viés da integração (DEVES; RAMBO; MIGUEL, 2008, p. 24-5). Essa realidade sugere ocorrência de equívocos na referida política, especialmente envolvendo atores, instituições e procedimentos. Isso porque, para ocorrência de desenvolvimento endógeno, é necessário que haja coerência interna na estrutura produtiva em âmbito regional, bem como que essa mesma estrutura esteja alinhada com os movimentos que ocorrem do cenário global.

Em 2010, Lima e Eberhardt diagnosticavam (p. 148-9):

Os principais problemas da Mesorregião GFM, na atualidade, se resumem nos seguintes itens: crescente perda de dinamismo da economia regional, frente ao contexto de globalização e competitividade; dificuldade de inserção da pequena propriedade rural no mercado e as precárias condições de moradia de parcela significativa da população, com deficiências de saneamento básico, acesso à saúde e à educação. Como consequência dos fatores elencados, advém a baixa capacidade de criação de empregos e retenção da população, gerando êxodo rural e emigração regional.

Especificamente quanto ao sudoeste paranaense, tomado exemplificadamente, Vasconcelos e Antonello constataram que

a Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná transitou da possibilidade de avanço para a persistência do problema, porque o avanço teórico e normativo proposto não foi acompanhado por uma evolução dos meios práticos de intervenção (2020, p. 12).

Do ponto de vista da teoria endógena, esse quadro poderia ser traduzido, ao menos, por evidência de falha operacional no âmbito dos agentes, das instituições e dos recursos. Sendo diminuta a capacidade de mobilização política em torno de um objetivo

de desenvolvimento regional comum, há uma tendência de inviabilizar o fenômeno do desenvolvimento.

Na contemporaneidade, por exemplo, segue-se vivenciando a aglutinação de minifúndios e absorção de pequenas propriedades no oeste catarinense (KAPPES, 2020, p. 75). Esse cenário decorre da inviabilidade ou baixa atratividade econômica para permanência no meio rural, compelindo pessoas (agentes) a formar fluxos migratórios para garantir meios de sobrevivência, em prejuízo dos modos tradicionais e os aspectos culturais, os quais terão de se adaptar à nova realidade dos centros urbanos em que irão fixar residência. Esse movimento está associado ao paradigma *top down* de desenvolvimento, o que está em contraposição com as premissas da teoria endógena, que valoriza o patrimônio sociocultural para, a partir dele, promover desenvolvimento com um relativo grau de autonomia tecnológica.

Se, ao intensificar as monoculturas no agronegócio para destinação ao mercado externo na forma de *commodity*, a esse produto não lhe é agregado valor, a tendência é de maior concentração do capital, em prejuízo da capacidade regional de reinvestir o excedente, de capitalizar sua economia e de atrair investimentos.

Ainda no plano dos atores e das instituições, Freitas e Rambo realizam significativos aportes sobre a resistência de representantes estaduais e de alguns municípios quanto à integração territorial na MGF, pois manifestaram desconformidade com o desenho regional proposto pelos representantes da sociedade civil (2019, p. 177).

No plano cultural, estaria envolvida uma identidade socioterritorial (BOISIER, 1996, p. 122 e 137). É válido ponderar que o próprio Mercosul está em construção, de modo que avanços e retrocessos não deixam de significar que fazem parte do processo não linear rumo ao mercado comum originariamente idealizado. Especificamente quanto à identidade, embora o debate registre tratativas precursoras, a denominação Mercosul apenas surge no início da década de 1990.

Importante ainda é pontuar que a identidade e sua delimitação precisam de um território. Nesse plano, há questionamentos que requerem resposta: trata-se de invisibilidade política e/ou invisibilidade social? os sujeitos se reconhecem na condição de cidadã/cidadão da Grande Fronteira do Mercosul? as pessoas de outras regiões veem a população da MGF como um grupo razoavelmente coeso? essa discussão está mais presente no ambiente acadêmico e no meio político diretamente atuante em DR? Pesquisas quantitativas renderiam respostas para essas perguntas. E pesquisas qualitativas

enriqueceriam o espectro do conhecimento. Essas indagações têm razões de existir. Por exemplo, em pesquisa nos títulos, na base *Scielo* não foi encontrado nenhum artigo sobre mesorregião da GFM e, no portal de periódicos da Capes, apenas 4, publicados em 2017, 2011, 2010 e 2008, o que sinaliza para um baixo foco de produção no ambiente acadêmico sobre a temática, especialmente de estudos recentes.

