



**Secretaria de Assuntos Estratégicos  
Presidência da República**

**O DESENVOLVIMENTO DO  
NORDESTE  
COMO PROJETO NACIONAL**

*Um esboço*

Roberto Mangabeira Unger

Brasília, maio de 2009.

# SUMÁRIO

PARTE I – O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE COMO PROJETO NACIONAL	4
OBJETIVOS DA INICIATIVA E DESTE DOCUMENTO	5
PREMISSAS DA INICIATIVA	6
PRIMEIRA DIRETRIZ: DAR MEIOS E OPORTUNIDADES AO EMPREENDEDORISMO EMERGENTE, TANTO NA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO NA POLÍTICA AGRÍCOLA	12
A política industrial .....	12
Agricultura irrigada e agricultura de sequeiro.....	14
SEGUNDA DIRETRIZ: CAPACITAR OS NORDESTINOS, PROVIDENCIAR UM CHOQUE DE CIÊNCIA E DE TECNOLOGIA NO NORDESTE, DAR MEIOS E OPORTUNIDADES À INVENTIVIDADE TECNOLÓGICA POPULAR	17
TERCEIRA DIRETRIZ: UNIFICAR O NORDESTE FISICAMENTE	21
QUARTA DIRETRIZ: REPENSAR E REORIENTAR O PAPEL DOS GRANDES PROJETOS INDÚSTRIAS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	23
PRÓXIMOS PASSOS: INICIATIVAS CAPAZES DE DESLANCHAR UMA DINÂMICA	24
PARTE II – PRÓXIMOS PASSOS – PROPOSTAS ANEXAS	28
PRIMEIRA DIRETRIZ: POLÍTICA INDUSTRIAL DE INCLUSÃO E POLÍTICA AGRÍCOLA	29
Política industrial de inclusão.....	29
Introdução .....	29
Política Industrial com foco nas MPEs .....	30
Perspectiva regional.....	31

Proposta 1 .....	32
Proposta 2 .....	34
Política agrícola – sequeiro e irrigada .....	35
Sequeiro .....	35
Proposta .....	36
Irrigada.....	37
Proposta .....	39
SEGUNDA DIRETRIZ: EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	41
Educação na Região Nordeste do Brasil .....	41
Introdução .....	41
Proposta 1 .....	42
Proposta 2 .....	43
Ciência, tecnologia e inovação na Região Nordeste do Brasil .....	45
Introdução .....	45
Proposta .....	47
Políticas de renda e oportunidades .....	47
Introdução .....	47
Proposta .....	49
O Gestor Social.....	50
TERCEIRA DIRETRIZ: GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA	53
Introdução .....	53
Proposta 1: .....	54
Proposta 2: .....	56
QUARTA DIRETRIZ: GRANDES PROJETOS INDUSTRIAIS E SUAS CONEXÕES COM AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS	58
Introdução .....	58
Proposta .....	59

**PARTE I –  
O DESENVOLVIMENTO DO  
NORDESTE COMO PROJETO  
NACIONAL**

## **OBJETIVOS DA INICIATIVA E DESTE DOCUMENTO**

Destina-se este esboço a subsidiar uma iniciativa em prol do desenvolvimento do Nordeste, concebido como projeto nacional. São três os objetivos desta iniciativa.

O primeiro objetivo é contribuir para a construção de um ideário abrangente e duradouro. Um ideário que defina o desenvolvimento do Nordeste como expressão regional de causa nacional: a construção de um modelo de desenvolvimento que transforme a ampliação de oportunidades para aprender, trabalhar e produzir no motor do crescimento e que, com isso, ancore o social na maneira de organizar o econômico; afirme a primazia dos interesses do trabalho e da produção; seja, ao mesmo tempo, sustentável e incluyente; converta desvantagens aparentes em vantagens reais; mobilize os recursos, sobretudo humanos, sociais e culturais do Nordeste, em proveito de um caminho que todo o país poderá seguir, com as variações exigidas pelas circunstâncias de cada região; e, de tal maneira, faça da originalidade do Nordeste oportunidade para o Brasil.

Para ser formulado como linha de frente de uma estratégia de desenvolvimento nacional, o Projeto Nordeste precisa ser construído como projeto de Estado, não apenas como plano do governo do momento. Uma das implicações desta inspiração é construir este projeto coletivamente, de baixo para cima, não apenas de cima para baixo, e à luz daquilo que já deu certo no Nordeste. Outra implicação é dar maior peso a ações que se prestem à colaboração federativa: entre os três níveis da federação, entre os estados federados e entre os municípios.

O segundo propósito da iniciativa é ver o ideário encarnado em um conjunto de ações que possam começar logo e que se prestem a exemplificar o federalismo cooperativo. Uma visão do caminho, entendido como longa sequência de passos, orientados em rumo claro,

e uma definição precisa dos próximos passos – os passos que nos colocariam, agora, nesse caminho. É sempre assim que se muda o mundo.

Tais ações não precisam ser novas para desempenhar este papel. Muitas podem ser escolhidas entre iniciativas já em curso. Já outras, ainda que novas, precisam começar a ser implementadas com rapidez. Para que o Projeto Nordeste se viabilize como projeto de Estado, capaz de sobreviver ao atual governo federal, tem de se manifestar numa dinâmica que se consolide antes que sobrevenha o ano eleitoral de 2010.

A terceira finalidade da iniciativa é organizar campanha de esclarecimento e de persuasão que leve o Nordeste, mais uma vez, ao centro da atenção e do debate nacional. É imprescindível que o Nordeste apareça no imaginário do país como vanguarda potencial de uma estratégia de desenvolvimento do Brasil.

Se o Projeto Nordeste se afirmar ainda no curso de 2009, poderá ajudar a pauta do debate a ocorrer no curso da sucessão presidencial. As campanhas lhe servirão como instrumento em vez de o ameaçarem como interrupção.

### **PREMISSAS DA INICIATIVA**

Repousa esta iniciativa sobre quatro premissas.

