

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

KASSYA KAROLINE FRAGA DOS SANTOS

**A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

João Pessoa/PB

2016

KASSYA KAROLINE FRAGA DOS SANTOS

**A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Economia da Universidade Federal da Paraíba
(UFPB), em cumprimento às exigências para obtenção do
grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fernando de Moura
Bezerra Cavalcanti Filho.

João Pessoa/PB

2016

S237n Santos, Kassya Karoline Fraga dos.

A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional:
construção, concepção e implementação / Kassya Karoline
Fraga dos Santos.- João Pessoa, 2016.

159f. : il.

Orientador: Paulo Fernandes de Moura Bezerra Cavalcanti
Filho

UFPB/BC

CDU: 33(043)

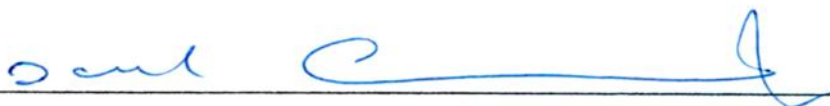
KASSYA KAROLINE FRAGA DOS SANTOS

**A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

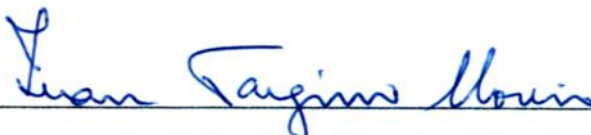
Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Trabalho.

Aprovada em: 29 / 08 / 2016.

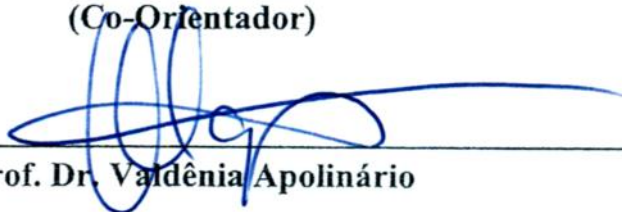
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo Fernando Moura Bezerra Cavalcanti Filho
Universidade Federal da Paraíba
(Orientador)



Prof. Dr. Ivan Targino Moreira
Universidade Federal da Paraíba
(Co-Orientador)



Prof. Dr. Valdênia Apolinário
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
(Examinador Externo)

*A Eliane Gomes (minha mãe), mulher guerreira, mais
que uma mãe uma amiga. Que nunca mediu esforços
para educar a mim e ao meu irmão.*

*Aos meus familiares e amigos, em especial a Sylvia
Barbosa, que sempre esteve disposta a me ajudar.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus, que com sua imensa sabedoria permitiu que eu chegasse até aqui. Agradeço a minha família, e acima de tudo à minha mãe e melhor amiga, Eliane Fraga, mulher batalhadora que se esforçou imensamente para me educar. Devo a ela tudo que sou, tudo que consegui. A meu pai Severino, por quem guardo um amor imensurável.

Um agradecimento especial vai a minha tia Edneia Fraga, foi ela a responsável por plantar dentro de mim a palavra – Faculdade – quando eu nem sabia do que se tratava. Que correu atrás, se esforçou, cobrou, pra que eu sempre seguisse em frente nos meus estudos, bem como a toda minha grande família.

Ao meu marido Robson Marques, pelo bem que ele me faz, pela paciência e pelo amor dedicados a mim.

Não poderia deixar de mencionar aqui todos os meus professores, desde o ensino fundamental até a universidade, com destaque para o meu atual orientador, Paulo Fernando, pela paciência e aprendizado dado a mim na construção desse trabalho.

Agradeço também a todos os meus amigos, que são poucos, mas bons amigos. E um agradecimento especial as minhas melhores amigas Sylvia Barbosa, Denyse Silva, Maria Elisângela que estiveram mais próximas de mim durante o período de elaboração dessa dissertação.

Agradeço à Capes e à UFPB por possibilitarem que chegasse até aqui, pois sem a bolsa de estudos dificilmente conseguiria ingressar no mestrado.

Aos entrevistados da pesquisa de campo, especialmente ao senhor Marcos Carvalho de Sant'Ana, do Ministério da Integração por ter contribuído imensamente com informações atualizadas do Programa Rotas de Integração Nacional.

RESUMO

O objetivo desse estudo é fazer uma análise da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), com foco na sua construção, concepção, organização e implementação, levando em consideração o Programa Rotas de Integração Nacional, que foi pensado como forma de concretizar os objetivos traçados pela PNDR II.

A relevância do estudo é nítida, dado o fato de que foram constituídos nos últimos anos alguns planos/políticas, de forma explícita ou implícita, persistindo na temática da desigualdade regional socioeconômica. Dessa maneira, é necessário saber se as diretrizes e linhas de ação da Nova Política Regional estão alinhadas ao problema da desigualdade regional, visto os resultados muitas vezes insatisfatórios alcançados por políticas anteriores.

Como base teórica esse trabalho usou o pensamento Neo Schumpeteriano de Sistemas de Inovação e o Estruturalismo da Cepal, tendo como expoentes Raul Prebisch e Celso Furtado. A escolha das duas teorias se deu pela observação de pontos de convergência encontrados nos dois pensamentos. Como destaque dessas convergências há o tratamento dado ao progresso técnico. Tais teorias consideram esse progresso como parte fundamental para o desenvolvimento de um país ou mesmo de uma região. Outro ponto de destaque é quanto às especificidades, onde saber respeitar as potencialidades locais, repudiando tentativas de tratar o desenvolvimento como uma “receita de bolo” são fatores chave para a pauta do desenvolvimento.

Para realizar o trabalho, além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se também da pesquisa documental, analisando os documentos referentes à PNDR I, PNDR II, Programa Rotas de Integração Nacional, estudo macrorregional elaborado pela RedeSist para o Programa Rotas. Também foi realizada uma pesquisa de campo, com questionário semi-estruturado com atores considerados relevantes na temática abordada.

Ainda do ponto de vista metodológico, a pesquisa tomou como base a elaboração da política econômica como um ciclo, onde de forma macro se divide em: Análise Situacional (reconhecimento do problema), Formulação (alternativas para solução do problema), Tomada de Decisão (traçar metas – são os princípios e diretrizes), Implementação e Avaliação. Dado que tanto a Política quanto o Programa Rotas estão em sua fase de implementação, tal projeto de pesquisa ateu-se apenas às quatro primeiras fases do ciclo.

A pesquisa demonstrou que há de fato uma questão regional a ser debatida e a ser tratada com uma maior postura, e que há um alinhamento entre as diretrizes e princípios propostos pela Política e o que ela elege como problema regional.

Tratando-se do Programa Rotas, foi observado como um programa promissor para atingir os objetivos da PNDR II, tendo em vista os resultados positivos que a Rota do Cordeiro vem conseguindo, como por exemplo, estruturação produtiva e a integração econômica de produtores de ovinos e caprinos no semiárido nordestino.

Palavras-Chave: PNDR II; Rotas de Integração Nacional; Neo Schumpeteriano; Estruturalismo da Cepal.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the new National Policy for Regional Development (PNDR II), with a focus on construction, design, organization and implementation, taking into account the National Integration Routes Program, which was conceived as a way to achieve the goals set by PNDR II.

The relevance of the study is clear, given the fact that have been made in recent years some plans / policies, explicitly or implicitly, continuing the theme of regional socio-economic inequality. Thus, it is necessary to know whether the directives and guidelines of the New Regional Policy are aligned to the problem of regional inequality, as the results are often unsatisfactory achieved by previous policies. As a theoretical basis this work used as the basis Neo Schumpeterian thought of Innovation Systems and the structuralism of Cepal, under the figure of Raul Prebisch and Celso Furtado. The choice of the two theories is given by the observation points of convergence found in two thoughts. A highlight of these convergences can highlight the treatment of technical progress, such theories consider this development as a fundamental part for the development of a country or even a region. Another important point is how the specificities where knowing how to respect local potential, repudiating attempts to treat the development as a "cake recipe" are key factors.

To carry out the work, as well as literature, also used up the desk research, analyzing documents relating to PNDR I, PNDR II, Routes Program National Integration, macro-regional study prepared by RedeSist for Routes Program. Also a field survey was carried out with semi-structured questionnaire considered relevant actors within the Brazilian economy.

Even from a methodological point of view the research was based on the development of economic policy as a cycle where macro form is divided into: Situational Analysis (problem recognition), Formulation (alternative for problem solution), Decision Making (trace goals - are the principles and guidelines), Implementation and Evaluation. Given that both the policy and the Routes Program are in its implementation phase, this research project stuck only the first four phases of the cycle.

Research has shown that there is indeed a regional issue to be discussed and to be treated with a higher position, and that there is an alignment between the guidelines and principles proposed by the policy and what it chooses as a regional problem.

It comes Routes Program was seen as a promising program to achieve the objectives of PNDR II, in view of the positive results that the Rota do Cordeiro has succeeded, for example, productive infrastructure and economic integration of producers of sheep and goats in the northeastern semi-arid.

Key Words: PNDR II; National Integration Routes; Neo Schumpeterian; Cepal Structuralism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O ciclo do processo de construção de política	28
Figura 2: Possíveis dinâmicas existentes no modelo	30
Figura 3: Criação de uma política.....	31
Figura 4: Características do Centro e da Periferia	41
Figura 5: Grupos de Renda Prioritários da PNDR I	53
Figura 6: Tipologia das áreas segundo níveis de renda da PNDR I	68
Figura 7: SNDR: Esquema Estrutural	78
Figura 8: Equivalência entre princípios participantes da PNDR e aqueles eleitos pelos estados	85
Figura 9: Rotas de Integração Nacional	115
Figura 10: Cenário atual da Ovinocaprinocultura	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, segundo macrorregiões e estados nordestinos - 2014.....	65
Tabela 2: Proporção de Domicílios Pobres segundo macrorregiões e estados nordestinos - 2014	66
Tabela 3: Distribuição de delegados por estado	76
Tabela 4: Quantitativo de pessoas participantes das conferências estaduais na construção da PNDR II.....	80
Tabela 5: Nordeste - Quantitativo de participantes segundo segmento social	81
Tabela 6: Participação dos princípios estaduais na PNDR II.....	87
Tabela 7: Quantidade de diretrizes contempladas segundo os estados nordestinos	93
Tabela 8: Diretrizes eleitas pelo estado do Rio Grande do Norte e sua respectiva participação nos eixos temáticos tratados pela PNDR II	102
Tabela 9: Municípios por Rota	117

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1: Densidade do rebanho de ovinos e caprinos e Polos de Integração da Rota do Cordeiro	121
Cartograma 2: Mapa dos Polos de Integração	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise política	26
Quadro 2: Princípios Nacionais X Princípios Estaduais eleitos durante as conferências estaduais	83
Quadro 3: Princípios eleitos pelo estado do Maranhão durante conferência estadual	84
Quadro 4: Princípios eleitos pelo estado de Pernambuco durante conferência estadual	86
Quadro 5: Diretrizes gerais da PNDR II	88
Quadro 6: Diretrizes Nacionais da PNDR X Estados do Nordeste	92
Quadro 7: Diretrizes contempladas do estado de Alagoas.....	94
Quadro 8: Diretrizes contempladas pelo estado da Bahia.....	97
Quadro 9: Diretrizes contempladas pelo estado do Rio Grande do Norte	100
Quadro 10: Diretrizes contempladas pelo estado de Pernambuco	103
Quadro 11: Diretrizes Gerais presentes na PNDR II	107
Quadro 12: Rotas Identificadas pela RedeSist.....	117
Quadro 13: Atual status das Rotas de Integração	118
Quadro 14: Distribuição dos Polos de Integração/Atuação	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Nordeste - Faixa etária dos participantes das conferências estaduais.....	81
---	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD/Diper - Agência de Desenvolvimento de Pernambuco
ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste
APL - Arranjo Produtivo Local
ASPIL - Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina
Ceplan - Consultoria Econômica e Planejamento
CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNI - Confederação Nacional da Indústria
Codevasf - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Condepe / Fidem – Agência estadual de planejamento e pesquisa de Pernambuco
Dnocs - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNO - Fundo de Desenvolvimento do Norte
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IDE - Investimento Direto Estrangeiro
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MI - Ministério da Integração Nacional

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NSA - Nordeste Semiárido

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBF - Programa Bolsa-Família

PDNE - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

PED-CO - Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste

Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Avança Brasil

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT - Partido dos Trabalhadores

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

Sudeco - Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

UE - União Europeia

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFCE - Universidade Federal do Ceará

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Unicamp - Universidade de Campinas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	18
2. METODOLOGIA	24
2.1 A Política como um ciclo.....	25
2.1.1 <i>As etapas do ciclo da política</i>	28
3. UMA ABORDAGEM HISTÓRICA A RESPEITO DO TEMA.....	34
3.1 Crescimento x Desenvolvimento Econômico	34
3.2 O Estruturalismo e as concepções da Cepal	35
3.2.1 <i>O pensamento de Celso Furtado</i>	37
3.2.2 <i>O Sistema Centro-Periferia</i>	40
3.3 Teoria Neo-Schumpeteriana	42
3.4 Sistemas de Inovação	42
3.4.1 <i>Sistema de Inovação Nacional (SIN)</i>	43
3.4.2 <i>Sistema de Inovação Regional (SIR)</i>	44
3.4.3 <i>Sistema de Inovação Local (SIL)</i>	46
4. A QUESTÃO REGIONAL	48
4.1 Uma introdução histórica.....	48
4.2 A PNDR em sua primeira versão.....	51
4.2.1 <i>Financiamento</i>	54
4.2.2 <i>A PNDR e a desarticulação do federalismo</i>	55
4.2.3 <i>O que seguir da PNDR I?</i>	56
4.3 Um olhar contemporâneo sobre o desenvolvimento do Nordeste	56
5. ANÁLISE DA NOVA PNDR SOB A ÓTICA DE SUA CONCEPÇÃO, CONSTRUÇÃO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	63
5.1 A concepção de problema regional	65
5.2 O Processo de Construção da PNDR e a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR).....	75

5.2.1 As conferências estaduais em números	80
5.2.2 Princípios e Diretrizes traçadas pelos estados nordestinos	82
5.2.2.1 Princípios	83
5.2.2.2 Diretrizes	87
5.3 Formulação e Tomada de Decisão (As diretrizes e Linhas de ação da Política)	106
5.4 Implementação: O Programa Rotas de Integração Nacional	113
5.4.1 Rota do Cordeiro.....	119
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
7. REFERÊNCIAS	127
APÊNDICE A	135
APÊNDICE B.....	136
APÊNDICE C.....	145
ANEXO A	146
ANEXO B	147
ANEXO C	149
ANEXO D	152
ANEXO E.....	155
ANEXO F	158

1. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento nacional e regional de um país está diretamente ligado à redução das desigualdades regionais e sociais. No caso brasileiro, a pauta que trata da diminuição dessas desigualdades vem sendo conhecida desde a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, também conhecido por GTDN. Esse Grupo foi criado na década de 1950 durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek e elaborou o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (GTDN, 1959).

É evidente que as desigualdades de qualquer região são construídas por meio de um processo histórico, dessa forma, não sendo possível superá-las em um curto espaço de tempo ou mesmo com ações isoladas de um determinado governo. No caso brasileiro esse problema data do seu processo constituinte que foi a colonização, o que mostra que o problema tem raízes profundas, assim como destacou Celso Furtado em sua obra “*Formação Econômica do Brasil*” de 1959.

No que tange o GTDN, tem-se como fruto a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual foi criada especificamente para formular a estratégia para dissolução das disparidades socioeconômicas entre a região Nordeste e o resto do país. A SUDENE foi criada em dezembro de 1959 e era dotada de recursos e instrumentos para que fosse possível a implantação da estratégia de desenvolvimento. As políticas/ações formuladas nessa época foram inspiradas pelas ideias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), à luz da teoria estruturalista, que tinha como principais expoentes os economistas Raul Prebisch e Celso Furtado (COÊLHO, 2014; CARVALHO, 2006).

Seguindo a ótica estruturalista, uma política regional precisa respeitar as especificidades do local no qual será aplicada. Sendo necessário analisar cada país subdesenvolvido de forma particular. Nesse sentido utilizando-se o chamado método histórico-estrutural de análise do desenvolvimento que diz que ao formular uma política deve-se levar em consideração, a estrutura agrária, a composição do sistema produtivo interno, as peculiaridades tanto dos mercados de fatores quanto dos mercados de bens, a burocracia, as estruturas demográficas, dentre outros aspectos (ONU, 2012).

Dentro desse contexto, fazendo uma abordagem mais recente, tem-se a corrente neoschumpeteriana que também trata das especialidades e potencialidades locais e vai mais além, identificando a inovação como a chave para o desenvolvimento, os autores dessa linha baseiam-se numa observação rigorosa dos fenômenos econômicos que segundo Nelson e Winter (1982)

apud Suzigan e Furtado (2006), chamam de teoria apreciativa. A inovação é imbuída de um caráter sistêmico e envolve diversos fatores como infraestrutura física, humana, financeira e de conhecimentos, contemplando também as interações entre as instituições. Segundo Strachman e Deus (2005), as instituições podem influenciar e moldar o comportamento dos agentes, dessa maneira, alicerçando as interações que são estabelecidas entre eles, logo o ambiente institucional deve servir de base para o desenvolvimento de inovações.

Um Sistema de Inovação Nacional (SIN) pode ser definido como uma rede interativa que é composta por um conjunto de instituições distintas, sendo do setor público ou privado, que contribui para a geração e difusão de novas tecnologias, potencializando o desenvolvimento da capacidade inovativa e do aprendizado. Esse sistema comporta diferentes níveis sendo eles nacional, regional, local ou mesmo setorial (CASSIOLATO e LASTRES, 2005).

Como mencionado acima, dentro de um SIN é possível encontrar outros sistemas, como por exemplo, o Sistema Regional e o Sistema Local de Inovação. Segundo Cavalcanti Filho (2013) os Sistemas Regionais são resultado de um processo histórico formado por conflitos entre diferentes visões de desenvolvimento que disputam a hegemonia ideológica dentro do país.

Dentro da temática sobre Sistema Local de Inovação encontram-se os Arranjos Produtivos Locais (APLs), que de acordo com a definição proposta pela RedeSist, são conceituados como um aglomerado territorial de agentes econômicos, políticos e sociais que têm em comum um conjunto específico de atividades econômicas. Ainda segundo a definição, esse aglomerado envolve sempre a participação e interação de empresas, além de instituições públicas e privadas que atuam na promoção de recursos humanos. Esse conceito se disseminou rapidamente na literatura brasileira no final da década de 1990, trazendo consigo importantes contribuições para o estudo da territorialidade (REDESIST, 2003).

A partir desse panorama é possível verificar que por meio de transformações ocorridas nos APLs, constata-se o desenvolvimento dentro de uma região, uma vez que são capazes de envolver uma rede de agentes voltada à promoção das atividades econômicas, nas quais determinadas localidades são especializadas.

Ainda se tratando da abordagem de Arranjos Produtivos, temos os chamados ASPIL's, termo que carrega dois conceitos e significa Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Segundo Cassiolato e Lastres (2003), os Sistemas em si caracterizam aqueles Arranjos

onde os vínculos tornaram-se consistentes, com forte interdependência e articulação o que potencializa a capacidade inovativa, a competitividade e o desenvolvimento local.

Cavalcanti Filho (2013) trata do Sistema Produtivo e Inovativo Local com ainda mais profundidade, pois vai além do que é chamado por Cassiolato e Lastres (2003) de “vínculos consistentes”. Ele atribui a esses Sistemas o grau máximo de complexidade, segundo Cavalcanti Filho (2013, Pg. 15):

(...) o Sistema Produtivo e Inovativo Local possui a totalidade das dimensões culturais, das relações políticas e das funções econômicas, ou seja, o grau máximo de complexidade sistêmica. Isto permite que em seu interior articulem-se vários e distintos APLs, estabelecendo uma relação de dependência sistêmica entre o ‘centro’ (o sistema) e sua ‘periferia’ (o arranjo).

Unindo os conceitos até aqui abordados, temos que o estruturalismo da CEPAL apresenta importantes ligações com a abordagem neo-schumpeteriana de Sistema de Inovação. Na visão de Cassiolato e Lastres (2005), as duas visões se caracterizam por relacionar a questão do desenvolvimento econômico com as profundas mudanças estruturais na base econômica do país. Para Silva e Marcato (2013), além da esfera econômica as duas visões também levam em consideração as peculiaridades histórico-sociais.

Traçando uma perspectiva recente sobre o desenvolvimento regional, dando ênfase ao cenário nordestino, o qual é objeto de estudo desse trabalho, tem-se que a região ocupa quase 20% do território brasileiro, possui a segunda maior população do país ficando atrás apenas da região Sudeste, em contrapartida, possui um PIB *per capita*¹ de aproximadamente R\$ 13 mil ao ano representando menos de 40% da renda per capita do Sudeste, (IBGE, 2015).

São inegáveis os avanços econômicos pelos quais a região passou nos últimos anos, não se pode mais ter a mesma visão da década de 1950, há de fato uma mudança no chamado “problema regional” brasileiro. No entanto, segundo Araújo (1999, pg. 02), *“A pobreza continua a ser uma das marcas mais importantes do Nordeste, quando vista no contexto nacional. É um traço antigo que o dinamismo econômico das últimas décadas não conseguiu alterar significativamente”*. Para confirmar o que foi dito pode-se observar o IDH² do Nordeste, onde todos os estados ocupam as posições finais do ranking nacional. Outro indicador importante a ser destacado é o do número de indigentes onde cerca de 33% da população

¹ Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios - 2010-2013». Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2015. Consultado em 20 de maio de 2016.

² Índice de Desenvolvimento Humano, medida utilizada pelo ONU (Organização das Nações Unidas), para avaliar/comparar a qualidade de vida e o desenvolvimento de economias pelo mundo. O IDH leva em conta três indicadores: expectativa de vida ao nascer, a educação e o Pib Per Capita. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Consultado em 20 de maio de 2016.

indigente do país encontra-se na região, o que confirma a tese de Araújo sobre persistência da pobreza.

Tratando-se da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que, em linhas gerais, visava a superação de desigualdades, foi observado que as origens metodológicas que dão embasamento a ela surgiram no meio acadêmico brasileiro no final da década de 1990, por meio do trabalho de Tânia Bacelar. Em 1999, a autora, segundo Coêlho (2014), tratou sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se criar bem como executar uma PNDR no Brasil. Além disso, ela discorre sobre o desaparecimento da pauta regional no momento político vivido na época, cujo pensamento dominante era o Neoliberalismo.

A partir da década de 1980, o Brasil vive o começo da era Neoliberal, onde de acordo com Guimarães Neto e Brandão (2009), ao adentrar no Neoliberalismo o governo perde o poder de decisão, ficando a cargo do mercado decidir onde alocar os investimentos, principalmente aqueles de cunho estruturantes/estratégicos. Os autores constataram a redução de investimentos de qualidade e com baixíssima capacidade de gerar emprego e divisas. Esse novo cenário levou a intensificação das heterogeneidades já tão latentes no país.

A ideia de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, apenas voltou a fazer parte da discussão política a partir de 2003 com o governo do Presidente Lula, no entanto, permaneceu engessada até o início do seu segundo mandato quando foi finalmente institucionalizada. A primeira versão da PNDR não deu certo, tendo seu insucesso muitas vezes atribuído a não cooperação dos entes federados, e a consequente não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), (COÊLHO, 2014), havendo a necessidade de uma revisão da política, quando surgiu a PNDR II.

Este trabalho estudou a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional denominada PNDR II. A Política visa contribuir para a melhoria da distribuição de renda e para a incorporação socioeconômica das camadas mais desfavorecidas do país e para isso possui um objetivo duplo. O primeiro deles é sustentar a trajetória de reversão das desigualdades que tanto se expressam intra quanto inter regionalmente. O segundo objetivo diz respeito à igualdade de acesso da população a bens e serviços públicos, sem depender da sua região de origem (MI, 2003).

A PNDR II foi escolhida como tema desse trabalho, por ser a atual Política de desenvolvimento regional no Brasil, enquanto que a primeira não alcançou o resultado

esperado, ou seja, ela representa o mais novo esforço em razão do subdesenvolvimento de regiões marcadas por um baixo dinamismo econômico.

No âmbito da nova Política, tem-se a apresentação do Programa Rotas de Integração Nacional (Rotas), criado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) com o intuito de contribuir para a efetivação dos objetivos da Política. O Rotas é caracterizado por sua estratégia de reconhecimento e ações focadas em redes de Arranjos Produtivos Locais (APL's) que sejam setorialmente e territorialmente interligados que promovam inovação, diferenciação, competitividade e lucratividade dos empreendimentos que estejam associados. Como objetivo principal se destaca a promoção do desenvolvimento regional e a inclusão tanto social quanto econômica das regiões menos desenvolvidas aos demais mercados nacionais e internacionais, utilizando como instrumentos a estruturação produtiva e a integração econômica (MI, 2015).

As Rotas apresentam dois cortes simultâneos, o primeiro é um recorte *territorial* e segundo um recorte *setorial*. O primeiro diz respeito ao espaço comum a ser trabalhado, onde será adotado um modelo de governança que transmita as necessidades e especificidades locais. Quanto ao segundo, representa o conjunto de ações que serão trabalhadas de maneira integrada. Como destaque de sua atuação, o Programa tem a Rota do Cordeiro (RC) que é uma Rota piloto e que abrange as redes de ovinos e caprinos no semiárido nordestino³.

Dentro desse contexto, levando em consideração as correntes estruturalista latina americana e neo-schumpeteriana, onde o papel do Sistema de Inovação é crucial para o processo de transformação econômica, e tendo em vista o atual cenário nordestino tenta-se responder nesse trabalho a seguinte questão: Em que medida a PNDR II, levando em consideração a visão sistêmica da inovação, conseguiu alinhar a sua concepção de problema regional aos princípios e diretrizes traçados por ela?

A preocupação com a questão regional incluindo a discussão sobre a visão sistêmica da inovação é de extrema relevância dado o caráter concentrador do capitalismo (CASSIOLATO e LASTRES, 2005). Sendo assim, o fato de terem sido constituídos nos últimos anos alguns planos/políticas persistindo na desigualdade regional, como por exemplo, a primeira versão da Política em 2003, nos faz refletir sobre o alinhamento das diretrizes e linhas de ação dessas políticas ao problema da desigualdade regional, vistos os resultados muitas vezes insatisfatórios alcançados anteriormente.

³ O Semiárido brasileiro engloba 1.113 municípios em nove dos 27 estados da Federação: Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais (MI, 2005).

Dessa forma este estudo tem como objetivo central analisar a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II) no Nordeste. Para que se possa fazer a análise proposta, serão seguidos os seguintes objetivos específicos, primeiro será necessário analisar o processo de construção da política, depois analisar a concepção de problema regional adotada pela mesma. Logo após, identificar as diretrizes e linhas de ação buscando encontrar coerência com a concepção do problema regional adotado pela política. Por fim, será realizada uma análise da implantação do Programa Rotas no Nordeste.

Além desta introdução, esta dissertação contempla mais 5 (cinco) seções. A segunda seção aborda a metodologia utilizada pelo estudo, trazendo conceitos sobre a modelagem, bem como a descrição dos dados. A terceira seção trata da literatura seguida. A quarta seção traz uma discussão sobre a questão regional no Brasil, dando ênfase a autores contemporâneos que tratam da temática em seus trabalhos. A quinta e a sexta parte tratam dos resultados do estudo, abordando no momento inicial a PNDR II e logo após o Programa Rotas de Integração Nacional. Por fim, encontram-se as considerações finais do trabalho.

2. METODOLOGIA

Nesta seção, é apresentada a metodologia para a execução da investigação proposta. No que tange os objetivos desse trabalho foi realizada uma pesquisa do tipo exploratória, que envolveu análises de dados secundários, bibliografias, documentos, além de artigos, revistas e jornais, além de entrevistas semi-estruturadas.

Sendo assim, no que se refere à pesquisa bibliográfica, ela é desenvolvida tomando como base um material já elaborado anteriormente que é constituído de artigos científicos e livros. Uma das vantagens desse tipo de pesquisa destacada por Gil (2008) é permitir que o investigador cubra uma área geográfica maior do que seria possível em uma pesquisa de campo. É necessário destacar que seguindo as indicações de Simões, Gangemi, Frare e Leal (2006) a pesquisa bibliográfica não se limita a questionamentos e argumentos utilizados pelos autores, logo a abordagem desse texto será baseada em estudos qualitativos.

Quanto à pesquisa documental, ela tem como principal característica o fato da coleta dos dados estar restrita a documentos, sendo eles escritos ou não (LAKATOS e MARCONI, 2003). No que se refere à fonte de dados, essas podem se dar por: arquivos públicos; arquivos particulares; e fontes estatísticas.

De acordo com Gil (2008, p. 45), *“a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”*, como apontado acima se destacam os arquivos públicos e particulares, fontes estatísticas, entre outros. Dessa maneira, serão analisados documentos oficiais, nos quais constam, especificamente, as ações, os planos e programas elaborados, implementados e em implementação, por parte do Governo Federal, para a região Nordeste.

No âmbito do trabalho, também foi realizada uma pesquisa de campo embasada em entrevistas semiestruturadas com atores que participaram do processo de criação da Nova PNDR, objeto de estudo desse trabalho, como também atores que participam de forma ativa ou passiva do processo político atual. No que diz respeito à pesquisa de campo, temos que ela é caracterizada pelo aprofundamento de determinadas questões, não se preocupando em ter uma amostra estatisticamente significativa. Segundo Gil (2008) esse tipo de pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta e/ou por entrevistas com pessoas integrantes do grupo de interesse.

A pesquisa utilizará como fundo as teorias estruturalista (Cepal) e neo-schumpeteriana com foco nos Sistemas de Inovação. Essas teorias darão apoio à análise documental na qual

está inserida a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, além da pesquisa de campo desenvolvida.

2.1 A Política como um ciclo

A análise de políticas é muitas vezes ligada à concepção de que o processo político se desenvolve por meio de sucessivas etapas ou fases distintas. Esse ciclo da política tem servido como uma forma básica de sistematizar, bem como comparar as mais diferentes abordagens e modelos, tornando possível sintetizar as principais contribuições desses trabalhos.

A temática de que a política faz parte de um processo cíclico, é provável que seja uma das perspectivas mais habitualmente partilhada nos mais diversos estudos sobre o tema, onde a maioria desses trabalhos faz uma análise por momentos ou etapas do processo político. O modelo de ciclo recebeu desde sua concepção diversas críticas, principalmente no que tange o seu caráter funcionalista (BAPTISTA e RESENDE, 2011), no entanto, apesar das críticas, este persiste dentro da academia como ponto de referência, pois ajuda a simplificar a complexidade do processo.

De acordo com Secchi (2013), não se pode afirmar que um modelo reflita a dinâmica real da vida de uma política, pois as fases geralmente se misturam e as sequências ficam alternadas. Segundo o mesmo, para alguns acadêmicos, o processo de política pública é incerto, além disso, não há uma nitidez entre uma etapa e outra.

Jann e Wegrich (2007) reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a modelagem do processo de política em termos de estágios foi Harold Lasswell⁴. Em seu modelo, Lasswell introduziu um mecanismo no qual o processo político era constituído por sete diferentes fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, rescisão, e avaliação. Como já dito anteriormente, esse básico modelo de fases tornou-se ponto de partida para análise da literatura e pesquisa, pois oferece a possibilidade de organizá-las e sistematizá-las.

Lasswell incluía dentro da análise de suas fases não apenas o estudo das instituições de administração pública. Ele levava em consideração as contribuições e interações dos mais diferentes atores e instituições que tinham ligação de alguma forma com o processo político. Dessa maneira foi possível enquadrar o processo político em uma forma contínua de formulação de políticas, permitindo avaliar os efeitos cumulativos dos diversos atores, forças e instituições que interagem durante o processo e, por fim, sendo possível modelar o seu resultado.

⁴Harold Lasswell foi um cientista social que buscou estudar os problemas políticos e a política em si, por meio de uma abordagem que envolvia diversas outras ciências como psicologia administração, ciência política, entre outras.

É possível também reconhecer as contribuições de diversos outros autores, onde suas respectivas análises apresentam-se como uma variação da tipologia de fases apresentada por Lasswell (BAPTISTA e RESENDE, 2011). As versões mais conhecidas na literatura são as de Herbert A. Simon (1947), Charles Lindblom (1950); Gary Brewer (1974); Jenkins Smith (1978). No que tange a perspectiva desses autores, a seguir é apresentado um quadro resumo sobre as fases do processo da política de acordo com a visão dos mesmos.

Quadro 1: As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise política

Estudos	Fases definidas	Estudos	Fases definidas
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.	W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.	BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.	Howlett e Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Fonte: Baptista e Resende 2011, adaptado.

A metodologia utilizada nesse trabalho será a adotada por Jann e Wegrich (2007). Segundo eles, a forma convencional de descrever a ordem cronológica de um processo político é em primeiro lugar a **análise** (reconhecimento do problema e estabelecimento de agendas), a **formulação de políticas, tomada de decisões, implementação** e a **avaliação**. Os autores observaram diferentes linhas de pesquisa que focam em determinada fase seguindo questões, perspectivas analíticas e métodos específicos, em vez de analisar todo o ciclo. Dessa mesma maneira, esse trabalho se propõe a analisar as quatro primeiras fases do ciclo político, sendo assim, atendo-se às etapas de análise, formulação, tomada de decisão e implementação. A avaliação dos resultados não será objeto de estudo desse trabalho, dado que a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional ainda não foi concluída.

Esse estudo estabeleceu quatro objetivos específicos onde cada um deles buscou dar ênfase a uma fase do ciclo. O primeiro objetivo trata da identificação do problema trazido pela Política, correspondendo à primeira fase do ciclo. O segundo objetivo diz respeito ao processo

de construção da Política, com as sugestões dos estados para as diretrizes e princípios, o que corresponde a segunda e terceira fase do processo. O terceiro objetivo é um complemento do segundo, pois faz uma análise do alinhamento entre a identificação do problema e as diretrizes e princípios eleitos. O quarto objetivo refere-se à quarta fase do processo político, a implementação, e estuda o Programa Rotas de Integração Nacional.

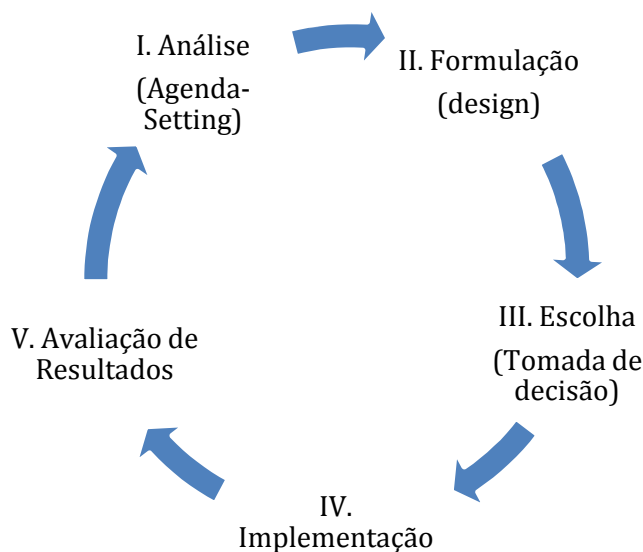
É importante notar que a construção de uma perspectiva cíclica enfatiza um feed-back (circular) entre as etapas de formulação das políticas, o que leva a um contínuo processo político. Sob essa ótica, tem-se que as políticas sempre foram constantemente revistas, controladas, transformadas ou em alguns casos canceladas.

Conclui-se então que os processos não evoluem em um padrão de sequências bem definidas. Segundo Jann e Wegrich (2007), os estágios estão constantemente entrosados em um processo contínuo. Reitera-se, que as políticas não se desenvolvem do nada, mas são formuladas em um espaço político que deixa pouco espaço para uma inovação política (HOGWOOD e PETERS 1983), ou seja, novas políticas podem surgir apenas como meras modificações, alterações ou como forma de complementar políticas mais antigas.

Nesse contexto, um importante caso a se pensar é que frequentemente algumas políticas atuam como obstáculos para a adoção e efetivação de uma determinada medida. Observa-se também, o poder que determinadas políticas têm de criar efeitos colaterais e se tornarem a causa de um problema, como por exemplo, a construção de estradas que levam a problemas ambientais⁵. Abaixo é apresentada uma figura que demonstra o processo cíclico que envolve as cinco etapas do processo político, logo mais cada uma das etapas são tratadas de forma detalhada.

⁵ “A política como a sua própria causa” Wildavsky (1979, 83-85) apud JANN e WEGRICH (2007)

Figura 1 O ciclo do processo de construção de política



Fonte: Jann e Wegrich (2007)

Elaboração própria

A figura acima é uma demonstração da metodologia adotada por Jann e Wegrich (2007) para sistematizar a análise de políticas. Abaixo cada uma dessas fases é estudada.

2.1.1 As etapas do ciclo da política

I) Análise (Reconhecimento do problema)

Levando em conta a perspectiva do ciclo, na formulação de uma política deve-se primeiro fazer o **reconhecimento do problema, onde haja a necessidade de intervenção do Estado**. Dessa maneira, identificar os problemas constitui um ponto de partida para que haja a formulação de uma política pública. O segundo passo dentro dessa fase é a chamada Formação de Agenda (KINGDON, 1984 apud BAPTISTA E RESENDE, 2011). A Agenda seria uma lista que elenca a pauta de assuntos/problemas que deveriam receber atenção do governo e de pessoas ligadas a ele durante determinado período. Kingdon (1984) percebeu que a necessidade da agenda se dava pelo fato de que cada problema recebia um tipo de atenção diferente por parte do governo.

Kingdon (1984), também, percebeu que o formato da Agenda pode mudar ao longo do processo a depender do cenário político no qual a economia se encontra e dessa maneira destacou três diferentes tipos de agendas, nas quais mostram o status do problema dentro do cenário político. A primeira delas trata da sistêmica ou não-governamental, essa é a mais abrangente das Agendas, pois incorpora todos os problemas do país colocados pela sociedade,

no entanto, não despertam o interesse do governo naquele dado momento e ficam no chamado *stand-by*. A segunda é a institucional ou governamental, onde nela os problemas estão sob o interesse do governo, mas ainda não se encontram na zona de decisão. A terceira e última agenda se trata da decisória ou política onde está o que realmente o governo vai trabalhar naquele momento.

O reconhecimento do problema e, por conseguinte, a definição da agenda são processos inerentemente políticos, onde a atenção política está ligada a um subconjunto de todos os problemas de política postos pela sociedade e que são possivelmente relevantes, ou seja, a Agenda decisória. Dentro da construção dessa etapa é constatada a articulação dentro e fora do governo de atores que buscam influenciar e moldar os problemas da agenda, por exemplo, ao dar ênfase a uma questão que é puramente particular.

Jann e Wegrich (2007) levantam algumas questões para discussão dentro do seu trabalho, que embora não seja discutido aqui, vale como um ponto de reflexão, “O que é percebido como um problema de política? Como e quando é que um problema de política entrar na agenda do governo? E por que são outros problemas excluídos da agenda?”⁶.

II e III) Formulação de Políticas e Tomadas de Decisão

Seguindo as etapas do ciclo, esta fase toma como base a anterior e é onde os problemas, as propostas e as demandas são transformadas em políticas, em programas do governo. Nesse momento, há a formulação de soluções e alternativas tendo em vista os problemas listados na agenda decisória.

As duas etapas abordadas nesse tópico são subsequentes, ou seja, a tomada de decisões só pode ser realizada após a formulação da política. Na fase de tomada de decisões é onde se desenvolvem as metas que desejam ser atendidas, os recursos que devem ser utilizados, além do tempo necessário para que a política seja implementada. De acordo com Baptista e Resende (2011, pg. 12) “(...) *as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. É quando se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada*”.

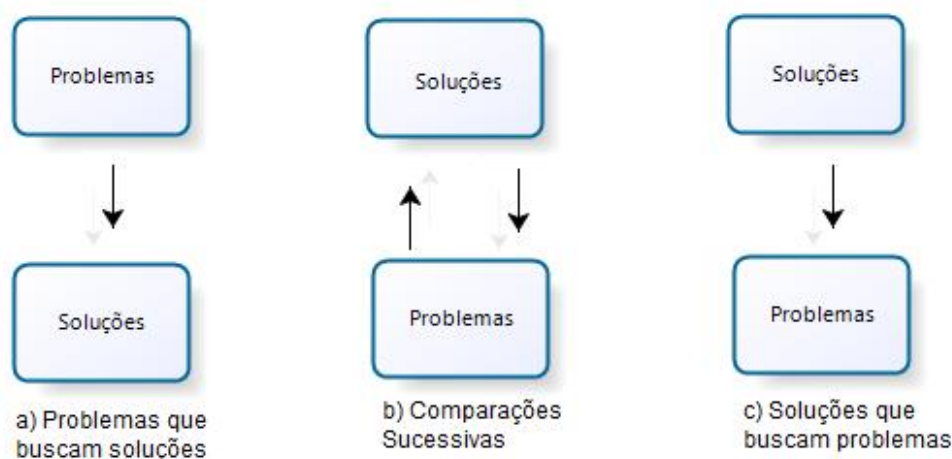
Segundo Jann e Wegrich (2009), o estabelecimento de objetivos e metas claras, funciona como um agente facilitador na definição de prioridades políticas de longo prazo. Nesse

⁶ Tradução Livre

momento, é onde políticos, analistas e demais atores estabelecem o que aguardam como resultado do processo. Segundo Secchi (2013), quanto mais concretos forem os objetivos, mais eficaz será a política. O autor também aponta que o estabelecimento de metas pode ser em alguns casos indesejado, principalmente quando há pouca probabilidade de sucesso. No entanto, a definição dessas metas/objetivos é importantíssima na construção de alternativas, bem como para dar seguimento às fases posteriores.