A formação territorial é assim descrita por Ludka e Fraga (2015, p. 2),

O território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações estruturais e conjunturais a que esses indivíduos ou grupos sociais estão submetidos numa determinada época, tornando-se, portanto, intimamente ligado ao tempo e ao modo de produção vigente. Este aspecto processual de formação do território constitui a territorialização.

De acordo com essa perspectiva, avalia-se que essa dimensão cultural poderia ser mais bem delineada a partir de cartografias sociais, cujo significado adota a cultura em sentido mais amplo do que o de simples fator de desenvolvimento:

A Cartografia Social apresenta-se como uma ferramenta muito importante na medida em que favorece articulação entre saberes e conhecimentos por meio do estabelecimento de uma linguagem acessível que diz respeito a representação da realidade por meio da cartografia. A partir das discussões inerentes ao mapeamento participativo expressadas neste artigo é possível afirmar que os grupos sociais possuem uma visão de mundo pautada na experiência de vida, valores e conhecimento. O ato de mapear não é feito somente através da representação, mas também por meio do diálogo, discussão e análise das informações que serão representadas.

O território é um conceito chave nos trabalhos de Cartografia Social sendo compreendido como recorte espacial destinado ao processo de socialização de diferentes grupos sociais sendo constituído por múltiplas culturas e dimensões inter-relacionadas, a saber, uma dimensão ambiental, econômica, político, cultural, social e histórico.

O processo de mapeamento social é fundamentado na representação da comunidade de nomes de lugares, confecção de seus símbolos, com sistemas de representação conhecimento local. Eles não estão limitados aos meios de comunicação oficiais. (COSTA, *et al.*, 2016, p. 84-5)

Sob esse enfoque, além dos dados objetivos já mencionados, inclusive sob o viés histórico, um atual diagnóstico das percepções dos integrantes do grupo social seria relevante para a demarcação territorial e a conservação dos laços identitários. Nessa perspectiva, igualmente parece ser relevante trabalhar com a noção de territorialidade, que envolve subjetividades e, portanto, sentimentos identitários de pertença e de exclusividade (CARGNIN, 2011, p. 45). Assim, seria viabilizada a afirmação de uma identidade social mesorregional.

Outras possibilidades aventadas seriam: fomentar a integração apesar de reconhecidas as diversidades culturais, ou repensar essa demarcação territorial a partir das identidades mais sólidas já existentes (FREITAS; RAMBO, 2019, p. 178).

A partir desses apontamentos, avalia-se que há elementos indicando que a identidade social parece estar em construção, o que pode significar que ela ainda não está bem consolidada, requerendo estudos para aferição de seu real estado. Assim, mesmo que a dimensão política seja relevante para a definição de uma identidade sociocultural, esta também depende do trabalho de cientistas, que são artífices da atividade intelectual de mediação simbólica, enquanto intérpretes da realidade social (ORTIZ, 2006, p. 139-140).

## **(IN)VISIBILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Após muita procura por um conceito de invisibilidade oriundo da Ciência Política, resultou infrutífera a tentativa, ausente mesmo no dicionário de política de Bobbio, Matteucci e Pasquino. Esta ausência pode estar relacionada ao fato de o tema ser recente entre nós e possuir um caráter polissêmico. A título de problematização, é necessário levar em conta que uma conotação, do ponto de vista do observador, é a invisibilidade no sentido de cegueira (desconhecimento). Diversa é a visibilidade parcial (hipovisibilidade) e uma outra ainda é a visibilidade mais plena, e diante delas uma possível atitude de indiferença e ou de atribuir a ela baixo grau de importância (menoscabo). Outra forma é a produção (fabricação) da invisibilidade, como tentativa de escamotear a realidade. Além disso, é relevante mencionar uma perspectiva distinta, do ponto de vista interno (a partir do observado), de avaliar as características da região a partir de como a respectiva população se identifica ou não com o desenho territorial proposto.