A primeira delas é que **não há solução para o Brasil sem solução para o Nordeste**. Quase um terço da nação vive no Nordeste. É nessa região que se concentram muitas das áreas mais pobres e das populações mais carentes do país. A renda *per capita* e a remuneração média do trabalho continuam substancialmente abaixo das médias

brasileiras, ainda que algumas partes do Nordeste (como o cerrado do oeste da Bahia e do sul do Piauí) figurem hoje entre as áreas que mais crescem que mais crescem.

Ao mesmo tempo que apresenta muitos dos problemas nacionais em sua forma mais concentrada, o Nordeste reúne muitos dos elementos indispensáveis às soluções nacionais, inclusive a força da identidade coletiva e o acúmulo dos vínculos associativos (o capital social). No Nordeste, mais do que em qualquer outra parte do país, o Brasil afirma sua originalidade.

A segunda premissa é que **falta, hoje, projeto para o Nordeste**. O Nordeste fervilha de iniciativa empreendedora e cultural. Há grandes obras de infraestrutura em andamento. Há renovação da cultura política, que possibilita um grau surpreendente de coesão, apesar das fraturas – de circunstâncias, de interesses e de opiniões – que continuam a dividi-lo. E há pensadores e cientistas de primeira ordem, inclusive cientistas e pensadores que têm por principal tema a realidade e o futuro dos nordestinos.

Apesar de tudo isso, há vazio de projeto. Falta, desde a época de Celso Furtado, projeto capaz de orientar o desenvolvimento do Nordeste e de vislumbrar nele linha de frente do desenvolvimento do Brasil. O vazio de projeto, que se agrava há mais de cinquenta anos, ameaça ser preenchido de três maneiras.

A primeira delas é a busca de incentivos e subsídios. Eles são mais do que legítimos, são necessários. Não se desenvolverá o Nordeste sem que se organize transferência maciça de recursos nacionais para a região. Subsídios e incentivos, entretanto, são meios, não fins. Seu papel é o de ajudar a executar um projeto. Na ausência de um projeto, arriscam a degenerar em “pontilhismo” político: cada estado e cada setor defende, legitimamente, seus interesses, tal como os entende. O

interesse – e o potencial do todo – se perde em meio à defesa das partes.

A segunda maneira pela qual se preenche o vazio é a dedicação a grandes obras de infraestrutura, como é a obra da transposição do Rio São Francisco e, de forma mais geral, de integração das bacias hidrográficas. Tais obras também são necessárias. Sua seleção e seu aproveitamento, contudo, dependem de uma estratégia abrangente de desenvolvimento. Em tal estratégia, obras físicas, por mais importantes que sejam, serão sempre menos importantes do que mudanças nas estruturas, nas instituições e nas capacitações das pessoas.

O terceiro e mais perigoso modo de preencher o vazio de projeto é recorrer a duas ilusões que, embora pareçam antagônicas, convivem e complementam-se. Juntas, suprimem o espaço da alternativa desejável.

A primeira ilusão é a do “pobrismo”: confiar, sobretudo no semiárido, em ações e em empreendimentos de escalas e de cunho artesanais – como os micro-empreendimentos e as pequenas cooperativas. Estas ações ocupam as pessoas mais pobres. Geram um pouco de renda. Ajudam a evitar o pior, ainda que – todos o reconhecem – não resolvam os reais entraves ao desenvolvimento sustentável e incluyente da região.

A segunda ilusão é a do “são paulismo”. É o fascínio pelo modelo de industrialização implantado no Sudeste do país, e, sobretudo, em São Paulo, em meados do século vinte. A essência desse modelo está naquilo que os especialistas costumam chamar de Fordismo industrial: a produção em grande escala de bens e serviços padronizados, por meio de processos produtivos e de maquinaria rígidos, mão-de-obra semiqualficada e relações de trabalho muito hierárquicas e muito especializadas. É uma forma de produção que começa a ser superada



nas economias mais avançadas do mundo – inclusive nos países grandes em desenvolvimento – em favor de formas de produção mais descentralizadas e flexíveis, mais densas em conhecimento e, sobretudo, mais vocacionadas à inovação permanente. As melhores empresas começam a assemelhar-se às melhores escolas.

Entre nós, esse Fordismo, já tardio, alcança padrões de excelência fabril, porém apenas se mantém competitivo graças a restrições na remuneração do trabalho. Como qualquer economia de renda média, encontra-se o Brasil numa prensa, na divisão internacional do trabalho, entre economias de trabalho barato e economias de produtividade alta. Um dos nossos interesses nacionais mais básicos é escapar desta prensa do lado alto, de escalada de produtividade e de valorização do trabalho, em vez de escapar dela do lado baixo, de aviltamento salarial. Não temos futuro como uma China com menos gente.

Há, portanto, duas tarefas a executar simultaneamente em matéria de reconstrução industrial. A primeira tarefa é acelerar a passagem, que já começou no centro industrial do país, para além do Fordismo. A segunda tarefa, mais exigente e menos compreendida, é organizar travessia direta do pré-Fordismo para o pós-Fordismo, sem que o país todo tenha de passar pelo purgatório do Fordismo industrial. O Brasil todo – o Nordeste inclusive – não deve ter de primeiro virar a São Paulo de meados do século vinte para poder, depois, transformar-se em algo diferente. O Nordeste não é para ser versão tardia da São Paulo de meados do século passado. O Nordeste deve por sua própria originalidade a serviço da originalidade do Brasil, ao abrir novo caminho de desenvolvimento nacional.

A esta segunda tarefa contrapõe-se no Nordeste a ilusão do são paulismo. Ilusão sacramentada por falta de imaginação. Aliados, o pobrismo e o são paulismo ocupam o espaço que deveria pertencer a uma alternativa capaz de soerguer o Nordeste como exemplo para o Brasil.

**A terceira premissa desta iniciativa é que assim como não há solução para o Brasil sem solução para o Nordeste, não há solução para o Nordeste sem solução para o semiárido.**

O Nordeste é formado por quatro grandes regiões: o litoral (zona da mata), o semiárido, o cerrado (mais proeminente no oeste da Bahia e no sul do Piauí) e a pré-Amazônia. É no cerrado que ocorre hoje o crescimento vertiginoso. Entretanto, é no semiárido que vive a metade, ou mais, dos nordestinos. Nosso é o único semi-árido é o único densamente povoado do mundo.