Ainda no que se refere à tomada de decisão, Secchi (2013) faz um levantamento sobre três possíveis modelos a serem seguidos nessa fase. O primeiro deles é o da racionalidade (absoluta ou incremental) do economista Herbert Simon (1947)⁷, o segundo trata-se do modelo incremental de Charles E. Lindblom (1989)⁸ e o terceiro apresentado por John Kingdon (1984)⁹ é o de fluxos múltiplos. A figura abaixo representa a dinâmica de escolha de alternativas de solução para cada um dos modelos apresentados acima.

Figura 2: Possíveis dinâmicas existentes no modelo



Fonte: Secchi (2013)

Na figura, o painel (a), representa o modelo de racionalidade onde os problemas aparecem antes da solução. Esse modelo se divide em duas categorias a primeira é a absoluta onde a decisão é uma atividade plenamente racional, onde as alternativas são seguidas ou descartadas de acordo com o cálculo de seus benefícios e custos. Na segunda categoria têm-se o modelo de racionalidade limitada, para Simon (1947), os atores têm limitações tanto

⁷ Herbert Simon, economista estadunidense, ganhador do prêmio Nobel de 1978.

⁸ Charles E. Lindblom, Professor Emérito de Ciência Política e Economia na Universidade de Yale, Lindblom foi pioneiro na teoria do incrementalismo na tomada de decisão de uma política pública.

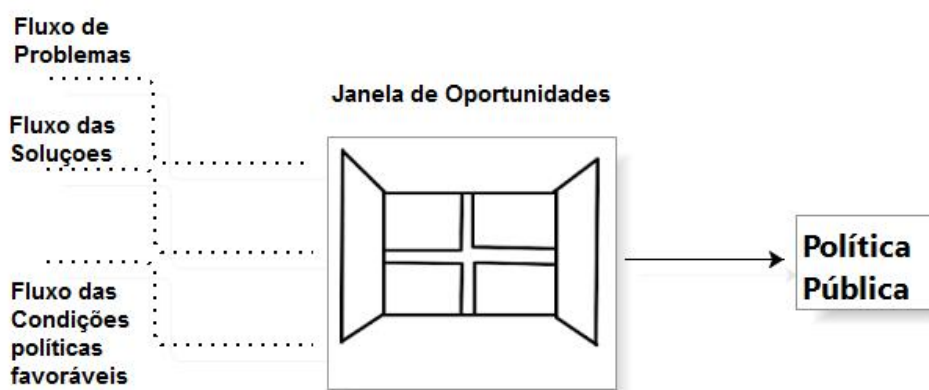
⁹ John W. Kingdon, Foi professor Emérito da Universidade de Michigan. Kingdon é especialista em política.

cognitivas quanto informativas, dessa maneira não conseguindo entender a complexidade que envolve o processo.

No painel (b), encontra-se o modelo que se opõe ao primeiro, trata-se do incrementalismo; para Secchi (2013), o modelo incremental tem três importantes características, 1) Há simultaneidade nos processos de definição, revisão e redefinição de problemas e soluções; 2) Dependência entre as decisões passadas e as decisões presentes; 3) Sempre há interesses pessoais dos atores participantes, sendo assim muitas vezes a solução eleita nem sempre é a melhor.

O último painel representa o modelo de fluxos múltiplos, onde primeiro se tem a solução e depois o problema. Kingdon (1984), diz que o processo de criação de uma política se dá pela simultaneidade de problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

Figura 3: Criação de uma política



Fonte: Elaboração própria

IV) Implementação

A implementação constitui a quarta fase do ciclo e é nela que se dá a construção dos resultados requeridos, ou seja, é o momento de colocar certa solução em prática. Esta fase é onde ocorre a interação entre os diversos sistemas e atores: sistema gerencial ou decisório, sistemas de informação, sistema logístico, operacional, agentes implementadores da política, entre outros.

Nesta etapa do processo, há duas visões diferentes: a) a primeira delas é a top-down, onde todo o controle fica retido nos formuladores que, por sua vez, estão no topo das organizações. Sendo assim, há a existência de um organismo central que assume o controle de tudo. De forma mais precisa, *“as metas precisam ser claramente definidas e compreendidas, os recursos devem ser disponibilizados, a cadeia de comando deve ser capaz de montar e*

*controlar recursos, além disso, o sistema deve ser capaz de se comunicar e controlar de forma eficaz esses indivíduos e organizações envolvidos no desempenho das tarefas”*¹⁰ (PARSONS, 1995 apud CANCHARI, 2010, Pg. 464).

b) Na contramão desse pensamento, encontra-se a visão bottom-up. Ela defende que não haja um controle central nessa fase, parte-se da ideia que existe um controle imperfeito. Sendo assim, a implementação parte de um processo interativo onde uma política se relaciona tanto com o contexto quanto com as organizações. Segundo Baptista e Resende (2011), o grande desafio que permeia a temática sobre essa fase é entender que ela não está atrelada apenas a questões de política oficiais, mas também a aspectos culturais e sociais. Usa-se como exemplo para o caso brasileiro, a lei de descriminalização do aborto, que foi debatida por diversas vezes, no entanto, não obteve consenso devido a questões “puramente” culturais que fazem com que o projeto de lei fique engavetado.

Nas análises de Hogwood e Gun (1984), as fases de implementação e formulação estão diretamente ligadas, consideram que o momento de formulação da política é aquele em que deve construir pactos políticos sólidos, que sejam capazes de dar sustento a política na fase subsequente. Sendo assim, a fase da implementação da política é marcada por uma contínua negociação, onde será possível perceber quais acordos de fato irão vingar e mais que isso, será possível perceber o quão forte se mostra a política.

V) Avaliação

A avaliação da política é a última fase do ciclo e a mesma pode ocorrer em três diferentes etapas: antes “ex ante”, durante “in itinere”, ou depois “ex post”. A avaliação é o “processo de julgamentos deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (Anderson 1979, p. 711 citado por Secchi 2013).

Como dito anteriormente o ciclo da política nunca chega ao fim, pois uma antiga política sempre servirá de base para uma política nova, em outras palavras, fornecerá subsídios para que se comece um novo ciclo.

As avaliações do tipo “ex-ante” se baseiam no levantamento de informações que irão servir de orientação para a formulação e a tomada de decisões da política. Outros autores como

¹⁰ Tradução livre

Draibe (2001), denominam esse tipo de avaliação como “avaliações-diagnóstico”, que atinge a um ou dois dos objetivos seguintes:

- “ 1) produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e suas estratégias metodológicas e de implementação;
- 2) fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de base ou tempo zero)”. (BAPTISTA e RESENDE, 2011 Pg. 18)

Quanto às avaliações “ex-post” elas ocorrem após a fase de implementação da política. Esse tipo de avaliação pode ser de dois tipos, as de processo e as de resultado. A primeira delas busca analisar e identificar, primordialmente, quem são os atores estratégicos a serem acionados, qual estratégia de implementação deve ser adotada e por fim os múltiplos estágios pelos quais a implementação se desenvolve. Quanto ao segundo tipo as “avaliações de resultados”, necessitam saber se os programas alcançaram os seus objetivos, como, quanto e com qual qualidade conseguiram alcançá-los.

De acordo com Worthen et al. (2004), nos últimos 20 ou 30 anos foram criados inúmeros modelos de avaliação, que podem ser dos mais simples como uma lista de averiguação ou mais rebuscados que fazem uma abordagem sistêmica ou comparando dados de desempenho com as metas traçadas.

3. UMA INTRODUÇÃO HISTÓRICA SOBRE O TEMA

3.1 Crescimento x Desenvolvimento Econômico

É muito comum na literatura encontrar os termos crescimento e desenvolvimento econômico sendo tratados como sinônimos, no entanto, é necessário fazer a distinção entre os termos, pois é possível se constatar crescimento sem desenvolvimento, sendo assim desenvolvimento e crescimento são dois processos diferentes.

Segundo Siedenberg (2006), o processo do crescimento econômico tem um caráter quantitativo. O crescimento de um país é medido basicamente pelo Produto Interno Bruto (PIB). Quando se trata de desenvolvimento deve-se olhar o padrão de vida da população, caso haja um conjunto de mudanças sociais e econômicas se terá o desenvolvimento. Para Vasconcellos (2000), para se entender o desenvolvimento é preciso ter em mente que esse é um conceito mais qualitativo, onde se leva em consideração a forma como os recursos devem ser alocados na economia, melhorando indicadores de pobreza, saúde, educação, nutrição, etc.

As teorias e hipóteses sobre desenvolvimento econômico vêm sendo discutidas na academia há muito tempo, passando por Adam Smith, Ricardo, Keynes, Max, Schumpeter, entre outros. A ciência econômica por meio de seus estudiosos vem procurando compreender o padrão de crescimento entre os países, já que diferentes taxas de crescimento levam no longo prazo a profundas desigualdades no bem-estar das populações (MOURA, XAVIER e SILVA, 2011). De acordo com Souza (2010) se deve a Schumpeter a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, já enfatizando naquele momento a importância das inovações.

Segundo Souza (2010), foi a grande depressão dos anos 30 que deu um impulso na temática do desenvolvimento econômico. Foi a partir dela que começou o uso da contabilidade nacional, fruto da teoria keynesiana de curto de prazo. E é importante notar que foi por meio deste instrumento que se puderam fazer indicadores que possibilitaram comparações entre os países, e mais que isso, foi possível classificá-los como “ricos” e “pobres”, onde os ditos “pobres”, mais tarde também ficaram conhecidos como “subdesenvolvidos”, seguindo a teoria estruturalista.

Na temática que envolve o termo desenvolvimento, destacam-se no século XX algumas correntes de economistas, sendo a primeira de tradição Neoclássica e que trata o desenvolvimento como sinônimo de crescimento, havendo exceções pontuais, a exemplo de

Douglass North¹¹ e a tradição institucionalista, e a segunda corrente, essa segundo Souza (2010) representada por Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968) e Nurkse (1957), entendem o crescimento como fator indispensável, mas não suficiente para o desenvolvimento. Sendo assim, para esse segundo conjunto de pensadores enquanto o crescimento econômico representa uma simples variação quantitativa do produto, o desenvolvimento vai mais além, pois engloba mudanças qualitativas das estruturas produtivas, das instituições e, além disso, do modo de vida das pessoas.

Feito este breve ensaio sobre as questões relacionadas ao crescimento e desenvolvimento econômico se dará início à discussão sobre a corrente estruturalista, onde segundo esta para que haja desenvolvimento em um país é necessário que haja mudanças estruturais de ordem econômica, política, institucional e social, que traga consigo melhorias da produtividade e da renda média da população.

3.2 O Estruturalismo e as concepções da Cepal

Para dar início à discussão sobre a tradição teórica da literatura sobre economia regional no Nordeste será analisada a corrente Estruturalista latino-americana, dando ênfase aos estudos pioneiros da CEPAL. A Teoria Estruturalista tem o seu foco voltado para a estrutura e para o ambiente, tendo os trabalhos seminais creditados ao economista Raúl Prebisch ainda no final dos anos 1940 e no início da década de 50 (RODRIGUEZ, 2009). Os trabalhos da CEPAL continuam, até os dias atuais, a tratar dos problemas estruturais que atingem as chamadas economias subdesenvolvidas.

É importante destacar que as economias subdesenvolvidas ganharam esse emblema a partir do 2º pós-guerra sob a luz da industrialização, que caracterizava certas economias ditas *atrasadas* quando eram comparadas a outras cuja industrialização aconteceu de forma intensa. O Estruturalismo latino-americano surgiu no Chile, dentro da CEPAL, e tem como criadores principais o já citado economista Raul Prebisch e também o economista brasileiro Celso Furtado. A CEPAL exerceu grande influência nos anos 50 e 60, onde as ideias decorrentes dos seus técnicos estiveram nos centros dos debates e quando não nas próprias decisões econômicas do Brasil (COLISTETE, 2001).

Nas formulações da teoria do subdesenvolvimento ficou clara a preocupação de analisar os países subdesenvolvidos de forma particular, dessa maneira, não os fazendo seguir um

¹¹Douglass Cecil North foi um economista dos Estados Unidos. North era considerado, junto com Ronald Coase, um dos fundadores da nova economia institucional ou tradição institucionalista.

modelo pronto que ora fora utilizado por um país desenvolvido. E foi carregando este pensamento, que esta teoria preocupou-se em estudar as estruturas dos países, o que veio a se tornar um dos principais pontos da teoria da Cepal.

Seguindo esta lógica, desponta o chamado método histórico-estrutural de análise do desenvolvimento capitalista. Este está atrelado ao fato de defender que o subdesenvolvimento está ligado à estrutura existente naquele país, em determinado período histórico, ou seja, o problema do subdesenvolvimento está atrelado a questões de ordem econômica, social, política e cultural. Sendo assim, o processo da transformação econômica não pode ser compreendido sem conhecer a evolução histórica do país (BIELSCHOWSKY, 2000, 2006).

Para os pensadores do estruturalismo, a única solução para os países subdesenvolvidos, ou periféricos, seria a industrialização. Rodriguez (1999) destaca o antagonismo das visões sobre industrializar ou não industrializar por meio de trechos do debate entre Prebisch e o professor Jacob Viner, que era oposto às ideias da industrialização:

Afirmações do Prof. Vinner:

“Tudo que pude encontrar nos trabalhos de Prebisch é a identificação dogmática da agricultura com a pobreza. Que a agricultura não quer necessariamente dizer pobreza é óbvio, bastando considerar os casos da Austrália, da Nova Zelândia, da Dinamarca e de Iowa ou Nebraska” (FOLHA DE S. PAULO, 1993 Pg. 63 apud RODRIGUEZ, 1999).

Resposta de Prebisch:

“Depois do surgimento de um de nossos primeiros informes, ocorreu de passar por aqui um dos mais ilustres professores em matéria de comércio internacional. Formado na mais pura tradição clássica, submetido por longos decênios aos exercícios da lógica ricardiana, não foram suficientes as breves semanas no Brasil para seduzi-lo com o espetáculo de uma industrialização praticamente nascente, se tomarmos como alvo as possibilidades cósmicas desse país. Ele condenou a industrialização latino-americana, arrastando em sua execração os economistas da Cepal, que a preconizam. Contestou também toda forma de controle deliberado do crescimento e da orientação do comércio exterior. Mas pelo menos nos deixou uma fórmula única e positiva de desenvolvimento econômico: dedicar-se à agricultura e controlar a natalidade”. (RODRIGUEZ, 1999 Pg. 63)

É notável que no cerne das citações acima estejam o contraste das ideias sobre a industrialização dos países latinos americanos.

De acordo com Furtado (1961), em seu livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, não se pode considerar o subdesenvolvimento como um estágio anterior para se alcançar o desenvolvimento, mas sim uma condição permanente de sua estrutura. Daí parte a ideia de que os países subdesenvolvidos, não são assim por razões naturais, mas sim por razões históricas desfavoráveis, como por exemplo, o caso da colonização no Brasil.

3.2.1 O pensamento de Celso Furtado

Como destacado por Arruda (2010), a Cepal provocou grande influencia na concepção de políticas que buscassem compreender as particularidades do subdesenvolvimento do Brasil. Sendo assim, foi por intermédio do modelo de estudo da Comissão que se tratou de estudar os problemas estruturais do Brasil.

A partir da década de 1950, as ideias cepalinas começam a ganhar força e corpo dentro do país. Para Mantega (1989), com a Cepal foi possível instaurar um centro de discussão de ideias, cujo objeto de discussão era a própria América Latina com o intuito de conhecer os seus problemas, bem como propor saídas para eles. No que tange o Brasil, o objetivo principal era fazer uma transformação no *modus operandi* da estrutura produtiva brasileira. Sendo assim, deixar de lado o modelo de desenvolvimento para fora (*agroexportador*), dando lugar ao chamado desenvolvimento para dentro também denominado de industrialização. Destaca-se, nesse ponto, a grande relevância do papel do Estado que seria um planejador central, que levaria a frente o processo de industrialização.

Não se deve esquecer que a década de 1950 fora marcada por intenso embate sobre visões ideológicas, de um lado encontrava-se a “velha” visão onde se pregava uma política econômica livre, a qual era a favor do modelo agroexportador, já visivelmente deteriorado. De outro lado, havia os interesses ligados ao urbano-industrial, e foi nesse contexto de intenso “choque de ideias” que os trabalhos desenvolvidos pela Cepal deram corpo à corrente intervencionista.

É importante notar que de fato, naquele momento, houve um alinhamento entre a teoria da Cepal e as estratégias políticas adotadas. Houve uma política de industrialização deliberada, que ficou conhecida como nacional-desenvolvimentismo. Esse momento, ocorrido durante o governo de Juscelino Kubischek, foi um marco do planejamento econômico brasileiro e é amplamente reconhecido como o primeiro esforço de planejamento econômico registrado no Brasil.

Para Rezende (1999), foi notório o extraordinário impulso dado à economia brasileira. Houve uma alteração rápida da estrutura econômica, com a percepção de uma modernização, diversificação e de um crescimento industrial. Quanto à infraestrutura se destaca a sua notável ampliação, dando ao Plano de Metas o mérito de ter conseguido acabar com os pontos de

estrangulamento¹². Apesar de ter conseguido tal feito, pouco foi feito com relação à educação e a alimentação, sendo deixados em segundo plano (SILVA, 2002). O que, se levando em consideração o ponto de vista neo schumpeteriano e estruturalista, são colocados como elementos fundamentais para que se tenha continuidade o progresso científico, tecnológico e inovativo, e por consequência, o desenvolvimento sistêmico da economia brasileira.

Segundo Mantega (1989), o pensamento econômico no Brasil e todo o processo de mudança relatado acima estão indissolivelmente ligados a Celso Furtado, dando destaque as obras “*Formação Econômica do Brasil* (1959) e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*”. O autor diz que Celso tinha um “*faro aguçado*” para decifrar a problemática sócio-econômica. Além disso, ele foi um observador privilegiado, pois estava no momento certo na hora certa, viu a criação da Cepal, participou do então BNDE, fez parte da fundação da SUDENE. Ademais, participou de forma ímpar nos governo JK, Jânio e Goulart.

Na obra *Formação Econômica do Brasil*, Furtado busca analisar a dinâmica econômica brasileira, que datava desde o período colonial até o então processo de industrialização, que segundo pregava as suas ideias, deveria ocorrer por meio da substituição de importações. Para Celso a economia cafeeira lançou as bases para o processo de industrialização. Ainda segundo o economista a crise de 1929 e os problemas de superprodução do café representaram o impulso final para desencadear a industrialização (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009).

Ao discorrer sobre as obras de Furtado, Guimarães Neto e Brandão (2009), relatam que em 1959 Celso lançou três livros, *Formação Econômica do Brasil*, *Uma política para o desenvolvimento Econômico do Nordeste* e *Operação Nordeste*. O primeiro seria a obra magna de Celso, as outras duas deram embasamento para a criação do CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste) e, posteriormente, da SUDENE que foi dirigida por Celso até 1964.

O livro *Formação Econômica do Brasil* estuda a economia nacional por meio de “ciclos” dos produtos exportados. Há uma divisão no estudo, uma parte que trata o recorte temporal no qual os ciclos ocorreram e outra que trata do recorte espacial. No total são três ciclos estudados até que se chegue à fase de industrialização (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009).

O primeiro dos ciclos foi a “economia escravista de agricultura tropical” desenvolvida no Nordeste e com um caráter agro-exportador. Furtado afirma que essa economia resistiu

¹² Os pontos de estrangulamentos estavam presentes basicamente: nos setores de transporte, energia e alimentação. Havia ainda a identificação de áreas industriais que estavam com a demanda reprimida

“mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa” (FURTADO, 1959 Pg. 56).

A economia do Nordeste era baseada principalmente na agricultura e na pecuária, chamada por Furtado de “complexo econômico nordestino” e quanto a isso o autor afirma que: *“As formas que assumem os dois sistemas da economia nordestina... no lento processo de decadência que se inicia na segunda metade do século XVII, constituem elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira”* (FURTADO, 1959, p. 63 apud GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009)

Em se tratando do segundo ciclo econômico, tem-se a economia mineira que teve seu apogeu entre os anos de 1750 e 1760 declinando 20 anos depois. Segundo Guimarães Neto e Brandão (2009), o declínio foi acelerado pela falta de formas permanentes de atividade econômica.

No que tange o terceiro ciclo tratado por Furtado, o da economia cafeeira que surge no fim do século XVIII e início do século XIX, é marcado pela transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, que foi um problema solucionado utilizando grande influência dos cafeicultores sobre o governo. Destaca Furtado *“o governo foi utilizado como ferramenta política para concretizar os interesses dos cafeicultores, dando destaque a classe não por simplesmente dominar o governo, mas por utilizá-lo para alcançar fins de uma política”* (FURTADO, 1959)

O trabalho assalariado conotava um novo cenário na economia brasileira e destaca Celso Furtado em *Fantasia da Razão*, que houve naquele momento um grande fluxo de renda caracterizado na forma de salários que representou uma mudança qualitativa na estrutura econômica vigente. Dessa forma, deixando de existir o antigo binômio (economia de exportação – economia de subsistência) dando espaço a outro (economia de exportação – economia de mercado interno). Ou seja, a cultura do café mudou a realidade econômica até então encontrada no país. O Brasil deixou de visar apenas o setor externo. O trabalho assalariado fez nascer dentro do país uma rede de consumidores internos. A economia cafeeira trouxe a mudança do centro dinâmico da economia, além disso, não abriu espaço para uma involução ou regressão, mas sim a uma diversificação produtiva.

Segundo Guimarães Neto e Brandão (2009), a análise apresentada por Celso Furtado na *Formação Econômica do Brasil*, se mostrou como o ponto base para o que hoje se entende

como problema regional. Ou segundo as palavras dos autores, “*constitui a matriz da concepção moderna da questão regional brasileira que influenciará inúmeros estudos*” (Pg. 6).

Furtado foi o responsável pela nova abordagem centro-periferia do problema nordestino, só que agora sob a ótica da periferia, além disso, com uma formulação, mesmo que embrionária, de um plano de ação que visava superar o subdesenvolvimento. Em a *Fantasia Organizada* (1985), o autor dá o primeiro passo para a construção de uma teoria do subdesenvolvimento, segundo Mantega (1989), seria uma teoria pensada por teóricos de países periféricos, voltada para os seus interesses e, além disso, buscando uma saída para superar o subdesenvolvimento.

3.2.2 O Sistema Centro-Periferia

Segundo Nery (2004), os principais documentos que fundamentaram a teoria cepalina foram *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais* e *Estudo econômico da América Latina*, ambos de 1949. O primeiro trabalho é de autoria de Raul Prebisch, que como já mencionado em outros pontos do trabalho se tornou o principal expoente da Comissão. É importante mencionar que o conceito central na teoria da Cepal era o de centro-periferia, que foi utilizado como forma de descrever o processo de propagação da tecnologia, além de explicar a sistemática de distribuição dos ganhos.

A Cepal partia da análise dos países que estavam no centro da economia mundial, no que se refere às condições específicas do seu desenvolvimento, e suas relações com os países periféricos. Propondo ao mesmo tempo caminhos para a superação. Assim, como disse Mantega (1989), o pensamento da Cepal era estratégico, pois a Comissão estava dentro da América Latina (Periferia) e discutia ideias para que os países que a compunham deixassem para trás esse status.

Sabe-se que uma das características fundamentais da história do desenvolvimento do capitalismo industrial é o seu caráter de gerar heterogeneidades, como a desigualdade de renda, diferenças nas estruturas, entre outras. Sendo assim, “dando brecha” à constituição de centros hegemônicos, onde se identifica por um lado relações sociais de produção avançadas, e por outro, relações subordinadas e precarizadas, o que gera uma divisão não proporcional dos benefícios já alcançados, o que se pode entender como “centro e periferia”.

Em consonância com isso encontra-se o pensamento cepalino, essa dualidade na economia mundial também nasceu no cerne da Revolução Industrial, onde houve um drástico aumento do incremento da produtividade dos fatores de produção. No entanto, a difusão do

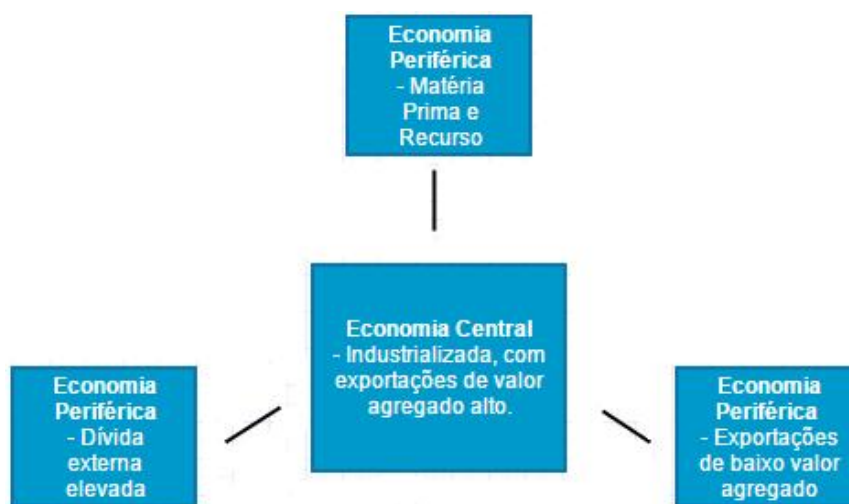
progresso tecnológico aconteceu de forma assimétrica e desigual. Sendo assim, tinha-se por um lado economias centrais se desenvolvendo de forma homogênea e articulada, e por outro, economias periféricas que mostraram um desenvolvimento diferente do encontrado nos países centrais (NERY, 2004).

Com base em Bielschowsky (2000a) apud Nery (2004) aponta quatro efeitos que o comércio internacional exerce sobre os países subdesenvolvidos, os quais não eram reconhecidos pela teoria de livre comércio.

I) deterioração dos termos de troca (tese de Prebisch-Singer); II) desemprego, resultado da demanda inelástica dos produtos primários pelos países centrais associado à incapacidade das atividades exportadoras em absorver o excedente de mão-de-obra; III) desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, consequência das exigências de importação de economias em processo de industrialização que se especializaram em poucas atividades voltadas para o mercado externo; IV) vulnerabilidade a ciclos econômicos, resultante da especialização em atividades exportadoras. (NERY, 2004, p. 31)

Abaixo é apresentada uma figura que demonstra algumas características básicas entre os países centrais e os países periféricos.

Figura 4: Características do Centro e da Periferia



Fonte: Elaboração própria

No âmbito da discussão da teoria centro-periferia estava o pensamento do economista Celso Furtado, como já tratado anteriormente Furtado afirmava que o subdesenvolvimento não era uma fase anterior ao desenvolvimento e, além disso, não era uma fase comum a todos os países, o subdesenvolvimento era específico de uma parte do sistema capitalista. Dessa forma, havia a formação de economias industriais no centro desse sistema e as subdesenvolvidas que estavam na periferia.

As obras de Celso Furtado são essenciais para entendimento da história econômica brasileira. Além disso, até os dias atuais Furtado consegue inspirar economistas e pensadores. No que se refere especificamente ao caso do desenvolvimento do Nordeste, tem-se como ápice das contribuições do autor a criação da SUDENE, que como legado demonstrou que sem planejamento regional é impossível diminuir as diferenças de renda e desenvolver o país.

3.3 Teoria Neo-Schumpeteriana

Desde o início do século XX, a temática que envolve o conceito de inovação vem sendo discutida no contexto da ciência econômica. O termo não foi introduzido pelo economista Joseph Alois Schumpeter, mas nenhum outro teórico desde Marx havia enfatizado tanto a importância do avanço da tecnologia, tomando como base as inovações, sendo assim tornou-se capaz de explicar o desenvolvimento das organizações e da economia como um todo (IPECE 2011). Na visão schumpeteriana, esse conceito exercia uma papel estratégico no desenvolvimento econômico, que hoje é considerado pela literatura da área como o motor do desenvolvimento (SUZIGAN e FURTADO, 2006).

Como forma de resgatar e aperfeiçoar as ideias trazidas por Schumpeter surgiu a corrente neo schumpeteriana. Essa corrente surgiu pelo crescente interesse voltado às relações entre inovação, crescimento e emprego. A obra que marca o ressurgimento desse interesse é a *An Evolutionary Theory of Economic Change*, de Richard R. Nelson e Sidney Winter. É importante destacar que esse novo pensamento econômico não apenas se reencontra com as ideias de Schumpeter, de forma a analisar e complementar, mas se contrapõe ao modelo neoclássico.

A corrente neo-schumpeteriana também chamada de evolucionista ou evolucionária, diz que a inovação desponta como o principal determinante do processo dinâmico da economia, rejeitando o equilíbrio de mercado disseminado pela escola neoclássica (KUPFER e HANSENCLEVER, 2002). Os autores dessa corrente também tratam da importância de construir uma visão a respeito dos agentes que fazem parte do processo inovativo, pois se tratam de indivíduos, instituições e firmas distintas com características próprias.

3.4 Sistemas de Inovação

Para Cassiolato e Lastres (2005), mesmo Schumpeter, o economista mais citado quando se trata de inovação, não desenvolveu profundamente a temática, sendo ela desenvolvida apenas no final dos anos 60 quando foi possível uma maior compreensão sobre o que se entende do tema. Ainda segundo esses autores o processo de inovação era até os anos 60 entendido como linear, ou seja, ocorria em etapas sucessivas onde essas etapas ou não tinham nenhuma

articulação ou, quando havia, não se retroalimentavam. Essa forma linear era dividida em duas principais correntes a chamada “*demand pull*” onde as pressões da demanda que alavancavam o processo de Inovação e a outra corrente era denominada “*science push*” que por sua vez defendiam serem as inovações “empurradas” pelo desenvolvimento científico.

Com o passar dos anos, a visão até então predominante foi deixada de lado, dessa maneira, “*A inovação passou a ser vista não como um ato isolado, mas sim como um processo de aprendizado não-linear, cumulativo, específico da localidade e conformado institucionalmente*”, (CASSIOLATO e LASTRES, 2005, p. 35). Nesse contexto se insere a visão sistêmica do processo de Inovação. A denominação “Sistema de Inovação” surgiu nos anos 80, a partir dos trabalhos de Freeman (1982,1987), Nelson (1987,1988) e Lundvall (1985, 1992)¹³.

Sistema de Inovação pode ser definido como uma rede interativa que é composta por um conjunto de instituições distintas, sendo do setor público ou privado, que contribui para a difusão de novas tecnologias potencializando o desenvolvimento da capacidade inovativa e do aprendizado. Sendo esse sistema caracterizado a nível nacional, regional, local ou mesmo setorial (CASSIOLATO e LASTRES, 2005). Ou seja, na temática relacionada a Sistemas de Inovação, há diferentes abordagens que dão corpo a diferentes dimensões do processo inovativo, mas trazendo em comum a mentalidade de que a inovação provém de um processo sistêmico com vistas à territorialidade, dessa forma, destaca-se o Sistema de Inovação Nacional (SIN), em uma escala superior, e têm-se também o Sistema de Inovação Regional (SIR), o Sistema de Inovação Setorial (SIS) e por fim o Sistema de Inovação Local (SIL).

3.4.1 Sistema de Inovação Nacional (SIN)

A origem da noção do que vem a ser um Sistema Nacional de Inovação pode ser creditada ao trabalho pioneiro de Frederick List, que embora fosse intitulado **The National System of Political Economy** (1841), descrevia o que hoje pode ser chamado de SIN, (FREEMAN e SOETE, 2008). Segundo esses autores, List antecipou a maioria das modernas teorias sobre os Sistemas Nacionais de Inovação, pois ele considerava o aprendizado de novas tecnologias como um instrumento fundamental para o processo de desenvolvimento. Sendo assim, List deu a devida importância a recursos intangíveis como o capital intelectual e a

¹³ Para uma ampla revisão histórica do conceito de Sistema Nacional de Inovação, ver Lundval (2005), disponível em <http://www.druid.dk/conferences/Summer2005/Papers/Lundvall.pdf>

acumulação de conhecimento além de perceber a ligação existente entre as indústrias e as instituições de desenvolvimento científico e educação para a composição do Sistema Nacional.

Freeman e Soete (2008), também mencionam que List em seu pioneirismo reconheceu a interdependência entre importação de tecnologias estrangeiras e o desenvolvimento técnico local. Assim, além de adquirir os avanços tecnológicos de outros países as economias locais devem ampliá-las por meio do aprendizado tecnológico por parte do Estado.

Sob um enfoque contemporâneo, o SIN pode ser descrito como um arranjo institucional que provém de um conjunto de ações que podem ser planejadas ou não, que são capazes de impulsionar o progresso tecnológico. Segundo Albuquerque (1996), esses arranjos institucionais envolvem uma série de atores como agências governamentais, institutos de pesquisa, universidades, firmas, entre outros. Dessa maneira, a articulação desses agentes é responsável pela implementação e difusão de inovações.

3.4.2 Sistema de Inovação Regional (SIR)

Segundo Prates (2013), a teoria sobre Sistemas de Inovação Regional (SIR) é uma decomposição da temática que envolve Sistemas de Inovação Nacional (SIN), e tem como principal característica tratar a inovação de forma localizada. Na constituição do SIN é necessário considerar o importante papel que exerce as regiões, dado que o desenvolvimento está no cerne das condições locais de aprendizado (DINIZ, GONÇALVES, 2005). Tem-se que, a proximidade regional forma interações entre os agentes constituintes do Sistema, o que cria na escala regional um ambiente que promove a inovação.

O Sistema Nacional é muito grande para entender e explicar as peculiaridades de cada área em particular, especialmente em países de dimensão continental como o Brasil. Logo partilhar um sistema mais amplo em diversas outras partes ajudará a entender os efeitos do processo inovativo em uma área em particular. Como é sabido um país é formado por diversas regiões sendo que cada uma delas carrega peculiaridades históricas, culturais, políticas e econômicas e o conjunto dessas peculiaridades formam o Sistema de Inovação Regional (ROSSI, SILVA, CARVALHO, 2010). Sendo assim, o conceito de Sistema de Inovação Regional foi desenvolvido no início da década de 1990 (COOKE, 2006), trazendo a importância que está por trás da temática.

Em seu trabalho, Diniz e Gonçalves (2005) trazem para o debate diversas visões de diferentes autores sobre a questão da importância territorial. Para Sayer (1986), a cultura é afetada pela economia e vice-versa. Storper (2000) diz que o ambiente social e cultural é de

extrema importância para o desenvolvimento da economia regional. Amin e Thrift (1994) defendem que a economia regional depende das relações, chamadas por eles de cognitivas, entre as instituições, sendo elas culturais, sociais e políticas, o que denominou de “robustez institucional”.

Segundo Cavalcanti Filho (2015), um Sistema Regional de Inovação deve ser composto por um conjunto de Arranjos Produtivos Locais que estejam alinhados com as seguintes características: i) pertencerem à mesma rede de instituições que são propulsoras, de forma direta ou indireta, dos processos inovativos; ii) possuírem atores que compartilham da mesma cultura, história, hábitos e costumes; iii) terem padrão de especialização produtiva próprio, bem como do perfil inovativo, entre outros. No que diz respeito ao Sistema de Inovação Nordestino, Cavalcanti Filho (2015) trata-o como pauta fundamental para que se supere o subdesenvolvimento regional

Sendo assim, para se caracterizar como um Sistema Regional é necessário que se constitua um sistema econômico próprio, com um certo grau de dinamismo dentro do Sistema. Caso isso não ocorra, o que existirá será fragmentos de um Sistema Nacional de Inovação que estarão espalhados pela região.

Sobre a discussão sobre fragmentação do Sistema Inovativo, Cavalcanti Filho (2015) trata das quatro dimensões da heterogeneidade estrutural presente na economia nordestina. A primeira dimensão é a heterogeneidade territorial, o autor diz que essa é a mais evidente de todas tendo em vista que sua percepção é possível independente do grau de análise. A segunda dimensão é a heterogeneidade entre as organizações produtivas, que pode ser vista por meio de um leque variado de aspectos, como por exemplo, o porte da empresa, o nível tecnológico, a composição do capital, a sua localização, entre outros. A terceira dimensão é a institucional que representa a principal barreira para que o Nordeste tenha um “*sistema regional de inovação íntegro, articulado e efetivo*”.

A última dimensão é a heterogeneidade inovativa, como já tratado anteriormente a inovação segundo a teoria neo schumpeteriana é vista como o motor do desenvolvimento. Logo, diferenças no potencial inovativo resultam, consequentemente, em um desenvolvimento heterogêneo, intensificando ainda mais as dimensões anteriores: territorial; institucional e entre as organizações produtivas.

3.4.3 Sistema de Inovação Local (SIL)

Seguindo uma sequência de recortes dentro do SIN, o Sistema de Inovação Local, que neste trabalho é denominado de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPIs), tem como origem o conceito de “Sistema Nacional de Economia Política” proposto por List em 1841 e que foi resgatado em diversos momentos da história econômica, sendo sempre imbuído de uma visão sistêmica incorporada pelo processo produtivo (CAVALCANTI FILHO, 2013).

De acordo com a abordagem de ASPIs, o seu objeto de análise é um processo caracterizado por “*vínculos consistentes (ou frágeis) de articulação, interação, cooperação e aprendizagem voltadas à introdução de novos produtos e processos*” (BRITO, J. e ALBAGLI, 2003, pg. 04).

No que se refere à distinção entre Arranjo e Sistema Produtivo-Inovativo, Cavalcanti Filho (2013) diz que um Sistema poderá assim ser chamado caso apresente em sua estrutura os seguintes subsistemas – cultural, político e econômico; no caso específico de um Arranjo ele também é composto por esses subsistemas, no entanto, as partes centrais – gerenciais – não estão localizadas no território do APL. E vai ainda mais além quando se trata do nível de cooperação existente, ele diz que a Cooperação é elemento importante para diferenciar um Sistema de um Arranjo, além disso, ele surge como um mecanismo cultural e político de superação dos conflitos.

De acordo com Costa (2013), a unidade local faz parte de um conjunto maior, trazendo a ideia de redes. De uma forma generalizada, a análise econômica dos países deve ser feita como um articulado de “múltiplos sistemas heterogêneos”, ou seja, é descartada a ideia de que uma economia seja formada apenas por valores homogêneos.

Nesse contexto, há os chamados, Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIs), que é uma integração entre os subsistemas econômico, social e político. Há numa economia diversos tipos de aglomeração de empresas, logo ao se tratar de Arranjos e Sistemas não se podem deixar de lado os estudos sobre distritos industriais já realizados, a partir do trabalho pioneiro de Marshall (1996).

Este autor identificou que quando se fala em distritos industriais nos referimos a uma entidade sócio-econômica que é formada por um conjunto de empresas parecidas, que pertencem a um setor produtivo semelhante, localizado numa área específica, onde a simples dinâmica do grupo de empresas resultava em externalidades positivas, e o mais interessante,

estas advinham espontaneamente. Marshall complementou sua análise verificando que entre as empresas que faziam parte do aglomerado havia cooperação e competição.

Esta revisão literária teve como foco fazer a abordagem de duas teorias que serviram como base para o desenvolvimento da pesquisa realizada. Os primeiros tópicos trataram da Teoria Estruturalista desenvolvida pela Cepal, tendo como um dos principais expoentes Celso Furtado. A segunda teoria discutida foi a Neo-Schumpeteriana de Sistema de Inovação, que foi tratada da importância da inovação e de se ter uma visão sistêmica para o desenvolvimento de uma economia.

As teorias foram escolhidas dada a convergência e complementaridade existente entre elas. Ambas consideram como importante conhecer e respeitar as especificidades de cada região, entendendo que não é possível melhorar a situação de um país copiando políticas e programas que deram certo em outros locais com uma realidade totalmente diferenciada.

4. A QUESTÃO REGIONAL

4.1 Uma introdução histórica

O Brasil segundo dados da ONU (Organização das Nações Unidas) é um dos países mais desiguais do mundo, chegando na 15ª posição mundial, nunca é demais lembrar que tal desigualdade foi construída pelo seu peculiar processo de construção. Diversos autores assim como Coêlho (2014), apontam que a desigualdade brasileira está intrinsecamente interligada, entre outros fatores, ao processo de industrialização iniciado no começo do século XX e que detinha um caráter extremamente concentrador.