Independentemente das motivações, a nova PNDR precisa ser estudada de forma sistêmica, ou seja, não isolada. O debate sobre o tema parece relevante, pois não se trata apenas da extinção de norma do ponto de vista jurídico (Decreto nº 6.047/07), mas do que isso simboliza para a sociedade e seu propósito de desenvolvimento enquanto projeto de nação (CF/88), a respeito da “redução das desigualdades regionais”. Dito de outra forma, ultrapassa uma questão de Direito e, mesmo sugerindo redirecionamento em rota de colisão com os objetivos sociopolíticos inscritos no artigo terceiro do texto constitucional, também não parece viável efetuar uma leitura isolada de tal texto normativo. Também é importante mencionar que falta clareza nos objetivos da nova PNDR (art. 3º), não sendo

possível extrair diretamente do texto normativo qual seria o papel do Estado e das instituições nessa nova política.

Mais importante que a(s) causa(s), talvez seja o fato de nem ao menos haver reconhecimento nominal dos diversos territórios. Mesmo que apenas recentemente, na primeira década do século XXI, por meios de relatórios produzidos pela OCDE, Comunidade Europeia e Banco Mundial, até teóricos de tradição neoliberal reconheceram algumas diferenças regionais, ainda que tenham se limitado a tentar promover a integração de territórios com crescimento desigual, fomentando o aumento de competitividade, atraindo investimentos e retendo mão de obra qualificada (SILVA; MARQUES, 2020, p. 353-6). Dessa forma, um fato objetivo que não passa despercebido diz respeito a que, uma vez reconhecidas as mesorregiões diferenciadas, a perda do reconhecimento ou de visibilidade parece, para muitos, significar retrocesso do que já poderia ser considerado precário. Todavia, essa percepção de retrocesso não significa necessariamente uma situação imutável e perpétua, especialmente pela possibilidade de alternância no poder, que é imanente à democracia, como mencionado no início do texto.

O ponto nevrálgico está no fato de que o desenvolvimento é um fenômeno social que ocorre a médio e longo prazo, o que demandaria um projeto político de Estado com parâmetros básicos definidos, que não fossem facilmente alterados a cada quatro anos. Nesse contexto, o país não logrou a aprovação de uma política de DR de Estado em âmbito nacional, pois não foi reconhecida por lei oriunda do poder legislativo. Mesmo assim, há, na realidade social, significativos elementos apontando a necessidade de um olhar diferenciado para os territórios que correspondem às mesorregiões.

Por outro lado, independentemente da(s) causa(s) para a supressão das mesorregiões diferenciadas, o cenário possui uma consequência direta em comum hoje: a impossibilidade de formular políticas públicas explícitas. Mesmo deixando de ser prioridade, poderia ser mantida a visibilidade, para que esses territórios não dependessem exclusivamente de políticas implícitas. De todo modo, vale recapitular que foram as políticas regionais implícitas que prevaleceram nos últimos 20 anos, segundo Silva e Marques (2020, p. 365).

Em se realizando uma reflexão acerca de problemas havidos na recente experiência com essa escala intermediária, a exemplo da “superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial, como os territórios da cidadania, programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)” (SILVA; MARQUES, 2020, p. 360), esses resultados justificariam a supressão das mesorregiões? Ou seria

válido aperfeiçoar a estratégia anterior, citada por Cargnin e Rückert (2013, p. 12), de tratar a mesorregião em conjunto ou de forma coordenada com a Faixa de Fronteira?

Evidentemente este estudo não tem o propósito de responder a todos esses questionamentos, porém pretende estabelecer diálogos e contribuir com a problematização da temática a partir de reflexões e da formulação de perguntas pertinentes, em torno de um debate construtivo acerca do desenvolvimento regional em escala sub-regional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da sondagem das temáticas para o debate sobre desenvolvimento regional em escala sub-regional, que na contemporaneidade foi relegado a um grau de relevância secundário ou terciário em âmbito nacional, foi possível ampliar a compreensão das estruturas sociais relacionadas à Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. E foi possível ir além, por meio da formulação de perguntas pertinentes ao tema, que parecem ainda não ter resposta plausível, mas que possivelmente constarão no debate que em algum momento se reestabelecerá. No ambiente interdisciplinar em que se opera, isso é relevante para avançar na prospecção de possibilidades, especialmente para o futuro desse território e de sua gente.