Há uma imensa tentação de abandonar o semi-árido ao pobrismo e, em geral, a um conjunto de ações, físicas e sociais, que lhe atenuariam os sofrimentos sem modificar-lhe, radicalmente, a situação. Seria erro calamitoso. Deixaria ferida incapaz de sarar que contaminaria tudo o que se fizer na zona da mata e do cerrado, pois o desenvolvimento do Nordeste, em todas suas macrorregiões, seria entregue às forças concentradoras da renda, da riqueza e do poder. Confinaria o Nordeste ao papel de “exército de reserva”: manancial quase inesgotável de trabalhadores pobres, a exercer efeito deprimente sobre a situação do trabalho e sobre as organizações da sociedade nas regiões onde se concentrariam as atividades econômicas mais produtivas.

Acima de tudo, o abandono ao pobrismo desperdiçaria o potencial do semiárido, potencial já manifesto no que ocorre lá hoje. A base profunda deste potencial está em acúmulo de capital social – rede densa de vínculos associativos, por sua vez baseada em identidade coletiva forte. Foi e é o semiárido brasileiro sociedade de homens e mulheres livres embora pobres. Sociedade que se manteve, no século dezenove, resistente às mazelas da ordem escravocrata que imperava a sua volta. Se há parte do Brasil preparada, por toda sua história, para liderar a construção de regime social que privilegia a autonomia e a cooperação entre gente livre, esta é o Nordeste.

A quarta premissa desta iniciativa é que **o Projeto Nordeste deve começar por instrumentalizar as duas grandes forças construtivas manifestas na realidade nordestina hoje**. Muito melhor partir delas, e do esforço de equipá-las, do que partir de dogmas e de *a priori*.

Entre tais forças construtivas, duas merecem atenção especial.

A primeira dessas forças construtivas é um empreendedorismo emergente. Seus veículos mais importantes são dezenas de milhares de pequenas e médias empresas. Seu agente social é a segunda classe média, mestiça, que vem de baixo, luta para abrir e manter pequenos negócios, estuda à noite, filia-se a novas igrejas e a novos clubes e constrói cultura de autoajuda e de iniciativa. Fazem milagres os empreendimentos criados por essa segunda classe média, esfomeados de acesso a crédito, a tecnologia, a conhecimentos e a práticas avançadas e a mercados nacionais e globais.

Por exemplo, em Caruaru e Toritama, no interior de Pernambuco, veem-se todas as etapas do capitalismo europeu, do século dezessete ao século vinte, coexistir no mesmo lugar. Estão presentes num complexo de confecções que sobrevive longe dos grandes mercados consumidores e da matéria-prima. E que toma a forma não só de empresas médias, mas também de mais de dez mil empreendimentos caseiros – os chamados fabricos – que trabalham em regime de terceirização para aquelas empresas médias.

A segunda grande força construtiva é uma inventividade tecnológica popular, cujas realizações surpreendentes contrastam com a limitada formação de seus agentes. Em Picos, no sudeste do Piauí, por exemplo, vê-se uma apicultura servida por máquinas comparáveis ao melhor do que existe na apicultura do mundo, mas inteiramente concebidas, desenhadas e fabricadas por gente com formação secundária.

Dar braços, asas e olhos a essas duas forças construtivas seria iniciar uma revolução, ao mesmo tempo produtivista e democratizante. Seria mostrar como conseguir, no Nordeste, o que mais quer a Nação: um dínamo de crescimento includente.

**PRIMEIRA DIRETRIZ: DAR MEIOS E OPORTUNIDADES AO EMPREENDEDORISMO EMERGENTE, TANTO NA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO NA POLÍTICA AGRÍCOLA**

**A política industrial**

a. O foco da política industrial não deve ser nem as grandes empresas, de um lado, nem os microempreendimentos, de outro lado. São as pequenas e médias empresas as que devem merecer a atenção prioritária. É nelas que está a grande maioria dos empregos industriais. E é delas que resulta a maior parte do produto. Nisso, o Nordeste apenas acentua uma característica generalizada da economia brasileira.

b. O método mais importante dessa política deve ser o da identificação e disseminação das práticas exitosas: daquilo que já deu certo. E, para viabilizar sua disseminação e sua eficácia, a abertura de acesso aos instrumentos essenciais do soerguimento empresarial: crédito, tecnologia, conhecimentos e práticas avançados e acesso aos mercados nacionais e estrangeiros.

Faltam ao Sebrae, nossa instituição mais importante em matéria de apoio a pequenas e médias empresas, tanto um braço tecnológico como um braço financeiro. Uma instituição pan-nordestina de adaptação e de transferência de tecnologias úteis à qualificação das pequenas e médias empresas nordestinas deve ser organizada pelos

governos dos Estados, em conjunção com o governo federal (Ministério de Ciência e Tecnologia), o Sebrae, o Senai, a Finep, o Banco do Nordeste e a Sudene. E os grandes bancos públicos devem ser chamados para estabelecer e financiar um programa de crédito em grande escala especialmente direcionado a estes empreendimentos.

Quanto mais cedo se puder abrir um canal direto para a exportação, em favor de redes de pequenas e médias empresas (com a ajuda do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Apex), melhor. Nada é mais eficaz para acelerar a dinâmica da inovação e da emulação.

c. O aproveitamento do potencial das pequenas e médias empresas costuma exigir sua organização em redes. Há três variantes, todas factíveis. (1) Organização de empresas menores em torno de empresa maior – a empresa-âncora; (2) organização de empresas menores, em forma de cooperativas, em torno de uma cooperativa de cooperativas; (3) desempenho pelo governo local, seja estadual ou municipal, do papel de empresas-âncora ou de cooperativa de cooperativas.

d. Delineia-se em dois eixos o horizonte institucional dessa política industrial.

O eixo horizontal diz respeito às relações entre as empresas ou os produtores. É o conjunto de incentivos econômicos e de facilidades jurídicas para a concorrência cooperativa. Concorrência cooperativa é o regime por meio do qual um grupo de empresas ou de produtores compete entre si e coopera ao mesmo tempo. Fazem tais agentes mutirão de recursos financeiros, comerciais ou tecnológicos que lhes permite tirar partido de economias de escala.