Na história recente da formação econômica brasileira (começo da industrialização), Coêlho (2014) parte do amplo consenso de que a crise de 1929 se tornou um divisor de águas para a economia, que deixara de ser uma economia primário-exportadora, com um estado pouco interventor e de oligarquias regionais que dividiam o poder. No entanto, a crise veio a reforçar e tornou irreversível um movimento que já ocorria no interior da economia cafeeira, que a partir da crescente mão de obra assalariada e dos excedentes gerados pelo café fez com que se instalasse uma indústria “leve” bem como a ampliação da malha ferroviária.

Ainda se tratando desse aspecto podem-se pontuar alguns notórios momentos da economia nacional. O primeiro deles é após a revolução de 1930, quando o governo reorganiza a política de defesa do café e para isso volta a comprar o excedente do produto e assume a política cafeeira nacional. Segundo Furtado (1982), a política adotada pelo governo facilitou a mudança do modelo de produção existente, e, segundo ele, há uma mudança no centro dinâmico da economia nacional o que consolida a indústria como o determinante principal do nível de atividade.

No período de 1930 a 1945, há uma forte onda de nacionalismo, onde o mesmo passou a fazer parte dos debates sobre os problemas nacionais. De 1946 a 1950, o país vivia sob o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, que conduziu a economia a uma quase total subordinação ao capital estrangeiro que, ainda segundo Coêlho (2014), a ideia de industrializar e emancipar o país foi deixada na retaguarda.

O ano de 1950 é marcado pelo retorno de Vargas e a crítica ao governo de Dutra, resgatando o nacionalismo e o desenvolvimentismo que são aspectos marcantes em seu governo. Nessa época, é observada a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petróleo Brasileiro (Petrobras). Até o fim do segundo governo Vargas,

a industrialização brasileira ainda se encontrava em sua fase restringida. De acordo com Cano (2000), a *indústria pesada* só foi instalada no país após o período de 1956-1960.

No que diz respeito à indústria pesada, ela foi desenvolvida no país durante o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. O plano de Metas nasceu da influência de estudos elaborados pelo BNDE e pela Cepal e ganhou destaque como a primeira ação planejada sistemicamente pensada para o território total.

Após o Plano de Metas e os breves governos de Quadros (1961) e Goulart (1961-1963), o Brasil entra em seu período autoritário que compreende os anos de 1964 a 1984 e representou um período de dualidades e contradições, pois se por um lado provia o crescimento econômico por outro reprimia movimentos populares, que de certo modo influenciava a concentração de renda. O período do “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1973), foi proporcionado pela grande elevação da taxa de investimento do país além do uso da capacidade ociosa da indústria. Durante o período do milagre foi observado um crescimento do PIB a taxa de 10% ao ano (IANNI, 1977).

O período que compreende o golpe militar foi marcado pelos dois choques do Petróleo, o primeiro em 1973 que não conseguiu abalar fortemente as estruturas econômicas brasileira, pois não impediu que fosse lançado o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) (CRUZ, 1995). Apenas após o segundo choque do petróleo em 1979 e do choque das taxas de juros internacionais (1980) é que de fato a estrutura financeira do país é atingida e tem o início a chamada década perdida de 1980.

Para Cano (2000), o país no período de 1967-1980 viveu o chamado “capitalismo selvagem”, pois se por um lado havia elevadas taxas de crescimento econômico, houve uma piora notável na questão da concentração de renda, onde também havia intrínseco ao poder a cultura autoritária e de violência. Para Cano, a crise dos anos 70, fez com que apressasse a transição do governo autoritário para a democracia.

Não se pode esquecer que a desigualdade é intrínseca ao modo de produção capitalista, logo ela pode se manifestar nas mais diferentes dimensões, segundo Lannes Júnior (2006):

(...) a existência de desigualdade nos níveis de renda entre as diversas regiões de um mesmo país é um fenômeno que pode ser observado, em maior ou menor grau em todo o mundo, independente do modelo econômico vigente (2006, p. 5).

No que diz respeito à globalização, autores como Alves e Neto (2015). Acreditam que tal processo intensificou as desigualdades. Na chamada era da globalização busca-se que haja uma articulação direta entre as distintas dimensões, ou seja, o global e o territorial de modo a

ignorar a soberania nacional. O que Pacheco (1998) aponta como um risco de *fragmentação da nação*, que seria no atual cenário uma decorrência da desarticulação entre os interesses regionais. Ademais tal fragmentação colocaria em risco todo o esforço em prol da articulação nacional que foi trabalhada durante todo o século XX.

Um tema de bastante discussão na literatura brasileira é a crise dos anos 80. Coêlho (2014) afirma que as políticas de cunho regional entraram em derrocada no início dessa década. As políticas eram formuladas de cima para baixo dando sempre ênfase a escala nacional em detrimento da regional, ou seja, não levavam em conta as especificidades locais. Com a chegada do neoliberalismo em 1990 e com os desacordos do pacto federativo, tornaram-se muito mais fortes as reivindicações por políticas que deixassem de lado a centralidade do Estado maior.

A abertura comercial do Brasil fez com que as políticas, de modo geral, se tornassem “receitas de bolo”, ou seja, as políticas já vinham prontas sem se preocupar com as peculiaridades de cada região, sem ter em mente um projeto nacional de desenvolvimento. Taís políticas eram implantadas para que as regiões aproveitassem da “janela de oportunidade” que foi trazida pela globalização, havia a ideia de que a política não tinha “contra-indicações”.

Dessa maneira, o Brasil “abriu deliberadamente as suas portas” na tentativa de se tornar atraente ao capital internacional. No entanto, tal abertura fez com que a chamada “guerra fiscal” ganhasse corpo, tendo em vista que o estado central já não tivera tanto domínio sobre as unidades federativas¹⁴, o que torna ainda mais forte a necessidade de haver uma política regional integrada. Durante quase duas décadas a pauta que tratava do desenvolvimento regional ficou de lado, gerando uma lacuna que permeou a história brasileira (ARRUDA, 2009).

Com a chegada da PNDR, as duas formas de fazer política até então pensadas no Brasil foram descartadas, ou seja, é excluída a forma de fazer política de cima para baixo, onde se sobressaia a centralidade do estado nacional, bem como aquela que defende o localismo deixando de lado a soberania do estado, (COÊLHO, 2014). Com a Política a questão regional ganhou destaque, possibilitando que ela fosse pensada como de fato deveria ser.

Para Castro (2011) uma política desse nível é fundamental para a construção de um país moderno, igualitário e diverso. Ao se adotar essa política o papel do Governo Federal se torna mais forte, o que viabiliza as ações governamentais em prol da diversidade das regiões

¹⁴ A falta de domínio do estado nação sobre as unidades federativas ficou conhecido na literatura como a “crise do federalismo”.

brasileiras, agindo simultaneamente na diminuição das desigualdades e no fortalecimento do conhecimento tácito.

4.2 A PNDR em sua primeira versão

A PNDR foi pensada a partir do plano de governo do presidente Lula, pois enquanto ainda candidato já externava a vontade de implementar tal política (COELHO, 2014), no entanto, só viera a ser efetivada no começo do segundo mandato no ano de 2007. Juntamente à criação da política havia a intenção da criação de um fundo centralizador, que seria chamado de Fundo Nacional de desenvolvimento Regional (FNDR), como uma estratégia para alcançar os objetivos da Política. Dentro do plano de governo também havia a intenção de recriação das Superintendências Regionais Sudam e Sudene.

Sendo assim no ano de 2003, foi formulada a proposta para criação da Política que partia de um diagnóstico econômico e social de persistência das desigualdades regionais (ARRUDA, 2010). A PNDR foi institucionalizada em 22 de fevereiro de 2007, por meio do decreto n.6.047, e recebeu o status de política de governo. Ainda segundo Arruda (2010), o fato da ideia da política ser lançada em 2003 e apenas ser institucionalizada em 2007, demonstra o desinteresse pela questão regional. É necessário destacar que tal demora se deu principalmente por parte da não cooperação entre os entes federados, dessa forma, o problema da PNDR, esbarrava nos governos estaduais e não o Federal, assunto que será mais abordado adiante.

É importante frisar que embora a política tenha sido estabelecida visando uma estratégia de desenvolvimento alternativa a guerra fiscal bem como a fragmentação territorial que se instalou no país desde a década de 1980, para Coelho (2014) e Carvalho (2006), a rivalidade entre os entes federados falou mais alto, inviabilizando os resultados da política.

Segundo o documento original:

“A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional. A ação da Política não se limita à alocação equânime de recursos de origem federal nos territórios; ela reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007, p. 13-14 apud COELHO, 2014).

É possível notar que embora a PNDR dê ênfase ao aspecto regional e em múltiplas escalas é reafirmado que se trata de uma política nacional, tal que Coelho e Macedo (2015)

afirmam que *“Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação”* (Pg. 05).

Dentro das pretensões da PNDR estava a redução das desigualdades regionais e o aproveitamento do potencial produtivo de cada região, como os neo shumpeterianos defendem que seria, de forma a respeitar e aproveitar as potencialidades do local. A Política mostrou dois objetivos principais: o primeiro deles trata da reversão das desigualdades regionais que afligem o território nacional e influencia no nível de vida e nas oportunidades entre as regiões do país. O segundo objetivo é quanto a matéria prima da Política, que são as potencialidades existentes dentro de cada região, ou seja, ela buscava aproveitar a diversidade existente nos âmbitos econômico, cultural, social e ambiental que caracteriza o país.

Quanto ao objeto de combate da PNDR, encontram-se os espaços que expressam uma coincidência entre a pobreza individual e a regional. Logo, segundo MI (2007), pode-se afirmar que a política não foi formulada para combater a pobreza em si, caso fosse, atuaria na periferia das grandes cidades. Dessa maneira, *“a PNDR focaliza a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial”*, (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007, p. 13).

Dentro das premissas assumidas pela Política encontra-se em primeiro lugar que ela é uma **política nacional**, reconhecendo que é necessária a articulação entre o Congresso Nacional (CN), as três escalas de governo, do empresariado e por fim da sociedade civil. Outro ponto de destaque que trata o documento é dar ênfase ao princípio que **a política é do governo federal**, embora se tenha um grande destaque para o Ministério da Integração. Ministério que segundo o Decreto Lei era responsável pela distribuição de competência quanto à PNDR.

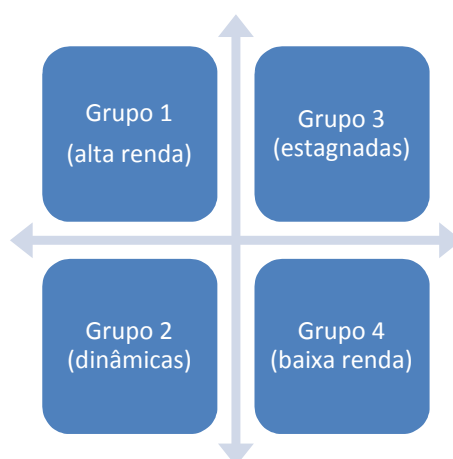
Ainda dentro das premissas, uma última é a **abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas**. Esse se torna um aspecto de destaque, pois demonstrava uma nova visão sobre o problema regional brasileiro, deixando de pensar “apenas” nas regiões Norte e Nordeste. Para Carvalho 2006, *“(...) Ao que parecia ser o futuro governo havia compreendido definitivamente que a política regional não era um problema apenas das regiões menos desenvolvidas do País, mas sim um problema nacional, que deveria, portanto, ser encarado de frente”* (Pg. 155). Isso, entretanto, permitiu um entendimento bastante controverso. Neste sentido, Amarildo Baesso em entrevista diz:

“Nós temos regiões subdesenvolvidas dentro de regiões desenvolvidas. No Rio Grande do Sul a região de fronteira e toda região de fronteira do Brasil são consideradas regiões de subdesenvolvimento e que têm a necessidade de aplicar políticas de desenvolvimento regional. E são regiões prioritárias desde a primeira

PNDR. (...) O Ministério da Integração Nacional ele tem a responsabilidade de olhar para o Brasil como um todo”. (Amarildo Baesso, MI, 29/04/2016)

A Política adotou uma escala microrregional, com dados extraídos dos Censos demográficos do IBGE (1991 – 2000) e as estimativas do PIB municipal do IPEA (1990 – 1998). Houve o cruzamento entre duas variáveis, rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita o que deu origem a um conjunto de nove cartogramas que foram reagrupados e definidos quatro conjuntos territoriais distintos. Quanto as variáveis utilizadas, a primeira é *estática* e pode medir a riqueza relativa, ou seja, poder de compra, se tratando da segunda trata-se de uma variável *dinâmica*, que retrata o crescimento da produção de um determinado território.

Figura 5: Grupos de Renda Prioritários da PNDR I



Fonte: Elaboração Própria

No grupo 1, representado pelas regiões de alta renda, se destacam as regiões Sul e Sudeste, com alguns espaços para o Centro-Oeste. Nesse conjunto territorial específico, não foi observada a participação do Norte e do Nordeste. Com respeito a esse resultado e aos objetivos da PNDR, as regiões Sul e Sudeste não foram objeto de trabalho da Política. No segundo grupo, encontram-se as microrregiões dinâmicas, sendo regiões mais frequentes no Nordeste e Centro-Oeste.

Nos grupos 3 e 4, encontram-se as regiões estagnadas e de baixa renda. Onde a primeira compreende principalmente áreas situadas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste. No último grupo estão concentradas principalmente as microrregiões situadas no Norte e Nordeste e combinam situações de pobreza e de enfraquecimento da base econômica regional. Esse grupo 4 representa o espaço de preferência da atuação da PNDR.

Tratando-se das escalas e instâncias de intervenção, a Política divide-se em três grandes grupos, onde cada um deles conta com órgãos e instrumentos para viabilizar os objetivos específicos de cada escala. Primeiro encontra-se a nacional que ficou responsável na definição dos critérios gerais para a atuação no território. O segundo grupo compreendia as instâncias macrorregionais que tinham funções múltiplas como, por exemplo, a elaboração de planos estratégicos, articulação de diretrizes e ações, além da mobilização de iniciativas dentro do território priorizado. Por fim, há a instância sub regional, que foi considerada como foco da operação da PNDR.

Essa divisão de responsabilidades e funções demonstra o caráter participativo que existiu, ao menos teoricamente, dentro da PNDR I. Essa metodologia de distribuição de funções está em consonância com a mudança de paradigma político já mencionado anteriormente, onde se deixou de lado o centralismo e o localismo. Como será possível perceber mais adiante, o caráter participativo tendeu a aprofundar-se na segunda versão da Política, sendo constatado desde o seu processo de construção.

4.2.1 Financiamento

Segundo o documento oficial, a Política pretendia contar com diversos instrumentos e fontes de financiamento, sendo eles: *“o orçamento geral da união e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos incentivos fiscais”* (MI, 2003 Pg. 17).

No que tange à pauta de financiamento da PNDR, foi posto que: ela deveria receber recursos que se adequassem aos seus objetivos. Coêlho (2014) diz que, sem os recursos adequados a Política estaria fadada a resultados pouco expressivos no combate as disparidades regionais. Diante desse cenário, se propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que apresentava um caráter indispensável para a efetivação dos objetivos propostos. O Fundo seria constitucional e sem data para acabar. Na realidade, a proposta do FNDR, nasceu juntamente com a ideia da proposta da PNDR, pelo GTI, grupo de trabalho já mencionado anteriormente, qual fazia parte a Economista Tânia Bacelar de Araújo.

A respeito desse assunto, infere-se que para que o Fundo fosse aprovado, deveria passar por votação e, além disso, dependia de uma reforma fiscal e tributária, as quais o Brasil vem apresentado pouca capacidade em realizar, com exceção de alguns momentos transitórios em sua história como em 1937, 1966 e em 1988, ano da última constituição.

Como tratado por Coêlho e Macedo (2015) e Carvalho (2006), o Fundo após diversos embates não foi aprovado. Segundo estudo realizado pelo MI (2011), o financiamento de forma geral, já poderia contar com a “banca privada”, com o tesouro, via BNDES, e pelos fundos já existentes. Dessa maneira, o estudo aponta que o ponto fraco da PNDR se dava principalmente pelo financiamento público, no que diz respeito à criação do FNDR. Logo, há a indicação da necessidade de um pacto federativo em prol da PNDR para que o Fundo de fato fosse criado.

Dilema da Política: *“tudo o que pode fazer é pouco; tudo que deve ser feito é demasiado, ou seja, sem suscitar questões de ordem federativa, é estritamente pouco; já o que deve fazer é demasiado para o seu desenho”*. (MI, 2011 Pg. 203)

Segundo Coêlho e Macedo (2015), *“qualquer reforma tributária, que exigiria mudanças constitucionais, pressupõe alterar a correlação de forças da Federação e estabelecer outra pactuação com definição de perdedores e vencedores, nacional e regionalmente”*. Pode-se inferir que a formulação da PNDR, que defendia a criação de um fundo centralizador, mexia na questão financeira dos estados da federação, logo não era viável a aprovação de tal Fundo, o que impossibilitaria a boa execução da PNDR.

4.2.2 A PNDR e a desarticulação do federalismo

Após a discussão feita anteriormente, é possível perceber que de fato o problema regional voltou a ser pauta das agendas governamentais, mas ainda estava fincado sob bases frágeis quando se trata do plano estratégico. Não foi observada, em geral, uma articulação das propostas lançadas com os agentes de interesse, a exemplo disso temos o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Não obstante, a constituição contínua de distintas políticas regionais ao longo do tempo tem tomado a desigualdade como ponto de partida, e elas por sua vez são sustentadas por fundos públicos. Esses Fundos se tornaram no decorrer do tempo uma peça fundamental de sustento de políticas regionais, e hoje, segundo Coêlho e Macedo (2015), esses fundos são as principais fontes de recursos para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Durante o período de formulação e execução da PNDR haveria, ao menos teoricamente, o que seria um ciclo virtuoso, ou seja, um momento único para uma política Regional, mas devido a fragilidades estratégicas envolvidas a questões de articulação de ações, de financiamento levaram a um cenário no qual predominava baixo comprometimento de instituições que deveriam agir diretamente em prol da política.

Segundo Amaral (2010), a federação brasileira continua apresentando dois problemas estruturais, o primeiro deles diz respeito ao conflito de interesses e de funções entre os participantes da federação o segundo trata da desigualdade regional. O autor indica que a simples transferência de recursos financeiros para os estados e os municípios não se mostra eficaz para lidar com os problemas destacados acima.

4.2.3 O que seguir da PNDR I?

No que se refere à transição PNDR I/PNDR II, foi percebido que a PNDR I precisava de uma revisão, tendo em vista o seu “insucesso”. No entanto, nem tudo relacionado a Política estava incorreto ou incoerente, se tratando dessa pauta, Alves e Neto (2015) elencam algumas características da primeira PNDR e que segundo eles foram levados em conta na segunda fase da política:

- 1) Mudança de paradigma, quando a tendência mundial era pensar macrorregionalmente, a Política trouxe uma proposta onde os problemas regionais apareciam em múltiplas escalas e deveriam ser tratadas da mesma maneira.
- 2) Abordagem bottom-up, valorização do desenvolvimento endógeno, faz uso do empoderamento, participação e controle social.
- 3) Foco na diversidade regional tem a ideia de respeitar e aproveitar o potencial de cada região, como já mencionado em outros momentos é a diversidade utilizada como matéria prima.

Referindo-se a críticas à PNDR I,

- 1) Falta de uma coordenação estratégica, a Política se ateve a apenas um ministério (MI) logo apresentava uma fragilidade institucional.
- 2) Falta de instrumentos de financiamento, enquanto a Política foi pensada microrregionalmente os instrumentos como o FNO, FNE e FCO foram criados e pensados macrorregionalmente.
- 3) Pouco empoderamento e participação da sociedade, o que demonstrava pouca visibilidade e pouca transparência.
- 4) Falta de articulação mais profunda entre as ações do governo federal com os governos estaduais.

4.3 Um olhar contemporâneo sobre o desenvolvimento do Nordeste

No presente texto busca-se discorrer sobre as contribuições deixadas por diversos autores contemporâneos sobre o desenvolvimento da região nordestina, o período de análise

compreendido vai desde o começo da década de 30 até os dias atuais, tentando mostrar o que mudou na agenda econômica e social da região com o passar dos anos.

Das contribuições de Celso Furtado, como já citado em outros momentos deste trabalho, o economista desempenhou um brilhante papel na defesa da superação das desigualdades regionais dentro do Brasil, mas especificamente do Nordeste. Celso seguia a tradição estruturalista e entendia que só uma mudança de cunho estrutural seria capaz de mudar a realidade nordestina.

Ao fazer um estudo sobre a obra de Celso Furtado e a questão regional brasileira Guimarães Neto e Brandão (2009, Pg. 1), relatam que é possível fazer várias leituras sobre o Brasil:

1) a das raízes do subdesenvolvimento brasileiro e da sua industrialização; 2) a da formação do mercado interno e do mercado de trabalho; 3) a da análise comparativa da formação econômica brasileira e norte americana; 4) a das questões associadas aos problemas da industrialização e dos desequilíbrios externos da periferia; 5) a do papel do Estado no processo de industrialização – entre as quais a leitura da gênese e consolidação das grandes diferenças regionais no desenvolvimento brasileiro, desde o período colonial.

Segundo afirmação de Francisco de Oliveira¹⁵ presente em Guimarães Neto e Brandão (2009), todas as teses de Furtado estão contidas no relatório do GTDN só que com uma roupagem nordestina. No que tange as diferenças entre os Sistemas nordestinos e sulinos têm-se que o primeiro é caracterizado por baixos níveis de renda, falta de articulação econômica interna, incapacidade de gerar poupança interna, além de ter uma classe capitalista formada em sua maioria por comerciantes que de uma forma geral não tinham uma grande propensão a investir na produtividade da economia. Quanto ao outro sistema era caracterizado por um maior nível de renda, ligações com o comércio internacional, mais integrado internamente e um mercado interno que dava condições de impulsionar o próprio crescimento.

Quanto ao diagnóstico do relatório, foi apontado que a principal questão regional é a diferença de renda existente entre as duas regiões. Foi constatado um duplo fluxo de renda, de um lado havia o setor público em favor do Nordeste, onde suas transferências tinham foco em obras assistencialistas. Quanto ao setor privado, esse transferia os seus recursos para fora da região. Outros problemas constantes no relatório eram: a economia do Brasil, mas principalmente do Nordeste, se dava por meio do setor exportador e esse não dava suporte para acompanhar o crescimento do centro-sul, além disso, havia o semi-árido que abrigava uma

¹⁵ Sociólogo brasileiro, formado pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor aposentado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, foi um dos criadores do Partido dos Trabalhadores (PT).

agricultura de subsistência e uma pecuária extensiva (GUIMARÃES NETO E BRANDÃO, 2009).

Seguindo esse raciocínio, o que marcava a economia do nordeste por décadas era o baixo dinamismo das atividades desenvolvidas na Região, em contrapartida o Sudeste estava “mergulhado” na industrialização, comprovando que o modelo agro-exportador ainda adotado pelo nordeste até então era insustentável. Tendo em vista esses problemas Celso apontou que a única maneira de fazer com que o Nordeste se desenvolvesse era por meio da industrialização.

Em 1959 pela lei nº 3.692 do congresso nacional foi criada a SUDENE, segundo Carvalho (2006), ela se caracterizou como um das primeiras experiências do país pelo que se entendia por planejamento regional e tinha como principal meta atenuar as desigualdades entre os espaços brasileiros que cada vez mais se alastravam no território nacional.

A superintendência foi criada como uma autarquia e tinha uma ligação direta com a Presidência da República e funcionava como um agente articulador/coordenador das ações governamentais no Nordeste se objetivava ter uma maior clareza do uso dos recursos que eram destinados para o Nordeste brasileiro. Segundo a autora o fim da SUDENE, em 2001, se configurou como um “ponto final” de um modelo, bem como, de um ciclo de políticas regionais.

Na obra “Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?”, de Tânia Bacelar é mostrado a “nova cara” do Nordeste, ou seja, mostra as características da região, após três décadas de atuação da SUDENE e das políticas regionais tratando da inserção da Região no contexto nacional. O período analisado no trabalho vai de 1960 a 1992, antes do plano Real. A obra se divide em quatro momentos, o primeiro explica o nordeste por uma forma mais geral, logo depois analisa as heterogeneidades e complexidade da região. Numa terceira etapa trata-se das articulações regionais dentro do território nacional e por fim analisa-se a questão social e a persistência da pobreza. Há o entendimento da mudança de cenário encontrada no GTDN em 1959, numerosas atividades se tornaram dinâmicas ao longo do tempo.

Segundo Guimarães Neto e Araújo (1991) apud Bacelar (2000), é observado que a dinâmica existente no Nordeste até os anos 50 é diferente daquela observada nas décadas subsequentes, pois é constatado um ritmo de crescimento que acompanha a produção nacional, com destaque para a década de 70 onde a região apresenta um dinamismo superior a média nacional, para Tânia é inegável que houve melhoria nos indicadores sociais do Nordeste, no entanto esse dinamismo se mostrou inferior ao ritmo da produção, utilizando em um primeiro momento os dados do PIB, segundo a SUDENE entre os anos de 1970 e 1993 o PIB total

triplicou de tamanho enquanto o PIB per capita que tradicionalmente é utilizado como uma medida de bem estar apenas duplicou. É importante destacar que o PIB per capita esconde um grave problema da economia nordestina, *a concentração de renda*.

Segundo Araújo (2014), temos um PIB per capita e uma expectativa de vida menor do que todas as regiões do Brasil. Níveis educacionais, abastecimento de água, índice de mortalidade infantil. É importante destacar que esses índices tiveram melhorias apenas se comparados a eles mesmos, ou seja, em termos absolutos, mas não relativos a outras regiões.

Ainda segundo o autor, o crescimento da economia nacional trouxe benefícios para as economias regionais, mais especificamente do Nordeste Brasileiro, sendo assim “*o Nordeste se beneficiou das oportunidades criadas em escala nacional*” (Pg. 546).

Se tratando do Programa Bolsa Família (PBF) se analisado o impacto do programa no nordeste principalmente aquelas regiões participantes do semi árido, Araújo (2014) observou que o benefício trazido pelo programa faz com que haja dinamização na economia local, ou seja, ao aumentar as vendas das lojas, das farmácias, das feiras livres e etc. Se tratando da Região Sudeste que capta a segunda maior porção do programa o efeito do programa é outro, não é encontrado esse dinamismo, apenas é observado o “manto do governo” sobre a população mais pobre.

Os desembolsos principalmente do BNDES, foram direcionados para as mais diversas atividades produtivas, como por exemplo: Hidrelétrica (MA); Plantas de energia eólica (BA, PI, CE RN) e refinarias (PE, CE), estaleiros (PE, AL, BA e MA), Siderúrgicas (MA, CE), indústrias de celulose (MA e BA), indústria automotiva (PE), Petroquímica (PE). É importante destacar que nesse processo também foi identificado a intensificação das desigualdades intra-regionais. Como se pode perceber não é visto nessa lista investimentos direcionados a Paraíba e ao estado de Sergipe, por outro lado, se torna evidente o peso excessivo dos desembolsos direcionados a Pernambuco.

No que tange as perspectivas e desafios para as próximas décadas Tânia Bacelar indica três grandes desafios. Mas antes de tratar sobre eles cabe ressaltar que segundo a visão da autora é inegável que houve avanços, ou seja, há notáveis convergências entre o Nordeste e a economia Brasileira como um todo, no entanto, as desigualdades herdadas do período colonial se encontram em qualquer indicador que se tomar como base.

Se tratando dos desafios:

- 1) Importante aprofundar o pensamento sobre ordenamento territorial (e seu futuro), para que movimentos que sugiram uma nova concentração sejam suprimidos.
- 2) Um segundo desafio é a questão da chamada “nova forma” de investimento que são as concessões ao setor privado, onde a autora mostra que a Região Nordeste, com uma exceção apenas para o estado da Bahia, ficou excluído desses investimentos. “Se este é o novo modelo de financiamento, cabe um alerta ao Nordeste, onde a base de infraestrutura econômica requer novos investimentos”.
- 3) Um último desafio a destacar tem a ver com a integração sul-americana. Eles devem proporcionar a integração física que viabilizará a integração econômica.

Segundo Rands (2011), o único caminho para combater as desigualdades entre as regiões é via educação. O autor reconhece que esse é um caminho que apenas mostra resultados em longo prazo e que para regiões como o nordeste mudarem os seus indicadores relativos precisariam em média 50 a 100 anos. Ainda segundo Rands (2011), a natureza das desigualdades está intrinsecamente ligada a educação e não podendo ser explicada pela infraestrutura, assim como salientava os estruturalistas.

Não se pode atribuir unicamente à educação a causa das desigualdades regionais, não se pode negar que educação seja um fator importantíssimo no cenário econômico e social de um país, mas se não houver uma estrutura (física, política, social) por trás do aparato educacional se torna impossível o desenvolvimento de um país.

Quanto às origens das desigualdades o economista data o próprio processo de colonização do país, ideia compartilhada por Celso Furtado. Para ele enquanto o Nordeste foi colonizado primeiramente com a atividade agrícola, onde a mão de obra predominante eram os índios e os africanos, povo que foi escravizado e que tinha pouca ou nenhuma formação. O Sudeste por sua vez teve a mineração, atividade que atraiu europeus, pessoas com mais formação. Segundo ele, o Sudeste também usava a mesma mão de obra do Nordeste mas em menor intensidade. Sendo assim o Sudeste, principalmente com a chegada da família real portuguesa, começa a se desenvolver de forma desigual.

É relevante salientar que o açúcar era e ainda continua sendo, uma atividade agroindustrial, e que gerou grande riqueza por 3 (três) séculos, superior à do sudeste e sul. As técnicas usadas no cultivo e na fabricação do açúcar foram desenvolvidas pelos europeus e não por índios e africanos. Dessa forma, considera-se a tese do Rands simplória, pois educação é fundamental, mas não foi à causa e sim a consequência da desigualdade.

Se tratando da perpetuação, Rands fala que é uma questão de herança. Sendo assim, haveria um círculo vicioso onde as famílias com maior grau de educação sempre irão dar uma educação maior ou equivalente a que elas têm. Quanto às famílias com uma baixa taxa de escolaridade tenderam a ter filhos que chegarão a idade adulta também com baixa escolaridade¹⁶. De acordo com a teoria de base seguida por esse trabalho não se trata de uma decisão familiar educar os filhos esse é o resultado das condições sociais/econômicas e da política pública.

Guimarães Neto (2012),¹⁷ também tratou do desenvolvimento recente do Nordeste, segundo ele de fato houve melhoras nos indicadores econômicos e sociais, embora os níveis registrados no Nordeste são os mais inferiores quando comparados a média nacional. Para Guimarães um fato marcante em relação aos avanços relativos, diz respeito as políticas, que foram macroeconômicas e setoriais e não políticas regionais explícitas, que segundo ele mostraram pouca expressividade.

Esse pensamento de Guimarães (2012) é compartilhado também por Araújo (2014), que como demonstrado anteriormente credita o recente avanço da economia nordestina a oportunidades criadas em escala nacional, das quais a região se beneficiou positivamente.

Com relação a questão do desenvolvimento recente da economia nordestina Amaral (2010) argumenta que a chave para entender o que vem ocorrendo na região se concentra em dois elementos. O primeiro deles é quanto a eficiência do princípio federalista onde paira a “solidariedade regional” e o segundo elemento parte da eficiência da “coesão social”, prevista pelo pacto social que consta na constituição de 1988.

Ainda de acordo com Amaral (2010), estar caminhado em direção ao desenvolvimento implica dizer que alguma coisa relacionada à economia está dando de fato certo. Se tratando de desenvolvimento o autor diz que ele não pode ser entendido como um movimento neutro e mais que isso ele deve ser entendido dentro de determinado contexto, seja nacional, regional ou local. Nesse contexto, vale destacar, que crescimento econômico está intrinsecamente associado à

¹⁶ Entrevista concedida a Revista Carta Capital em 22/09/2011. Disponível em:

<http://www.cartacapital.com.br/economia/educacao-a-arma-contradesigualdade-regional>

¹⁷ Leonardo Guimarães é Economista pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e também Sociólogo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foi economista da SUDENE e atualmente é Atualmente é Diretor da CEPLAN– Consultoria Econômica e Planejamento. Conteúdo presente em entrevista realizada pela Revista de Políticas Públicas v. 16, n. 1, 2012. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1191>

acumulação de capital somado as combinações técnicas de produção, Furtado (1984) apud Amaral (2010).

Na problemática desenvolvimento x crescimento Amaral (2010) diz que,

(...) o Nordeste que vem dando certo, em anos recentes, é o do crescimento econômico. No entanto, isto não significa que a expansão do produto tenha ocorrido sem alterações estruturais e redução da pobreza, pelo contrário. As forças produtivas contemporâneas não são as mesmas do passado, nem a pobreza, haja vista suas mutações nos últimos cinquenta anos. (Pg. 13)

De acordo com Monteiro Neto e Cronemberger (2011), para eles o diagnóstico recente sobre a evolução econômica do nordeste se divide em dois grupos: o primeiro otimista e o outro pessimista. No primeiro caso, a região entrou em uma fase de crescimento com desenvolvimento, para o segundo grupo, os pessimistas, a região continua a sofrer com os mesmos problemas que nasceram desde a época colonial. Para os autores as duas visões mesmo quando combinadas se tornam insuficientes para a tomada de decisão política. Sendo assim, devendo existir uma “via do meio”. Ainda segundo os autores,

A “via do meio” refere-se, pois, à seara da coordenação dos instrumentos existentes à disposição da política regional e à sua contribuição para perseguir aquele que talvez seja o maior desafio regional: conciliar crescimento, redução da pobreza e da desigualdade para dentro e para fora da região. (Pg. 9)

É importante questionar o porquê da insistência do problema regional brasileiro, é possível afirmar que essa não superação é devida a inconsistência das ações governamentais. Outro aspecto a ser considerado quando se discute a desigualdade brasileira está atrelado ao cenário internacional que frequentemente vem moldando a realidade nacional com imposições advindas dos chamados países desenvolvidos (MELO E NETO, 2014).

Seguindo a literatura de apoio pode-se perceber a formação de dois cenários diferentes no que diz respeito às inconsistências das ações governamentais e a consequente insistência das desigualdades regionais. O Estruturalismo alerta para a não solução da heterogeneidade estrutural (perfil produtivo e progresso técnico), estando às regiões fadadas a sofrerem com as diferenças. Quanto aos neo schumpeterianos atentam para a não constituição de um sistema de inovação regional, o que Cavalcanti Filho (2015) considera como pauta fundamental para que se supere o subdesenvolvimento regional.

5. ANÁLISE DA NOVA PNDR SOB A ÓTICA DE SUA CONCEPÇÃO, CONSTRUÇÃO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

A pesquisa baseou-se em entrevistas com questionário semi-estruturado que foi aplicado com atores que participaram do processo de criação da nova PNDR ou que estavam ligados ao contexto de planejamento e desenvolvimento regional. O trabalho enfatizou a região Nordeste e os seus nove estados.

Nas entrevistas, buscou-se analisar as visões dos entrevistados em relação à PNDR II e ao Programa Rotas de Integração Nacional. Foram temas das entrevistas, a relevância da nova Política, o seu peculiar processo de construção, a insistência no problema regional, a incorporação da ciência, tecnologia e inovação na nova política, dentre outros. O trabalho teve a contribuição de dez entrevistados, cuja lista segue no apêndice C.

Esta pesquisa destacou quatro objetivos específicos que foram investigados durante o processo de construção do trabalho. Para isso, em consonância com as entrevistas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o processo de construção da Política, dando ênfase principalmente aos entes federativos da região Nordeste.

Para que se atingissem os objetivos propostos seguiu-se o seguinte cronograma:

I. Analisar a concepção de problema regional contida na Nova PNDR, em termos de suas causas, processos, efeitos e espaços priorizados;

A partir do documento da PNDR II e outros textos produzidos pelos órgãos do governo federal analisou-se a concepção de “problema regional” que está presente na política proposta. Além disso, buscou-se saber a opinião dos entrevistados sobre a problemática regional.

II. Analisar o processo de construção da nova PNDR, identificando os atores políticos participantes e analisando documentos preparatórios;

Para este objetivo reuniu-se a documentação disponível no site do Ministério da Integração a respeito das conferências preparatórias à elaboração da PNDR. Durante o ano de 2012 e 2013 ocorreram conferências em todos os estados da federação, seguidas de conferências regionais para as cinco macrorregiões do país e, por fim, uma conferência nacional, ocorrida em Brasília. A pesquisa analisou os documentos de todas as conferências estaduais do Nordeste, as regionais e a nacional, verificando quais os princípios e as diretrizes centrais estabelecidas para a discussão do que deveria vir a ser a nova PNDR, identificando as convergências e divergências de concepções e proposições entre os diversos grupos de interesse representados

(empresariados, trabalhadores, movimentos sociais, comunidade de C&T, ONGs, governos estaduais e governo federal).

III. Identificar e analisar as principais diretrizes e linhas de ação previstas na política, verificando sua coerência com a concepção do problema regional.

Pretende-se analisar se os programas e ações propostas guardam coerência com a própria concepção da política, identificando que causas foram destacadas, quais os processos que as ações da política pretendem estimular ou restringir, que efeitos e resultados se esperam obter e quais os territórios, em diferentes escalas, que serão priorizados.

IV. Avaliar os objetivos, governança e instrumentos previstos para implantação do Programa Rotas de Integração Nacional para o Nordeste.

Realizar análise dos cinco documentos elaborados por pesquisadores da RedeSist para subsidiar a construção do programa Rotas em cada macrorregião. Buscar-se-á analisar se os objetivos, a governança e os instrumentos estão alinhados com a concepção de problema regional adotado pela política, dando ênfase à região Nordeste.

Nas próximas seções, serão apresentados os resultados da pesquisa tendo como base metodológica a política econômica como um ciclo. Verificando as fases de análise (verificação do problema e formação de agenda), formulação (princípios e diretrizes), tomada de decisão (metas, recursos) e por fim, a implementação (Programa Rotas).

5.1 A concepção de problema regional

De acordo com a teoria da política econômica como um ciclo que neste trabalho segue a orientação de Jann e Wegrich (2007), o reconhecimento do problema e o estabelecimento de agendas são o ponto de partida para a análise do processo de construção de uma política econômica. O texto-base da PNDR II (MI, 2012) apresenta uma série de problemáticas que ainda persistem no Brasil, a primeira delas é as **desigualdades inter e intra regionais**, a segunda é **a questão das desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia** e por fim, **o não aproveitamento do potencial produtivo das regiões brasileiras**.

Esses três aspectos não foram meramente destacados, buscou-se também identificar as causas de cada um deles, discutindo e caracterizando a questão regional brasileira. Tratando-se do primeiro ponto levantado – desigualdades intra e inter regionais – temos que essa é uma percepção importantíssima, onde tanto a PNDR I quanto a PNDR II, rompem com o antigo pensamento em que só havia problema regional entre regiões.

Ainda sobre a primeira questão identificada na Política, alguns dados podem ser apresentados provando a existência dessas desigualdades. No que se refere ao social, pode-se usar como exemplo a taxa de analfabetismo, onde o Nordeste é a macrorregião com o maior percentual de analfabetos com idade igual ou superior a 15 anos de idade. Se essa mesma análise for realizada entre os estados nordestinos verifica-se que há diferença considerável entre eles, onde Alagoas e Piauí apresentam as piores taxas e Pernambuco e Bahia com as mais baixas, 14,76 e 14,74% respectivamente, conforme mostra a tabela 01.

Tabela 1: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, segundo macrorregiões e estados nordestinos - 2014

Taxa de analfabetismo 15 anos ou mais		Taxa de analfabetismo	
2014		2014	
Centro-oeste	6,46	Alagoas	21,97
Norte	8,97	Bahia	14,74
Nordeste	16,61	Ceará	16,28
Sul	4,39	Maranhão	19,61
Sudeste	4,57	Paraíba	16,91
		Pernambuco	14,76
		Piauí	20,21
		Rio Grande do Norte	16,21
		Sergipe	17,15

Fonte: Ipeadata, 2014

Outro indicador utilizado pode ser o de proporção de domicílios pobres. De acordo com a tabela 02, onde o Nordeste tem 20,49% de domicílios pobres, em comparação com o Sul que tem 4,39%. Diferenças também podem ser encontradas dentro da Região, como é destacado abaixo.

Tabela 2: Proporção de Domicílios Pobres segundo macrorregiões e estados nordestinos - 2014

Proporção de domicílios pobres		Proporção de domicílios pobres	
2014		2014	
Centro-oeste	3,67	Alagoas	25,21
Norte	17,50	Bahia	18,68
Nordeste	20,49	Ceará	20,55
Sul	4,39	Maranhão	27,18
Sudeste	5,32	Paraíba	18,67
		Pernambuco	20,27
		Piauí	19,56
		Rio Grande do Norte	17,46
		Sergipe	18,22

Fonte: Ipeadata, 2014

Tratando-se do quesito saúde, também podem ser encontradas diferenças, segundo dados do IBGE, em 2012, a esperança de vida ao nascer no Nordeste era em média de 71,9 anos, ficando atrás apenas da região Norte onde essa idade alcança 71,3. As regiões que lideram com maior esperança de vida, são o Sul e Sudeste com pouco mais de 76 anos. Essa mesma análise foi realizada entre os estados nordestinos, onde foi verificado que o Maranhão apresentava uma média de 69 anos contra 74,7 no Rio Grande do Norte.