Foram apresentadas algumas evidências de que a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul possui histórico de baixo dinamismo e que algumas características estruturais atuais não favoreceram o desenvolvimento, inclusive sob a perspectiva endógena. Além disso, há indicadores de que a redução da visibilidade pode integrar um processo mais amplo de “simplificação” de políticas relacionado à tentativa de modernização associada a um projeto neoliberal ou, para alguns, ultraneoliberal.

Sobre a identidade sociocultural, foi possível identificar que há significativas divergências e dúvidas sobre o desenho territorial proposto, e uma dependência de estudos específicos para subsidiar o debate a ser retomado, do que poderão resultar mais e melhores políticas públicas para o desenvolvimento em escala sub-regional.

## **REFERÊNCIAS**

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e políticas públicas. Rio de Janeiro, nº 13, p. 111-145, jun. 1996.

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio-ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p258>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração. PROMESO: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. SPR: Brasília, 2009.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo, Revista Confins, nº 19, 2013. <https://doi.org/10.4000/confins.8519>

CARGNIN, A. P. Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcos e repercussões territoriais. [tese]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

COSTA, N. O. et al. Cartografia Social uma ferramenta para a construção do conhecimento territorial: reflexões teóricas acerca das possibilidades de desenvolvimento do mapeamento participativo em pesquisas qualitativas. ACTA Geográfica, Boa Vista, Ed. Especial, p. 73-86, 2016.

DEVES, O. D.; RAMBO, A. G.; MIGUEL, L. A. A Mesorregião grande fronteira do MERCOSUL: uma análise dos sistemas agrários e das políticas de desenvolvimento neste “Território”. In: Encontro de Economia Gaúcha, EDIPUCRS, Porto Alegre, 2008.

FREITAS, T. D; RAMBO, A. G. Seguindo em busca do “Esquivo Desenvolvimento Regional”: considerações sobre avanços e desafios da PNDR no sul do Brasil. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - FACCAT - Taquara/RS - Edição Especial II SADR, jan. 2019, p. 161-183.

KAPPES, J. Fronteiras da soja no Oeste Catarinense: biopoder e difusão de transgênicos (2002-2010). [dissertação]. Chapecó: UFFS, 2020.

LIMA, J. F.; EBERHARDT, P. H. C. Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: perfil locacional do desenvolvimento regional. Revista Redes, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 134 – 151, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1304>. Acesso em: 10 mai. 2021.

LUDKA, V. M.; FRAGA, N. C. Políticas públicas de desenvolvimento e territorialidade em Bela Vista do Toldo, SC: a invisibilidade da Guerra do Contestado na construção da identidade municipal. In: XII jornada do trabalho - A dimensão espacial da expropriação capitalista sobre os mundos do trabalho: cartografando os conflitos, as resistências e as alternativas à sociedade do capital. Curitiba, 2011. DOI:10.13140/RG.2.1.2972.4887

MONDARDO, M. L. A dinâmica migratória do Paraná: o caso da região Sudoeste ao longo do século XX. R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 103-131, jan./jun. 2011.

MYRDAL, G. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

OLIVEIRA, N. M. Algumas Considerações sobre o Desenvolvimento Regional. In: IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro de 2019.

ORTIZ, R. Cultura brasileira e identidade nacional. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RIBEIRO, D. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVA, R. O.; MARQUES, M. D. Neoliberalismo e Desenvolvimento Regional: Obstáculos da Política Regional no Brasil. DRd - Desenvolvimento Regional em debate. v. 10, p. 348-369, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2686>

VASCONCELOS, L. H. C.; ANTONELLO, I. T. Política nacional de desenvolvimento Regional no sudoeste do paraná. Mercator, Fortaleza, v. 19, p. 1-13, 2020. <https://doi.org/10.4215/rm2020.e19025>

WEBER, M. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2002.