O eixo vertical concerne às relações entre governos e empresas. Busca uma forma de coordenação entre aqueles e estas que seja pluralista,

descentralizada, participativa e experimental. Distingue-se, portanto, dos dois modelos principais de relações entre governos e empresas disponíveis hoje no mundo: o modelo americano de um Estado que apenas regula as empresas à distância e o modelo do nordeste asiático, de formulação de uma política industrial e comercial unitária, imposta, de cima para baixo, por mãos da burocracia do Estado.

Juntos, os dois eixos desdobram o conteúdo institucional sugerido pelo conceito, tipicamente brasileiro, de arranjo produtivo local.

e. O que está em jogo, em última instância é a reconstrução institucional da economia de mercado, a serviço da inclusão social e da ampliação de oportunidades. Reconstrução que só pode ocorrer passo por passo e parte por parte.

### **Agricultura irrigada e agricultura de sequeiro**

a. A agricultura, tanto irrigada como de sequeiro, faz parte integrante de uma estratégia includente e sustentável de desenvolvimento para o Nordeste. É comum desmerecer o potencial da agricultura no Nordeste, em homenagem a uma série de fatalismos climáticos e geológicos. Só uma pequena parte do Nordeste seria, por condições ainda mais de solo do que de água, agricultável com eficácia.

Esquecem que, mesmo em nossas regiões agrícolas mais produtivas, concentra-se a lavoura em parte relativamente pequena do território (por exemplo, no Mato Grosso, nosso maior celeiro atual, gera-se todo o produto agrícola em 7,8% do território do estado). Esquecem, também, que a fronteira tecnológica, e portanto agrícola, é móvel. Não faz muito tempo, o cerrado – hoje a sede de nosso maior dinamismo agrícola – era considerado imprestável para a agricultura. Os avanços tecnológicos de maior impacto para o Nordeste seriam aqueles que baixassem o custo energético de transporte da água.

b. Agricultura não é exceção: setor excepcional, a exigir políticas excepcionais. Vista em dimensão histórica e comparativa, agricultura é paradigma: é nela que costumam emergir primeiro práticas e arranjos que depois se difundem por toda a economia. A coexistência de agricultura irrigada e de agricultura de sequeiro no Nordeste não depende apenas de alocações de recursos. Exige, também, para efetivar seu potencial, toda uma série de inovações institucionais, animadas pelo mesmo impulso que guia a política industrial anteriormente esboçada: a democratização da economia de mercado.

Como em todo o Brasil, a estratégia de desenvolvimento agrícola no Nordeste deve pautar-se por três ambições entrelaçadas. A primeira aspiração é assegurar atributos empresariais à agricultura familiar sem que, com isso, ela tenha de perder seu vínculo com a policultura ou seu compromisso com a descentralização de propriedade e de iniciativa. A segunda aspiração é agregar valor no campo e lutar por uma vida rural variada e vibrante. A terceira aspiração é construir classe média rural forte, como vanguarda de uma massa de lavradores pobres que virá atrás dela.

c. O problema essencial da agricultura irrigada está sempre na relação entre (1) a estrutura física (com sua fonte em rios, represas, açudes ou aquíferos); (2) a definição de uma base duradoura de financiamento subsidiado, até que a atividade se torne autofinanciável sem subsídio; e (3) o modelo institucional de relações entre os entes federados bem como entre os governos e os produtores rurais. O terceiro elemento – o modelo institucional – costuma receber menos atenção. Sem ele, porém, não funcionam, ou funcionam mal, os outros dois elementos.

d. A agricultura de sequeiro não só exige tecnologia própria, de aproveitamento do solo, de experimentação com sementes e de adaptação à sazonalidade das chuvas, como também só se viabiliza, economicamente, com o avanço da industrialização rural. O conjunto

de formas de agregação de valor no campo precisa ser maior, não menor, para a agricultura de sequeiro do que para a agricultura irrigada.

e. Quatro séries de inovações institucionais – aplicáveis tanto à agricultura irrigada como à agricultura de sequeiro – são imprescindíveis para que ambas as lavouras possam, no Nordeste assim como em todo o Brasil, cumprir a obra produtivista e democratizante de que são capazes.

1. A organização da comercialização dos produtos: tudo em agricultura começa de trás para frente, por meio da identificação de mercados e de compradores. Quando o mercado não o faz, o Estado (inclusive a Conab) tem de fazer como vanguarda do mercado.

2. A organização da ajuda técnica: o extensionismo agrícola. É a correia de transmissão entre os inventos da Embrapa e as atividades do produtor rural. Foi destruído no país nas últimas décadas. A fórmula básica de seu soerguimento deve ser a cooperação federativa flexível. Cooperação porque convém, em princípio, que o extensionismo agrícola seja oferecido pelos estados federados com apoio, técnico e financeiro, federal. Flexível porque o governo federal precisa conservar a capacidade de prestar a ajuda diretamente na base, quando o governo local não o puder fazer (as áreas que mais precisam do extensionismo costumam estar entre as que dispõem de menor capacidade institucional).

3. A popularização dos instrumentos financeiros que resguardam contra as duas classes de riscos que rondam a agricultura: os físicos (volatilidade de clima) e os econômicos (volatilidade de preço). Os mecanismos tradicionais para fazer frente a esses dois tipos de riscos – estoques reguladores, preços mínimos e seguro agrícola – vêm sendo substituídos em todo o mundo por nova engenharia financeira de opções e de *hedges*. O problema é que tais produtos e serviços financeiros normalmente



só são acessíveis aos grandes produtores – o agronegócio. Os governos, sobretudo o federal, teriam de atuar para reformular tais produtos e serviços financeiros de uma maneira que os disponibilizasse aos pequenos e médios produtores.

4. A reorganização dos mercados agrícolas em proveito de maior equivalência no poder de barganha. Na maior parte dos nossos mercados agrícolas, os produtores estão fragmentados. Os fornecedores e compradores estão cartelizados. Por isso, apropriam-se da parte de leão dos ganhos da agricultura. É preciso reorganizar os mercados para fortalecer os produtores diante dos compradores e fornecedores.