No que se refere ao Produto Interno Bruto total e *per capita*, a macrorregião nordestina mesmo sendo composta por 9 (nove) estados, tem uma participação relativa de 13% no PIB nacional, e esta é uma participação que não vem se alterando significante ao longo dos anos (ARAÚJO, 2014). Quando a análise é realizada intra regionalmente, segundo o IBGE, se tem por um lado estados como Alagoas, Sergipe e Piauí que têm uma participação relativa no PIB da região de 5% cada um. E por outro, se encontra a Bahia com quase 30% de participação no PIB regional.

Inúmeros dados podem ser utilizados para demonstrar as diferenças existentes, como por exemplo, a população que vive as áreas urbanas e rurais, onde segundo o IBGE em 2010, há estados com mais de 80% da sua população vivendo em áreas urbanas como é o caso de Pernambuco e outros como o Maranhão com pouco mais de 60%. No que se refere as regiões

metropolitanas, encontra-se no Nordeste três das dez Regiões Metropolitanas mais populosas, sendo elas, RM Salvador, RM Fortaleza e RM Recife, por outro lado também é encontrada a RM menos populosa que é a RM Aracajú com pouco menos de 0,5% da população metropolitana.

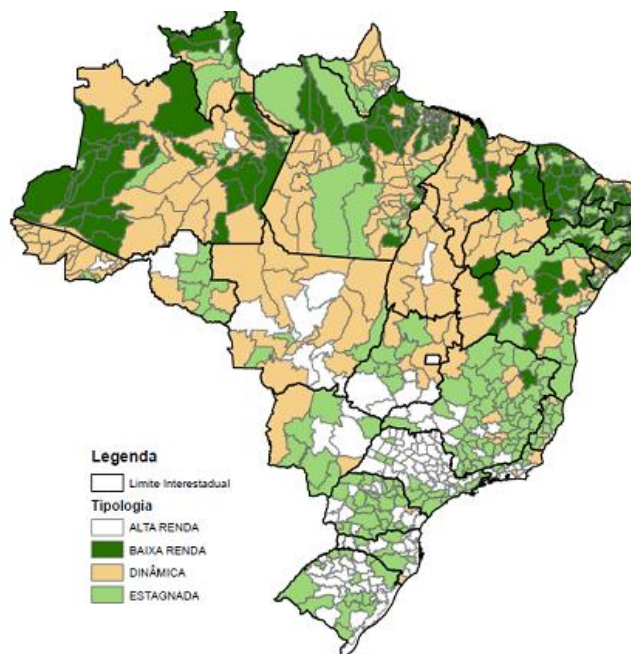
O documento oficial da PNDR II utiliza como exemplo para as desigualdades intra e inter regionais o próprio Nordeste onde trata da evidente concentração populacional na faixa litorânea da macrorregião. Outra maneira que o documento utilizou para justificar tal problema é chamado critério de Elegibilidade e Tipologia. Segundo recorte feito pela Política, é possível identificar sub-regiões estagnadas e/ou de baixa renda mesmo dentro de macrorregiões desenvolvidas como é o caso do Sudeste. Abaixo é mostrada uma figura que está presente no texto base da PNDR II e que foi elaborada para a construção da PNDR I. No caso específico da região Nordeste apesar de apresentar, junto com o Norte, as piores taxas de desenvolvimento, apresenta também regiões dinâmicas.

As causas desse processo pouco igualitário entre as regiões e dentro delas é dado ao próprio processo de formação do espaço, onde por exemplo, é possível encontrar uma faixa litorânea extremamente populosa e rica concorrendo com uma faixa de fronteira com indicadores sócio econômicos significativamente abaixo da média brasileira.

Como já tratado em outros momentos do trabalho a Política utiliza uma abordagem em múltiplas escalas geográficas, ou seja, possui uma abrangência nacional. Ela parte do princípio de que as desigualdades regionais brasileiras do presente século não estão apenas relacionadas às macrorregiões, mas também de forma intra-regional. No entanto, ela não deixa de destacar e priorizar os territórios em cada escala. Dessa forma, o semiárido e a Amazônia são priorizados, o que significa a relevância dada ao Nordeste e ao Norte. Sendo isto fruto da luta política na conferência nacional que foi expressa na carta direcionada a Brasília¹⁸.

¹⁸ Carta da Primeira Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Nordeste. Salvador-BA, 08 de Novembro de 2012.

Figura 6: Tipologia das áreas segundo níveis de renda da PNDR I



Fonte: CNDR I

A figura 06, mostra a tipologia adotada pela primeira versão da Política, que divide o território brasileiro em 4 (quatro) tipos: alta renda; baixa renda; dinâmica; e estagnada. Para a segunda PNDR, se elegeu como espaço de atuação da política a totalidade do território correspondente a abrangência da SUDAN, SUDENE e SUDECO e os demais espaços territoriais localizados no Sul e Sudeste do país classificados como Média e Baixa renda independentemente do dinamismo existente. Apenas não são espaços elegíveis da Política as regiões de Alta renda do Sul e do Sudeste, o que corresponde a uma mudança em relação aos espaços elegíveis da PNDR I.

Para sanar esse problema das desigualdades intra e inter-regional, foi possível constatar que a Política pretende dar valor aos recursos provenientes daquela região, ou seja, aos recursos endógenos e às especificidades sejam elas de cunho cultural, social, econômico ou ambiental. É possível perceber o sentimento de aproveitar os recursos endógenos, bem como as especificidades locais tanto nos princípios trazidos pela Política quanto nas diretrizes propostas por elas, como por exemplo, o princípio de número 5¹⁹ que reza pelo respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente.

Outro ponto de destaque que está presente tanto nos princípios, quantos nas diretrizes é o binômio equidade-competitividade, onde o documento fala do estímulo e da procura de

¹⁹ Os princípios da PNDR II podem ser vistos na página 82 desse estudo.

resultados que estejam sempre alinhados com esse binômio e em quatro níveis de igualdade, das pessoas, empresas, regiões e também dos governos. Segundo documento,

Significa dizer que as políticas devem ir além dos aspectos compensatórios e subsidiários, procurando também valorizar as capacidades substantivas das pessoas e a eficiência das empresas, economias das regiões e governos, meios possíveis para alcançar modelos de desenvolvimento competitivos, mas com distribuição de renda, inclusão social e sustentabilidade ambiental. (MI, 2012, pg 31).

As desigualdades nestes níveis também serão tratadas por meio da definição de pactos de metas com os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil assim como reza a diretriz número 7 (sete)²⁰. É importante perceber que tais desigualdades não são fruto do acaso, sendo necessário transformar as relações existentes nas diferentes escalas de poder, bem como, entre os entes federados, fazendo o enfrentamento de forças políticas e econômicas.

Tratando-se da segunda problemática - desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia - é levantada a questão de que os indivíduos dependendo do local que venham a nascer e morar serão extremamente prejudicados dada a limitação das oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, em decorrência do baixíssimo acesso a um leque de serviços e oportunidades como educação de qualidade, saúde e emprego.

Assim como no primeiro problema destacado as causas são atribuídas principalmente ao problemático processo de construção do Brasil. A Política pretende fazer a criação de condições de acesso que seja mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro.

No quesito educação, um ponto de destaque para a solução desse problema pode ser observado no eixo temático desenvolvimento produtivo sustentável, na vertente educação. O documento fala na priorização dos espaços elegíveis da PNDR, para que se expanda a rede federal de ensino profissional e tecnológico, o fortalecimento de programas de pós graduação, entre outros.

Na questão saúde, não é verificada nenhuma linha de ação clara, mas ao longo da leitura do documento é possível identificar o reconhecimento da saúde como um importantíssimo fator na luta por uma sociedade mais igualitária, no entanto, não há uma frente de apoio à resolução desse problema.

O terceiro problema regional identificado na PNDR II foi, não aproveitamento do potencial produtivo das regiões brasileiras, esse muito provavelmente é o tema central da

²⁰ Os princípios da PNDR II podem ser vistos na página 82 desse estudo.

discussão dessa nova versão da PNDR. Em todos os momentos é possível perceber a discussão dessa temática.

É importante salientar que essas oportunidades não foram aproveitadas por causa de uma decisão individual da população e do empresariado, mas sim, pela falta de estrutura (física, política e social) existente dentro de regiões menos favorecidas, como o Nordeste brasileiro. Assim como o que é defendido por Furtado, Araújo, Guimarães Neto, entre outros pensadores abordados durante o trabalho.

Dentro do documento é possível perceber que a maioria dos princípios e diretrizes adotadas por ela age em prol do melhor aproveitamento dessas potencialidades, seja quando se fala em educação ou na questão da infraestrutura. No item 5.3 onde serão analisadas as diretrizes sugeridas correspondem ao problema levantado, será possível ter uma percepção mais clara do que está sendo tratado.

Adiante vamos tratar da visão dos entrevistados, que são atores que fizeram parte do processo de construção da Política, ou que foram considerados relevantes no contexto de economia regional. Segundo Frederico Cavalcanti (SUDENE), a estruturação do problema brasileiro tem várias fases históricas que passam pela cana de açúcar, café, minério e por fim a industrialização que foi financiada pelo café que como sabido era proveniente de São Paulo.

Dessa forma, a concentração da riqueza foi para o Sul e Sudeste com as demais regiões do país ficando a mercê desse desenvolvimento. Segundo ele, é difícil consertar as coisas depois que elas estão prontas, e de fato todo o problema de desenvolvimento passa por uma questão de base. Logo, se quisessem realmente desenvolver a região, duas áreas teriam prioridade, sendo elas, estrutura básica e física e educação. Sendo esses os dois fatores que, no longo prazo, farão reverter a situação de desigualdade, tornando os demais paliativos.

Para Frederico Cavalcanti além da educação e da estrutura básica, outra vertente de grande potencial seria a ciência e a tecnologia. Para ele essas são temáticas que parecem muito distantes da realidade brasileira, no entanto, precisariam ser incorporadas mais fortemente nas decisões empresariais do Nordeste.

Segundo Danilo Arruda (UFPB), o problema regional brasileiro transita em três eixos, o primeiro deles é a estruturação produtiva, ou seja, o papel que a indústria exerce hoje. O segundo eixo é o problema da ciência e tecnologia e por fim, a estrutura social excludente. De acordo com Arruda, trabalhar em cima desses eixos implicaria em uma política regional

articulada, integrada, pensada de forma sistêmica que possibilitaria a articulação do Nordeste com as demais regiões do país.

Quanto às desigualdades intra regionais, o entrevistado cita a questão do Sudeste. Para ele até no estado de São Paulo, que apresenta um grau relativo de desenvolvimento da sua estrutura produtiva, é possível encontrar problemas.

Para Márcio Pochman (Unicamp), o Brasil tem um problema regional sim, e que passa pela questão da desigualdade em diversas escalas que é uma herança que o Brasil já carrega há muito tempo. Para ele, a PNDR I obteve, em certa medida, resultados positivos principalmente quando se faz um balanço entre os anos de 2003 e 2013, onde, segundo ele, regiões que anteriormente eram vistas como problema como o Norte o Nordeste e mesmo o Centro-Oeste foram as regiões que mais cresceram economicamente.

Ainda de acordo com o professor Pochman, o Brasil possui, institucionalidade, tem fundos, tem instituições constituídas com o olhar regional mas de certa maneira elas têm dificuldades e constrangimentos para exercer a sua função diante de um quadro recessivo no qual a economia brasileira encontra-se.

Segundo Fernando Aquino (CORECON/PE), há um problema regional e ele é evidente, pois se tem no país na escala macrorregional três regiões que se diferenciam tanto na forma social quanto na econômica. As regiões são: a Amazônica, extremamente pobre, a região Nordeste e por fim o Centro-Sul, com a última sempre estando na frente das outras. Segundo ele, o Centro-Sul teve mais oportunidades de se desenvolver dado o processo de acumulação da economia cafeeira, bem como, as políticas de desenvolvimento no país que foram muito centradas nessa região, como por exemplo, o Plano de Metas de Juscelino Kubischek e o II PND.

Para Marcos Carvalho de Sant'Ana (MI), no país há dois tipos de problemas regionais; um referente às pessoas, a chamada desigualdade social, e o segundo está relacionado às regiões. Ele considera de caráter importantíssimo dizer que não há desigualdades apenas entre as macrorregiões mas intra regionalmente também.

Ele diz que a superação dessas desigualdades é fundamental para o desenvolvimento do país e para livrá-lo do risco de fragmentação. Para Carvalho, a desigualdade gera disputas, que podem causar a desintegração do país. Como exemplo ele utiliza a comunidade européia com a criação do Fundo de Coesão, que tinha o objetivo maior de integrar os países. Essa iniciativa seria análoga ao que no Brasil é chamado de Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Amarildo Baesso também do Ministério da Integração, diz que o problema regional persiste e o não desenvolvimento de regiões como o Norte e o Nordeste está atrelado a três problemas fundamentais. O primeiro é o chamado problema econômico que está relacionado a fixação do homem no território, não desenvolver essas regiões implica na possibilidade de escolha das pessoas de permanecer no território onde nasceu e de se desenvolver ali. O segundo problema está relacionado à questão política, para ele o Brasil tem se mostrado um país dividido territorialmente, onde se nota diferenças até mesmo na ligação que cada parcela da sociedade tem com o estado.

O terceiro problema apontado por Baesso diz respeito à questão da integração nacional. De acordo com ele, é difícil que o país consiga se integrar de norte a sul com diferenças regionais muito acentuadas, e essas desigualdades já são vistas a muito tempo na história brasileira.

Em entrevista com Vitarque Coelho também do Ministério da Integração, ele reproduziu como resposta o que lhe foi dito por Clélio Campolina Diniz (UFMG), sobre a questão regional brasileira, *“se existe um país onde há uma problemática regional importante para ser discutida e debatida, é o Brasil, e qualquer política nacional de desenvolvimento deveria passar pela dimensão territorial”*. (Coelho, 2014, pg 123)

Campolina diz que o problema regional pode ser visto por diversos aspectos, passando pela concentração macro espacial do Centro-Sul, processo de urbanização acelerado onde é observada uma grande concentração urbana em todo o território brasileiro, e não esquecendo a questão amazônica que envolve três aspectos, territorial, regional e ambiental.

Também foi entrevistado José André Freitas da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (Addiper). Ele diz que o Brasil possui **problemas regionais** e esses são consequências de uma carga histórica que o país tem. Para ele, o Nordeste e o Norte do Brasil são muito relegados, pois todos os grandes investimentos de infraestrutura no passado foram voltados ao sul e sudeste e continuam sendo. Segundo Freitas, uma empresa que vem de fora dificilmente irá enxergar Pernambuco ou o Pará, ela irá enxergar o Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, e isso acontece devido a toda estrutura logística que foi montada nesses estados.

O Norte e Nordeste de fato apresentam diferenças em relação as outras regiões brasileiras e é nesse contexto que se precisa ter interferências: o espaço das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, que entram nesse seguindo uma visão positiva e normativa onde a Política Regional consegue reverter o problema regional.

Para Paulo Guimarães, ex chefe do Departamento Nordeste do BNDES, *“as diferenças são regionais e em múltiplas escalas”*. Em levantamento feito por ele com dados do BNDES ele identificou que se tratando dos desembolsos para a região Nordeste há uma forte concentração em Pernambuco, Bahia, Ceará e Maranhão, pois esses estados recebem do banco quase 80% do que é destinado à região. Então, destacou ele, que há uma concentração intra regional que é até maior do que a nacional.

Guimarães diz que, em 2007, o BNDES desembolsava 8% do seu recurso total para o Nordeste e que utilizando muito esforço chegou, em 2016, a 14%. No entanto, 50% do desembolso do banco estão centrados no Sudeste e diz *“só aí você já percebe o que nós conseguimos fazer no país”*, se referindo à concentração de renda encontrada no Sudeste, principalmente em São Paulo. Concluindo o economista diz que, *“o problema regional: ele existe, ele permanece e ele não é fácil de tratar”*. Para Guimarães, a população brasileira sempre dá ênfase à questão estrutural, ao setor produtivo e esquece o intangível que seria a educação. De acordo com o entrevistado, educação e inovação são variáveis de longo prazo que possuem um papel fundamental.

Por fim, foi entrevistada a economista Tânia Bacelar de Araújo (Ceplan), ela diz que os números evidenciam que Brasil possui um problema regional e exemplifica dizendo que a renda média do Nordeste é 55% da renda média do Sudeste. Além disso, o Nordeste tem 27% da população e só tem 13,5% da economia, havendo um hiato muito grande entre a base demográfica e a base econômica. Segundo a economista, *“o Brasil tem uma questão regional para enfrentar; agora a gente não tem conseguido construir políticas pra enfrentar essa questão; então o debate é válido porque existe o problema”*.

Pode-se observar que, sob diversos aspectos, todas as pessoas que foram entrevistadas estavam convencidas de que existe um problema regional no Brasil e que esse ou, esses problemas, estão relacionados a diversos aspectos sejam eles sociais, econômicos ou estruturais. Um importante ponto de observação é quanto à dimensão do problema, ou seja, há o reconhecimento de que as diferenças existentes no país de hoje não estão relacionadas apenas ao velho recorte macrorregional, despontando as disparidades existentes dentro das regiões, como por exemplo, o que foi dito pelo economista Paulo Guimarães, onde 80% dos desembolsos do BNDES no Nordeste estavam concentrados em apenas quatro estados da região.

Outro ponto importante destacado foi quanto ao papel da ciência e tecnologia. Alguns dos entrevistados apontavam o importante papel desempenhado por esses fatores, no entanto, consideram que o Brasil ainda está “patinando” nessa questão.

Pelo que foi explanado até o momento percebeu-se que os problemas regionais identificados na nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, foram, ao menos em parte, os mesmos levantados pelos entrevistados. No sub capítulo a seguir será discutido o processo de criação da Política com a definição dos princípios e diretrizes, essa representa a segunda fase do processo cíclico de criação de uma política.

5.2 – O Processo de Construção da PNDR e a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR)

O processo de construção da nova PNDR compreende a realização de uma série de conferências estaduais entre 1º de agosto e 19 de Setembro de 2012, que envolveram a participação de vários atores, sendo eles, representantes do poder público, da sociedade civil, instituições de ensino superior, pesquisa e extensão, setor empresarial e observadores em geral²¹.

Para que se pudesse dar início às rodadas estaduais foi necessário que cada estado seguisse o “*Manual das Conferências Estaduais/Distrital*”, lançado também em 2012. Esse Manual tinha como objetivo guiar os estados durante a execução das conferências com a finalidade de dar base à realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Na realidade, as rodadas estaduais assim como as macrorregionais eram etapas da CNDR.

As conferências estaduais visavam a realização de debates, a definição de propostas de princípios e diretrizes para a etapa nacional, além disso, a eleição de delegados para compor tanto a etapa macrorregional quanto a nacional. É importante destacar que as unidades federativas não eram obrigadas a realizarem as conferências, no entanto, era condição indispensável para que fossem eleitos os delegados do estado e também o envio dos princípios e diretrizes para as etapas subsequentes.

Durante o processo de construção da PNDR II também ocorreram conferências macrorregionais que foram realizadas imediatamente após as rodadas estaduais. A etapa regional teve o objetivo de reunir o que foi debatido e elaborado por cada estado. Ao fim dessa etapa foi elaborada uma Carta, contendo as ideias e proposições para a construção de uma Política Regional.

A eleição dos delegados que representaram os estados foi distribuído da seguinte maneira:

²¹**Poder Público** - Órgãos e entidades dos Governos Federal, Estadual e Municipal dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, além de entidade estadual associativa dos municípios;

Sociedade Civil - as organizações não governamentais, tais como associações, entidades de representação dos trabalhadores, sindicatos de trabalhadores, redes de articulação social não governamental;

Setor Empresarial - organizações de representação dos diversos segmentos do empresariado, tais como sindicatos empresariais, federações, confederações, centros empresariais e redes empresariais.

Instituições de Ensino Superior, Pesquisa e Extensão - universidades públicas e privadas, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), redes e/ou organizações de representação nacional/estadual de ensino, pesquisa e extensão.

Tabela 3: Distribuição de delegados por estado

Grupos	Estados	Poder Público	Sociedade Civil	Setor Empresarial	Instituições de Ensino Superior,	Total de Delegados
Grupo I	RO, AC, AM, RR, AP, TO, PI, RN, PB, AL, SE, ES, MS, MT, DF	3	3	2	2	10
Grupo II	PA, MA, CE, PE, SC, GO	4	4	3	3	14
Grupo III	BA, MG, PR, RJ, RS, SP	6	6	4	4	20

Fonte: Elaboração Própria com dados da Conferência

A distribuição dos delegados eleitos por unidade federativa se deu levando em consideração a quantidade de pessoas residentes em cada estado. Foram criadas faixas populacionais, onde estados com população inferior a cinco milhões de habitantes teriam 10 delegados (grupo I), os estados que tivessem entre cinco e dez milhões de habitantes teriam 14 delegados (grupo II), por fim, aqueles que tivessem uma população superior a dez milhões teriam 20 eleitos (grupo III), que seria o caso da Bahia, estado com o maior número de habitantes do Nordeste.

No caso da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), o Ministério da Integração Nacional reuniu em Brasília representantes da sociedade civil, instituições de ensino superior, pesquisa e extensão, setor empresarial que foram eleitos durante as conferências estaduais e macrorregionais, além de observadores em geral. Ao todo foi um total de 13 mil pessoas que se distribuíram em 33 conferências (estaduais, macrorregionais e nacional).

Na pesquisa de campo realizada nesse trabalho buscou-se saber a opinião dos entrevistados sobre o processo de construção da Nova Política:

Segundo Fernando Aquino (CORECON/PE), a iniciativa da PNDR de construir uma política de “baixo para cima”, das diversas unidades é uma ideia interessantíssima. No entanto, para que haja uma efetivação seria preciso um apoio político maior (a nível federal). E para ele, é possível que com esse novo governo (interino) a PNDR II tenha uma ênfase ainda menor do que já vinha tendo.

Para Marcio Pochmann (Unicamp), introduzir políticas sociais com uma maioria civil que as defina e defenda caracterizou-se como uma experiência exitosa dos governos dos anos 2000. O que aconteceu no tema regional também aconteceu em outras áreas setoriais e permitiu avanços em termos da disponibilidade sobre recursos, fundos públicos. Mas ao mesmo tempo

não foi suficiente para reformular a institucionalidade do tema regional para produzir resultados melhores.

Seguindo essa linha, Vitarque Coêlho (MI), destaca que no corrente período, passados quase 4 (quatro) anos da I CNDR, o sentimento de integração e aperfeiçoamento de uma nova PNDR perdeu força. Para ele, convocar uma nova conferência seria uma maneira de dar impulso a Nova PNDR. Coêlho acredita que não há mais uma militância formada em prol da questão regional.

Conforme Frederico Cavalcanti (SUDENE), o processo de criação da nova PNDR foi bom em termos:

Eu acho que nós temos dois momentos de construção de uma política de desenvolvimento, eu poderia fazer a analogia com um filho, você poderia conversar muito com ele sobre diversas coisas no processo de desenvolvimento dele, até ele se tornar um adulto independente, só que algumas coisas não podem ser negociadas. (...) uma parte da política ela tem que ser escutada, as pessoas devem definir quais são os processos, quais são as dificuldades, etc. Mas outra parte ela tem que ser feita efetivamente, independente de ter aparecido ou não na política isso vai ser feito. Então, a partir desse processo de escuta houve outro processo, que eu chamo de escritório, que foi organizar essas ideias e incluir as que não foram colocadas explicitamente.

Ainda segundo Tânia Bacelar (Ceplan), esse foi um modelo que a administração do PT usou para várias políticas, então não é um modelo exclusivo da PNDR II. Para ela “*esse modelo tem uma vantagem, que é ir ouvindo devagarzinho, pois ouve municípios, depois estados e por fim o país inteiro. É um modelo interessante*”. Tânia acredita que para a política regional esse processo não teve muito êxito. Esse tipo de procedimento colhe do micro para o macro, então quem está vivendo no lugar tem uma leitura e pode contribuir, mas não tem a visão macro, então a leitura macro precisa estar presente.

Como já tratado anteriormente a I CNDR foi constituída de três etapas que ocorreram de forma integrada e sequencial:

- 1 **Conferências Estaduais** - 1º de agosto a 19 de setembro de 2012.
- 2 **Conferências Macrorregionais** - 22 de outubro a 14 de novembro de 2012.
- 3 **Semana do Desenvolvimento Regional (Etapa Nacional)** - de 18 a 22 de março de 2013, em Brasília- DF.

A Conferência Nacional gerou uma Carta que é intitulada “*Unidade na Diversidade*”²², fruto das cartas das 5 (cinco) regiões brasileiras que foram elaboradas nas conferências

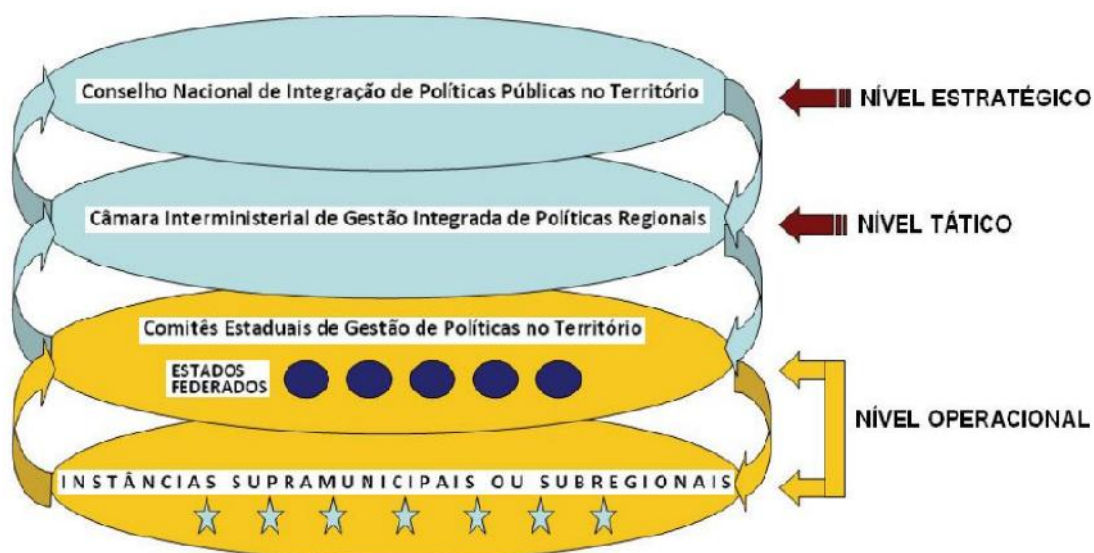
²² As Cartas das conferências macrorregionais e da conferência nacional encontram-se presentes no anexo desse trabalho

macrorregionais²³. Na Carta nacional, consta que a realização da conferência constituiu uma referência no processo de construção democrático, pois contou com a participação de uma ampla parcela da população brasileira com delegadas e delegados que foram eleitos como representantes dos estados brasileiros e Distrito Federal. Durante a conferência, foram selecionados os Princípios e as Diretrizes para que a Nova PNDR fosse construída e implantada como uma política de estado, visando a promoção do desenvolvimento regional com a redução das desigualdades socioeconômicas.

A Carta elenca os principais temas que foram tratados no documento construído durante a conferência, dizendo o que ou onde devem situar-se as prioridades da PNDR. Um tema de bastante atenção é a preocupação da **criação** de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), que segundo a carta, será **responsável pela implementação** da PNDR.

A ideia é que o SNDR seja estruturado por meio de arranjos institucionais e que funcione em três níveis, estratégico, tático e operacional. No nível estratégico deve estar o Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais, instância que também deve ser criada. No Nível Tático está a Câmara de Políticas Regionais e Territoriais com funções relativas à coordenação de ações e a aprovação de plano Plurianual, entre outros. No Nível Operacional estão as superintendências regionais e os novos e velhos fóruns, colegiados, comitês, entre outras organizações que estejam além do plano municipal.

Figura 7: SNDR: Esquema Estrutural



Fonte: CNDR I

²³ Cartas macrorregionais presentes nos anexos desse trabalho.

Dentre os temas abordados pela “carta” está a redistribuição territorial de atividades consideradas estruturantes, incorporação da dimensão territorial nas políticas públicas nacionais, educação em todos os níveis e modalidades, juntamente com os investimentos em ciência, arte, tecnologia e inovação, interiorização e desconcentração da oferta de ensino. Há também a menção de um novo pacto federativo que buscará reverter a concentração de investimentos.

No trecho em destaque acima, é possível perceber que a visão estruturalista está contida na Carta de Brasília e foi uma incorporação da Carta do Nordeste. O destaque é importante, pois significa que não será objeto da Política qualquer atividade econômica em qualquer região, e sim, que as atividades consideradas estruturantes do desenvolvimento nacional deverão estar equitativamente distribuídas entre as regiões, evitando que o sudeste concentre a alta tecnologia e o Nordeste a baixa tecnologia, por exemplo.

Um importante fator a ser mencionado é que ainda se coloca como necessária a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que será o componente que **garantirá a implementação dos objetivos da PNDR**. Lembrando que a não criação desse Fundo se transformou em peça chave para o insucesso da I PNDR.

Durante pesquisa de campo, foi questionado aos entrevistados sobre o FNDR e o que eles achavam sobre sua criação,

Para Vitarque Coêlho (MI), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional esteve presente tanto na PNDR I, quanto está agora na PNDR II. O problema é que mais uma vez ele pode não sair do papel, por estar, segundo o Projeto de Lei do Senado que institui a PNDR, vinculado a fontes de recursos ainda inexistentes como, por exemplo, o Imposto sobre grandes heranças, uma proposta de reforma tributária ainda sem viabilidade política.

Frederico Cavalcanti (SUDENE) relatou que a possibilidade de criação deste FNDR é muito pequena, pois seria necessário buscar recursos de origem orçamentária e no cenário atual seria improvável ter aprovação. Para Cavalcanti, a criação desse fundo é fundamental, pois está diretamente relacionada ao desenvolvimento, dessa maneira, direcionando recursos para a infraestrutura, educação, saúde, agindo em prol do melhoramento dos indicadores sócio-econômicos do país e da região. Logo, o FNDR se diferencia dos demais, sendo responsável não pela atração de empresas, mas sim para criação de condições para a atração dessas empresas. Ainda segundo Cavalcanti, uma das coisas fundamentais de um projeto/política é ter recursos, pois em uma política de desenvolvimento está envolvida uma gama de recursos, sendo

assim indispensável a criação de um fundo específico para que se possa dar efetividade às metas propostas.

Tânia Bacelar (Ceplan), disse que, “o grande nó é o financiamento, enquanto não tiver um instrumento... como é que tem política sem instrumento? Política sem instrumento não vira realidade, vira papel, que é o que ela virou”.

5.2.1 As conferências estaduais em números

Este tópico do trabalho busca discutir de forma descritiva como foram compostas essas conferências estaduais dando ênfase à região Nordeste e a seus nove estados.

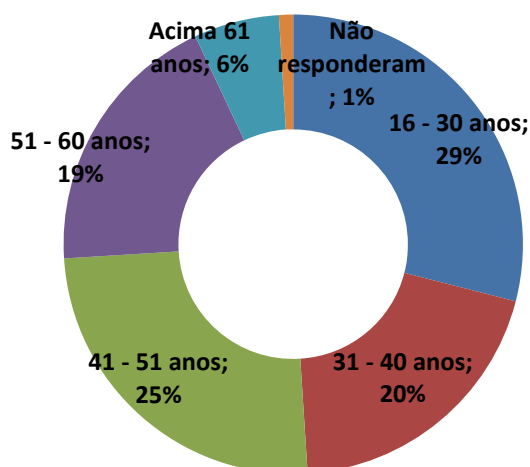
Tabela 4: Quantitativo de pessoas participantes das conferências estaduais na construção da PNDR II

Público total das conferências		Part. %
Poder Público	3892	42%
Sociedade Civil	1667	18%
Instituições de Ensino Superior, Pesquisa e Extensão	1525	17%
Setor Empresarial	924	10%
Observadores	599	7%
Convidados	586	6%
Total de participantes	9193	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das conferências

Na tabela 04, é possível verificar que a maior parte do público das conferências fazia parte do setor público, atingindo quase que 50% do total de participantes. Em seguida encontram-se a sociedade civil com 18% de participação e as Instituições de Ensino Superior e Pesquisa com 17% de participação. Por fim, encontra-se o setor empresarial com 10% e os demais formavam o grupo de observadores e convidados.

Também foi investigado o nível de escolaridade dos participantes das conferências. Foi verificado que 43% dos participantes possuíam Pós Graduação, 26% possuíam nível superior completo, 12% superior incompleto e os outros 19% distribuídos entre nível médio completo e fundamental incompleto. O Gráfico 02 apresenta a faixa etária dos participantes das conferências, sendo a maioria dos participantes compreendida entre 16 e 30 anos de idade.

Gráfico 1: Nordeste - Faixa etária dos participantes das conferências estaduais

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados das conferências

Durante as conferências também foi questionado aos participantes se eles estariam dispostos a participar de uma segunda edição da CNDR. Cerca de 93% dos participantes disseram que estariam dispostos a participar de uma nova Conferência, outros 4% disseram que talvez e apenas 1% respondeu que não, o que equivale a menos de 100 pessoas de um total de quase 10 mil participantes.

No que se refere à Região Nordeste e a seus nove estados, podemos dizer que as conferências tratadas de forma quantitativa foram compostas da seguinte maneira,

Tabela 5: Nordeste - Quantitativo de participantes segundo segmento social

Estados	Poder Público	Sociedade Civil	Sector Empresarial	Instituições de Ensino Superior, Pesquisa e Extensão	Convidados	Observadores	Total
Alagoas	108	27	25	108	29	11	308
Bahia	154	216	92	43	49	20	574
Ceará	82	48	34	36	0	1	201
Maranhão	42	16	15	14	34	0	121
Paraíba	62	23	12	16	14	23	150
Pernambuco	177	128	84	125	1	23	538
Piauí	77	45	7	42	15	9	195
Rio Grande do Norte	48	23	18	30	13	0	132
Sergipe	99	51	41	265	15	76	547
Total	849	577	328	679	170	163	2766

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das conferências estaduais

A tabela 05 mostrou a participação dos atores sociais nas conferências estaduais realizadas no Nordeste, as nove conferências juntas conseguiram mobilizar 2.766 pessoas, tendo destaque o estado da Bahia com o maior número de participantes 574 e o estado do Maranhão com apenas 121 participantes. Outro destaque que pode ser dado é quanto ao setor

empresarial, pode ser visto que há uma baixa participação desses atores em todos os estados. Além disso, os representantes dessa categoria na maior parte dos estados são federações de indústria e SEBRAE, sendo assim, não é observado uma participação ativa desse setor dentro do processo (ver Apêndice C).

Fazendo uma análise entre os estados vizinhos Paraíba e Pernambuco é notável a diferença existente. O estado paraibano conseguiu atrair apenas 150 pessoas, onde desse total 62 correspondia ao poder público, 12 ao setor empresarial e 16 representantes de instituições de ensino e pesquisa. Quanto a Pernambuco conseguiu mais de 3 vezes o quantitativo de participantes do outro estado. É relevante destacar a grande participação do setor empresarial pernambucano, contando com 84 participantes, ficando atrás apenas do estado da Bahia.

5.2.2 Princípios e Diretrizes traçadas pelos estados nordestinos

Como já tratado anteriormente cada estado brasileiro teve direito a formular nas rodadas estaduais das conferências princípios e diretrizes que poderiam vir a compor a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Quantitativamente falando cada estado pôde eleger cinco princípios e vinte diretrizes. O objetivo dessa seção foi fazer um mapeamento dos princípios e diretrizes eleitos por cada estado do Nordeste e verificar qual a participação deles dentro do documento final da Política que foi gerado na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR I).

5.2.2.1 Princípios

O quadro a seguir mostra os oito princípios que foram definidos no documento oficial da nova PNDR e quais os estados que foram contemplados em cada um deles.

Quadro 2: Princípios Nacionais X Princípios Estaduais eleitos durante as conferências estaduais

Princípios PNDR II	Estados
I - Transparência nos objetivos, nos processos e resultados	Bahia, Rio Grande do Norte
II - Monitoramento e avaliação das políticas	Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe
III - Competitividade-equidade	Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba
IV - Participação da sociedade civil	Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba
V - Respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente	Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Sergipe, Paraíba
VI - Combinação entre políticas "de baixo para cima" e políticas "de cima para baixo, e atenção as políticas transversais	Ceará, Paraíba
VII - Parceria público-privada	Maranhão, Sergipe, Paraíba
VIII - Respeito aos princípios e pactos federativos, a fim de possibilitar a participação efetiva das várias escalas de governo na execução da PNDR	Alagoas, Maranhão

Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos das conferências estaduais e nacional da PNDR

O quadro 02 buscou mostrar a participação de cada estado nordestino na composição dos princípios eleitos pela PNDR II. Para entender o quadro, tomamos como base o primeiro princípio que trata da “transparência nos objetivos, nos processos e resultados” podemos ver que dois dos estados analisados formularam princípios que estão em consonância com o que foi eleito pelo documento final, ou seja, a Bahia e o Rio Grande do Norte. Nota-se que 1 (um) princípio nacional pode englobar mais de um princípio estadual e vice-versa como poderá ser visto adiante.

Numericamente falando, pode-se perceber que dos oito princípios gerais formulados pela PNDR, o estado do Maranhão estava presente em seis deles, seguido pela Paraíba com a participação em cinco deles. O estado que teve menor participação dentro do universo analisado foi o estado de Pernambuco, que teve equivalência em apenas um princípio.

Os dois casos extremos serão colocados como destaque nesse estudo, os demais estados e seus respectivos princípios podem ser vistos no apêndice desse trabalho.

Quadro 3: Princípios eleitos pelo estado do Maranhão durante conferência estadual

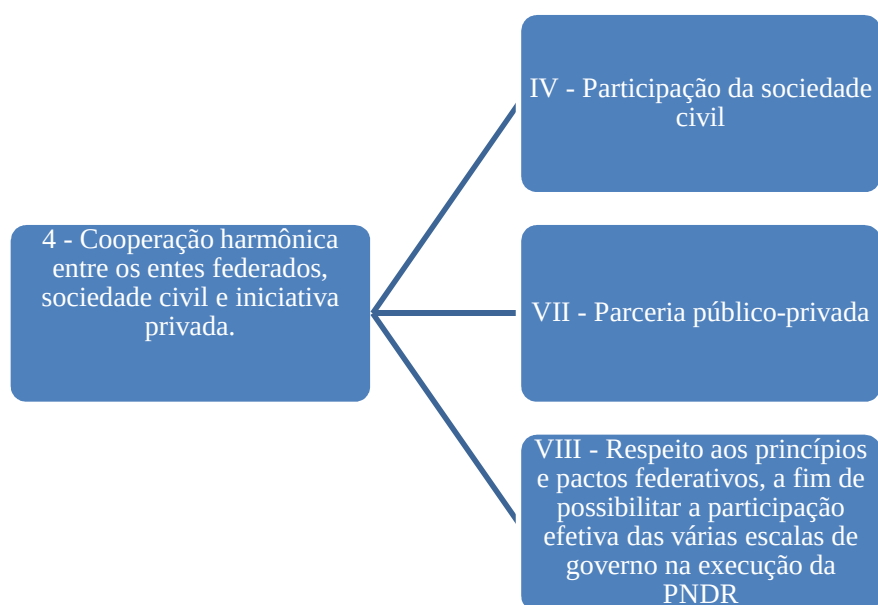
Maranhão		
Nº	Princípio	Equivalência com o Nacional
1	Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais e Articulação com os demais investimentos.	3 e 5
2	Preservação da diversidade territorial em suas múltiplas escalas, nos aspectos socioambientais.	5
3	Monitoramento e avaliação das políticas: acompanhar e avaliar por meio de comissões e instâncias competentes as desigualdades, os objetivos e as metas do PNDR, tendo por base, indicadores previamente definidos, especialmente os de impactos.	2
4	Respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente.	5
5	Cooperação harmônica entre os entes federados, sociedade civil e iniciativa privada.	4, 7 e 8

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das conferências estaduais

Alguns comentários são necessários para que se entenda como foi dada a classificação desses princípios. Tratando-se do primeiro, verificou-se que embora não esteja alocado de forma explícita dentro dos princípios da PNDR II o mesmo é contemplado de forma implícita nos princípios 3 e 5, pois indiretamente o fortalecimento dos arranjos promove o respeito a diversidade territorial e também o aumento da competitividade gerando igualdade.

Referindo-se ao segundo e quarto temos que eles estão sendo contemplados pelo princípio 5 geral, pois preza a diversidade territorial e ao fazer isso a respeita e também valoriza. Quanto à visão em múltiplas escalas, esse é um fator que está no cerne da nova Política. O terceiro princípio do Maranhão está claramente evidenciado no segundo da PNDR II. No que tange o último princípio eleito pelo estado do Maranhão identificou-se que a sua ideia estava presente em três dos princípios nacionais, pois visa a participação da sociedade, a parceria com as instituições privadas e o respeito aos entes federados. A figura 08 demonstra o que foi dito.

Figura 8: Equivalência entre princípios participantes da PNDR e aqueles eleitos pelos estados



Fonte: Elaboração Própria

Concluindo percebe-se que o estado do Maranhão conseguiu tanto de forma direta quanto indiretamente fazer com que todos os princípios eleitos por ele como fundamentais, fizessem parte da nova formulação da política. Abaixo será mostrado o caso do estado de Pernambuco, verificando quais foram os seus princípios propostos e a análise do porquê apenas um deles foi contemplado dentro do âmbito nacional.

Quadro 4: Princípios eleitos pelo estado de Pernambuco durante conferência estadual

Pernambuco		
Nº	Princípio	Equivalência com o Nacional
1	Prioridade à formulação e à implementação da política de desenvolvimento regional nas áreas (territórios) suscetíveis à desertificação e aquelas mais vulneráveis às mudanças climáticas.	0
2	Ter como eixo estratégico a redução das desigualdades com distribuição de renda, inclusão social e sustentabilidade, garantindo/ priorizando as populações em situação de vulnerabilidade no acesso ao processo de desenvolvimento e aos direitos fundamentais.	3
3	Regiões competitivas, com excelência em pesquisas, desenvolvimento sustentável e inovações tecnológicas.	0
4	Educação de qualidade, melhor distribuída e de acesso a todos, em um sistema educacional ordenado e inclusivo, considerando o cenário econômico e sociocultural.	0
5	Saúde pública com ações integradas.	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das conferências estaduais

Tratando-se do primeiro princípio foi observado que nenhum dos princípios nacionais atendeu a ele, uma vez que não se verificou em nenhum tópico a priorização das regiões suscetíveis a desertificação ou mesmo vulneráveis as mudanças climáticas. Quanto ao número dois está muito ligado ao princípio III do documento nacional, uma vez que este trata a competitividade e equidade, dessa forma, a distribuição de renda, gera mais inclusão social e permite que haja uma disseminação da sustentabilidade (social; econômica e ambiental).

Quanto aos demais, não foi observado no documento nacional um princípio claro que aborde: inovações tecnológicas e regiões competitivas com excelência em pesquisas; educação de qualidade; saúde pública com ações integradas. É importante frisar que no primeiro e segundo caso embora não estejam claramente colocados nos princípios nacionais é possível verificá-los em outros locais do texto, como por exemplo, no eixo temático desenvolvimento produtivo sustentável nas vertentes: ciência, tecnologia e inovação; e educação. O mesmo ocorre para a questão da saúde, embora o documento oficial reconheça e cite em vários momentos a importância que tem a educação, não há princípios, diretrizes ou mesmo ações claras que trabalhem na promoção da saúde pública.

Num balanço geral da participação das proposições nordestinas dentro dos princípios eleitos pode-se inferir que, de maneira geral, elas foram bem representadas pelos princípios gerais, logo pode-se dizer que se tratando dos princípios, o Nordeste conseguiu expor suas

ideias e além disso conseguiu levá-las a um plano maior. Outra maneira de visualizar a participação nordestina dentro da temática abordada é analisar quantos dos seus princípios foram englobados pela PNDR, para isso foi elaborada a seguinte tabela:

Tabela 6: Participação dos princípios estaduais na PNDR II

Estado	Equivalência
Alagoas	4 de 5
Bahia	3 de 5
Ceará	4 de 5
Maranhão	5 de 5
Paraíba	5 de 5
Pernambuco	1 de 5
Piauí	4 de 5
Rio Grande do Norte	3 de 5
Sergipe	4 de 5

Fonte: Elaboração própria

Pode ser observado na Tabela 06 que, de maneira geral, a maior parte dos princípios formulados pelos estados nordestinos foram selecionados para compor a Nova Política.

5.2.2.2 Diretrizes

Como já mencionado anteriormente, cada ente federado pôde eleger vinte diretrizes que consideram importantes para fazer parte da nova fase da Política. Buscou-se nesse tópico identificar as diretrizes propostas pelos estados da região nordeste e verificar qual a participação delas dentro do documento gerado na I CNDR. Vale ressaltar que dentro do documento da primeira conferência foram elencados oito diretrizes gerais.

Para se chegar ao objetivo proposto do primeiro tópico foi necessária a análise dos princípios gerais, que como já tratado foram oito, em seguida foi preciso analisar os eixos temáticos e cada uma das diretrizes propostas por eles. As temáticas contempladas pela PNDR II foram: Elegibilidade e Tipologia; Governança; Diálogo Federativo e Participação Social; Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Produtivo Sustentável (vertente produtiva, da educação e da ciência tecnologia e inovação); Infraestrutura e Desenvolvimento Regional; Redes de cidades e Desenvolvimento Regional.

Quadro 5: Diretrizes gerais da PNDR II

Diretrizes	
I	Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
II	Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.
III	Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
IV	Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.
V	Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
VI	Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.
VII	Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.
VIII	Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da PNDR II

Acima foram listadas as diretrizes gerais que regem a Nova Política, e se torna necessário fazer algumas análises quanto a elas. A primeira diretriz trata da estruturação de duas importantes ferramentas para que essa nova fase da Política seja implantada. A primeira delas é um conceito novo que já veio a ser explanado anteriormente e que trata de estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) por meio de um arranjo institucional. Esse Sistema foi pensado com vistas à melhoria da articulação existente entre o governo federal e estados, bem como entre os estados e os municípios.

A segunda ferramenta presente é o FNDR e esse é um termo conhecido desde a primeira versão da Política e que assim como na primeira concepção esse instrumento é colocado de maneira estratégica para que se possa alcançar os objetivos da Política. Sendo assim, a base teórica de sucesso dessa nova fase está calcada no SNDR e no FNDR.

Quanto à segunda diretriz, ela prioriza a importância de reforçar a dimensão territorial das políticas públicas e planos do governo federal, tendo a PNDR como fio condutor. Essa diretriz talvez seja a mais importante de todas elas. Como já discutido em outros momentos, mesmo a PNDR I não dando o resultado final esperado, o Nordeste conseguiu melhorar a sua situação em relação ao quadro nacional, ou seja, a região sofreu um impacto positivo devido a

políticas nacionais, que são aquelas chamadas de *nacionais com rebatimento regional* ou mesmo *políticas implícitas*.

Em entrevista com a economista Tânia Bacelar ela disse que:

“No período em que a gente não conseguiu deslanchar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Norte e Nordeste foram muito bem obrigado, e não foi por conta de Política Regional. Várias outras políticas nacionais foram muito positivas para o nordeste, então eu acho que a nossa agenda hoje teria que ser uma agenda não para rediscutir a validade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, mas de discutir mecanismos para que todas as políticas nacionais fizessem uma leitura regional. (...) Uma coisa positiva que a gente experimentou foi isso, políticas nacionais que tiveram rebatimento regional favorável”.

A terceira diretriz fala em utilizar a diversidade territorial como ativo para o desenvolvimento regional, utilizando aquelas já reveladas e tentando revelar outras ainda implícitas dentro da região. Dessa forma é possível ver uma clara convergência da Política com a teoria neo-schumpeteriana, pois ambas veem o aproveitamento e o respeito as especificidades locais como uma forma de superar as disparidades regionais.

No que se refere à equidade e competitividade alinhadas as estratégias de desenvolvimento produtivo, temos que um dos princípios da Política é o binômio competitividade-equidade, onde as políticas devem ir além de aspectos compensatórios e subsidiários. Devem valorizar a capacidade das pessoas locais como também a eficiência das empresas e economias regionais, dando ênfase a distribuição de renda, inclusão social e também sustentabilidade ambiental. Sendo assim, ao combinar esse binômio com as estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional, e dá condições a regiões (pessoas, empresas) menos desenvolvidas a se tornarem mais competitivas.

No quesito *inovação*, a quinta diretriz trata de apostar em atividades e tecnologias inovadoras e da chamada “economia verde”. Percebe-se que essa diretriz é melhor tratada no eixo temático *desenvolvimento produtivo sustentável*, na vertente ciência tecnologia e inovação, mostrando que foi dada uma atenção a esse quesito. Foi observado que até certo nível, na leitura da Política e, mais especificamente da vertente citada há uma abordagem sistêmica da inovação, ou seja, a ênfase é dada àqueles critérios tidos como essenciais. Durante a realização das entrevistas buscou-se saber, segundo a visão dos entrevistados, se a PNDR II incorporava os conceitos de ciência, tecnologia e inovação. A seguir é mostrada a opinião de alguns desses entrevistados sobre a temática.

Frederico Cavalcanti (SUDENE) diz que, o tema inovação foi tratado na PNDR II, onde a universidade participou ativamente da discussão. No entanto, ele trata esse fato ainda como rudimentar, pois acredita que a ciência e tecnologia devem acompanhar e também proporcionar a inovação, mas a inovação também deve partir da sociedade. O entrevistado conclui dizendo que é muito difícil ter um sistema de ciência e tecnologia e inovar, mas pior que isso é conseguir incorporar essa inovação dentro do setor produtivo, sendo, segundo ele, um problema que não existe apenas do Nordeste, mas no Brasil como um todo.

Tânia Bacelar (Ceplan) considera que, em geral, no Brasil não há um interesse em inovar. Para ela o país ainda está muito aquém no quesito inovação, e às vezes pode parecer que não há um interesse em inovar e isso se deve em grande parte aos industriais que de acordo com a economista seriam os grandes patrocinadores. Para Tânia, “tanto a PNDR I quanto a II não focou com força na inovação e eu acho que isso é um problema. O Ministério da Integração que é quem comanda essa política é **muito fraco**, então você tem uma política que é importante na mão de um agente muito fraco”.

A sexta diretriz trata da questão do financiamento que também pode ser encontrado no eixo temático número três que analisa os mecanismos de financiamento e desenvolvimento regional. Essa diretriz trata a questão da concessão de financiamentos, na realidade preza pelo aprimoramento da concessão desses financiamentos. Como é sabido, para que qualquer empreendimento inove, seja ele pequeno ou grande e independente da região em que se encontre, é impossível sem fontes de financiamento que ele prospere. Dessa maneira, explicitar a questão de concessão de recursos dentro das diretrizes mostra que a política conseguiu perceber que de fato era necessária uma atenção maior a esse requisito.

Dentro do eixo temático número três é tratado a importância dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento. Em entrevista Paulo Guimarães ex chefe do Departamento Nordeste do BNDES diz que:

“A alternativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional é complementar aos bancos, quando estava no BNDES o pessoal cobrava muito sobre o desenvolvimento regional, a gente se colocava sempre a disposição, mas uma coisa que eu sempre alertava era: **banco não coordena** política de desenvolvimento regional, banco é financiamento, financiamento com retorno, com taxas de juros, com custos. Então, o banco ele é um ator fundamental, mas ele nem coordena e nem tem os instrumentos totalmente adequados a casos de grandes disparidades na questão regional”.

A penúltima diretriz é a mais abrangente de todas, “*Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do **fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação**, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País*”. Essa diretriz reconhece a importância que tem a formação de pactos entre as esferas governamentais e a sociedade civil. No que diz respeito a articulação e envolvimento dos mais diferentes atores na PNDR II, pode-se inferir que é um movimento que ocorreu desde a sua construção que envolveu as diversas conferências tanto estaduais quanto macrorregionais e que foi posto de forma clara e objetiva dentro do próprio texto da Política.

Essa diretriz também traz à tona a importância do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação como forma de transformar a realidade das regiões. Quanto a esse tema mais uma vez é possível perceber que a Política reconhece, em parte, a importância dessa temática para o desenvolvimento.

A última diretriz visa a questão do monitoramento e avaliação da política, é a questão da transparência. É de se levar em consideração que na história recente da realidade brasileira é muito comum serem encontradas fraudes, logo proporcionar a sociedade uma ferramenta onde seja possível avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da Política se torna imprescindível.

Feita essa discussão a respeito das diretrizes gerais da PNDR II, será dado início à análise da convergência entre as diretrizes estaduais e as diretrizes gerais nacionais buscando traçar quais das diretrizes formuladas pelos estados nordestinos foram contempladas dentro da Política. Num primeiro momento será mostrado esse cruzamento, logo após serão discutidas as principais ideias presentes nas diretrizes estaduais.

Quadro 6: Diretrizes Nacionais da PNDR X Estados do Nordeste

Estados Contemplados	Diretrizes Gerais
Piauí, Sergipe	Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Sergipe	Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.
Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe	Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
Alagoas, Ceará e Maranhão	Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.
Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí	Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Sergipe	Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.
Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe	Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.
Paraíba, Sergipe	Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNDR II

Uma importante observação deve ser feita, uma diretriz nacional pode englobar mais de uma diretriz estadual, ou seja, a ideia contida em uma diretriz nacional pode ser ampla o suficiente para compor mais de uma diretriz estadual. Isso ficará mais claro adiante.

Do quadro apresentado pode-se perceber que as diretrizes 3 e 7 são aquelas que representam uma reivindicação homogênea por parte dos estados nordestinos, ou seja, são temas que por sua relevância tornaram-se um apelo comum entre os estados da região. Se tomarmos como base a diretriz número 3 pode-se perceber que oito dos nove estados da região pediram por ela, tornando possível notar que a diversidade como ativo é uma ideia partilhada

por todos. No que se refere à diretriz 7, verificou-se que todos os estados em certa medida pediam por metas em educação, saúde, saneamento básico e infraestrutura.

Tabela 7: Quantidade de diretrizes contempladas segundo os estados nordestinos

Estado	Equivalência
Alagoas	12
Bahia	15
Ceará	10
Maranhão	13
Paraíba	9
Pernambuco	3
Piauí	6
Rio Grande do Norte	2
Sergipe	8

Fonte: Elaboração própria

Como já explicitado anteriormente, cada ente federativo brasileiro pôde eleger vinte diretrizes que considerassem importantes e que deversem estar presentes dentro da nova formulação da PNDR. A tabela acima mostra (para os estados do Nordeste) quantas diretrizes de cada estado foram contemplados dentro da Política. Mais uma vez se torna necessário reforçar que a ideia dentro de uma diretriz geral pode englobar mais de uma diretriz estadual.

Paralelamente ao cruzamento das diretrizes estaduais com as nacionais buscou-se também fazer o seu cruzamento com os eixos temáticos. A Tabela 7 mostra dois importantes pontos extremos. O primeiro é o estado da Bahia onde 15 das suas propostas eram contempladas (direta ou indiretamente) pelas diretrizes gerais. Por outro lado temos o caso do Rio Grande do Norte, que conseguiu que apenas duas de suas diretrizes fossem contempladas, mas isso não quer dizer que as propostas do estado foram jogadas fora, pelo contrário, muitas das proposições feitas pelo RN estão presentes nos eixos temáticos e nas suas respectivas diretrizes.

Assim como foi feito na análise dos princípios irá se analisar mais profundamente apenas os estados que se destacaram em alguns aspectos como a Bahia e Alagoas por serem aqueles com mais diretrizes contempladas. Por outro lado também tem os estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco cuja quantidade de diretrizes atendidas não passou de três.

Quadro 7: Diretrizes contempladas do estado de Alagoas

Nº	Diretriz	Equivalência
1	Adequar e Promover políticas públicas que respeitem as potencialidades e vocações locais.	3
2	Assegurar a participação de todas as classes sociais (gênero,raça/cor) na política de desenvolvimento.	0*
3	Identificar a potencialidades locais; interiorizar o conhecimento para desenvolver as potencialidades locais.	3*
4	Priorizar, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, atividades produtivas que aproveitem as potencialidades locais e regionais e gerem mais emprego e renda.	3
5	Fortalecer os municípios para que atuem como célula base na implementação das políticas públicas.	0*
6	Criar mecanismos que fortaleçam a integração entre a academia e a empresa nos campos da pesquisa e qualificação profissional.	7*
7	Fomentar e financiar empreendimentos baseados na economia criativa.	5
8	Promover a capacitação de funcionários públicos dos governos subfederais, visando à criação de mecanismos que as habilitem a desenvolver projetos e conduzir convênios de maneira eficiente além de elaborar critérios, fazer a gestão de projetos a partir de recursos advindos do Governo Federal e de instituições financeiras internacionais.	0*
9	Estruturar redes regionais de inovação com temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável.	0*
10	Promover o adensamento e enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando às economias de base local.	0*
11	Repensar os órgãos de desenvolvimento regional como fomentador e condutor (articulador) do processo de desenvolvimento.	0*
12	Avaliar e planejar sócio-espacialmente as potencialidades regionais; qualificar a população para o ambiente competitivo local.	3 e 4
13	Incluir, na PNDR, mecanismos que corrijam as desigualdades na partilha dos recursos públicos entre regiões e estados, considerando as dimensões econômicas e sociais.	6
14	Viabilizar a integração de modais como estratégia de integração regional.	7*
15	Vincular o recorte territorial do governo federal a divisão do estado para planejamento.	2
16	Criar mecanismos de fortalecimento das políticas públicas, estabelecendo estratégias de continuidade das políticas em setores estruturantes.	0*
17	Garantir a realização do planejamento estratégico e participativo nas três esferas de esferas do governo.	7
18	Apostar no desenvolvimento para favorecer os interesses locais; promover uma educação empreendedora e crítica para o crescimento e desenvolvimento econômico.	3 e 5
19	Implantar cursos voltados para o desenvolvimento produtivo local e instituição competente; incentivar o ensino	7*
20	Estimular a formação de consórcios intermunicipais nas diversas regiões.	0*

Fonte: Elaboração própria com base nas conferências estaduais

Como já mostrado anteriormente o estado de Alagoas conseguiu estar presente em seis das oito diretrizes gerais e, além disso, das 20 diretrizes propostas pelo estado, 12 foram contempladas pelo documento da I CNDR. Como já explanado uma proposição geral pode englobar mais do que uma diretriz estadual, como é o caso das de número, 1, 3, 4, 12 e 18 onde suas ideias constam (direta ou indiretamente) na diretriz geral número 3. Já no caso das diretrizes, 6, 14, 17 e 19 foram contempladas pela diretriz geral número 7.

Para cada diretriz marcada com o símbolo (*) foi realizado um comentário, aquelas que têm um número zero significa que não foram contempladas por nenhuma diretriz geral, por fim, sobre aquelas que não têm o símbolo (*), não foram tecidos comentários por se adequarem perfeitamente a alguma diretriz geral. Dessa maneira, segue os comentários feitos para Alagoas.

- D2 – (0*) Não há na política uma segurança de que haja a participação de todas as classes sociais e, além disso, a participação de todos os gêneros raça e cor.

- D3 – (3*) Além de estar em consonância com a diretriz geral número três, se tratando da interiorização do conhecimento verifica-se a sua relação com o eixo temático Desenvolvimento Regional Sustentável – vertente educação.
- D5 – (0*) Essa diretriz dá ênfase ao fortalecimento dos municípios, no entanto, nas diretrizes da PNDR II, não está explícito, a utilização do município como base para implementação da PNDR.
- D6 – (7*) Está de acordo com a diretriz geral número 7, além disso, encontra-se no eixo temático Desenvolvimento Regional Sustentável – vertente educação.
- D8, (0*) a seguinte diretriz diz:

“Promover a capacitação de funcionários públicos dos governos subfederais, visando à criação de mecanismos que as habilitem a desenvolver projetos e conduzir convênios de maneira eficiente além de elaborar critérios, fazer a gestão de projetos a partir de recursos advindos do Governo Federal e de instituições financeiras internacionais”.

Embora tal diretriz não esteja contemplada dentro das diretrizes da PNDR, esta refere-se à capacitação de funcionários públicos dos governos subfederais para que os mesmos sejam capazes de desenvolver projetos e convênios ao mesmo tempo que os gerir a partir dos recursos tanto nacionais como internacionais. Tal diretriz chamou atenção por demonstrar que sequer existe um grupo de pessoas capacitadas para a elaboração de projetos que desenvolva tal território, isto é, existe uma ineficiência por parte daqueles que ocupam cargos públicos nos governos estaduais/municipais.

- D9 (0*) – Embora não esteja englobada pelas diretrizes gerais, a ideia de estruturar redes regionais de inovações está dentro do aspecto de sistemas regionais de inovação que consta no eixo temático Desenvolvimento Regional Sustentável – vertente ciência, tecnologia e inovação.
- D10 (0*) – Novamente apesar de não estar dentro das diretrizes gerais ela consta no eixo temático Desenvolvimento Regional Sustentável – vertente estrutura produtiva. Mais especificamente na diretriz de número 9 da vertente supracitada.
- D11 (0*) – Não existe dentro da ideia da PNDR II um pensamento sobre repensar os órgãos de desenvolvimento regional, no entanto, o “repensar” citado pela diretriz deixa aberto a várias interpretações, como por exemplo, melhorar as suas funções e articulações.

- D14 (7*) – Menciona a viabilização e integração de modais como estratégia de integração regional, no entanto, a sétima diretriz geral da política visa metas para a infraestrutura as quais podem estar ligadas ou não a essa viabilização de modais. Mas o eixo temático Infraestrutura e Desenvolvimento Regional, traz a tona esse aspecto.
- D16 (0*) – Embora não esteja explícito dentro das diretrizes gerais a ideia de continuidade de políticas, está envolta dentro da PNDR.
- D19 (7*) – Essa diretriz se enquadra na diretriz geral número 7 e, além disso, está dentro do eixo temático Desenvolvimento Regional Sustentável – vertente educação.
- D20 (0*) - Essa diretriz trata do estímulo a consórcios intermunicipais, embora não esteja colocada de forma explícita na PNDR ela consta no eixo temático Redes de Cidades.

Quadro 8: Diretrizes contempladas pelo estado da Bahia

Nº	Diretriz	Equivalência
1	Reestruturar e fortalecer modelo de gestão, como a instância máxima com a participação igualitária da Sociedade Civil, Poder Público e Empresarial.	0*
2	Adotar um recorte territorial como base de planejamento, execução e atuação por todas as secretarias e órgãos do Governo.	2*
3	Promover e fortalecer as organizações da Sociedade Civil, através do estímulo ao associativismo e cooperativismo como modelos de gestão.	0*
4	Fomentar a capacitação continuada dos conselhos/colegiados de desenvolvimento territorial para o fortalecimento dos PTDS.	0*
5	Inclusão da participação social na formulação do planejamento e orçamento do Estado, de forma legal, por meio de territórios, com o Poder Público.	7
6	Constituir fundo regional e territorial de incentivo a execução de políticas públicas, dedução e 1% PJ e 5% PF no IR.	0*
7	Alocar recursos específicos adicionais para redução da defasagem regional cujo critério de alocação obedeceria a indicadores econômicos e sociais, nas seguintes áreas: a) educação e qualificação profissional (inclusive na produção agrícola), b) infraestrutura, c) inovação e empreendedorismo, d) saúde, e) aval para micro, pequenas e médias empresas, associações produtivas e cooperativas.	7*
8	Implementar um mecanismo de governança regionalizado que incluam (governo, sociedade civil e representações empresariais em todas as etapas de operacionalização dos financiamentos (enquadramento, liberação, monitoramento e avaliação)).	6
9	regionalização do orçamento, conforme estabelecido no artigo 165, parágrafo 7 da constituição, combinando com o art. 35 das disposições transitórias, os quais tem entre suas funções reduzir as desigualdades.	0
10	Desenvolver políticas públicas de fortalecimentos dos cursos profissionais nos territórios com focos na assistência técnica e acesso a linha de crédito com agricultura familiar.	7*
11	Criar mecanismos que viabilizem a instrumentalização do sistema sócio cultural garantindo a inclusão social.	7
12	Implantar universidades públicas institutos de ensino em regiões onde há ausências dos mesmos.	7*
13	Priorizar as obras de infraestruturas que promovam a integração nacional para o desenvolvimento regional preferencialmente na direção Oeste/Leste.	7*
14	Promover investimentos que possibilitem as articulações do nordeste, centro-oeste e nortes, entre si e com outras regiões do país e de outros países sul americanos, através de um sistema multimodal de transporte, de energia, comunicação e transmissão de dados e criar novos corredores logísticos que induzam novas áreas de desenvolvimento, fortalecendo os pequenos e médios negócios, com a perspectiva de inclusão social e de preservação ambiental.	7*
15	Implementar em nível nacional a política territorial acatando os PTDS planos territoriais de desenvolvimento sustentável estruturando redes de arranjos produtivos locais (APLs) para o fortalecimento e o adensamento de sistemas produtivos sustentáveis selecionadas.	2
16	Promover a inclusão produtiva nas áreas de baixo dinamismo ou estagnadas.	3*
17	Assegurar o direcionamento de recursos previstos na PNDR para a qualificação dos recursos humanos e os investimentos necessários.	7
18	Estimular o empreendedorismo formal.	5
19	Assegurar o direcionamento de recursos previstos na política nacional de desenvolvimento regional para a qualificação dos recursos humanos e os investimentos necessários em: educação e qualificação profissional, infraestrutura, inovação, empreendedorismo e saúde.	7
20	Fortalecer e consolidar os corredores logísticos que constituem eixos de desenvolvimento e integração dinâmica dos territórios que considerem os impactos sociais e ambientais observando as especificidades/diversidades dos territórios na concepção dos projetos.	7*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das conferências estaduais

- D1 – (0*) Na diretriz de número um da Bahia é perceptível uma crítica ao modelo de gestão atuante na PNDR o qual reforça a importância de reestruturar e fortalecer o modelo de gestão. Quanto a menção de levar essa estruturação a instância máxima, com a participação da sociedade civil e empresarial indica a insatisfação do estado com relação à eficiência da gestão vigente. Essa diretriz pode ser encontrada no eixo governança, dialogo federativo e participação social.

- D2 – (2*) Adotar um recorte territorial como base de planejamento, execução e atuação por todas as secretarias e órgãos do Governo. Essa diretriz é muito semelhante a diretriz de número 15 do estado de Alagoas, pois ambas sugerem que exista uma base de planejamento que seja feita pelo governo, tomando como fundamento a integração dos estados, vale ressaltar que na Bahia ainda deixa explícito a participação das secretarias na execução e participação de tal planejamento.
- D3 – (0*) Indica que haja uma cultura de associativismo e cooperativismo dentro do modelo de gestão, embora essa diretriz não esteja explícita dentro das diretrizes gerais é possível observá-la dentro da ideia geral da Política.
- D4 – (0*) Assim com as diretrizes 1 e 3, a de número 4 também pode ser encontrada no eixo temático governança, dialogo federativo e participação social.
- D6 – (0*) a diretriz 6 da Bahia defende a constituição de um fundo regional e territorial para a execução de políticas públicas, estabelecendo para a formação a dedução de 1% PJ e 5% PF no IR, o que não está em consonância com a estruturação do FNDR proposto nas diretrizes gerais da PNDR.
- D7 - (7*) Está em consonância com a diretriz 7 da política que define pactos de metas nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização dos serviços públicos básicos cujo intuito é o favorecimento das regiões menos desenvolvidas.
- D10 – (7*) Condiz com a diretriz 7 e eixo temático 4 que é de desenvolvimento regional sustentável – vertente educação
- D12 – (7*) Embora a PNDR em sua diretriz 7 reconheça a importância da educação para a redução das desigualdades não deixa transparecer a criação de universidades públicas nas regiões onde não existem essas instituições. No entanto, no eixo temático 4 – vertente ciência, tecnologia e inovação, na quinta diretriz sugerida é abordada a interiorização dessas instituições de ensino.
- D13 – (7*) A PNDR vê a necessidade de investimento em infraestrutura que já está expresso em sua diretriz geral de número 7 e, além disso, no eixo temático infraestrutura e desenvolvimento regional, o que a grosso modo implica em construir carteiras de projetos infraestruturais e uma específica atrelada a logística. No que se refere a investimentos da direção oeste/leste é algo específico do estado da Bahia e, portanto não é colocado diretamente como uma linha de ação da política nacional.

- D14 – (7*) Tem ligação com dois eixos estratégicos o primeiro dele infraestrutura e desenvolvimento regional e o segundo é o de redes de cidades.
- D16 – (3*) Essa diretriz está de acordo com a diretriz nacional número 3, além disso, desenvolver as áreas com baixo dinamismo e estagnadas, as quais estão desenhadas na tipologia da política, representam as áreas de maior interesse no âmbito da PNDR. Essa diretriz estadual também está presente no eixo desenvolvimento regional sustentável - vertente estrutura produtiva.
- D20 – (7*) A diretriz 7 geral envolve investimentos em infraestrutura, mas como já explanado nos comentários de diretrizes anteriores, não explicita que tipo de investimento deve ser feito. O eixo temático de infraestrutura e desenvolvimento regional aborda mais claramente tal temática, atendendo, ao menos parcialmente, aquilo que foi pedido pelo estado.

Quadro 9: Diretrizes contempladas pelo estado do Rio Grande do Norte

Nº	Diretrizes	Equivalência
1	Fortalecer e consolidar a educação básica pública, no sentido da qualidade do ensino e aprendizagem, criando mecanismos efetivos que garantam a universalização do ensino médio como também a manutenção do aluno.	7*
2	Garantir a participação da sociedade civil nas três esferas do Governo na elaboração, implementação, execução, acompanhamento, avaliação e monitoramento do PNDR e congêneres nos Estados e Municípios.	0*
3	Desenvolver a governança nas três esferas de Governo por meio de políticos que induzam a formação de pessoas, bem como, a qualificação dos atores sociais.	0*
4	Promover o desenvolvimento produtivo a partir das oportunidades e potencialidades locais, bem como o fortalecimento das redes de APLs, e programas de incubação de empresas.	3*
5	Estimular os Estados a construírem instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras com fortalecimento da participação popular	0*
6	Fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura familiar e desburocratização do crédito para o setor, com ênfase na produção alimentar.	0*
7	Estimular governos estaduais e associações de municípios a definir e implementar planos, programas e projetos baseados em planejamento regional, aproveitando as estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar centros urbanos e áreas rurais articulados em cada subregião, por meio de consórcios municipais e agências de desenvolvimento regional com vistas à descentralização do desenvolvimento, a estruturação de redes de cidades e o aproveitamento de escalas na oferta de bens e serviços públicos.	0*
8	Construir, no âmbito das CPs, um subconjunto de projetos específica de logística para a integração intra e inter-regional orientada pelos Planos Regionais de Desenvolvimento e em articulação com o PNLI, os Estudos Norte, Nordeste e Centro Oeste Competitivos apoiados pela CNI e a visão da Rede de Cidades Policêntrica no estudo do MPOG.	0*
9	Aprimorar iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional, com especial atenção para as áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas pelos fundos constitucionais de financiamento.	0*
10	Promover uma integração intra e inter-regional através de investimentos em logística que favoreçam a economia produtiva local.	0*
11	Obter e encaminhar recursos para readequação e modernização diante da necessidade dos sistemas de transporte hidroviário, ferroviário, rodoviário e aeroviário.	0*
12	Criar conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento regional.	0*
13	Inserir no PAC uma linha de ação para apoio à infraestrutura complementar aos projetos estruturantes das CPs, inclusive para elaboração de projetos com contrapartidas negociadas com os estados, além de poderem contar com o esperado FNDP.	0*
14	Orientar a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, promovendo a ciência, tecnologia e inovação visando especialmente a inclusão produtiva, o desenvolvimento social e ambiental das redes da PNDR.	0*
15	Estimular a economia dos eixos culturais (folclore, danças, arte, música, espaços etc.) da base social local, utilizando seu potencial como dinamizador do crescimento do capital social humano.	0*
16	Transformar todos os territórios rurais em cidadania, priorizando as articulações da cidadania (TCS) e das mesorregiões diferenciadas para a ação da PNDR nos territórios de baixa renda e baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, ampliando as agendas dos TCS para além da dimensão rural e buscando integrá-las com as agendas estratégicas nas demais escalas em sua Região.	0*
17	Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das carteiras de projetos (CPS) e dos pactos de metas (PMS), principalmente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a estratégia nacional de ciência tecnologia e inovação, o Plano Nacional de Educação (PNE), o novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), em elaboração, a política de desenvolvimento sustentável do Brasil rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo (PNT).	0*
18	Criar mecanismos efetivos de estímulos a pesquisa e desenvolvimento e inovação, de atração e promoção de empresas inovadoras no âmbito dos fundos de desenvolvimento e dos sistemas de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.	0*
19	Orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a atender as necessidades e interesses das populações excluídas, e do campo.	0*
20	Vincular a concessão de financiamentos públicos e privados de grandes projetos estruturantes às exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos (federal, estadual e municipal).	0*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das conferências estaduais

- D1 – (7*) Essa diretriz trata da questão da educação básica pública, da universalização do ensino médio. Foi considerado que ela está sendo atendida parcialmente pela diretriz

geral número 7 por tratar da questão da educação, mas de uma forma mais ampla. Na análise dos eixos temáticos foi verificado que essa diretriz foi totalmente atendida pelo eixo temático 4 (desenvolvimento produtivo sustentável) na vertente educação.

- D2 – (0*) A diretriz fala da garantia de participação da sociedade civil nas três esferas do Governo, na elaboração, implementação, execução, acompanhamento, avaliação e monitoramento do PNDR e congêneres nos Estados e Municípios. Apesar de haver uma preocupação evidente sobre a participação da sociedade civil, não existe dentro do documento nenhuma parte que trate da garantia da participação da sociedade. Houve um esforço sim na fase de elaboração da política.

Segundo o documento *“A incorporação da dimensão participativa na formulação e qualificação de políticas públicas é condição primordial hoje, com as novas premissas e requisitos de participação de atores sociais, empoderamento e controle social.”* (Pg 41).

- D3 – Pede por políticas que induzam a formação e a qualificação, ou seja, há mais uma vez uma preocupação com as pessoas que formulam que participam da política. Essa reivindicação foi observada por parte dos estados de Alagoas, Bahia e o Rio Grande do Norte.
- D4 – (3*) está parcialmente representada pela diretriz geral 5, mas não há nada mencionada dentro dela ou mesmo dentro dos eixos temáticos sobre a questão da incubação de empresas.

O estado do Rio Grande do Norte foi aquele que apresentou o menor número de propostas contempladas pelas diretrizes gerais da CNDR I, a primeira vista pode parecer que as propostas do estado foram simplesmente descartadas, mas não foi isso que ocorreu. Ao fazer o cruzamento das propostas do RN com os eixos temáticos verificou-se que muitas das propostas feitas pelo estado estavam presentes nas diretrizes sugeridas pelos eixos temáticos.

A tabela a seguir mostra resumidamente a relação entre as diretrizes estaduais propostas e os eixos temáticos, sendo possível perceber que 12 das propostas estaduais estão presentes nos eixos temáticos da Política.

Tabela 8: Diretrizes eleitas pelo estado do Rio Grande do Norte e sua respectiva participação nos eixos temáticos tratados pela PNDR II

Diretriz RN	Eixo Temático (ET)
D5	ET 2 D 10
D7	ET 6 D 3
D8	ET 5 D 2
D9	ET 3 D 7
D12	ET 2
D13	ET 6 D 3
D14	ET 4 Vert. Educação D 9
D16	ET 2 D 5
D17	ET 2 D 3
D18	ET 4 Vert. C&T D 3
D19	ET 4 Vert. Educação D 5
D20	ET 3 D 8

Fonte: Elaboração própria, a partir do documento da PNDR II

A diretriz de número 6, trata da agricultura familiar pedindo pelo seu reconhecimento e fortalecimento, essa proposta é muito semelhante a uma proposta do Piauí. Essa diretriz embora não esteja presente nas diretrizes gerais da política ela pode ser encontrada em diversas partes do documento construído na conferência nacional, estando presente no eixo temático 1, de elegibilidade e tipologia e no eixo 4 desenvolvimento produtivo sustentável nas vertentes estrutura produtiva e ciência e tecnologia, o que demonstra a grande importância da agricultura familiar. Segundo dados trazidos pelo documento a agricultura familiar tem um papel estratégico dentro de diversos territórios. *“Segundo o Censo Agropecuário 2006, são 4 milhões 368 mil estabelecimentos de agricultura familiar, no Brasil, representa 84,4% do total de estabelecimentos, produzindo cerca de 70% dos alimentos consumidos no País, em apenas 24,3% da área ocupada”*.

As diretrizes 10 e 11, tratam da estrutura logística, embora não estejam dentro das diretrizes gerais e nem explicitas dentro das diretrizes dos eixos temáticos, é possível afirmar que é dada uma relevância ao tema, pois em diversos momentos é tratada a importância da temática.

Tratando especificamente da diretriz número 15 que fala em estimular a economia dos eixos culturais (folclore, danças, arte, música, espaços etc.) da base social local, utilizando seu potencial como dinamizador do crescimento do capital social humano. Embora não esteja colocado de forma explícita dentro das diretrizes e dos eixos temáticos, a nova PNDR, visa o estímulo de redes de APLs, respeitando as peculiaridades de cada local e utilizando essas peculiaridades como ativo.

Quadro 10: Diretrizes contempladas pelo estado de Pernambuco

Nº	Diretriz	Equivalência
1	Incorporar, com prioridade na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), as recomendações finais do projeto Nordeste Competitivo / Confederação Nacional das Indústrias (CNI) / Federações Estaduais, fortalecendo as infraestruturas: saneamento, coleta, tratamento e destinação final dos resíduos e transporte multimodal.	7*
2	Garantir investimentos na área de educação, para o ensino fundamental, médio e técnico/profissionalizante, com ênfase na qualificação e na valorização de formadores.	7*
3	Promover o desenvolvimento das comunidades rurais, com ofertas de serviços públicos essenciais, com ênfase na saúde ambiental, saneamento rural, transporte e fornecimento de uma matriz energética diversificada.	0*
4	Promover amplo programa de capacitação e valorização de docentes, em todos os níveis, para formação profissional, em quantidade e qualidade requeridas pelo desenvolvimento.	0
5	Fomentar e fortalecer investimentos para estruturação de arranjos produtivos locais e desenvolvimento das vocações e potencialidades regionais.	3
6	Implementar programas de enfrentamento à desertificação e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, visando garantir, de forma sustentável, a capacidade produtiva das regiões.	0*
7	nacional.	0*
8	Criar a rede de esgoto sanitário, melhorar a qualidade da água e incentivar a coleta seletiva do lixo.	0*
9	Garantir a participação da sociedade civil nos espaços democráticos de governança na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).	0*
10	Priorizar o apoio aos programas de inovação da indústria, no sentido de viabilizar a articulação com os projetos estruturadores regionais.	0*
11	Priorizar programas de inovação, para integrar projetos estruturadores, com capacitação de docentes, mão de obra qualificada e qualificação demandada pelo mercado.	0*
12	Implementar ações para o desenvolvimento rural sustentável e solidário da agricultura familiar, e/ou patronal: ATER (assistência técnica extensão rural), produção, comercialização, armazenamento e outras políticas transversais.	0*
13	Priorizar a região do semiárido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considerando a existência de regiões de baixa renda, baixo dinamismo e peculiaridades ambientais, como a ocorrência de áreas suscetíveis.	0*
14	Fortalecer as instituições públicas de atuação regional para a implementação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).	0*
15	Priorizar as articulações dos territórios rurais das mesorregiões nas regiões de baixa renda, baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, fortalecendo as instituições representativas existentes.	0*
16	Direcionar recursos dos programas federais para realização de diagnósticos e para o desenvolvimento tecnológico das diversas cadeias produtivas.	0*
17	Criar novos mecanismos de incentivos fiscais federais, para compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional.	0*
18	Promover o desenvolvimento econômico, levando em consideração os indicadores sociais (saúde, renda, educação e infraestrutura), com vistas à promoção da equidade e justiça social.	0*
19	Universalizar as oportunidades de desenvolvimento, considerando a população historicamente excluída (mulheres, crianças/adolescentes, povos e comunidades tradicionais, idosos, entre outros).	0*
20	Melhorar o ensino fundamental (aluno, escola e família) e incluir cursos técnicos adequados a cada região.	0*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das conferências estaduais

) D1 – (7*) Essa diretriz pede pelo fortalecimento das infraestruturas: saneamento, coleta, tratamento e destinação final dos resíduos e transporte multimodal, que é uma recomendação do Projeto Nordeste Competitivo. Embora a diretriz geral de número 7 incorpore a questão da infraestrutura e a universalização dos serviços públicos básicos, não está dentro da Política como uma prioridade.