A tarefa é reorganizá-los por caminhos que aprofundem a concorrência em vez de suprimi-la. Entre tais caminhos, estão o fortalecimento das regras em defesa da concorrência (legislação antitruste), a previsão de procedimentos administrativos arbitrais, inaugurados diante de indícios de desequilíbrio forte e duradouro nas relações de troca e no poder de negociação, e o uso liberal de contratos-padrão, cuja substituição pela livre negociação das partes provocaria avaliação mais acurada das autoridades administrativas e judiciais.

**SEGUNDA DIRETRIZ: CAPACITAR OS NORDESTINOS, PROVIDENCIAR UM CHOQUE DE CIÊNCIA E DE TECNOLOGIA NO NORDESTE, DAR MEIOS E OPORTUNIDADES À INVENTIVIDADE TECNOLÓGICA POPULAR**

a. As escolas técnicas federais (agora chamadas Instituições Federais de Educação Tecnológica – Ifets) sinalizam o caminho a trilhar: não só muito mais educação mas também uma educação de tipo diferente da que tem prevalecido no Brasil até hoje. O esforço para mobilizar, desenvolver, adaptar e transferir tecnologia, sobretudo para as pequenas e médias empresas, pode servir para fortalecer uma cultura

científica e tecnológica vanguardista no Nordeste. Pode haver forma mais fecunda de casamento entre a alta cultura e a atividade econômica e social na base do que as ideias dominantes e as práticas convencionais contemplam.

b. O ponto de partida sugerido pela experiência do Nordeste e do Brasil é a determinação de construir nova escola média. O ensino secundário representa o elo fraco da educação pública no país. Uma escola média radicalmente reconstruída não se limitará a consertar esse elo quebrado. Servirá como cunha para começar a mudar a maneira de ensinar e de aprender em todos os níveis do ensino.

Esta escola reunirá dentro de si novo tipo de ensino geral e nova espécie de ensino técnico, com fronteira aberta entre os dois.

O ensino geral substituirá o enciclopedismo informativo superficial – a “decoreba” – por ensino analítico e capacitador. Usará a informação, de maneira seletiva e aprofundada, como instrumento de capacitação analítica. Ao manter o foco no básico, de análise numérica e verbal, ficará longe dos modismos pedagógicos.

O ensino da matemática e das ciências naturais oferece um dos melhores terrenos para demarcar essa transformação pedagógica. Tende a ser retrógrado em todo o mundo, no nível de ensino secundário, o ensino das ciências naturais: a ciência costuma ser ensinada por pessoas que concebem a natureza, da perspectiva da história natural, como amontoado de fatos acidentais e curiosos, paradoxalmente regido por leis imutáveis. O resultado é repelir no nascedouro as vocações científicas.

O ensino técnico deixará de privilegiar os ofícios rígidos – as capacitações confinadas a máquinas e a profissões específicas (favorecidas pelo antigo modelo alemão de educação técnica, que assimilamos) – em favor das capacitações práticas flexíveis e

genéricas. São elas as qualificações decisivas para o trabalhador de amanhã. A disponibilidade do ensino técnico tradicional em outras instituições, como as escolas do Senai, libertará as escolas médias para outra experiência, mais promissora.

A transformação simultânea do ensino geral e do ensino médio ajudará a criar as condições para que as duas não só convivam, mas também se reforcem dentro da escola média. Revelará a afinidade entre as duas: entre as mais altas operações do intelecto e as manipulações práticas do trabalho.

c. Há dois caminhos para alcançar o resultado desejado: um, curto e outro, longo. O caminho curto é ampliar as escolas técnicas federais para que se transformem nessas novas escolas médias. Mesmo, porém, que a rede dessas escolas alcance toda a dimensão desejada, elas não ocuparão mais do que 10% do universo de matrículas na população de estudantes secundários. Daí, também, a necessidade de trilhar o caminho longo: apoio aos governos estaduais, bem como trabalho em comum entre eles para transformar, progressivamente, a natureza das escolas médias estaduais pré-existentes. Ao governo federal caberia não só preparar materiais de ensino, mas também organizar, a partir do ciclo secundário, carreira nacional de professores.

O Nordeste pode e deve desempenhar o papel liderante nessa iniciativa, de enorme significado nacional.

d. Tudo o que se fizer em matéria de reforma da educação ministrada nas escolas ganhará eficácia maior se, paralelamente, se aproveitar o potencial das tecnologias contemporâneas para propiciar o ensino a distância. A ideia é organizar na internet uma série de sequências pedagógicas de introdução a disciplinas e a capacitações nos ensinos médio e superior, e tanto no ensino geral como no ensino técnico. O valor dessa iniciativa ficaria patente por meio de um processo conduzido em duas etapas.

Na primeira etapa, organiza-se um processo de certificação: sequência de provas, prestadas, periodicamente, em locais designados. A experiência mundial comprova que, sem tal processo, o ensino a distância não vinga.

Numa segunda etapa, prepara-se a confluência do ensino ministrado nas escolas e do ensino oferecido a distância. Usa-se este ensino para ampliar os horizontes e o alcance daquele. Lançam-se projetos e cursos experimentais, compartilhados por escolas em diferentes lugares. Aproveita-se a oportunidade de diversificação para abordar cada tema e disciplina de pontos de vista contrastantes.

e. Não basta reformar a educação. É preciso providenciar um choque de ciência e de tecnologia no Nordeste. Ainda hoje continua o Nordeste a cair muito abaixo da média nacional em matéria de uso dos fundos setoriais de ciência e de tecnologia.

A política industrial voltada para redes de pequenas e médias empresas industriais, e tanto para a agricultura irrigada como para a de sequeiro, são provocações naturais para mobilizar ciência e tecnologia. Falta o agente institucional. Já existe, porém, base de apoio financeiro no Sibratec – o novo Sistema Brasileiro de Tecnologia. Para qualificar-se ao apoio que, por meio dele, virá da Finep e de outras entidades federais e estaduais, deve cada um dos estados nordestinos organizar uma entidade – ou aproveitar entidade existente – para coordenar o trabalho de identificação, desenvolvimento, adaptação e transferência das tecnologias mais relevantes – relevantes, sobretudo, para as iniciativas industriais e agrícolas enumeradas anteriormente.