-) D2 – (7*) A diretriz está parcialmente incorporada dentro da diretriz geral número 7, e é possível identificá-la no eixo temático desenvolvimento regional sustentável – vertente educação.
-) D3 – (0*) Desenvolvimento de comunidades rurais não está disposta nas diretrizes gerais, no entanto, encontra-se disposta de maneira geral no eixo temático infraestrutura e desenvolvimento regional.
-) D6 – (0*) Não existe nem nas diretrizes gerais nem nos eixos temáticos questões referentes ao enfrentamento da seca e de mudanças climáticas. Essa pode vir a ser uma crítica da política, pois como ela visa a erradicação das desigualdades regionais, onde as regiões prioritárias são norte e nordeste e ela não tem nenhuma diretriz ou plano de ação que vise o enfrentamento de um problema que é tão latente dentro dessas regiões.
-) D7 – (0*) Também não conta dentro da Política frentes de ataque a questões relacionadas a saúde o que pode vir a ser também uma Crítica a política.
-) D8 – (0*) Criar a rede de esgoto sanitário, melhorar a qualidade da água e incentivar a coleta seletiva do lixo. Embora se entenda que há dentro das diretrizes gerais menções a questão da infraestrutura, não há dentro da política em si as questões trazidas por essa diretriz estadual. Mesmo analisando a partir do eixo temático número 5 que trata da infraestrutura e desenvolvimento regional.
-) D9 - (0*) Garantir a participação da sociedade civil nos espaços democráticos de governança na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Embora não esteja presente dentro das diretrizes gerais da PNDR, participação da sociedade civil está vinculada ao eixo temático 2 de Governança, diálogo federativo e participação social.
-) D10 - (0*) Priorizar o apoio aos programas de inovação da indústria, no sentido de viabilizar a articulação com os projetos estruturadores regionais. Essa diretriz não é encontrada dentro das diretrizes gerais, mas pode ser encontrada de maneira difusa dentro dos eixos temáticos sendo ele o eixo número quatro que é o de Desenvolvimento produtivo sustentável – vertente ciência, tecnologia e inovação.
-) D11 – (0*) Não está dentro das diretrizes gerais, está englobada parcialmente dentro do eixo 4 desenvolvimento produtivo sustentável. No entanto, não é vista a atenção requerida de capacitação de docentes que é pedida pela segunda vez pelo estado.
-) D12 – (0*) Essa diretriz pode ser encontrada no eixo temático 1 de tipologia e elegibilidade.

-) D13 – (0*) Priorizar regiões do semi árido não está inserido nas diretrizes gerais da PNDR, mas encontra-se dentro do eixo temático tipologia e elegibilidade, além disso, temos como exemplo o programa rotas de integração nacional com a rota piloto do cordeiro que está localizada no semi árido nordestino.
-) D14 – (0*) A ideia do fortalecimento de instituições está dissolvida dentro da Política.
-) D15 – (0*) Fortalecer articulações dos territórios rurais é uma das metas que está descrita no eixo temático 1 de elegibilidade e tipologia.
-) D16 – (0*) Não está dentro das diretrizes gerais do documento, realização de diagnósticos para o desenvolvimento tecnológico está dentro do eixo temático desenvolvimento regional sustentável, vertente estrutura produtiva.
-) D17 – (0*) Está vinculada ao eixo temático 3 de Financiamento, diretriz 9.
-) D20 – (0*) Encontra-se melhor especificado no eixo temático 4 vertente educação.

Diversos temas foram trazidos à tona pelas conferências estaduais, temas esses que não chegaram a ter uma atenção necessária por parte do documento construído pela Política. Um desses temas se refere a saúde e nele foi visto que por diversos momentos era citado dentro do documento oficial a importância da saúde para o desenvolvimento da economia brasileira e regional. No entanto, ficou claro que apesar de ter diversas citações não foi observada uma clara linha de ação a respeito desse tema, como se tem na educação, por exemplo.

Outro tema bastante citado pelos estados nordestino é quanto a falta de pessoal capacitado para lidar com projetos de pequeno ou grande porte. Sendo assim, chamou atenção por demonstrar que existe uma deficiência por parte daqueles que ocupam cargos públicos nos governos estaduais/municipais. Há um quadro em que o poder público depara-se com a incapacidade ou mesmo ausência de equipes treinadas para desenvolver projetos de desenvolvimento territoriais e municipais.

Se tratando do papel das superintendências, foi marcante a solicitação de alguns estados pela redefinição do papel desses órgãos, como por exemplo, a diretriz número 20 do Ceará que pede - Redefinir os papéis das vinculadas ligadas ao MI, bem como fortalecê-las (Sudene – Dnocs – Sudam - Codevasf) – e não existe dentro da ideia da nova PNDR um pensamento sobre redefinir/repensar o papel dessas instituições. E sobre esse assunto, alguns entrevistados da pesquisa de campo reconheceram essa dificuldade, como é o caso de José André Freitas da ADDiper, Prof. Tânia Bacelar e de Frederico Cavalcanti próprio representante da SUDENE.

5.3 Formulação e Tomada de Decisão (As diretrizes e Linhas de ação da Política)

Esse objetivo específico tem como propósito verificar a coerência das principais diretrizes e linhas de ação identificadas no item 5.2 e que estão presentes no documento oficial da I CNDR, com a concepção de problema regional encontrada dentro da própria política. Esse sub capítulo dá continuidade a análise do processo cíclico da política, representando a terceira fase.

Como já foi abordado antes, foram identificados três possíveis concepções de problema regional dentro da Política, sendo elas: desigualdades inter e intra regionais; desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia; e o não aproveitamento do potencial produtivo das regiões brasileiras. Como foi visto todos os atores entrevistados reconheciam que esses problemas trazidos pela Política, de fato ainda existem no cenário nacional/regional, principalmente o problema relacionado a desigualdade intra e inter regional.

Tratando-se das diretrizes, cada estado brasileiro durante as conferências estaduais puderam eleger 8 princípios e 20 diretrizes dos quais por meio de uma conferência nacional poderiam ou não participar do documento final da PNDR II. No sub capítulo anterior, foi visto que os estados nordestinos tiveram uma boa participação tanto no que diz respeito aos princípios e as diretrizes gerais trazidas pela política quanto no cruzamento com os eixos temáticos.

A seguir é mostrado novamente um quadro resumo com as diretrizes gerais presentes na nova versão da Política, mas dando destaque àquelas diretrizes que foram consideradas alinhadas à problemática destacada dentro da Política.

Quadro 11: Diretrizes Gerais presentes na PNDR II

Diretrizes	
I	Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
II	Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.
III	Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
IV	Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.
V	Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
VI	Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.
VII	Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.
VIII	Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

Fonte: I CNDR (adaptado)

A primeira diretriz em destaque trata do reforço da dimensão regional das principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico. Essa proposição se alinha perfeitamente às problemáticas identificadas na política. Vale lembrar o que foi dito pela economista e professora Tânia Bacelar, que destacou a importância de políticas implícitas para o desenvolvimento de regiões como o Nordeste. Ela enfatizou que a PNDR I em si não trouxe resultados muito significantes, no entanto, houve desenvolvimento no Nordeste. Logo, esse desenvolvimento não pode ser associado a Política Nacional de Desenvolvimento Regional propriamente dita, mas sim a outras, as chamadas implícitas ou mesmo políticas nacionais com rebatimento regional, como por exemplo, é o caso do Programa Bolsa Família que apesar de ser nacional teve um rebatimento muito maior em áreas como o Norte e o Nordeste do país.

Levando isso em consideração, pode-se afirmar que reforçar o âmbito territorial de políticas nacionais com rebatimento regional é contribuir para as diminuições das desigualdades intra e inter regionais, assim como também age na questão de atenuar a penalização por local de moradia.

A segunda diretriz em destaque trata da ampla exploração da diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, dando apoio para potencialidades já existentes e trabalhando aquelas que ainda se encontram implícitas no território. Essa diretriz em específico é uma das que mais foram citadas dentro das conferências estaduais, estando presente de forma direta ou indireta dentro das diretrizes de todos os estados nordestinos. Isso mostra que há de fato um consenso de que as especificidades locais precisam ser respeitadas e aproveitadas, deixando de lado a ideia de que há uma receita comum para o alcance do desenvolvimento.

A diretriz em destaque corresponde a uma das problemáticas encontradas na política que diz respeito ao não aproveitamento do potencial produtivo das regiões brasileiras, logo é identificado mais um alinhamento entre o que é trazido como problema ao que é proposto como ação pela Política.

A próxima diretriz que ganhou destaque foi a quarta diretriz geral, ela traz à tona a questão da incorporação dos princípios da competitividade e equidade nas estratégias de desenvolvimento produtivo. Segundo esses princípios, as políticas não devem dar apenas subsídios e recompensar empresas, elas devem ir além, valorizando um conjunto de aspectos necessários alcançar um desenvolvimento competitivo, mas que contemple distribuição de renda, inclusão social e a sustentabilidade do meio ambiente. Esse conjunto de aspectos envolve: as capacidades substantivas das pessoas (habilidade para resolver problemas) e a eficiência das empresas, bem como a valorização das economias regionais e governos.

Referindo-se a ligação entre essa diretriz e a problemática trazida pela Política foi identificada que há mais uma vez a construção de um alinhamento entre o problema e as ações para solucioná-los. Quando se fala em equidade e competitividade, pode-se associar ao melhoramento da distribuição de renda, melhor distribuição fundiária melhoraria o padrão de desenvolvimento de uma sociedade, logo, uma vez que as pessoas consigam se equiparar as rendas e as oportunidades das pessoas de classes sociais mais altas, então isso dará capacidade para que elas se tornem mais competitivas no mercado e isso em termos de pessoas e regiões.

A última diretriz destacada foi aquela considerada como a mais ampla entre todas, pois incorporava uma conjuntura de ações em prol do desenvolvimento. Essa proposição trata da definição de pactos de metas em todas as escalas governamentais e com a sociedade civil, passando pelos campos da infraestrutura, educação e capacitação profissional. Trata também da temática que envolve sistemas de inovação (regionais, estaduais e locais) e por fim, da universalização dos serviços públicos, tendo como objetivo mudar a realidade de regiões pouco desenvolvidas.

Na análise dessa proposição, verifica-se que ela busca ações para que se superem as deficiências regionais apontadas, logo, em uma leitura mais densa do texto da PNDR II, verificou-se que a ideia da diretriz está clara. No entanto, muitas vezes não é identificado um caminho pelo qual a Política irá percorrer para solucionar o problema. Como exemplo, pode-se usar a “universalização dos serviços públicos”, ao tratar desse tema tem-se que a saúde é um serviço público, mas não é encontrado dentro da Política linhas de ações específicas para melhorar esse serviço.

Tratando-se das linhas de ação, destacam-se nesse estudo os eixos temáticos trabalhados pela política. Ao todo foram 6 eixos que serão tratados a seguir:

1 – Elegibilidade e Tipologia

Esses critérios não envolvem apenas eleger e priorizar os espaços que serão trabalhados pela Política, mas também serve de base para o diálogo com os entes federados e os atores sociais. Como já visto em outros momentos a área de atuação dessa nova fase da Política se dá em todo o território abrangido pela SUDAN, SUDENE e SUDECO, além das outras regiões brasileiras do Sul e Sudeste que sejam classificadas como de média e baixa renda.

Nessa nova fase da PNDR, há uma clara mudança quanto aos critérios de elegibilidade, pois agora foram incorporadas as microrregiões consideradas como de Alta e Média renda do Norte e do Nordeste. A justificativa para isso se dá porque os indicadores do Norte e Nordeste ainda continuam muito distantes daqueles do Sul e Sudeste.

2 – Governança, Diálogo Federativo e Participação Social

A governança é um importante instrumento dentro da conjuntura brasileira, trata-se de um país cuja dimensão é continental e uma latente heterogeneidade estrutural. As dificuldades envolta da governança têm algumas possíveis causas, destacadas pela Política;

À complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter recente da participação organizada da sociedade civil na política pública brasileira; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intra governos; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder; e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas do governo federal. (I CNDR, 2012, Pg 40).

Nesse eixo temático, foram apontados alguns desafios a serem seguidos para que se possa mudar o quadro de dificuldade referente ao diálogo federativo. Esses desafios trabalham em prol de uma maior cooperação e está dividido em dois grupos sendo um horizontal e outro na escala vertical. Horizontalmente falando, busca-se fazer a articulação entre os diversos órgãos e políticas setoriais do governo federal no território, onde se fala da estruturação de um

Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional que nada mais seria do que um arranjo institucional que irá agir de forma a articular essas ações. Também se fazendo necessário a articulação entre o estado e a sociedade civil com vistas ao empoderamento e controle social. E por fim, a articulação entre os próprios municípios.

Na escala vertical há os seguintes desafios de governança: entre o governo federal e os estados, onde foi identificado um quadro de baixa interação desde a primeira PNDR; e entre os estados e os municípios com a instituição de instâncias intermediárias.

3 – Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional

O financiamento é um importantíssimo instrumento para o desenvolvimento regional, pois é praticamente esse fator que vai decidir se a Política terá ou não sucesso. Tendo em vista tudo que já foi tratado nesse trabalho, pode-se afirmar que um dos motivos da primeira versão da Política não ter dado certo se atribui à falta de dinheiro, mais especificamente à não formalização do FNDR.

Dentro de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é possível, grosso modo, dividir as demandas por recursos em dois grandes grupos: o primeiro sendo aqueles reembolsáveis, que caracterizam o financiamento propriamente dito e o segundo são aqueles não reembolsáveis que são recursos referentes à necessidade de expansão e melhoramento da infraestrutura. E nesse segundo caso se encontra o FNDR, que como visto está mais uma vez arriscado a não deslanchar trazendo sérios riscos para a Política.

Algumas diretrizes foram propostas nesse eixo temático dentre elas a criação e a implementação do FNDR; criação de novos mecanismos de incentivo fiscal; ampliação do acesso á serviços financeiros por parte das MPMEs e APLs; aprimoramento de iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional; entre outros.

4 – Desenvolvimento Produtivo Sustentável

4.1 Vertente Produtiva

Nessa vertente é trabalhada a questão da estrutura produtiva existente nas regiões brasileiras, e destaca dois componentes que são considerados fundamentais na estratégia estabelecida pela nova Política. O primeiro deles é o reconhecimento de um novo paradigma técnico-produtivo, sendo esse novo paradigma intensivo tanto em conhecimento quanto em inovação. A vertente ressalta que os segmentos intensivos em conhecimentos não se limitam apenas a Tecnologia da Informação e a Biotecnologia.

O segundo componente diz respeito à necessidade de fazer uma abordagem sistêmica nas fases de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento produtivo. Traz à tona a questão de um projeto nacional que orienta a estruturação e o fortalecimento de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, com articulações entre seus correspondentes nas demais escalas.

Diretrizes foram sugeridas para essa vertente, dentre elas se destacam a exploração da diversidade como ativo; a combinação dos princípios de equidade e competitividade; a aposta em atividades e tecnologias inovadoras, que são chamadas de portadoras de futuro, a estruturação de redes de APLs; entre outros.

4.2 Vertente Educação

Dentro da política é vista uma clara preocupação com a questão educacional, reconhecendo a importância desse fator para o desenvolvimento regional. E diz que, além do ensino básico, o ensino profissional, técnico e tecnológico possui papel fundamental na constituição da base necessária para o aproveitamento das potencialidades locais de regiões menos desenvolvidas. São destacados os avanços já alcançados como a interiorização das universidades dos institutos tecnológicos, a ampliação de vagas em cursos superior.

Algumas das diretrizes sugeridas por essa vertente merecem destaque: o fortalecimento dos programas de pós graduação; orientação a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação; orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a dar prioridade aos interesses e necessidades das populações minoritárias; ampliar a oferta de cursos das unidades de ensino profissional e tecnológico em sintonia com o sistema produtivo e; em particular, a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais e redes de micro e pequenas empresas.

4.3 Vertente Ciência, Tecnologia e Inovação

Essa vertente enfatiza a economia do conhecimento, considerada, pela Política, como o novo paradigma econômico que usa a combinação de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com riscos a insistir em paradigmas do passado caso a inovação não seja incorporada ao desenvolvimento. A PNDR II coloca como prioridade a criação de mecanismos e instrumentos que visem a desconcentração regional dos gastos com ciência e tecnologia, bem como no seu produto final caracterizado na forma de inovação. Sendo assim, visa-se uma conexão da PNDR com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação ENCTI.

Como forma de atingir os objetivos dessa vertente pode-se destacar as seguintes diretrizes sugeridas: estruturação e fortalecimento dos Sistemas Regionais e Estaduais de inovação; ampliação dos programas de Pós Graduação das regiões prioritárias da PNDR II; difusão de tecnologias de produção com foco na agricultura familiar.

5 - Infraestrutura e Desenvolvimento Regional

O investimento em Infraestrutura e Desenvolvimento é considerado como uma forma de instrumento direto e eficaz e isso é levado em consideração porque, segundo a Política, há uma forte correlação entre o grau de desenvolvimento e o grau de infraestrutura. Outro fator de destaque é o conhecimento de que historicamente os investimento em infraestrutura são realizados direta ou indiretamente pelo Estado, principalmente por serem investimentos com retornos de longo prazo.

Como destaque para os investimentos é dada ênfase aos transportes, logística, energia e telecomunicações, sendo esses considerados setores chaves na atração de investimentos produtivos. Como forma de alavancar esses setores é evidenciado as seguintes estratégias: construção de Carteiras de Projetos (CPs), que sejam regionalmente estratégicos, além disso, dentro dessas CPs criar sub carteiras que sejam específicas em logística com vistas a uma maior interação inter e intra regionais.

6 – Redes de Cidades e Desenvolvimento Regional

Redes de Cidades tem seu conceito diretamente ligado a um conjunto de cidades que se articulam no território nacional, basicamente pelos sistemas de transporte e de telecomunicações. Considera-se que ter uma rede urbana equilibrada é fundamental para evitar o esvaziamento de áreas rurais.

5.4 Implementação: O Programa Rotas de Integração Nacional

Como forma de dar continuidade à análise do processo cíclico de construção de uma política pública, esse subcapítulo se atém à fase de implementação da política no que tange ao Programa Rotas de Integração Nacional. É válido salientar que este Programa está em fase de construção, logo a sua análise se baseará nos **objetivos**, no **modelo de governança** e nos **instrumentos**, fazendo uma análise paralela desses tópicos com a concepção de problema regional identificado na PNDR II.

Para que esse objetivo específico fosse construído analisaram-se os documentos referentes ao Programa, a consulta nos sites do Ministério da Integração e da Embrapa. Tratando-se de dados recentes do Programa, esses foram coletados por meio de pesquisa de campo realizadas especificamente com o senhor Marcos Carvalho de Sant'ana que é Coordenador Geral de Programas Sub-regionais do Ministério da Integração e com o senhor Amarildo Baesso, Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional.

O Programa Rotas de Integração Nacional nasceu a partir de um esforço do Ministério da Integração Nacional no sentido de concretizar os objetivos da PNDR II. O Programa Rotas pode ser conceituado como uma rede de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que sejam interligados por dois recortes, sendo eles o setorial e o territorial no intuito de promover inovação, diferenciação, competitividade e lucratividade para aqueles empreendimentos participantes da rede (MI, 2015).

Uma importante argumentação a ser feita é que esse modelo adotado pelo Rotas proporciona uma maior abrangência regional, pois possibilita que vários estados sejam beneficiados ao mesmo tempo. O que não ocorre quando a ação é isolada a apenas um Arranjo Produtivo Local. Há claramente ganhos de escala e escopo que passam pelo compartilhamento de tecnologias utilizadas, insumos e comercialização.

Segundo o MI (2015) para que seja implantado, uma Rota devem-se seguir quatro passos: a) o primeiro deles é a definição territorial; de acordo com o programa, será possível definir e delimitar o espaço em comum no qual as ações estarão voltadas, além disso, o modelo de governança adotado, que é particular a cada conjunto de Arranjos. Na dimensão territorial fazem parte aquelas regiões elegíveis dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que inclui toda a região de abrangência das superintendências de desenvolvimento (SUDAN, SUDENE, SUDECO), além das regiões de média e baixa renda das regiões sul e

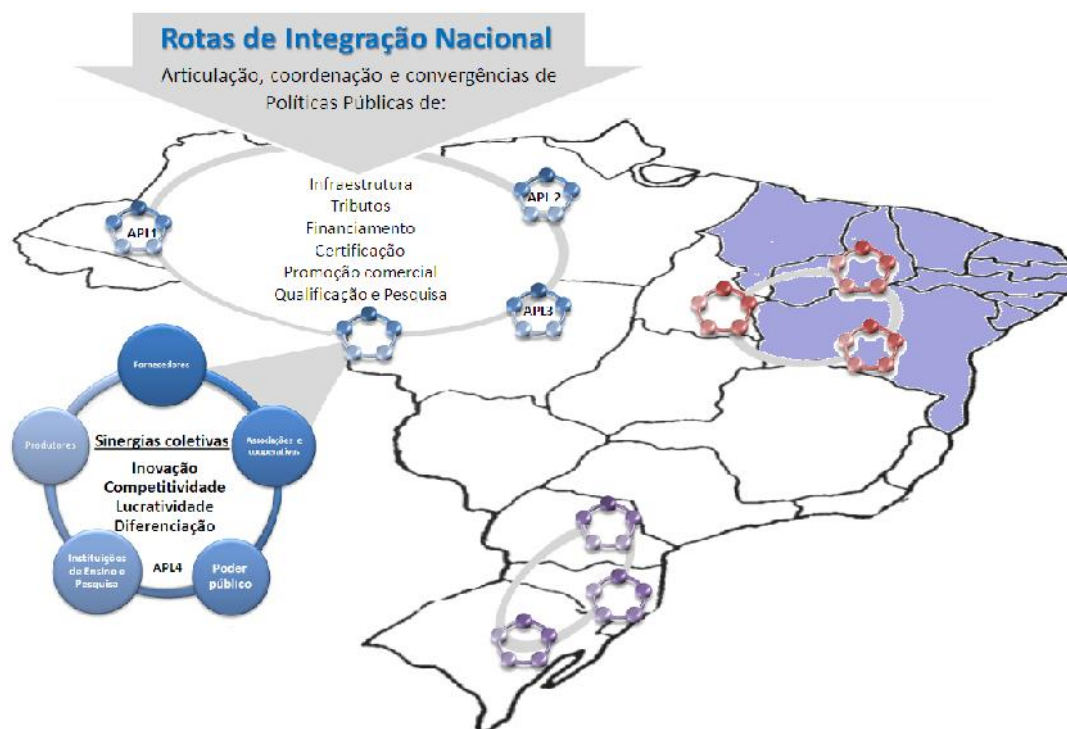
sudeste. Nessa dimensão o Programa irá depender de parcerias com superintendências e estados.

A prospecção de setores é o segundo passo, pois é onde ocorre a definição dos segmentos da atividade produtiva para que a Rota possa se estruturar. Sendo assim, o recorte setorial será importante na definição das ações que serão definidas e trabalhadas para aquela rede em específico.

O terceiro passo é a Pactuação federativa, esse é um degrau muito importante do Programa, pois é onde haverá a articulação entre os governos estaduais e os demais parceiros com as Rotas escolhidas. Há a todo o momento tanto dentro do documento da PNDR II, quanto do Programa Rotas o entendimento de que sem a cooperação entre os entes federados é muito difícil haver sucesso.

O quarto passo são as ações finalísticas, nelas estão englobadas a definição dos Polos de Integração que são aqueles conjuntos de municípios que apresentam APLs relativamente adensados. Dentro das ações encontram-se a carteira de projetos, que estarão presentes tanto para os Polos de Integração quanto para as demais localidades, a constituição de câmaras federais e estaduais, além dos comitês locais.

O ROTAS tem como objetivo maior promover a inclusão produtiva além da integração econômica de regiões que, por um processo histórico desigual, são pouco desenvolvidas com os demais mercados nacionais, bem como os internacionais. Outro objetivo implícito dentro do Programa está relacionado a iniciativa de criação de um eixo que aglutine e coordene os esforços já existentes e aqueles que poderão aparecer ao longo do caminho dentro de uma agenda territorial e setorial. A argumentação do Programa é que o Estado reza pela integração de ações, mas sempre está agindo de forma desarticulada, o que representa uma perda para o desenvolvimento local e regional por produzir resultados insatisfatórios. Abaixo é apresentada uma figura símbolo do programa ROTAS mostrando como ocorreria a articulação desses arranjos produtivos.

Figura 9: Rotas de Integração Nacional

Fonte: MI, 2015 (Adaptado)

A figura acima demonstra como seria o funcionamento das Rotas de Integração, tomemos como exemplo a Rota que está em vermelho no espaço destacado que corresponde a região nordeste. Cada círculo representa um APL, que deverá estar tanto setorialmente (sinaliza o conteúdo das ações a serem definidas e trabalhadas de modo integrado e cooperativo) quanto territorialmente interligado.

Durante a elaboração desse trabalho houve a preocupação de que em algum momento o Programa Rotas poderia perder o seu caráter territorial, adotando a longo prazo apenas o recorte setorial como encontrados em outros programas já em curso no país. Para atender essa inquietação durante aplicação dos questionários buscou-se investigar tal questão.

Para Carvalho, “é impensável que o Programa perca a dimensão territorial”, ele justifica que primeiro se parte do setorial, porque é necessário que haja uma especialização, uma unidade de atuação. Mas só é possível chegar ao territorial por causa do arranjo produtivo local, logo o arranjo produtivo local trás a base territorial. Dessa maneira, não se está promovendo apenas uma política setorial. Ainda de acordo com ele, no caso da ovinocaprinocultura, ela já está pensando no país, mas com foco no local, não sendo uma política que qualquer um em qualquer lugar poderá acessar, pois é necessário escolher os territórios que vão promover melhor o desenvolvimento.

Para Baesso, “as Rotas de Integração não se transformariam em uma política/programa meramente setorial, pois existem regiões subdesenvolvidas dentro de regiões desenvolvidas”. Para justificar o que foi dito, ele diz que, o recorte temático ou setorial é bastante claro, pois se está trabalhando cadeias produtivas específicas que é, por exemplo, apicultura, piscicultura, ovinos e caprinos, cadeia do leite. Sendo assim, o recorte setorial é bastante claro e o territorial deve estar associado a cadeia produtiva. Logo, se é uma cadeia produtiva que é mais localizada num determinado território ou numa determinada região demográfica ela vai ficar mais circunscrita aquela região geográfica, mas se ela for uma cadeia que tenha uma dimensão nacional, então ela será uma cadeia nacional, que é o caso da rota do cordeiro. No entanto, sempre circunscrito a regiões que tenham a classificação dentro da PNDR, ou seja, voltado para a agricultura familiar e para a inclusão produtiva, atingindo ao público que está dentro dessa categoria.

Durante o ano de 2015 e 2016 o Ministério da Integração contratou um estudo que foi realizado pela RedeSist em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde se buscava a identificação de rotas de inclusão produtiva. A pesquisa teve a intenção de fazer o mapeamento dos potenciais produtivos que as macrorregiões brasileiras possuem, dessa forma, dando embasamento técnico para a ampliação das ações de desenvolvimento regional, norteando as ações do Programa Rotas. Vale ressaltar que esse é um esforço importantíssimo, pois proporciona um maior conhecimento do funcionamento da economia brasileira.

O trabalho contratado pelo Ministério da Integração compreendeu 5 (cinco) estudos, sendo um para cada macrorregião brasileira. Esses estudos, além de identificar as rotas de inclusão produtiva, sinalizando os setores mais promissores, faziam também a indicação de parceiros nas mais diversas escalas de poder na tentativa de se obter uma atuação convergente. Os estudos também indicaram a importância de se ter um olhar específico sobre a faixa de fronteira.

Quadro 12: Rotas Identificadas pela RedeSist

Potenciais Rotas	
Região Sul	Centro Oeste
Rota Leite e Laticínios	Rota de Lácteos
Rota Têxtil e Confecção	Rota de Piscicultura
Rota Tecnologia da Informação: software e serviços	Rota de Madeira e Móveis
Sudeste	Norte (Amazônia)
Rota da Fruticultura	Rota de Frutas (Açaí)
Rota da Cultura e Turismo	Rota do Palmito
Rota da Moda	Rota de Óleos Vegetais
Nordeste	
Rota Ovino-Caprino	
Rota da Apicultura	
Rota da Cultura e Design	

Fonte: Elaboração própria

No nordeste o relatório priorizou três principais Rotas, sendo elas: Rota ovino-caprino (Rota do cordeiro), Rota da Apicultura, Rota da Cultura e Design. Abaixo é apresentado, conforme relatório da RedeSist o quantitativo de municípios integrantes das Rotas destacadas por estado.

Tabela 9: Municípios por Rota

UF	Apicultura	Design	Cultura	Cordeiro	Soma de Rotas/Municípios UF
AL	40	21	5	8	52
BA	9	42	23	15	61
CE	83	112	73	87	129
MA	40	10	1	14	47
PB	21	84	37	33	105
PE	8	14	14	8	36
PI	60	29	27	78	112
RN	13	50	51	9	60
SE	26	30	56	8	51
Soma por Rota	300	392	287	260	653

Fonte: Relatório RedeSist/NE, 2015

O quadro a seguir mostra o atual quadro das Rotas de Integração Nacional de acordo com os passos de estruturação. Esse quadro foi elaborado pelo MI e corresponde ao status encontrado no mês de Julho de 2016.

Quadro 13: Atual status das Rotas de Integração

PAINEL DAS ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL						
Passos na Estruturação das Rotas	Nome da Rota					
	Cordeiro	Mel	Açaí	Leite	Peixe	Fruta
Elaborar planos de desenvolvimento de cadeias produtivas com portfólio de tecnologias	Em andamento	Em andamento	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Definir polos de integração das Rotas	Concluído	Em andamento	Iniciado	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Identificar Grupo Gestor dos polos	Em andamento	Não iniciado	Iniciado	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Orientar a formulação de carteira de projetos para os polos	Em andamento	Não iniciado	Não iniciado	Não iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Formalizar Acordos de Cooperação com entidades parceiras	Não iniciado	Não iniciado	Iniciado	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Identificar Câmaras Setoriais Estaduais das Rotas	Em andamento	Em andamento	Iniciado	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado
Estabelecer Comitês Estratégicos das Rotas	Concluído	Concluído	Não iniciado	Iniciado	Não iniciado	Não iniciado

Fonte: Ministério da Integração, 2015

5.4.1 Rota do Cordeiro

A criação de ovinos e caprinos (ovinocaprinocultura) representa uma atividade econômica importantíssima para o Nordeste Semiárido (NSA), e está presente no cenário nordestino há séculos. Segundo a Embrapa (2005), dentre as diversas alternativas possíveis para a convivência com a seca, a ovinocaprinocultura tem sido apontada como uma das mais viáveis. A atividade proporciona um leque imenso de produtos que podem ser trabalhados como, por exemplo, a carne, o leite, os derivados e até a pele do animal.

Tendo em vista a grande importância do setor foi criada a Rota do Cordeiro (RC), que é a Rota piloto do Programa Rotas de Integração Nacional e tem como objetivo apoiar todas as atividades ligadas ao setor, seguindo a lógica da inclusão produtiva e da integração econômica. A intenção é profissionalizar a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura no NSA.

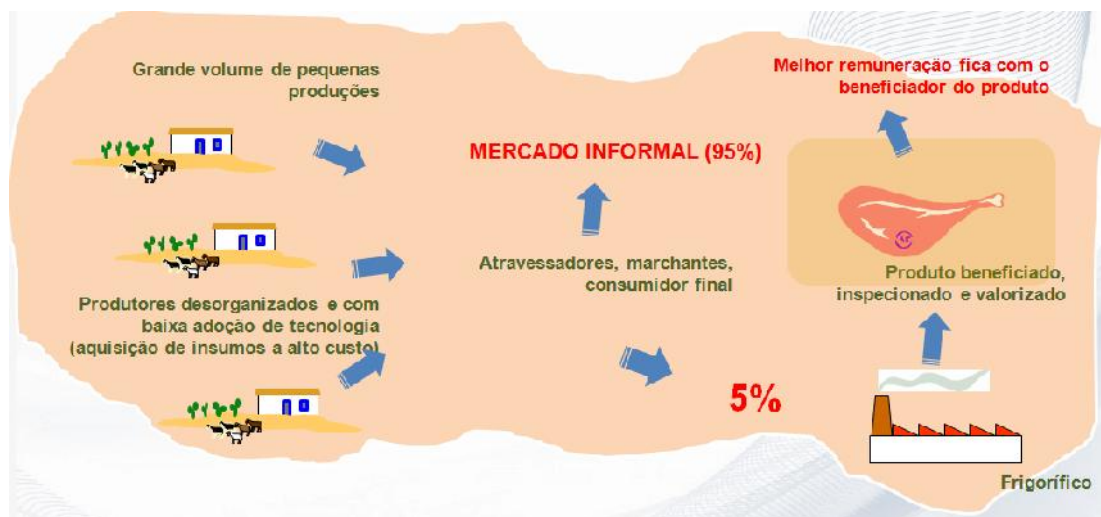
Vale lembrar que este projeto piloto das Rotas é originário de uma proposta apresentada pela Embrapa Caprinos e Ovinos, e foi aceita e ampliada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR-MI), toda a plataforma metodológica foi desenvolvida pelo MI em parceria com a Embrapa, com destaque aos governos estaduais da região nordeste. As atividades apoiadas pelo programa são todas aquelas relacionadas a cadeia produtiva do setor que são a produção/criação de cabritos e cordeiros, frigorificação, distribuição e comércio, beneficiamento da carne, além da culinária e gastronomia o que beneficiará também o comércio e o turismo.

Como objetivos específicos o programa pretende: garantir a nutrição a um baixo custo; melhorar as condições de sanidade e padrão genético; ampliação tanto da produtividade quanto da rentabilidade do negócio; promoção de soluções inovadoras e sustentáveis; regulação e padronização da oferta de produtos do setor; promoção do abate legal além da certificação; criação de uma marca; além de trabalhar na promoção do consumo de derivados de ovinos e caprinos.

Numa análise do cenário existente no território da RC verificou-se que um grave problema é a informalidade do mercado, segundo dados da Embrapa junto ao MI, apenas 5% da produção é formalizada, os outros 95% ficam na informalidade, na mão de atravessadores, onde grande parte do lucro fica com eles e os verdadeiros produtores padecem com uma baixa remuneração. Outro fator apontado pelo estudo foi um grande volume de pequenas produções e produtores desorganizados com a baixa noção de tecnologia. Outros problemas detectados é quanto as precárias condições tecnológicas, associada a uma baixa produtividade. Há também

a baixa parcela de certificações, ou seja, a maior parte do que é consumido na produção é em frigoríficos clandestinos. A figura a seguir mostra o quadro evidenciado acima.

Figura 10: Cenário atual da Ovinocaprinocultura



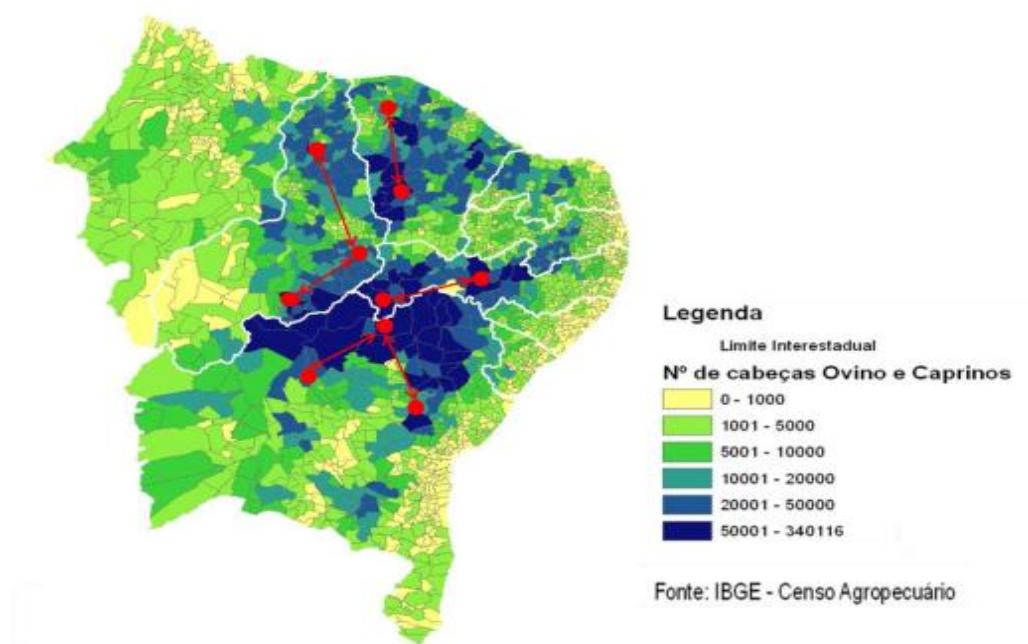
Fonte: Ministério da Integração, 2015

Ainda respondendo a questionamentos da entrevista, Carvalho diz que, a Rota do Cordeiro e a Rota do Mel são aquelas mais estruturadas, pois avançaram primeiro do que as outras, sendo o ponto alto da atuação do Ministério da Integração. Segundo ele, a cadeia representada pela Rota do Cordeiro, complementando os estudos da Embrapa, tem uma forte representação no nordeste, tem um forte poder de inclusão produtiva, e promove desenvolvimento. E isso vai de encontro com todas as análises realizadas, pois apontavam para que se fosse investido naquele segmento.

Ainda segundo o entrevistado, na RC existe ao todo 17 projetos, todos ainda em execução, cujo valor total é de R\$ 106 milhões. Atualmente a verba liberada para os projetos está em torno de R\$ 8 milhões, o que é um recurso ainda abaixo do que é previsto. De acordo com ele há uma perspectiva de beneficiar 40 mil famílias dos estados onde passa a Rota. A figura 11 demonstra o desenho que a Rota do cordeiro deve seguir no Nordeste, passando por quatro estados, Ceará, Bahia, Paraíba e Pernambuco. Mas esse desenho pode sofrer alterações tendo em vista o início de projetos fora da região Nordeste como o da prefeitura de Pajé, no Rio Grande do Sul, e da Prefeitura de Poté no Norte de Minas, para Carvalho, isso implica que “a Rota do Cordeiro deixou de ser uma rota do nordeste e realmente está se tornando uma rota do Brasil”.

Dentro da construção do programa existem os chamado Polos de Integração, como já dito em outro momento esses Polos são caracterizados por um conjunto de cidades que apresentam uma quantidade relativamente grande de APLs, possuindo grande representatividade tanto territorialmente quanto setorialmente. O Cartograma 01 mostra a distribuição da densidade do rebanho de caprinos e ovinos dentro da região nordestina. A partir desse mapa se tornou possível eleger os Polos de atuação do Programa.

Cartograma 1: Densidade do rebanho de ovinos e caprinos e Polos de Integração da Rota do Cordeiro



Fonte: MI (2012)

Tratando dos Polos de atuação propriamente ditos, eles foram identificados levando em consideração as regiões que tem uma maior produção de caprinos, casado com o cruzamento do rendimento per capita. Os Polos estão atualmente distribuídos da seguinte forma:

Quadro 14: Distribuição dos Polos de Integração/Atuação

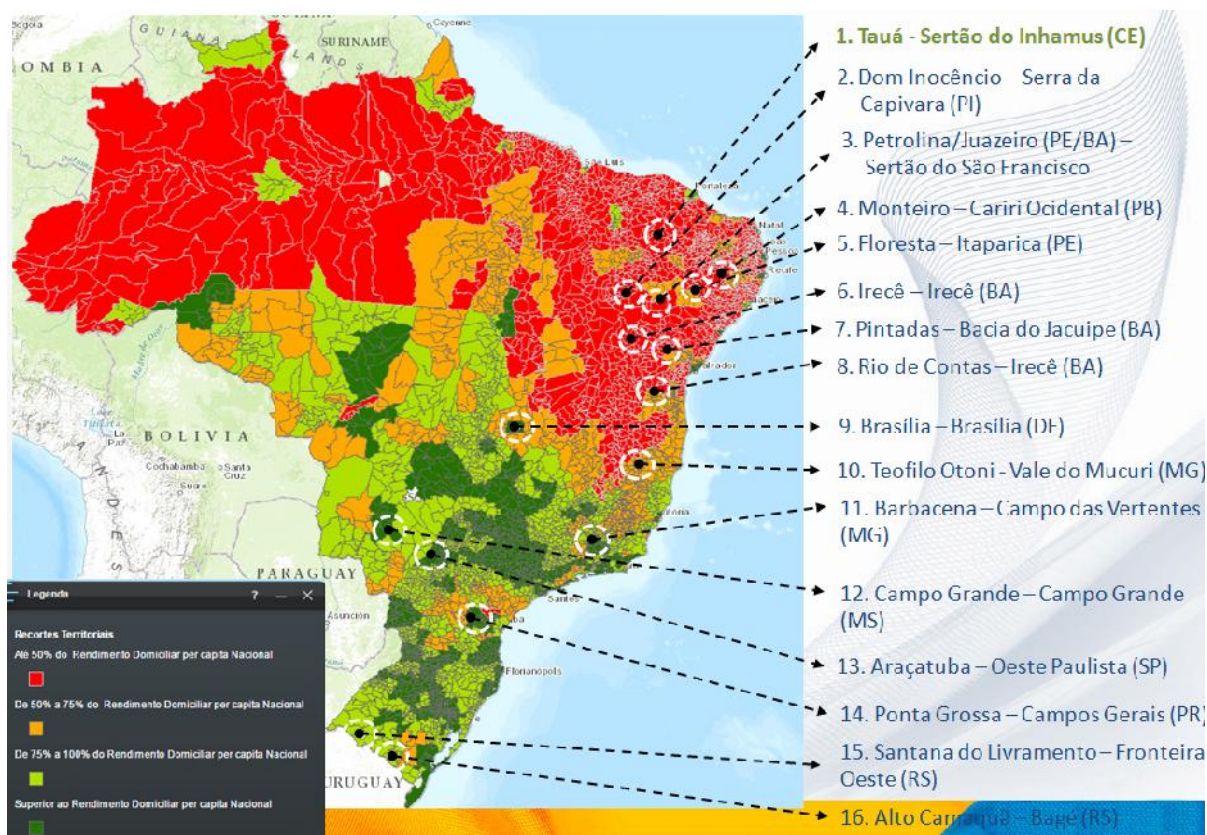
Polos de Integração/Atuação no Nordeste
Tauá - CE (Sertão)
Dom Inocêncio - PI Serra da Capivara
Petrolina e Juazeiro - PE e BA (Sertão do São Francisco)
Monteiro - PE (Cariri Ocidental)
Floresta - PE
Itaparica - PE
Irecê e Rio de Contas - BA
Pintadas – BA
Polos de Integração/Atuação fora do Nordeste
Teófilo Otoni - Norte de Minas
Vale do Curim - Minas Gerais
Barbacena - Minas Gerais
Campo Grande - Mato Grosso do Sul
Araçatuba - São Paulo
Ponta Grossa - Paraná
Santana do Livramento - Rio Grande do Sul
Alto Camaquã - Rio Grande do Sul

Fonte: Pesquisa realizada por meio de dados do MI

Segundo Carvalho, na tentativa de estar alinhado aos objetivos da PNDR II, apenas se dará a construção de Oficinas e Carteiras de Projetos aquelas regiões que são elegíveis pela Política. Sendo assim, se dará foco aos oito Polos situados no Nordeste e o de Teófilo Otoni no Norte de Minas, o de Santana do Livramento e o Alto Camaquã ambos no Rio Grande do Sul e que são regiões de fronteira.

Ainda segundo ele, na criação da Carteira de Projetos é importante que se tenha uma visão da cadeia como um todo, não adiantando trabalhar em etapas isoladas da cadeia como, por exemplo, apenas na produção ou apenas na comercialização. Para ele é necessário vislumbrar todos os gargalos e priorizá-los, e caso não faça corre-se o risco de inviabilizar a cadeia. Essa é considerada uma importante conclusão do programa, pois se é pensado no macro, no sistema e não apenas em partes isoladas o que fazendo interações com a teoria neo schumpeteriana de sistemas de inovação isso se torna extremamente exitoso.

Cartograma 2: Mapa dos Polos de Integração do Programa Rotas



Fonte: Ministério da Integração, 2015

O Programa Rotas de Integração e mais especificamente a Rota do Cordeiro representa um grande passo no que se refere a abordagem de sistemas, pois eles tentam reunir as mais diversas instituições e seus respectivos programas/ações para que trabalhem em sintonia, proporcionando um melhoramento na cadeia produtiva e no território trabalhado.

Na análise realizada, conseguir unir o territorial e o setorial é um avanço no pensamento em política pública, pois deixa para trás o viés localista e pensa no territorial (local). Com o Rotas é possível fazer a articulação em rede de Arranjos Produtivos Locais que antes viviam isolados e com baixíssimas chances de se especializar e expandir, os tornando competitivos dentro do mercado.

O Rotas de fato consegue se alinhar aos objetivos da PNDR II, pois atua e irá atuar mais adiante naqueles territórios elegíveis pela Política, tem uma visão ligada a promover e respeitar as especificidades locais, utilizando uma abordagem que dá prioridade a Arranjos Produtivos e a Agricultura familiar.

Um problema encontrado no Programa é a falta de verba, pois ele é orçado em mais de R\$ 100 milhões, no entanto, só conseguiu usar menos de 10% desse total. Outro problema em

destaque é a falta de articulação entre as instituições. Durante a elaboração do trabalho foram acompanhadas algumas oficinas do Programa onde foi evidenciado que o único parceiro que está de frente junto ao Ministério da Integração é a Embrapa Ovinos e Caprinos.

Na pesquisa de Campo realizada foi entrevistado o senhor José André Freitas da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco. Ele relatou que a agência tem conhecimento do Programa Rotas, inclusive está dentro dos planos da Agência contribuir financeiramente com o Programa, mas por motivos de articulação com o Ministério da Integração essa verba ainda não foi destinada a Região que compreende o Programa dentro do estado pernambucano.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional chamada de PNDR II. A Política visa contribuir para a diminuição das desigualdades socioeconômicas ainda encontradas nas regiões brasileiras, visando melhoria na distribuição de renda e incorporando na economia as camadas mais desfavorecidas do país e para isso possui um objetivo duplo.

O primeiro objetivo da PNDR II é sustentar a trajetória de reversão das desigualdades que como foi tratado durante o trabalho podem ser vistas tanto intra quanto inter-regionalmente. O segundo objetivo trata da igualdade de acesso da população a bens e serviços públicos, sem depender da sua região de origem.

A PNDR II foi escolhida como tema desse trabalho, por se tratar da atual Política de Desenvolvimento Regional brasileira, enquanto que a primeira não alcançou o resultado esperado, ou seja, ela representa o mais novo esforço em razão do desenvolvimento de regiões marcadas por um baixo dinamismo econômico.

Esse estudo se caracteriza como uma pesquisa do tipo exploratória, realizando a análise bibliográfica, documental, de artigos, revistas e jornais. Além disso, realizou-se uma pesquisa de campo, entrevistando atores que foram considerados importantes dentro do cenário da política regional. Dentre os entrevistados destacam-se a economista e professora Tânia Bacelar de Araújo (UFPE/Ceplan), o professor Marcio Pochmann (Unicamp) e Marcos Carvalho de Sant'Ana (MI), que participa ativamente do Programa Rotas de Integração Nacional.

Uma metodologia secundária utilizada nesse estudo foi adaptada por Jann e Wegrich (2007), que tratam do processo político como um ciclo, dividindo-o em 5 (cinco) fases, sendo elas: análise ou identificação do problema, formulação, tomada de decisão (princípios e diretrizes), implementação e avaliação. Este trabalho teve-se as quatro primeiras fases desse processo.

O objetivo geral desse estudo foi realizar uma análise da Nova Política e para chegar a esse resultado foram estudados quatro objetivos específicos, o primeiro deles tratava de identificar qual a concepção de problema regional a Política trazia. Como resultados foram encontrados três concepções de problema: o primeiro deles são as **desigualdades inter e intra regionais**, o segundo é **a questão das desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia** e por fim, **o não aproveitamento do potencial produtivo das regiões brasileiras**.

Torna-se importante perceber que o não aproveitamento dessas potencialidades pode ser atribuído, de certa maneira, à forma como as políticas são adotadas no Brasil. No decorrer do trabalho foi tratado que durante parte da história econômica brasileira predominou o pensamento onde uma política que havia dado certo em outro país deveria também ser adotada (copiada) para a economia brasileira. O que é refutado pela teoria estruturalista e mais recentemente pela teoria neo-schumpeteriana de Sistemas de Inovação. Ambas consideram que não é possível aproveitar as potencialidades de um local adotando práticas que não se ajustam a realidade daquela região.

O segundo objetivo específico se referiu ao processo de construção da Política, foi verificado que os estados nordestinos tiveram uma importante participação dentro da concepção da Política, tanto na construção dos princípios quanto nas diretrizes. Nesse processo teve destaque aos estados do Maranhão e Paraíba que de uma forma geral conseguiram eleger todos os seus princípios.

O terceiro objetivo tratou da análise do alinhamento entre os problemas destacados pela Política e os princípios e diretrizes eleitos. Pode-se perceber que havia sim um alinhamento e que em certa medida pode-se afirmar que os princípios e diretrizes adotados agem em prol da resolução do problema destacado.

O quarto objetivo é a implementação da Política e nesse tópico foi estudado o Programa Rotas de Integração Nacional. O Programa Rotas foi criado com intenção de cumprir com os objetivos da PNDR II. O Programa assim como a Política estão em fase de implementação, pode-se dizer que o Programa Rotas é a parte da Política Regional que está mais avançada.

No Nordeste há a indicação de três Rotas prioritárias, sendo elas: Rota ovino-caprino (Rota do cordeiro), Rota da Apicultura, Rota da Cultura e Design. Dessas três Rotas destaca-se a Rota do Cordeiro que se trata da Rota Piloto do Programa, ela é a mais estruturada e possui oito polos de integração dentro da região Nordeste.

Se tratando de ciência, tecnologia e inovação, buscou-se por meio da pesquisa de campo e também da análise documental se a Política inseriu dentro da sua construção esses temas. Foi verificado que se pode considerar que ela, até certa medida, incorporou a temática. Na opinião dos entrevistados esses temas, incluindo o que tange sistemas de inovação ainda estão muito distantes da realidade brasileira. Eles reconhecem a importância desses temas e creditam a inovação como sendo a agenda do século XXI, no entanto, ainda é tratada de forma incipiente pela PNDR II.

7. REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. M. Sistema nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 56-72, jul. set. 1996b.
- ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.
- ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. Superação das desigualdades regionais: o salto de qualidade no processo de desenvolvimento nacional. *Revista República: especial eleições*. Brasília, DF, v. 13, n. 2, jul./dez. 2014."
- AMARAL, Jair Filho. O Nordeste que dá certo. 2010.
- AMIM, Ash; THRIFT, Nigel. *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press. New York. 1994.
- ARAÚJO, T. B. de. Por uma Política Nacional De Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun 1999.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan. 2000.
- ARAÚJO, T. B de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A. de.; LASTRES. H.M.M.; MACHADO, M. S. da. *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, BNDES, 2014.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste. In AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.), *Desigualdades Regionais e desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP, Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- ARRUDA, D. R. Quinze anos sem Política Regional: uma análise dos Planos do Governo Federal para o Nordeste de 1994 a 2009. João Pessoa, 247 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós Graduação em Economia – PPGE, Universidade Federal da Paraíba, 2010.

BAPTISTA, T. W. F.; RESENDE, M. A ideia do ciclo na análise de políticas. In: Ruben Araújo de Mattos; Tatiana Wargas de Faria Baptista. (Org.). Caminhos para Análise das Políticas de Saúde. 1ed.Porto Alegre: Rede Unida, 2015, v. 1, p. 221-271.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: Cinquenta Anos do Pensamento na Cepal. São Paulo: Record; Rio de Janeiro: COFECON. v. 1., 2000.

BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. Policy Sciences, 5, 1974: 239-244.

BRITO, J. E ALBAGLI, S. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), Rio de Janeiro, 2003.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.) (2000). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

CARVALHO, Fernanda Ferrario de. A extinção da SUDENE – Um marco das transformações de desenvolvimento regional no Brasil. Campinas, SP 266 p. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2006.

CASTRO, A. B.. A hipótese do crescimento rápido: novos argumentos. Revista de Economia Política (Impresso), v. 32, p. 1-34, 2011.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. São Paulo em Perspectiva, 19(1):34-45, jan.-mar. 2005.

CAVALCANTI FILHO, Paulo. F.M.B. As “Rotas de Integração Nacional” e o Desenvolvimento do Sistema Produtivo e Inovativo Nordeste: Elementos para Identificação de Redes de APLs. 2015.

CAVALCANTI FILHO, Paulo. F.M.B. O conceito de arranjos e sistemas produtivos locais: uma proposta de definição teoricamente estrita e empiricamente flexível. 2013. Disponível em www.redesist.ie.ufrj.br

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A esfinge e o Faraó: A política regional do governo Lula (2003/2010). Campinas 214 p. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2014.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes; MACEDO, Fernando César. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os Fundos Constitucionais de Financiamento. 2015. Disponível em http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915

COLISTETE, R.P., O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Estudos Avançados, São Paulo, v. 41, n. 15, p. 21-34, 2001.

COOKE, P. Regional innovation systems, asymmetric knowledge and the legacies of learning. In: RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; HOSPERS, G. (Eds.). The learning region: foundations, state of the art, future. 2006. Cheltenham: Edward Elgar - www.business.aau.dk/ike/upcoming/Cooke.pdf.

COSTA, F. de A. Heterogeneidade Estrutural, Tecnologias Concorrentes, Desenvolvimento Sustentável: uma proposta teórica para o tratamento da dinâmica agrária referida a território, com menção especial à Amazônia. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), v. 8, p. 11-26, 2013.

CRONEMBERGER, C. M.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, Instrumentos e Resultados: Avaliação da Compatibilidade de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste. Texto para discussão Nº 1633 - IPEA. Rio de Janeiro, 2011.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG V.5, N.1. Minas Gerais, 1995.

DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do Conhecimento e Desenvolvimento Regional no Brasil. In DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (orgs.). Economia e Território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p.131-170.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

FREEMAN, C.; SOETE, L. National systems of innovation. In: FREEMAN, C.; SOETE, L. The economics of industrial innovation. London, 1997. p. 295-317.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

FURTADO, Celso. A nova dependência: dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 220 p. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicasde-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: Novembro 2015.

GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Recife, 2ª ed., 1959.

GUIMARÃES NETO, L. Entrevista: Desafios para uma política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. R. Pol. Públ., São Luís, v.16, n.1, p. 203-207, jan./jun. 2012.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO Carlos Antonio. A formação econômica do Brasil e a questão regional. 2009. Disponível em <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>

HIRSCHMAN, Albert O. Stratégie du développement économique. Paris: Les Ed.Ouvrières, 1974.

HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. Policy analysis for the real world. New York: OxfordUniversity Press. 1984

IANNI, Otavio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (Ed.). Handbook of public policy analysis. New York: CRC Press, 2007.

Jenkins-Smith, H. C. Policy Analysis: a political and organizational perspective. Government and administration series. 1978.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

LINDBLOM, C. E. The Science of ‘Muddling Through’, in Public Administration Review, Vol. 19, pp.79–88, 1959.

KUPFER, David. RANSENCLEVER, Lia. Economia industrial : fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2002.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANNES JÚNIOR, Osmar Perazzo. Desigualdades regionais: a situação do Nordeste. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.

LINDBLON, C. E. The Policy-Making Process, 2nd edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984.

LIST, F. The national system of political economy. London: Longman, 1841.

LUNDVALL, B. A. National innovation systems: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992.

MANTEGA, G. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 9, n.º 4, outubro/dezembro/1989.

MARSHALL, A. Princípios de Economia. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção, Os economistas)

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Proposta para Discussão. Brasília, Ministério da Integração Nacional. 2003.

_____. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência. Brasília – DF. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr>> Acessado em: 25/01/2016

_____. Programa Rotas de Integração Nacional. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/rotas-de-integracao-nacional>> Acessado em: 20/12/2015

_____. Relatório Conferências Estaduais. Brasília – DF. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr>> Acessado em: 20/12/2015

_____. Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Sudeste. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr/publicacoes>> Acessado em: 15/05/2016

_____. Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Sul. Porto Alegre. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr/publicacoes>> Acessado em: 15/05/2016

_____. Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Norte. Belém. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr/publicacoes>> Acessado em: 15/05/2016

_____. Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Nordeste. Salvador. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr/publicacoes>> Acessado em: 15/05/2016

_____. Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Centro-Oeste. Goiânia. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/cndr/publicacoes>> Acessado em: 15/05/2016

_____. Relatórios RedeSist – Programa Rotas de Integração Nacional. Brasília. 2016.

MOURA, C. F. L.; XAVIER, M. G. P.; SILVA, A. R. C.; As Fontes de Crescimento Econômico e uma Análise Empírica da Economia da Coreia do Sul; Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 9 - Nº 2 - jul/dez 2011.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NELSON, R.; WINTER, S. G. An evolutionary theory of economic change. Cambridge: Harvard Univ., 1982.

NERY, T. A economia do Desenvolvimento na América Latina: O Pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990. Rio de Janeiro, 127 p. Tese – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC – RIO, 2004.

ONU. Prebisch, a CEPAL e o método histórico-estrutural - Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI. 2012. Disponível em <http://prebisch.cepal.org/pt-pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estrutural>

PACHECO, Carlos A. (1996). Fragmentação da nação. Campinas, Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

PRATES, Thierry Molnar. Sistemas Regionais de Inovação: tecnologias ambientais, experiências internacionais e o desafio de regiões periféricas. UFAL. 2013. Disponível em http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/114_Sistemas_Regionais_de_Inovacao_tecnologias_ambientais_experiencias_internacionais_e_o_desafio_de_regioes_perifericas.pdf

RANDS, A. B. Desigualdades Regionais no Brasil: Natureza, Causas, Origens e Soluções. Elsevier. Recife, 2011.

REDESIST. Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 24 de maio de 2016

RODRIGUEZ, O. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSSI, G. F. ; SILVA, O. M. ; CARVALHO, Fátima Marília Andrade de. Sistema Regional de Inovação: estudo das regiões brasileiras. Revista de Economia Contemporânea (Impresso), v. 14, p. 515-550, 2010.

SAYER, A. "Industrial location on a world scale: the case of the semiconductor industry" in SCOTT, A. J. and STORPER, M. (eds.) Production, Work, territory: the geographical anatomy of industrial of industrial capitalism. London. Allen & Unwin, 1986.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIEDENBERG, D. R.. Dicionário do Desenvolvimento Regional. Santa Cruz: Edunisc, 2006.

SILVA, Ana Lucia Gonçalves; MARCATO, Marília Basseti. Estruturalismo Latino Americano e Desenvolvimento na Perspectiva Neo-Schumpeteriana. 2013. Disponível em http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/124Estruturalismo_LatinoAmericano_e_Develop_vimento_na_Perspectiva_NeoSchumpeteriana.pdf

SILVA, S. B.. Os Anos JK (50 anos em 5. A odisséia desenvolvimentista), 2002.

SIMÕES, J. M.; GANGEMI, P. P. T.; FRARE, I. R.; LEAL, A. B. Uma experiência de aprendizado teórico crítico. GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 4, n. 3, p. 96-109, 2006.

SIMON, H. A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. Nova York: Macmillan, 1947.

SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento econômico. 5ª Edição Revisada, Editora Atlas, 2010.

STORPER, M. Globalization and knowledge flows: na industrial geographer's perspective. In: DUNNING, J. H. Regions, Globalization, and knowledge-based economy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

STRACHMAN, E.; DEUS, A.S. Instituições, Inovações e Sistemas de Inovação: Interações e Precisão de Conceitos. Ensaios FEE, Porto Alegre - R.S., v. 26, n.1, p. 575-604, 2005.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

VASCONCELLOS, MARCO ANTONIO SANDOVAL DE. Economia Micro e Macro: Teoria e Exercícios, Glossário com 260 Principais Conceitos Econômicos. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, R. M. Teoria da Firma e Inovação. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, 2010.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista semi-estruturada utilizada na pesquisa de campo

Política Nacional de Desenvolvimento Regional

1. Dada a evolução recente da economia nordestina e brasileira, como o senhor (a) avalia a necessidade e relevância de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)?
2. O Brasil possui de fato um “Problema Regional”? Caso possua, qual seria?
3. O processo de criação da Nova PNDR envolveu diversas conferências tanto estaduais quanto regionais. O senhor (a) acredita que esse método de formulação foi benéfico para a construção da nova política? Por quê?
4. A Nova PNDR assim como a PNDR I prevê a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Qual a perspectiva da criação efetiva desse Fundo? Qual a avaliação que o senhor faz da criação desse fundo em detrimento dos atualmente existentes?
5. Existe um projeto nacional de desenvolvimento em curso no Brasil?
6. Quanto a ciência, a tecnologia e a inovação, é possível afirmar que essas questões estão sendo incorporadas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional elaborada atualmente?
7. Dentro do contexto econômico brasileiro, qual a relevância do desenvolvimento de áreas como o Nordeste brasileiro?

Programa Rotas de Integração Nacional

8. O Programa Rotas tem duas dimensões uma territorial e outra setorial, no decorrer do tempo é possível que haja perda da dimensão territorial, tornando o Programa Rotas uma política setorial como outras já adotadas?
9. Levando em consideração a inovação como um processo sistêmico que envolve uma rede de instituições, o Programa Rotas seria uma estratégia de política sistêmica?

APÊNDICE B

Diretrizes estaduais eleitas nas conferências

	Alagoas
1	Adequar e Promover políticas públicas que respeitem as potencialidades e vocações locais.
2	Assegurar a participação de todas as classes sociais (gênero, raça/cor) na política de desenvolvimento.
3	Identificar a potencialidades locais; interiorizar o conhecimento para desenvolver as potencialidades locais.
4	Priorizar, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, atividades produtivas que aproveitem as potencialidades locais e regionais e gerem mais emprego e renda.
5	Fortalecer os municípios para que atuem como célula base na implementação das políticas públicas.
6	Criar mecanismos que fortaleçam a integração entre a academia e a empresa nos campos da pesquisa e qualificação profissional.
7	Fomentar e financiar empreendimentos baseados na economia criativa.
8	Promover a capacitação de funcionários públicos dos governos subfederais, visando à criação de mecanismos que as habilitem a desenvolver projetos e conduzir convênios de maneira eficiente além de elaborar critérios, fazer a gestão de projetos a partir de recursos advindos do Governo Federal e de instituições financeiras internacionais.
9	Estruturar redes regionais de inovação com temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável.
10	Promover o adensamento e enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando às economias de base local.
11	Repensar os órgãos de desenvolvimento regional como fomentador e condutor (articulador) do processo de desenvolvimento.
12	Avaliar e planejar sócio-espacialmente as potencialidades regionais; qualificar a população para o ambiente competitivo local.
13	Incluir, na PNDR, mecanismos que corrijam as desigualdades na partilha dos recursos públicos entre regiões e estados, considerando as dimensões econômicas e sociais.
14	Viabilizar a integração de modais como estratégia de integração regional.
15	Vincular o recorte territorial do governo federal a divisão do estado para planejamento.
16	Criar mecanismos de fortalecimento das políticas públicas, estabelecendo estratégias de continuidade das políticas em setores estruturantes.
17	Garantir a realização do planejamento estratégico e participativo nas três esferas de esferas do governo.
18	Apostar no desenvolvimento para favorecer os interesses locais; promover uma educação empreendedora e crítica para o crescimento e desenvolvimento econômico.
19	Implantar cursos voltados para o desenvolvimento produtivo local e instituição competente; incentivar o ensino público ao estudo e a prática do desenvolvimento local.
20	Estimular a formação de consórcios intermunicipais nas diversas regiões.

	Bahia
1	Reestruturar e fortalecer modelo de gestão, como a instância máxima com a participação igualitária da Sociedade Civil, Poder Público e Empresarial.
2	Adotar um recorte territorial como base de planejamento, execução e atuação por todas as secretarias e órgãos do Governo.
3	Promover e fortalecer as organizações da Sociedade Civil, através do estímulo ao associativismo e cooperativismo como modelos de gestão.
4	Fomentar a capacitação continuada dos conselhos/colegiados de desenvolvimento territorial para o fortalecimento dos PTDS.
5	Inclusão da participação social na formulação do planejamento e orçamento do Estado, de forma legal, por meio de territórios, com o Poder Público.
6	Constituir fundo regional e territorial de incentivo a execução de políticas públicas, dedução e 1% PJ e 5% PF no IR.
7	Alocar recursos específicos adicionais para redução da defasagem regional cujo critério de alocação obedeceria a indicadores econômicos e sociais, nas seguintes áreas: a) educação e qualificação profissional (inclusive na produção agrícola), b) infraestrutura, c) inovação e empreendedorismo, d) saúde, e) aval para micro, pequenas e médias empresas, associações produtivas e cooperativas.
8	Implementar um mecanismo de governança regionalizado que incluam (governo, sociedade civil e representações empresariais em todas as etapas de operacionalização dos financiamentos (enquadramento, liberação, monitoramento e avaliação)).
9	Assegurar que na aprovação do orçamento geral da União seja cumprido o dispositivo constitucional de regionalização do orçamento, conforme estabelecido no artigo 165, parágrafo 7 da constituição, combinando com o art. 35 das disposições transitórias, os quais tem entre suas funções reduzir as desigualdades.
10	Desenvolver políticas públicas de fortalecimentos dos cursos profissionais nos territórios com focos na assistência técnica e acesso a linha de crédito com agricultura familiar.
11	Criar mecanismos que viabilizem a instrumentalização do sistema sócio cultural garantindo a inclusão social.
12	Implantar universidade públicas institutos de ensino em regiões onde há ausências dos mesmos.
13	Priorizar as obras de infraestruturas que promovam a integração nacional para o desenvolvimento regional preferencialmente na direção Oeste/Leste.
14	Promover investimentos que possibilitem as articulações do nordeste, centro-oeste e nortes, entre si e com outras regiões do país e de outros países sul americanos, através de um sistema multimodal de transporte, de energia, comunicação e transmissão de dados e criar novos corredores logísticos que induzam novas áreas de desenvolvimento, fortalecendo os pequenos e médios negócios, com a perspectiva de inclusão social e de preservação ambiental.
15	Implementar em nível nacional a política territorial acatando os PTDS planos territoriais de desenvolvimento sustentável estruturando redes de arranjos produtivos locais (APLs) para o fortalecimento e o adensamento de sistemas produtivos sustentáveis selecionadas.
16	Promover a inclusão produtiva nas áreas de baixo dinamismo ou estagnadas.
17	Assegurar o direcionamento de recursos previstos na PNDR para a qualificação dos recursos humanos e os investimentos necessários.
18	Estimular o empreendedorismo formal.
19	Assegurar o direcionamento de recursos previstos na política nacional de desenvolvimento regional para a qualificação dos recursos humanos e os investimentos necessários em: educação e qualificação profissional, infraestrutura, inovação, empreendedorismo e saúde.
20	Fortalecer e consolidar os corredores logísticos que constituem eixos de desenvolvimento e integração dinâmica dos territórios que considerem os impactos sociais e ambientais observando as especificidades/diversidades dos territórios na concepção dos projetos.

	Ceará
1	Incentivo a agropecuária, piscicultura, carcinocultura e atividades de cadeias produtivas regionais.
2	Desenvolver projetos e programas governamentais de convivência com a seca e erradicação da pobreza.
3	Fortalecer a educação técnica profissionalizante voltada para as necessidades de cada região, levando em consideração uma transformação nas regiões desenvolvidas.
4	Criar mecanismos de incentivo a utilização de energias renováveis nos domicílios e em micro e pequenas empresas.
5	Fomentar o empreendedorismo e a inovação tecnológica, incentivando os potenciais e vocações locais.
6	Integrar e fortalecer as redes estaduais de colegiados territoriais para a formulação da política nacional de desenvolvimento regional.
7	Criar um fórum nacional permanente de desenvolvimento regional com a participação das 3 esferas do poder público, sociedade civil, empresarial e outros entes.
8	Promover estudos, ações e políticas de desenvolvimento regional ligadas à convivência com o semiárido.
9	Assegurar prioridade absoluta para a aquisição de bens e serviços diretos do produtor local ou regional em igualdade de condições.
10	Estruturar o planejamento estratégico para mobilizar fundos de investimentos regionais de financiamento da união, estado e município em territórios.
11	Capacitar e estruturar equipes de projetistas municipais e territoriais em consonância com os PTDRS e as deliberações dos conselhos municipais e territoriais.
12	Garantir as articulações dos territórios rurais e da cidadania e das mesorregiões diferenciadas para a ação da PNDR nos territórios de baixa renda e baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, ampliando as agendas dos TCS para além da dimensão rural e buscando integrá-las as agendas estratégicas nas demais escalas em sua região.
13	Criar um conselho federal regional e estadual de articulação de políticas de desenvolvimento regional com participação paritária.
14	Envolver a população organizada nos processos de elaboração de projetos territoriais priorizando os potenciais e resolvendo demandas históricas.
15	Criar um fundo nacional de desenvolvimento regional.
16	Ampliar os recursos e dar continuidade as ações de construção de obras hídricas, objetivando a produção da agricultura familiar no semiárido.
17	Ampliar os recursos e dar continuidade as ações de construção de obras hídricas, objetivando a produção da agricultura familiar no semiárido.
18	Fortalecer os sistemas locais através das redes de ensino, pesquisa e inovação tecnológica, visando especialmente a inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável.
19	Apoiar as iniciativas voltadas para o fortalecimento do associativismo, cooperativismo e organização social.
20	Redefinir os papéis das vinculadas lidadas ao MI, bem como fortalecê-las (Sudene – Dnocs – Sudam - Codevasf).

	Maranhão
1	Garantir assistência técnica e extensão rural para todos os financiamentos concedidos pelos fundos constitucionais para agricultores familiares, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais, mini e pequenos produtores rurais e extrativistas.
2	Fortalecer modelos de governança rural para o desenvolvimento sustentável, com foco na erradicação das desigualdades regionais.
3	Criar carteiras de projetos de economia solidária com legislação diferenciada, para facilitar o acesso ao crédito.
4	Orientar a oferta de cursos de ensino profissional e tecnológico, em sintonia com os sistemas produtivos locais - regionais.
5	Fortalecer qualitativamente a educação básica e a educação profissional em todas suas etapas e modalidades.
6	Fomentar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias de produção e gestão para a agricultura e aquicultura familiar e o extrativismo.
7	Implementar atividades e tecnologias inovadoras e portadoras de futuro, considerando as potencialidades locais e a economia verde.
8	Aprimorar e implementar sistemas de informação e educação, como forma de participação da sociedade civil, referente a questão ambiental e das diversidades.
9	Aprimorar os critérios de concessões de financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, e em especial a exigência de contrapartida do beneficiário.
10	Vincular a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos.
11	Adotar abordagens de múltiplas escalas e territorial na implementação da PNDR, valorizando as potencialidades e/ou especificidades regionais e locais.
12	Fortalecer a gestão compartilhada no âmbito da PNDR, contemplando os processos de planejamento, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação numa perspectiva territorial.
13	Promover a redução das desigualdades regionais a partir da estruturação de uma rede de arranjos produtivos locais (APL).
14	Fomentar a criação e o fortalecimento de consórcios públicos, visando promover o desenvolvimento regional.
15	Promover o desenvolvimento de empreendimentos produtivos respeitando as potencialidades locais e regionais.
16	Implantar e implementar o zoneamento ecológico econômico.
17	Estabelecer mecanismos de convergência/sinergia dos processos de planejamento e execução entre os entes federativos e as ações da sociedade civil, a partir de uma concepção de territorialidade.
18	Garantir recursos para o desenvolvimento de recursos humanos em nível de pós-graduação (mestrado e doutorado).
19	Estimular o empreendedorismo e a inovação tecnológica direcionada para o microcrédito e garantia de mercado.
20	Orientar a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando a inclusão produtiva e o desenvolvimento social.

	Paraíba
1	Estabelecer políticas públicas com efetiva participação da sociedade civil dando prioridade a formação de agendas regionais voltadas a corrigir desigualdades;
2	Implementar atividades inovadoras, a partir da legislação existente, no sentido de alavancar os investimentos necessários ao desenvolvimento do Estado, através de parcerias público-privada;
3	Revitalizar e integrar os modais de transporte (ferroviário, rodoviário, aeroviário e portuário), de modo a possibilitar a inserção de todas as macrorregiões no processo de produção e consumo;
4	Educação para o desenvolvimento sustentável;
5	Promover o desenvolvimento de novos corredores logísticos que induzem novos eixos através da expansão da rede ferroviária transnordestina para integrar microrregiões do Sertão, Seridó, Cariri, Borborema, Zona da Mata, para o escoamento da produção de frutas, minérios, e outros produtos paraibanos;
6	Estimular e assessorar o poder público municipal para acesso aos créditos disponibilizados pelos fundos existentes;
7	Estruturar redes de APL's, buscando não somente as oportunidades e potencialidades já reveladas, mas também atividades inovadoras e portadoras de futuro, integrada aos vetores nacionais de desenvolvimento;
8	Fomentar a prática de desenvolvimento sustentável com incentivos e condições de crédito diferenciado para os empreendimentos locais;
9	Criar e/ou reforçar critérios de compras locais de bens e serviços como parâmetros para concessão de financiamento público em áreas e regiões da PNDR;
10	Orientar a rede de ensino profissionalizante, tecnológico e superior para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando consolidar e fortalecer os APL's;
11	Estruturar redes de arranjo produtivo local (APL), estimulando a economia verde, promovendo o adensamento e o enraizamento de empreendimentos industriais, agroindustriais e serviços, articulando-os às economias de base local;
12	Fortalecer a rede de serviços sociais de natureza essencial (educação, saúde, segurança e assistência social), de modo a possibilitar a manutenção da população no (ou próximo) seu habitat natural;
13	Fortalecimento das iniciativas locais de transparência públicas como: orçamentos participativos, portais de transparência, ouvidorias, etc;
14	Valorização do patrimônio histórico, cultural e ambiental;
15	Direcionar as parcerias público-privadas para integrar a função social do Estado voltada as pequenas e médias empresas;
16	Estimular a transição para o ensino de tempo integral e profissionalizante;
17	Integração da política de desenvolvimento territorial à política de desenvolvimento regional e de recursos hídricos;
18	Promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e otimização das oportunidades, respeitando as potencialidades locais e regionais;
19	Fomento e respaldo as organizações de base;
20	Estruturar serviços preventivos de saúde local que atuem prioritariamente na infância, adolescência e nos idosos.

	Pernambuco
1	Incorporar, com prioridade na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), as recomendações finais do projeto Nordeste Competitivo / Confederação Nacional das Indústrias (CNI) / Federações Estaduais, fortalecendo as infraestruturas: saneamento, coleta, tratamento e destinação final dos resíduos e transporte multimodal.
2	Garantir investimentos na área de educação, para o ensino fundamental, médio e técnico/profissionalizante, com ênfase na qualificação e na valorização de formadores.
3	Promover o desenvolvimento das comunidades rurais, com ofertas de serviços públicos essenciais, com ênfase na saúde ambiental, saneamento rural, transporte e fornecimento de uma matriz energética diversificada.
4	Promover amplo programa de capacitação e valorização de docentes, em todos os níveis, para formação profissional, em quantidade e qualidade requeridas pelo desenvolvimento.
5	Fomentar e fortalecer investimentos para estruturação de arranjos produtivos locais e desenvolvimento das vocações e potencialidades regionais.
6	Implementar programas de enfrentamento à desertificação e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, visando garantir, de forma sustentável, a capacidade produtiva das regiões.
7	Melhorar o atendimento médico e implantar a gestão hospitalar informatizada e integrada, em nível nacional.
8	Criar a rede de esgoto sanitário, melhorar a qualidade da água e incentivar a coleta seletiva do lixo.
9	Garantir a participação da sociedade civil nos espaços democráticos de governança na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
10	Priorizar o apoio aos programas de inovação da indústria, no sentido de viabilizar a articulação com os projetos estruturadores regionais.
11	Priorizar programas de inovação, para integrar projetos estruturadores, com capacitação de docentes, mão de obra qualificada e qualificação demandada pelo mercado.
12	Implementar ações para o desenvolvimento rural sustentável e solidário da agricultura familiar, e/ou patronal: ATER (assistência técnica extensão rural), produção, comercialização, armazenamento e outras políticas transversais.
13	Priorizar a região do semiárido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considerando a existência de regiões de baixa renda, baixo dinamismo e peculiaridades ambientais, como a ocorrência de áreas suscetíveis.
14	Fortalecer as instituições públicas de atuação regional para a implementação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
15	Priorizar as articulações dos territórios rurais das mesorregiões nas regiões de baixa renda, baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, fortalecendo as instituições representativas existentes.
16	Direcionar recursos dos programas federais para realização de diagnósticos e para o desenvolvimento tecnológico das diversas cadeias produtivas.
17	Criar novos mecanismos de incentivos fiscais federais, para compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional.
18	Promover o desenvolvimento econômico, levando em consideração os indicadores sociais (saúde, renda, educação e infraestrutura), com vistas à promoção da equidade e justiça social.
19	Universalizar as oportunidades de desenvolvimento, considerando a população historicamente excluída (mulheres, crianças/adolescentes, povos e comunidades tradicionais, idosos, entre outros).
20	Melhorar o ensino fundamental (aluno, escola e família) e incluir cursos técnicos adequados a cada região.

	Piauí
1	Territorializar o PPA federal e articulá-lo com os PPAs Estaduais e Municipais nas regiões programa da PNDR;
2	Direcionar os recursos para educação e capacitação profissional.
3	Implementar os processos de regularização fundiária e reforma agrária com vistas à mitigação das desigualdades regionais para a política da PNDR, oportunizando a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável.
4	Estruturar redes de APLs para o fortalecimento das Cadeias Produtivas.
5	Priorizar a aplicação dos recursos públicos para a educação nas regiões de índices de desenvolvimento humano mais baixos.
6	Promover sistematicamente a realização de audiências públicas, com maior participação da sociedade civil organizada.
7	Promover o desenvolvimento territorial rural com ênfase nos projetos da agricultura familiar.
8	Promover monitoramento e avaliação permanente dos estudos EIA/RIMA.
9	Fortalecer a gestão pública através de formação continuada dos gestores e agentes públicos.
10	Garantir os recursos federais necessários para custear a diferença entre o CAQI e o custo aluno/ano real nos Estados do Norte e Nordeste, bem como nas demais Regiões Elegíveis (Res) da PNDR.
11	Estruturar/criar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
12	Dar efetividade as políticas de regularização fundiária das comunidades tradicionais Quilombolas com vistas as diminuição das desigualdades regionais.
13	Criar um fundo proteção ao bioma caatinga brasileiro.
14	Criar mecanismos de estímulo à cultura e arte na educação básica.
15	Orientar a criação de programas de educação contextualizada, considerando as realidades regionais.
16	Fomentar as atividades e tecnologias inovadoras de todas as dimensões do desenvolvimento sustentável como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
17	Ampliar a assistência técnica e investir na formação agroecológica.
18	Fomentar a criação de Instituições Financeiras que visem apoiar o financiamento de pequenos micro-negócios com juros subsidiados.
19	Fomentar as iniciativas de articulação horizontal, priorizando os municípios de pequeno porte, com foco no desenvolvimento regional.
20	Fortalecer as instâncias de controle e participação social nos processos de elaboração e gestão dos PPAs estaduais e municipais.

	Rio Grande do Norte
1	Fortalecer e consolidar a educação básica pública, no sentido da qualidade do ensino e aprendizagem, criando mecanismos efetivos que garantam a universalização do ensino médio como também a manutenção do aluno.
2	Garantir a participação da sociedade civil nas três esferas do Governo na elaboração, implementação, execução, acompanhamento, avaliação e monitoramento do PNDR e congêneres nos Estados e Municípios.
3	Desenvolver a governança nas três esferas de Governo por meio de políticos que induzam a formação de pessoas, bem como, a qualificação dos atores sociais.
4	Promover o desenvolvimento produtivo a partir das oportunidades e potencialidades locais, bem como o fortalecimento das redes de APLs, e programas de incubação de empresas.
5	Estimular os Estados a construir instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras com fortalecimento da participação popular
6	Fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura familiar e desburocratização do crédito para o setor, com ênfase na produção alimentar.
7	Estimular governos estaduais e associações de municípios a definir e implementar planos, programas e projetos baseados em planejamento regional, aproveitando as estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar centros urbanos e áreas rurais articulados em cada subregião, por meio de consórcios municipais e agências de desenvolvimento regional com vistas à descentralização do desenvolvimento, a estruturação de redes de cidades e o aproveitamento de escalas na oferta de bens e serviços públicos.
8	Construir, no âmbito das CPs, um subconjunto de projetos específica de logística para a integração intra e inter-regional orientada pelos Planos Regionais de Desenvolvimento e em articulação com o PNLI, os Estudos Norte, Nordeste e Centro Oeste Competitivos apoiados pela CNI e a visão da Rede de Cidades Policêntrica no estudo do MPOG.
9	Aprimorar iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional, com especial atenção para as áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas pelos fundos constitucionais de financiamento.
10	Promover uma integração intra e inter-regional através de investimentos em logística que favoreçam a economia produtiva local.
11	Obter e encaminhar recursos para readequação e modernização diante da necessidade dos sistemas de transporte hidroviário, ferroviário, rodoviário e aeroviário.
12	Criar conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento regional.
13	Inserir no PAC uma linha de ação para apoio à infraestrutura complementar aos projetos estruturantes das CPs, inclusive para elaboração de projetos com contrapartidas negociadas com os estados, além de poderem contar com o esperado FNDR.
14	Orientar a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, promovendo a ciência, tecnologia e inovação visando especialmente a inclusão produtiva, o desenvolvimento social e ambiental das redes da PNDR.
15	Estimular a economia dos eixos culturais (folclore, danças, arte, música, espaços etc.) da base social local, utilizando seu potencial como dinamizador do crescimento do capital social humano.
16	Transformar todos os territórios rurais em cidadania, priorizando as articulações da cidadania (TCS) e das mesorregiões diferenciadas para a ação da PNDR nos territórios de baixa renda e baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, ampliando as agendas dos TCS para além da dimensão rural e buscando integrá-las com as agendas estratégicas nas demais escalas em sua Região.
17	Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das carteiras de projetos (CPS) e dos pactos de metas (PMS), principalmente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a estratégia nacional de ciência tecnologia e inovação, o Plano Nacional de Educação (PNE), o novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), em elaboração, a política de desenvolvimento sustentável do Brasil rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo (PNT).
18	Criar mecanismos efetivos de estímulos a pesquisa e desenvolvimento e inovação, de atração e promoção de empresas inovadoras no âmbito dos fundos de desenvolvimento e dos sistemas de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.
19	Orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a atender as necessidades e interesses das populações excluídas, e do campo.
20	Vincular a concessão de financiamentos públicos e privados de grandes projetos estruturantes às exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos (federal, estadual e municipal).