Convém fazer tudo isso com largueza de visão, livre das restrições impostas pelo imediatismo. Os enigmas do Nordeste podem inspirar

avanços científicos e inovações tecnológicas cuja utilidade prática só aparecerá adiante.

### **TERCEIRA DIRETRIZ: UNIFICAR O NORDESTE FISICAMENTE**

Já há grandes obras de infraestrutura em andamento em todo o Nordeste. Nem sempre se percebe seu aspecto mais importante: a unificação física da região. É esse o critério que deve, acima de outros, também relevantes, servir para priorizar obras e para orientar a relação a estabelecer entre elas.

O Nordeste nunca esteve, até hoje, fisicamente unido. A união física, possibilitada pelas obras físicas, estabelece o palco para obra institucional revolucionária.

Por este critério, são três os conjuntos de ações mais importantes. Dois, conhecidos, estão em execução. O terceiro é novo, como alvo prioritário da colaboração federativa.

O primeiro conjunto de ações é a integração das bacias hidrográficas. Integração esta que precisa ser adaptada à realidade de serem hoje poucos os rios perenes na região. E que só surtirá os efeitos desejados quando se resolverem não apenas os problemas de financiamento (já que a agricultura irrigada continuará a depender por muito tempo de subsídios), mas também os do modelo institucional, sempre, em todos os lugares e em todas as épocas o teste decisivo para uma agricultura irrigada em grande escala. Será preciso definir com clareza a estrutura de colaboração, e a repartição de prerrogativas e de responsabilidades entre o público e o privado, bem como entre os entes federados.

O segundo conjunto de ações é a construção das ferrovias tanto no sentido norte-sul como no sentido leste-oeste. O ponto crucial é a

lógica do transporte multimodal e, em particular, a articulação entre rodovias e ferrovias. Em seguida, há de se enfrentar, sem ilusões, o problema do financiamento. Nenhuma grande rede ferroviária que transporte passageiros, e não apenas carga, em grande escala, consegue manter-se sem subsídios. A vantagem é que uma rede como a que se constrói no Nordeste, com vocação de transporte de carga, encerra o potencial para regular o transporte de carga para que ela ajude a subsidiar o transporte de passageiros. Evitam-se, assim, as alocações de recursos discricionários, que fragilizam o desenvolvimento em longo prazo das ferrovias.

A esses dois conjuntos de ações em curso, é preciso acrescentar um terceiro, que ainda não mereceu a devida atenção: o compromisso de assegurar acesso rodoviário pleno a todos os municípios do Nordeste. Não permitir que continuem a existir municípios inteiramente isolados, ou ligados por caminhos precários. É uma iniciativa que só se consumará por meio da colaboração federativa: colaborações do governo federal e dos governos estaduais para fazer as obras e consórcios intermunicipais para ajudar a manter as rodovias construídas, junto com as redes de estradas vicinais que estenderiam o efeito dessas rodovias intermunicipais.

Um quarto grupo de iniciativas ampliará o alcance desses três conjuntos. Seu foco não é a unificação física do Nordeste. É a integração do Nordeste no Brasil e no mundo: a estrutura de portos e de aeroportos. Os portos de alcance mundial deverão de ter seu complemento na organização da navegação de cabotagem. Portos e aeroportos são condições necessárias para abrir, em favor do Nordeste, a exposição à emulação e à concorrência em escala mundial. Nada há de mais benéfico para acelerar a dinâmica da inovação em toda a região.

## **QUARTA DIRETRIZ: REPENSAR E REORIENTAR O PAPEL DOS GRANDES PROJETOS INDÚSTRIAS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO**

a. Os megaprojetos industriais, como siderurgias e refinarias de grande escala, são úteis e indispensáveis. Não se viabilizará estratégia de desenvolvimento como a que se esboça aqui sem indústrias de base, algumas de escala poderosa. É preciso, porém, que não se deixem render à ilusão que chamei de são paulismo. O Nordeste não deve ser uma versão tardia e encolhida da São Paulo de meados do século vinte. O Nordeste deve ser algo diferente e, com isso, ajudar a abrir caminho para o Brasil.

Para que sirvam a esse propósito, os grandes projetos industriais devem atender a dois requisitos. Não são limitações. São condições para que desempenhem seu papel. O problema não está nos projetos em si, ou em sua escala. Está nas ideias, ou, antes, na falta de ideias, que pode transformar iniciativas de imensa importância potencial em desvios perigosos.

O primeiro requisito é que, na maneira de serem concebidos e implementados, evitem a lógica de enclave. Precisam ser concebidos e implementados de uma maneira que ajudem a transformar a vida econômica e social em volta. Isso significa abordá-los como fragmentos de planos de desenvolvimento micro e macrorregional. Significa priorizar a construção das cadeias produtivas que se possam construir em torno delas. Significa, portanto, aproveitar o vínculo natural entre diversificação da produção e desconcentração de oportunidades. Por exemplo, ao se instalar uma refinaria, insistir em empreendimentos subsidiários, de alcoolquímica ou de produção de fertilizantes.

A segunda exigência que os grandes projetos industriais devem atender é a de serem escolhidos pelo critério de uma vantagem

comparativa – existente ou acessível, por meio de ações empreendedoras, educativas e de poder público – que não seja apenas a disponibilidade de trabalho barato. Nada há de errado no fato de o Nordeste usar sua força de trabalho, inclusive a remuneração relativamente menor do trabalho, para que seus grandes empreendimentos possam competir nos mercados nacionais e mundiais. Entretanto, se a única vantagem comparativa que as justifica for que o trabalho no Nordeste custa menos do que o trabalho no Sudeste, arrisca-se construir modelo de desenvolvimento viciado em trabalho barato e desqualificado.

A implicação prática não é virar as costas para os grandes projetos industriais ou desprezar o custo relativamente menor do trabalho como elemento de concorrência. É formular estratégia de identificação e de construção de outras vantagens comparativas. É aproveitar o custo menor do trabalho como elemento que reforça, não como elemento que substitui, tais vantagens.