	Sergipe
1	Fortalecer a inovação aos APLs, favorecendo os sistemas locais de inovação, bem como as redes estaduais de extensão tecnológicas para as empresas.
2	Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das potencialidades locais e regionais.
3	Priorizar regiões com maior dificuldade na geração de emprego e renda.
4	Fomentar a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos.
5	Fortalecimento da educação empreendedora, considerando às vocações e potencialidades locais.
6	Melhoria do ensino-aprendizagem em todos os níveis educacionais.
7	Definir políticas de incorporação das áreas de baixo dinamismo ou estagnadas aos processos de desenvolvimento regional.
8	Priorizar a capacitação política do profissional em educação e dos gestores.
9	Estruturar redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) para fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas regionais selecionadas.
10	Viabilizar as iniciativas de financiamento de crédito e de outros serviços financeiros voltados para os agricultores familiares integrantes do agreste de Sergipe.
11	Estruturar o sistema nacional de desenvolvimento regional (SNDR) e o fundo nacional de desenvolvimento regional (FNDR) garantindo sua continuidade enquanto política de estado.
12	Aproveitar o momento do bônus demográfico para implementação do PNDR.
13	Construir instâncias de participação e controle social (núcleos, conselhos, fóruns) em nível municipal, estadual e federal
14	Implementar um sistema de monitoramento do financiamento rural, buscando eficiência, eficácia e efetividade na dimensão do PNDR.
15	Criar sistema de indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação da PNDR.
16	Promover o desenvolvimento de novos corredores logísticos que induzam novos eixos de desenvolvimento e novas centralidades econômicas nos territórios menos dinâmicos das regiões menos desenvolvidas.
17	Aprimorar os critérios de concessão de incentivos fiscais, no mesmo sentido definido para os fundos de financiamento, ou seja, adotando condicionalidades em função das formação e recursos humanos, etc.inovações tecnológicas, práticas de sustentabilidade,
18	Definir pactos de metas e se comprometer com os resultados em todas as esferas de governo e com a sociedade civil.
19	Divulgação do andamento dos processos (PNDR) tornando públicas e sempre atualizadas as informações sobre os conteúdos e diretrizes do PNDR através dos meios de comunicação.
20	Reestruturar a matriz curricular formal e profissionalizante no sentido de dar ênfase ao empreendedorismo.

APÊNDICE C

Lista de entrevistados na pesquisa de campo

1. Frederico Augusto de Araújo Cavalcanti – SUDENE - Coordenador Geral de Articulação e Acompanhamento de Políticas para o Desenvolvimento.
2. Danilo Raimundo Arruda – UFPB – Professor Substituto Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba.
3. Vitarque Lucas Paes Coelho – MI - Gestor de Projetos de Desenvolvimento Regional
4. Paulo Guimarães – Economista da Ceplan e Ex-Chefe do DENOR (Departamento Nordeste do BNDES)
5. Tania Bacelar de Araújo – UFPE/Ceplan
6. Marcio Pochmann – Unicamp – Professor livre docente
7. Fernando Aquino – CORECON-PE – Vice Presidente
8. Marcos Carvalho de Sant’ana – MI – Coordenador Geral de Programas Sub-regionais do Ministério da Integração
9. Amarildo Baesso – MI – Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional.
10. José André Freitas – AD/Diper –Diretor Estratégico da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco

ANEXO A

Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional - Sudeste

Rio de Janeiro – RJ, 24 de outubro de 2012.

A 1ª Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Sudeste, realizada na cidade do Rio de Janeiro – RJ, de 22 a 24 de outubro de 2012, reconhece a importância deste momento para a discussão do desenvolvimento regional e territorial brasileiro. É por consenso que o Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, deve manter e aprimorar a prática participativa na formulação e gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

Para macrorregião Sudeste, esse processo foi uma oportunidade pioneira e significativa, pois promoveu encontros e diálogos importantes entre os entes da federação e os diversos atores da sociedade. Cabe ressaltar que a macrorregião Sudeste, não obstante seus avanços e sua posição de vanguarda, apresenta complexas desigualdades intrarregionais e territoriais, com déficits de cidadania e áreas de fragilidade somente percebidas em escalas de observação específicas, sobretudo nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades.

Essas regiões, com todo seu dinamismo e discrepâncias, devem ser entendidas como oportunidades para a promoção do desenvolvimento com redução da pobreza e da desigualdade. As políticas de desenvolvimento regional e territorial precisam trabalhar ações integradas e transversais, dinamizando potencialidades e criando novas oportunidades, mais do que somente ações compensatórias.

Destaca-se que, dentro da macrorregião Sudeste, existem territórios vulneráveis com potencialidades que devem ser dinamizadas por meio da valorização da dignidade das pessoas e do trabalho, do fortalecimento da organização da sociedade, de estímulos adequados à atividade empresarial e da efetiva proteção e recuperação ambiental. A PNDR deve considerar os fatores internos e externos à região e ao território para a consecução de seus objetivos.

Reafirma-se que a PNDR deve ser construída e institucionalizada por meio da cooperação federativa, da integração das políticas públicas e da otimização dos recursos públicos e privados, visando proporcionar melhores serviços à sociedade.

Para isso, faz-se necessário um Sistema de Governança Democrática que, embasado no princípio da subsidiariedade, envolva a participação da sociedade, dos municípios e dos estados junto à União, nas definições estratégicas e operacionais da política nacional para o Sudeste, principalmente quanto às questões do financiamento do desenvolvimento regional e territorial. A macrorregião Sudeste entende que todos os entes da federação devem participar e ser atendidos pela PNDR. Nesse sentido, o Sistema de fomento, financiamento e incentivos econômicos ao desenvolvimento regional e territorial deve favorecer a coesão e a equidade socioeconômica do território.

A PNDR deve possuir critérios de elegibilidade capazes de considerar todas as dimensões socioeconômicas, culturais e ambientais, não se limitando apenas aos indicadores econômicos de grande escala. Tais critérios devem considerar a complexidade e as particularidades das macrorregiões e a existência de territórios fragilizados, sejam eles no interior, nas áreas rurais ou nas regiões metropolitanas.

Assim, a 1ª Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional –

Sudeste, por esta Carta, reafirma o COMPROMISSO da Constituição Federal de

1988 com a diminuição das desigualdades sociais, regionais e territoriais para que possamos constituir, com a inclusão de todos, uma sociedade livre, justa e solidária.

ANEXO B

Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional - Sul

Porto Alegre – RS, 26 de outubro de 2012.

Os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, reunidos na Conferência Macrorregional do Sul, nos dias 24, 25 e 26 de outubro de 2012, em Porto Alegre - RS, elaboraram a Carta da Região Sul, com o propósito de publicizar, na sua visão, os principais aspectos a serem observados na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em reconstrução.

A trajetória recente da PNDR constituiu um esforço importante de reformular a atuação do Estado brasileiro no enfrentamento das desigualdades inter e intrarregionais existentes no território nacional.

Para avançar na qualificação da PNDR é crucial que a mesma se constitua efetivamente numa política de Estado, garantindo a sua continuidade independentemente das decisões e prioridades dos diferentes governos. Neste sentido, a PNDR deve fortalecer a condição de política “nacional” capaz de alcançar áreas de todo o território, constituindo-se em instrumento fundamental para o seu ordenamento e gestão, num sistema de cooperação federativa e participação social.

Para isso, a PNDR, além de reduzir as desigualdades regionais, necessita atuar na dinamização de regiões estagnadas ou de baixo dinamismo, considerando, juntamente com outros indicadores, os fluxos migratórios negativos caracterizados por elevadas taxas de emigração. A política deve ainda atender as necessidades intrarregionais sem comprometer o desenvolvimento já alcançado por esses territórios.

Nesse contexto, o modelo de governança da PNDR deverá, de forma efetiva, incorporar a participação das organizações da sociedade civil, do setor produtivo e do Estado nos diferentes espaços e processos decisórios, compreendendo o planejamento, a gestão e a aplicação dos recursos, com os representantes dos segmentos sendo indicados por seus pares. A prática da governança deverá se dar por meio de conselhos de desenvolvimento, tanto na escala macro, meso ou microrregional, valorizando a diversidade territorial e as potencialidades locais e garantindo, inclusive, a representação e o reconhecimento das organizações das minorias e dos povos tradicionais.

Portanto, destaca-se a necessidade da construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SINDER) que tenha como objetivo promover o desenvolvimento em todo o território nacional, respeitando a diversidade cultural, econômica, social e ambiental de forma plural e participativa. Para tal, o SINDER deve fomentar o financiamento, a gestão e a criação de fundos e de outros instrumentos.

Desta forma, as Superintendências Regionais e os Fundos de Desenvolvimento regionais deverão integrar o SINDER, subordinados aos Conselhos Macrorregionais de Desenvolvimento. Na região Sul deve ser reconstituída a SUDESUL e criado o Fundo Regional de Desenvolvimento.

No processo de construção do desenvolvimento a educação desempenha papel primordial em sua qualificação. Ela integra princípios, valores e práticas que fundamentam possíveis mudanças na geração de um futuro sustentável em termos de integridade ambiental, viabilidade econômica e de uma sociedade justa apoiando o aperfeiçoamento das políticas nacionais e regionais, com perfil transversal e reflexos na melhoria da qualidade de vida. Esse desafio tem sido realizado pelas instituições educacionais em diferentes níveis e modalidades.

Nesse contexto, a região Sul tem se esforçado e destacado para cumprir suas metas no apoio ao desenvolvimento considerando o contínuo envolvimento no apoio às políticas de ciência, tecnologia e inovação, a educação científica e o fomento à pesquisa. Destaca-se o modelo de interiorização do ensino superior promovido historicamente pelas instituições públicas estaduais e municipais e instituições comunitárias e, recentemente, por instituições federais que impulsionaram diferentes setores da economia, além do aumento da qualidade de vida. Para tanto, as políticas públicas nacionais devem, cada vez mais, fomentar e fortalecer a rede estadual, municipal e comunitária de ensino superior.

Além disso, há a necessidade de que as políticas públicas nacionais contemplem mecanismos de estímulo e valorização das manifestações culturais e artísticas, considerando que estas, como patrimônio imaterial, são basilares no processo de desenvolvimento regional sustentável.

Por fim, essa herança histórica marcada pelos fatores educacionais e culturais contribuíram para gerar na região Sul exitosas experiências de cooperativismo, associativismo e empreendedorismo, proporcionando a geração de emprego, trabalho e renda, criando e revigorando toda cadeia de valor dos diferentes públicos envolvidos. Mais recentemente, tais experiências têm enfrentado sérios desafios, exigindo que a PNDR contribua para seu fortalecimento e consolidação.

ANEXO C

Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Centro-Oeste

Goiânia – GO, 14 de novembro de 2012.

A região Centro-Oeste caracteriza-se pela diversidade de sua população que reúne indígenas originários, em diversas etapas de aculturação; etnias de origem africana disseminadas na sociedade nacional ou isoladas em grupos remanescentes; etnias europeias e asiáticas provenientes da conquista e colonização do território ou de correntes migratórias posteriores.

Os processos históricos desde a constituição da capitania de São Paulo até a Marcha para o Oeste e as construções de Goiânia e Brasília, com suas decorrências, assim como a sucessão de ciclos econômicos, desde a mineração até a pecuária e agricultura extensivas, resultaram em uma concentração de terras e rendas, com consequente exclusão de vastos setores sociais.

A estrutura econômica da Região Centro-Oeste está fortemente assentada na atividade agropecuária, destacando-se como a principal região agrícola do país, articulada com o mercado global de produção através da exportação de commodities, muito dependente das flutuações do mercado externo sem nenhuma estratégia de articulação, sobretudo em âmbito da economia da região. Por sua vez, apresenta uma incipiente atividade industrial, respondendo por menos de 4% do Valor da Transformação Industrial (VTI) brasileiro.

O modelo agrário e o baixo grau de industrialização concorrem, por sua vez, para a existência de uma precária rede de cidades caracterizada pela macrocefalia urbana representada pelo eixo Brasília-Anápolis-Goiânia (BAG), com cerca de 40% da população urbana regional, decorrente da instalação da Capital da República no Planalto Central e pelo reduzido número de cidades de médio porte.

Esta base econômica pouco diversificada concorre também para uma estrutura social perversa, marcada pela forte desigualdade na distribuição social da renda. Esta má distribuição se expressa, ainda, em termos espaciais, nela coabitando regiões de renda elevada e dinâmicas, como, por exemplo, o eixo BAG, o Sul Goiano, o Centro-Norte Mato-grossense e as capitais de MT e MS com regiões economicamente deprimidas e estagnadas, como o Entorno do DF, o Nordeste Goiano, o Vale do Araguaia Mato-grossense e o Centro-Norte Sul Mato-grossense.

É essencial o estabelecimento de uma política urbana que contemple uma rede equilibrada de cidades para suporte do desenvolvimento da região. Esta rede deve considerar o complexo urbano do Planalto Central, de importância nacional, mas que, na região, configura um desequilíbrio acentuado. Esta rede deveria atingir as pequenas cidades de suporte à atividade rural assim como as áreas ocupadas por indígenas e quilombolas.

A região Centro-Oeste, pela posição geográfica, desponta como promotora de atividades integradoras dos outros espaços territoriais sul-americanos. Fazem-se necessárias políticas territoriais, sociais, econômicas, segurança, ciência e tecnologia, na faixa de fronteira, criando condições de desenvolvimento dessas regiões com atividades produtivas diversificadas.

O Centro-Oeste com biomas diferenciados (cerrado, pantanal e floresta amazônica) tem na sua biodiversidade bases das riquezas da região que devem ser protegidos e valorizados, visando sustentabilidade de seus povos, das gerações futuras e, assim como, dos ipês, pequis, tuiuiús, lobos-guará, onça pintada, gavião, urubus-rei... Destaca-se como importante berço de águas do Brasil, abastecendo grandes bacias hidrográficas como o Araguaia-Tocantins, Paraná, Paraguai, Xingu, Tapajós (Teles Pires e Juruena), Guaporé e o aquífero Guarani.

A escala do agronegócio baseada na exploração dos recursos naturais do Centro-Oeste requer a imediata implementação do Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) como mecanismo de

proteção ambiental e uso racional dos atuais sistemas e que promova e influencie novos modos de produção sustentáveis.

O bom desempenho da economia da região demanda a ampliação dos investimentos de infraestrutura e logística que incorporem novas áreas, diversificando a matriz econômica. As políticas de desenvolvimento regional devem utilizar-se de incentivos econômicos para promover a convergência de projetos estruturantes com os de desenvolvimento local.

O Centro-Oeste demanda redirecionamento no modelo de desenvolvimento, que estabeleça critérios de valorização das economias regionais, de modo a estimular os setores da agricultura familiar, agronegócio, agroextrativismo, comércio, indústria e serviços por ações de ciência, tecnologia e inovação.

Faz-se necessário o desenvolvimento de políticas de educação, saúde, segurança, cultura, lazer e promoção social, com o estabelecimento de polos de educação e pesquisas voltadas para inclusão social e produtiva. Deve-se também observar as peculiaridades da população local, suas culturas e tradições.

Deve se reconhecer a existência de regiões menos desenvolvidas, dando aos povos que ali vivem acesso às políticas públicas desenvolvidas e adequadas as suas condições de vida e cultura. Com isso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) deverá realizar uma política de desenvolvimento observando as potencialidades dessas regiões e sua população, valorizando-os, oportunizando diferentes atividades econômicas trabalhadas de maneira socialmente viáveis e dinamizando as regiões mais estagnadas.

Em relação aos instrumentos de financiamento, devem ser destinados aos diferentes programas e projetos para fomento de investimentos produtivos e ao atendimento das demandas sociais. Esses financiamentos devem contemplar distintas modalidades e adotar critérios condizentes com as estratégias de desenvolvimento regional.

Recomendamos a criação do Banco de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste que adote políticas voltadas para as pequenas e médias empresas, agricultura familiar e micros empreendedores. Nesse sentido, entendemos que o fomento a incentivos econômicos ao desenvolvimento regional e territorial deve favorecer a coesão e a equidade socioeconômica do território.

A PNDR prevê a seleção das regiões que serão beneficiadas por seus instrumentos de desenvolvimento regional com base em sua tipologia, a qual deverá ser mais bem aprimorada, uma vez que vai classificar as regiões como elegíveis ou não elegíveis. A metodologia, portanto, não é neutra ou imparcial, tendo uma enorme implicação política.

É necessário ampliar esta discussão, incorporar nela as distintas esferas do governo federal, os governos estaduais e distrital, as representações dos governos municipais e os distintos segmentos da sociedade (organizações sociais, empresariais e acadêmicas).

Propomos a constituição, na Conferência Nacional, de um grupo de trabalho técnico para elaborar a tipologia, amplo o suficiente para retratar a diversidade social e territorial brasileira e que agregue o caráter participativo e democrático à PNDR.

Um dos principais entraves para a incorporação da Política Regional na agenda dos governos é a ausência de instrumentos de governança capazes de estabelecer uma relação de corresponsabilidade, cooperação e gestão participativa na formulação de planos e programas e na definição dos projetos prioritários para a região Centro-Oeste de forma a garantir uma institucionalidade que transcenda os interesses paroquiais e prime pelas ações convergentes na política e eficazes para a sociedade.

A criação de um Conselho de Desenvolvimento Regional, com caráter deliberativo, viabilizará a sistematização e regulamentação das políticas regionais das unidades federadas e permitirá a formulação de diretrizes técnicas para a qualificação dos processos de gestão dos instrumentos. Servirá também para definir competências para o monitoramento e avaliação da implementação e dos resultados da PNDR por meio da construção de indicadores apropriados aos propósitos e expectativas da sociedade centro-oestina.

Ademais, o Conselho de Desenvolvimento Regional suprirá a falta de instrumentos de governança e se constituirá em um espaço de negociação para reforçar o princípio federativo, que alicerça as relações dos entes federados e que reconheça e estimule as novas institucionalidades que perpassam as peculiaridades de sub-regiões, territórios e suas populações, que não respeitam e não se conformam dentro dos limites espaciais estabelecidos pelos processos políticos e jurídicos formais.

... que a importância de uma coisa não se mede com fita métrica nem com
balanças nem com barômetros...

Que a importância de uma coisa há que ser medida pelo encantamento que a coisa produza em nós. (Manoel de Barros)

O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada. Caminhando e semeando, no fim terás o que colher. (Cora Coralina)

ANEXO D

Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Norte

Belém – PA, 31 de outubro de 2012.

As representações governamentais, empresariais, da sociedade civil organizada e instituições de ensino e pesquisa reunidas na I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Norte, oriundas dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, apresentam os seguintes posicionamentos:

Não há país desenvolvido se persistem desigualdades intra e inter-regionais. Sendo a Amazônia estratégica para os brasileiros e para a humanidade, deve ser vista como fronteira do desenvolvimento sustentável, forma de viver e produzir que marca sua identidade.

Para sua viabilização devem ser estimuladas as atividades econômicas que não degradem a fauna e flora, tampouco o modo de vida das populações locais. Aquelas atividades que causem impactos/danos significativos devem ser desestimuladas ou rigorosamente controladas.

O respeito à região, à sua sociodiversidade cultural e ambiental somente ocorre se valorizada e assegurada a plena e efetiva participação dos movimentos sociais, sociedade civil organizada, comunidades tradicionais, povos, nações indígenas nos ciclos decisores e formuladores das políticas e dos grandes projetos de investimentos. É preciso que os amazônidas sejam atores e protagonistas de seu futuro. Por isso, a Educação Popular deve ser implementada como forma de fortalecer a organização social, possibilitando a permanente e racional reivindicação dos direitos sociais.

Fortalecer o associativismo, cooperativismo e a economia solidária, promovendo a construção de novos modelos de economia, possibilitará a inclusão e emancipação dos pequenos, além de fortalecer a agricultura familiar como atividade geradora de riqueza, sustentabilidade ambiental e equilíbrio social.

A PNDR deve priorizar as dignas condições humanas, onde a educação básica, a saúde, segurança alimentar e nutricional de qualidade sejam direitos fundamentais e inalienáveis. É preciso tornar residual os índices de analfabetismo, elevando a qualidade de vida das atuais e futuras gerações.

O foco no capital humano e social tornará a Amazônia berço do desenvolvimento de novas tecnologias e, para tanto, faz-se necessária a ampliação dos investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação. É imprescindível a adoção de uma Política específica de incentivos à formação, atração e fixação de pesquisadores, tendo como meta, nos próximos 10 anos, formar, atrair e fixar pelo menos 10 mil doutores.

A proteção da natureza não pode ser fator de desvantagem econômica, portanto a manutenção da floresta em pé deve garantir aos seus proprietários e usuários rendimentos oriundos de mecanismos de compensação ou pagamento de serviços ambientais. É imperativo estabelecer melhor remuneração das compensações pelo uso sustentável dos recursos naturais, especialmente os hídricos utilizados pelas usinas hidrelétricas.

No âmbito da produção de energia, a região Norte é dotada de grande potencial de energias renováveis, notadamente a hidrelétrica com custos significativamente menores em relação a outras regiões já exploradas e com impactos ambientais reduzidos diante das novas tecnologias disponíveis, constituindo-se em grande exportadora de energia, que alicerça as metas de desenvolvimento nacional, é inadmissível que os amazônidas paguem as tarifas mais caras do país.

O impacto dos grandes projetos ainda não foi entendido por grande parte dos tomadores de decisão. A exploração mineral para exportação e mesmo a profusão da atividade garimpeira exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de concessão e controle. Os interesses das populações locais e das tradicionais, como os povos indígenas requerem a conservação de seus territórios para as gerações futuras, bem como a instituição de um Fundo Regional de Desenvolvimento Social com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios causados pelos grandes projetos implantados na Amazônia.

A superação dos problemas fundiários e ambientais requer uma verdadeira integração interinstitucional, em que os órgãos das esferas Federal, estaduais e municipais consigam resolver as demandas da população e dos empreendedores para proporcionar uma regularização fundiária plena. É fundamental a uniformização da base cartográfica “oficial”, de modo que as demarcações das grandes áreas sejam inequívocas, da mesma forma, enfrentar a problemática, por meio de auditoria, da ocupação desordenada das terras devolutas da União.

O atendimento das demandas significa trabalhar o ordenamento do uso do território, tendo como referência a metodologia do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), como ferramenta efetiva de planejamento e implantação de empreendimentos, e ainda considerar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Para a região Norte, o investimento em infraestrutura tem sido reconhecido como um dos principais mecanismos para a promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, compreendendo hidrovias, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. A busca da integração de todos os modais entre si e com toda a malha nacional reduzirá o isolamento, com aproveitamento das potencialidades de cada um, consistindo no grande diferencial na economia brasileira, contemplando a ampliação e a modernização da mobilidade fluvial interligando os APLs e as cadeias produtivas. Na mesma linha, a velocidade e a segurança na comunicação de voz e dados é essencial para atrair e reter investimentos em uma região de dimensões continentais.

As cidades da região Norte são muito pequenas ou muito grandes para que a implantação dos equipamentos públicos seja viável, dessa forma a degradação ambiental (poluição/contaminação) é sentida diretamente pelos moradores das áreas periféricas, onde não há geração de emprego e renda nem compensações ambientais.

As soluções para melhorar a qualidade de vida da população amazônica devem abranger/priorizar a recuperação das cidades e exigem investimentos em moradia, saneamento básico, água tratada, mobilidade e infraestrutura urbana.

A integração e adensamento das relações socioeconômicas intrarregionais com os estados e países fronteiriços requer a inclusão produtiva mediante a criação de ambiente favorável à realização de negócios com agregação de tecnologia e integração das cadeias produtivas. Para tanto é indispensável o fortalecimento das instituições de desenvolvimento regional da Amazônia e também das agências reguladoras.

Essa integração deverá ser fortalecida por meio de incentivos tributários com isenção ou suspensão do IPI, igualando as condições de produtos de origem externa à Amazônia. Bem como permitir a efetiva utilização dos créditos tributários das empresas exportadoras e, ainda, a transparência na compensação aos estados pela desoneração do ICMS (Lei Kandir). Os municípios ou estados que protegem os ecossistemas devem receber compensação fiscal, espelhada na proposta para que o Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou Municípios (FPM) sejam “verdes/sustentáveis”.

A Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Norte manifesta a sua firme vontade de que sejam acolhidas as premissas aqui evocadas para sairmos efetivamente do discurso para a ação na busca do desenvolvimento regional.

ANEXO E

Carta da I Conferência Macrorregional de Desenvolvimento Regional – Nordeste

Salvador – BA, 8 de novembro de 2012.

No Brasil, o século XXI assiste a um benéfico processo de melhoria na distribuição de renda pessoal, fortemente baseado em programas de transferência de renda e na expansão do nível de emprego, em particular o formal, acompanhado pela elevação no salário mínimo. Tal processo, fortalecido por uma extraordinária ampliação no acesso ao crédito, permitiu ao Nordeste ser o principal beneficiário da recuperação do crescimento da economia brasileira. A esta expansão na capacidade de consumo, foram agregados os efeitos de um conjunto de investimentos estruturadores em subespaços da região Nordeste, o que descortinou oportunidades de investimentos aderentes às estratégias empresariais em escala nacional e global. Viabiliza-se, assim, a formulação de uma política regional capaz de articular ações e projetos específicos e potencializar impactos locais e sistêmicos com vistas a conduzir o peso econômico da região para níveis compatíveis com seu peso demográfico, o que ainda não se observa nas estatísticas econômicas da região. Observa-se, entretanto, que o recente desenvolvimento nordestino exibe padrões de desigualdade entre estados e sub-regiões que reproduzem, intrarregionalmente, o padrão de desigualdade inter-regional.

A grande fragmentação territorial em municípios agravou os problemas de articulação e coordenação de soluções para questões de amplitude micro e até mesmo regional, ampliados pela deficiência crônica nas capacidades administrativas em refletir, formular e implementar ações efetivas em benefício da população, dependendo-se ainda, para garantir a sobrevivência de muitos municípios, das transferências da União e dos estados.

A convivência com o semiárido permanece uma bandeira regional, não limitada à questão hídrica, mas acrescida da complexidade de reconhecer a diversidade de biomas presentes na região. Outras bandeiras pautam o desenvolvimento regional, como a inclusão socioproductiva dos povos e comunidades tradicionais. Assim, persiste como desafio a ser solucionado o não aproveitamento adequado das pesquisas já disponíveis sobre a questão do desenvolvimento sustentável da região, o que ilustra uma profunda desarticulação ainda persistente entre o setor produtivo, governos e as instituições de ensino, pesquisa e extensão da região.

Frente a este diagnóstico, um conjunto de circunstâncias conjunturais e de fenômenos estruturais abre uma janela de oportunidades para o rompimento de um circuito de causação circular cumulativa que tem aprisionado secularmente a região no atraso econômico e na injustiça social.

A Conferência Macrorregional do Nordeste considera que uma política de Estado para ter eficiência, eficácia e efetividade necessita estar politicamente comprometida e enraizada no território, o que significa refletir os valores, desafios, interesses e diversidade dos atores e realidades presentes na região. A sociedade nordestina, aqui representada por suas diversas instituições sociais, políticas e econômicas, posiciona-se pela defesa de um compromisso nacional com a definitiva solução da questão regional brasileira.

Os grandes eixos estruturadores do desenvolvimento nacional, atualmente vislumbrados, e os recentes investimentos estruturadores em implantação ou anunciados, não contemplam a superação, em prazo política e socialmente aceitável, das estruturas que reproduzem a desigualdade regional em larga escala, apontando para o risco concreto de reprodução de seus efeitos em escala intrarregional e estadual. Constata-se que, para eliminar as desigualdades regionais, exige-se a definição explícita e factível de critérios de redistribuição territorial das

atividades estruturantes do desenvolvimento de longo prazo, definidas nos Planos de Desenvolvimento Nacional, em particular no Plano Brasil Maior, e em especial para as atividades portadoras de futuro, as quais contêm os vetores de transformação estrutural que conduzem à chamada Sociedade do Conhecimento.

Não é admissível que a nova geração, nascida no recente período de expansão regional, não encontre, em sua idade adulta, um quadro econômico e social correspondente a suas aspirações de bem-estar, progresso material e humano. O compromisso nacional, hoje, é com esta geração nascida no século XXI, a qual usufruirá do sucesso ou nos cobrará o fracasso político de nosso projeto de nação, a exemplo do drama europeu contemporâneo trazido à tona pela crise econômica global.

Toma-se o Nordeste como caso emblemático, mas não exclusivo, de território objeto deste compromisso político brasileiro. Considera-se que não haverá desenvolvimento nacional sem a resolução da questão nordestina, mas esta não logrará êxito se for empreendida transferindo ou agravando as mazelas da desigualdade para outras regiões. Não são os ganhos do desenvolvimento concentrador e incompatível com a sustentabilidade socioambiental que aspiramos replicar, mas sim o rompimento deste padrão. É a superação da desigualdade regional, enquanto questão de fundo secular do modelo de desenvolvimento brasileiro, que se considera como o cerne do desafio de nosso projeto de nação.

As bases para um novo modelo de desenvolvimento

Os progressos recentes anteriormente destacados não superam nem resolvem a questão estrutural da desigualdade regional. Um novo modelo deve buscar a inclusão social e sustentável como decisão política de respeito à diversidade cultural, ao meio ambiente e à justiça social. Dívidas sociais históricas na universalização do acesso aos serviços de saúde, ao saneamento ambiental e à qualidade da educação básica, técnica e tecnológica, associadas a fatores estruturais de inclusão socioproductiva urbana e rural, como água, energia, transporte e acesso à terra, configuram uma agenda que prende a região ao século XX e limitam suas potencialidades no novo século.

O novo modelo deve promover o desenvolvimento nacional e regional harmônico, em meio à reconhecida e respeitada diversidade territorial, exigindo enraizamento e capilaridade na dimensão local, permitindo à diversidade produtiva, cultural e social as oportunidades para seu desenvolvimento. Ele deve produzir diversidade organizacional e estrutural, sem prejuízo dos ganhos de eficiência que a emergência de padrões de especialização produtiva propicia, mas evitando reproduzir em escala intrarregional os padrões de geração de desigualdades que marcam a história brasileira. Garante-se, assim, o espaço para a diversidade e inclusão produtiva balanceada entre grandes, médias e pequenas empresas, agronegócios e agricultura familiar, economia criativa, cooperativas, iniciativas coletivas da economia solidária e outras organizações socioproductivas de base comunitária, articuladas em redes – de empresas e de cidades – e arranjos produtivos locais de diversificadas formas, estruturas e objetivos, permitindo diversos modos de geração e apropriação de renda e riqueza, e viabilizando forças contra-hegemônicas aos processos concentradores e geradores de desigualdades que resultam da operação livre das estruturas e mecanismos de mercado.

A política de desenvolvimento requerida deve eleger educação, ciência, tecnologia, inovação e empreendedorismo como base fundamental deste processo, exigindo a ação integrada do setor público: Instituições de Ensino Superior (IES), secretarias municipais e estaduais, agências federais, bancos públicos e empresas estatais que planejam e executam as políticas promotoras do desenvolvimento. Esta política pressupõe a capacidade de aprendizado inovativo local, permitindo aos diversos atores dos sistemas produtivos (empresas, cooperativas, universidades, instituições de extensão tecnológica etc.) o esforço cooperativo e solidário para

a aceleração e adensamento da geração e apropriação dos conhecimentos e habilidades requeridas ao processo inovativo, bem como dos seus resultados.

Desafios da Política Regional

Neste cenário, a nova política de desenvolvimento regional deve enfrentar desafios de três ordens: 1) em nível sistêmico, consolidar os pilares do processo nacional de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, considerando o enfrentamento do processo de desertificação e das mudanças climáticas; 2) em nível macroeconômico, reforçar a opção pela estratégia de crescimento orientada pelo fortalecimento do setor produtivo pela agregação de valor, evitando decididamente a armadilha de um modelo baseado na tríade primarização – exportação – financeirização, a qual fragiliza a economia, exclui territórios e populações do desenvolvimento e subordina a soberania nacional; 3) em nível estrutural, promover a integração inter-regional das infraestruturas logísticas, de comunicações e energia – em especial as renováveis –, de forma a constituir um vetor de integração do desenvolvimento regional aos eixos de integração continental.

Para a superação destes desafios propõe-se a construção, com uma abordagem territorial, de um planejamento de larga envergadura, em escala e escopo, organizado na forma de: a) programas estruturantes, de natureza transversal e integradora dos microterritórios – especialmente os que representam "vazios" de políticas e produção - e da região ao país e ao continente, de forma a superar as fragilidades educacionais, científico-tecnológicas, financeiras, logísticas, tributárias e ambientais; b) projetos de natureza sistêmica que solucionem deficiências crônicas da região na formação técnica de planejadores e gestores públicos e; c) no desenho de instrumentos, fóruns e mecanismos de acompanhamento e avaliação permanente, observados destaques estratégicos, frutos de ampla discussão e validação junto a sociedade civil - organizações sociais, representação de classes, setores público e privado.

Por uma nova governança da política regional

A urgente inovação organizacional e institucional como necessidade lógica da nova governança da política regional para o desenvolvimento deve considerar a participação organizada de amplos segmentos da sociedade civil, compreendendo desde a organização e coordenação supraministerial e interinstitucional, em instância de elevado status político, legal e orçamentário- financeiro, com a criação de novos mecanismos de financiamento e fortalecimento dos atuais fundos de desenvolvimento regional, com capacidade para construir articuladamente políticas mais abrangentes, alcançando em nível operacional processos decisórios que exijam grande capilaridade, em escalas municipais e das suas subdivisões.

Neste sentido, a transparência da gestão pública deve ser aperfeiçoada, desde a definição das prioridades nos instrumentos de planejamento, sua concepção, execução e avaliação, até a discussão do papel e da estruturação adequada dos organismos de planejamento regional existentes, a exemplo das autarquias vinculadas ao Ministério da Integração interagindo com as agências estaduais e municipais. Assim, a Conferência Macrorregional do Nordeste recomenda a regulamentação deste fórum político e consultivo, com papel adicional de acompanhamento e avaliação da execução da nova política de desenvolvimento regional, com seus integrantes recebendo a delegação legal para suas atividades até a próxima Conferência.

O desenvolvimento com qualidade social deve tomar como referência a produção sustentável, a integração solidária e a garantia dos direitos humanos que refletem o ser humano que há em cada nordestino.

ANEXO F

CARTA DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Brasília, 22 de Março de 2013

Unidade na Diversidade

A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – CNDR, realizada em Brasília de 19 a 22 de março de 2013, se constituiu em um marco fundamental no processo de construção democrática, resultante de ampla participação da sociedade brasileira por meio de delegados e delegadas representantes dos 26 estados e distrito federal. Estabelece Princípios e Diretrizes para a construção e implantação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, como Política de Estado, voltada à promoção do desenvolvimento nacional para a redução das desigualdades socioeconômicas em escala macrorregional e intrarregional.

A I CNDR propõe a redistribuição territorial das atividades estruturantes do desenvolvimento, em suas múltiplas escalas, propiciando o atendimento do conjunto dos entes federativos. Propõe também a incorporação da dimensão territorial nas políticas públicas nacionais e sua efetiva articulação intersetorial com base nas características de cada território.

A nova PNDR deve propiciar a coesão e a equidade socioeconômica do território nacional, para tal, definindo critérios de elegibilidade que estabeleçam os territórios prioritários em cada escala. Esses critérios não podem ser restritos aos indicadores econômicos, devendo incorporar as dimensões sociais, culturais e ambientais, considerando a complexidade e a diversidade das regiões e a existência de territórios socialmente fragilizados.

É necessário ampliar a discussão sobre a construção dos critérios de elegibilidade e indicadores, incorporando as três esferas públicas: governo federal, os governos estaduais e distrital, e representações dos governos municipais, e os diversos segmentos da sociedade civil, tais como os movimentos sociais, as organizações empresariais e dos trabalhadores e as instituições acadêmicas.

A universalização dos direitos sociais, constitucionalmente, garantidos à população brasileira é, em si mesmo, um importante vetor de desenvolvimento regional. Nessa linha, é necessário reforçar as políticas sociais básicas em articulação com a PNDR.

Educação em todos os níveis e modalidades, juntamente com os investimentos em Ciência, Arte, Tecnologia e Inovação constitui outro vetor fundamental para o desenvolvimento regional. Destaca-se a necessidade de interiorização e desconcentração da oferta de ensino técnico e superior, bem como do Sistema Nacional de C,T&I.

A nova PNDR deve contribuir para o modelo de desenvolvimento que estimule a diversificação da estrutura produtiva e promova a sustentabilidade social, cultural e ambiental, optando por uma estratégia de crescimento com agregação de valor e fortalecimento do setor produtivo, com apoio a arranjos produtivos locais, à agricultura familiar, a agricultura orgânica e agroecológica e à economia solidária, assegurando a assistência técnica. É preciso resolver os problemas da reforma agrária e regularização fundiária, incluindo a questão das terras devolutas da União, dos atingidos por barragens, da demarcação das terras indígenas e de comunidades quilombolas. Os biomas brasileiros devem ser vistos como fronteiras ao desenvolvimento sustentável, forma de viver e produzir, que marcam as suas identidades.

O investimento em infraestrutura deve contribuir para a redução das desigualdades regionais, sendo relevante propor a distribuição dos investimentos no território, assim como é necessário o fortalecimento de uma rede de cidades que apoie a desconcentração da atividade

econômica e populacional, e enfrente os problemas encontrados nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos.

A PNDR deve apoiar a cooperação horizontal e vertical entre os entes federativos, incluindo os consórcios intermunicipais e comitês de bacias hidrográficas e instâncias de gestão metropolitana. Há urgente necessidade de gerar capacitação nos municípios para executar políticas e acessar recursos federais e criar mecanismos de apoio adaptados às diferentes condições e desafios dos municípios.

A característica continental do Brasil, que faz fronteira com dez países, exige que encaremos o processo de integração sul-americana como outro vetor da PNDR. A integração cultural, social, ambiental, política, econômica, produtiva, comercial e de infraestrutura oferece amplas oportunidades para os países vizinhos e para o Brasil, e em especial para os Estados e regiões fronteiriças. A I CNDR aponta como necessário um novo Pacto Federativo que reverta à tendência de concentração de investimentos e propicie o enraizamento das condições locais de competitividade.

Torna-se necessária a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR, capaz de garantir a implementação dos objetivos da PNDR.

A PNDR deve estabelecer uma relação de corresponsabilidade, cooperação e gestão participativa na formulação de planos e programas e na definição dos projetos prioritários para a Nação, de forma a garantir uma institucionalidade que transcenda os interesses fragmentados e prime pelas ações convergentes. O modelo de governança da PNDR deverá incorporar a participação efetiva das organizações da sociedade civil e dos entes federativos nos diversos espaços e processos decisórios, compreendendo o planejamento, a gestão, aplicação dos recursos e avaliação permanente dos resultados, com os representantes dos segmentos eleitos por seus pares.

É necessária a construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional – SNDR, embasado no princípio da subsidiariedade, o qual será responsável por implementar a PNDR.

O SNDR deve contemplar a constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, bem como a constituição de conselhos subnacionais de desenvolvimento regional, com caráter consultivo e deliberativo, que se constituirão em espaços de negociação que garantam a representação e o reconhecimento das organizações das minorias e dos povos tradicionais.

É necessária a definição e o fortalecimento de instâncias administrativas e executivas em todas as regiões do País, vinculadas ao SNDR, contendo elementos de transparência, participação e controle social.

A I CNDR reconhece e recomenda a instituição de instâncias de controle social, de caráter político e consultivo, visando acompanhar e avaliar a execução da nova Política de Desenvolvimento Regional.

Finalmente, a I CNDR aponta para uma nova perspectiva de promover o desenvolvimento regional com a soma de esforços dos diversos agentes políticos, sociais e produtivos, nas diversas etapas do processo de construção e implementação da PNDR.

A I CNDR manifesta a sua firme vontade de que sejam acolhidas as premissas aqui evocadas e reafirma, com a PNDR, o compromisso da Constituição Federal de 1988 com a diminuição das desigualdades sociais, regionais e territoriais para que possamos construir, com a inclusão de todos, uma sociedade livre, democrática, justa e solidária.