O Nordeste é nossa China. Pode ser nossa China em mau sentido ou em bom sentido. Será nossa China em mau sentido se for apenas manancial de trabalho barato. Virará nossa China em bom sentido caso venha a se transformar em grande fábrica de engenho e de inovação.

O Nordeste é o maior órfão do modelo de desenvolvimento construído no país no último meio século. Convém ao país que o Nordeste se rebele contra esse modelo de desenvolvimento. Ao se rebelar contra ele, falará pelo Brasil.

**PRÓXIMOS PASSOS: INICIATIVAS CAPAZES DE DESLANCHAR UMA DINÂMICA**



Enumero, em seguida, uma série de ações concretas capazes de deslançar transformação no rumo preconizado por este Projeto Nordeste. A descrição individualizada das ações vem precedida por sumário executivo do conjunto delas.

Não se trata de uma aplicação sistemática da proposta elaborada neste texto: a aplicação sistemática de planilhas não é o método que aqui se adota e se recomenda. Trata-se de uma lista aberta de ações úteis e exemplares, que valem tanto por seu valor prático imediato como por sua utilidade para ajudar a sinalizar caminho duradouro.

A escolha destas ações em vez de outras é circunstancial, empírica e provisória. Nada têm de sacrossantas; outras as podem substituir. Não é preciso avançar em todas ao mesmo tempo. Importante é alcançar nelas, logo que possível, grau de densidade que permita consolidar, quanto antes, uma trajetória transformadora.

Daí ser a lista incompleta e exemplificativa. Há temas que não se abordam aqui, como política urbana, turismo e matriz energética. Propostas que tratem destes temas podem ser facilmente acrescentadas, desde que se compreendam e se abracem a direção e o método deste Projeto Nordeste.

São ações no todo ou em parte novas, destinadas a complementar, não a substituir as muitas iniciativas federais e estaduais que já convergem no rumo que aqui se advoga.

No todo desta proposta, construída pela combinação do ideário esboçado até aqui com as ações que em seguida se arrolam, há, implícita, uma concepção do planejamento de longo prazo: de como construir o longo prazo desejado a partir do curto prazo acessível. Há confusão, no Brasil como em todo o mundo hoje, do que seja a prática de planejar de longo prazo. A visão que prevalece parece ser a antiga ideia soviética do planejamento – autoritária ou impositiva – com um

desconto de 90%. Não é esta versão ultradiluída da ideia soviética o que se invoca aqui. É uma outra concepção, inteiramente diferente, do método a adotar.

O primeiro atributo do método buscado é organizar uma combinação da demarcação de um caminho com iniciativas que sirvam como suas primeiras prestações. Política transformadora e pensamento programático são música, não arquitetura. Têm tudo a ver com sequência de passos. O possível que conta é o possível adjacente. O longo prazo que vale é o longo prazo que começa, ainda que de maneira fragmentária, em curto prazo.

O segundo atributo é insistir no federalismo cooperativo. Há contradição no federalismo clássico entre sua ideologia experimentalista (os estados federados como laboratórios de experimentação) e seu arcabouço institucional (a repartição rígida de competências entre os três níveis da federação). O arcabouço trabalha contra o aproveitamento do potencial experimentalista do regime federativo. Substituamos a repartição rígida de competências entre os três níveis da federação por federalismo cooperativo que associe os três em experimentos construídos de maneira compartilhada. Um dos critérios para a escolha das iniciativas é que elas se prestem a tal cooperação federativa.

O terceiro atributo é partir do que já deu certo – das práticas exitosas e das revelações da experiência – em vez de partir de dogmas e de preconceitos. Para o Projeto Nordeste, isto significa priorizar o esforço para equipar as duas grandes forças construtivas identificadas na região hoje, inclusive ou sobretudo no semiárido.

O quarto atributo é comprometer-se com processo decisório aberto. Aberto é o processo que engaja todas as instâncias do Estado e da federação na construção das soluções. Nossa tradição é oposta a esse ideal: o costume, sobretudo do Executivo, é decidir tudo em segredo e

apresentar a decisão como *diktat* – aceite ou rejeite. Teme-se que qualquer revelação de incerteza ou de desavença sirva como brecha que permita às oposições enfraquecer o governo. Este processo decisório fechado prejudica o país. Para substituí-lo, há preço a pagar: perder o medo das divergências e das ideias.

O quinto atributo do método, facultado pelos outros quatro, é teimar no esforço de construir o projeto do Estado brasileiro, não apenas o plano do governo que está momentaneamente no poder. O Projeto Nordeste há de ser entendido e desdobrado como projeto de Estado.

**PARTE II –**  
**PRÓXIMOS PASSOS –**  
**PROPOSTAS ANEXAS**

## PRIMEIRA DIRETRIZ: POLÍTICA INDUSTRIAL DE INCLUSÃO E POLÍTICA AGRÍCOLA

### **Política industrial de inclusão**

#### Introdução

O cenário econômico do Brasil é caracterizado por elementos que **desencorajam a atividade produtiva**: o custo do capital é superior à taxa média de retorno, a proporção do salário sobre a renda nacional decresce há mais de meio século e 2/3 dos trabalhadores permanecem na informalidade. Nesse ambiente, as margens de rentabilidade ficam reféns de condições especiais, escala, acesso a mercados, manejo da concorrência e outros fatores. Nem as oportunidades de negócios, nem a oferta de empregos se ampliam e o estímulo ao empreendedorismo fica igualmente prejudicado.

A **Política Industrial de Inclusão** deve ser compreendida, portanto, como um conjunto de iniciativas para criação de oportunidades econômicas ao empreendedor emergente ou, de outro modo, de uma política de desenvolvimento voltada para as MPEs<sup>1</sup> - que, atualmente, respondem por 60% dos empregos formais, 20% do PIB brasileiro e 43% da renda nacional, considerando todos os setores.

Em face à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e a todas as ações do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, essa agenda tem **caráter complementar** e pretende preencher o espaço existente entre a atual política social e a PDP, sendo a “solda” necessária à construção de um projeto nacional de desenvolvimento, baseado na radicalização das oportunidades de mercado, para inclusão democrática dos cidadãos brasileiros.

---

<sup>1</sup> O Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar 123/2006), define este universo de empresas da seguinte forma: Microempresas (MEs): Receita Bruta Anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00; Empresas de Pequeno Porte (EPPs): Receita Bruta Anual superior a R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00.

## Política Industrial com foco nas MPEs

Conforme demonstrado, o atual cenário demanda uma política industrial includente, voltada para o mundo dos empreendimentos emergentes, como parte da estratégia para diminuir a informalidade. O significado dessa iniciativa pode ser enorme em economia caracterizada pela predominância de empresas de pequena escala, como a brasileira.

Tal política tem, de partida, um forte aliado: o **Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte** (Lei Complementar nº 123/2006), que estabelece tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para esse universo de negócios. Tem contado igualmente com inúmeros incentivos nos campos do crédito e da capacitação gerencial, onde se sobressaem o Sebrae e as agências oficiais de crédito. Entretanto, faltam esforços na mesma proporção nas searas da inovação, extensão tecnológica e capacitação de mão-de-obra, voltados para esse segmento. Falta, sobretudo, coordenação de todos esses elementos, de modo a gerar, neste ambiente, governança e direcionamento estratégico às MPEs organizadas na forma de *clusters*, APLs ou encadeamento produtivo.

Para preencher tal lacuna, sugere-se engendrar esforços para **criação da Agência Brasileira de Empreendedorismo**, com objetivo precípuo de **coordenar as iniciativas relacionadas à instrumentalização das MPEs**. A Agência será composta de instituições de três naturezas: as financeiras públicas (BB, CEF, BNB, BASA, BNDES), para acesso ao crédito; as tecnológicas (ICTs, CVTs e análogas), para acesso à tecnologia; e as que oferecem aconselhamento gerencial e capacitação de mão-de-obra (Sistema “S”, escolas profissionalizantes, sindicatos, associações setoriais), para aconselhamento gerencial.

Com relação a seu funcionamento, a Agência oferecerá uma espécie de “classificação de risco” dos negócios, intermediando a relação entre os empreendedores emergentes e as instituições vinculadas, citadas acima, da seguinte maneira: de um lado, ofertará serviços que reforcem a capacidade dos novos empreendimentos, diminuindo o risco do negócio e levando ao caminho da formalidade e, de outro, crédito facilitado àqueles empreendimentos avalizados pela Agência como demandantes legítimos.

Além da atividade de intermediação, sugere-se que a Agência encampe uma **Política de Encadeamento Produtivo**, com o objetivo de induzir as grandes empresas, nas principais cadeias produtivas, a adensarem sua relação de mercado com as MPEs. Sugere-se a adoção do modelo utilizado pelo **Projeto Vínculos**<sup>2</sup>, segundo o qual a criação e consolidação de vínculos de negócios ocorrem a partir da qualificação das MPEs, no sentido de torná-las aptas a atender às exigências de mercado das grandes empresas. Alinhado a isso, o fortalecimento da relação de negócios é desenvolvido por meio de canais de comunicação e cooperação.

### Perspectiva regional

O Nordeste possui um considerável potencial empreendedor, o que favorece a implementação das ações propostas pela Agência, motivo pelo qual se sugere que, embora de caráter nacional, **a instituição inicie suas atividades, de maneira experimental, na região.**

Como iniciativa complementar, propõe-se a implementação do **Programa Redes de Cooperação**, nos moldes da experiência desenvolvida no Rio Grande do Sul, desde 2004. Com base no princípio de que o associativismo fortalece os empreendimentos emergentes, as universidades, por meio de projetos de extensão,

---

<sup>2</sup> Trata-se de projeto desenvolvido pela GTZ, a UNCTAD, o Instituto Ethos, a Fundação Dom Cabral e o Sebrae, desde 2004, que está focalizado primordialmente nos Estados do Norte e Nordeste do Brasil, enfrentando a redução das desigualdades socioeconômicas regionais como um dos seus maiores desafios.

fornece suporte técnico e gerencial à formação, consolidação e desenvolvimento das redes de empresas.

Além disso, recomenda-se a indicação de diretrizes para que as **Zonas de Processamento de Exportação** instaladas na região não padeçam, desde seu nascedouro, de vícios já identificados em experiências internacionais (Índia e Rússia), principalmente relacionadas à transformação do empreendimento em um “enclave”, sem qualquer vínculo com o projeto de desenvolvimento da região.

Por fim, com o objetivo de reforçar a estratégia da SAE relativa à construção de um Plano de Desenvolvimento para o Nordeste brasileiro, a proposta poderia contemplar **apoio ao Fórum Permanente das MPEs na instalação de fóruns estaduais na região**<sup>3</sup>.

### Proposta 1

Criação de um programa de redes de cooperação para os Estados do Nordeste que seja capaz de captar a oferta locacional da região. O objetivo do Programa Redes de Cooperação é fortalecer as pequenas e médias empresas por meio do associativismo. O Programa deve ser executado regionalmente de forma articulada por meio de convênio com entidades executoras, as universidades locais, através de programas de extensão. A ideia é, a partir da cooperação, constituir um ambiente estimulador ao empreendedorismo, capaz de fornecer suporte técnico e gerencial à formação, consolidação e desenvolvimento das redes de pequenas e médias empresas. As empresas integradas conseguem reduzir e dividir custos e riscos, conquistar novos mercados, qualificar produtos e serviços e acessar novas tecnologias.

---

<sup>3</sup> Já foram instalados fóruns em 4 estados (AL, PI, PE, SE) e há previsão de instalação em mais 2 (BA, CE) até o fim de 2009. Para completar a instalação em todos os Estados da região, faltariam MA, PB e RN.



O Programa possuiria abrangência regional sendo coordenado pela SUDENE. Porém, o Nordeste é composto por localidades com características peculiares, tanto no que diz respeito ao tipo de economia praticada, quanto aos fatores culturais existentes em cada local. Na operacionalização do Programa, as entidades executoras (Universidades) conveniadas desempenham um papel estratégico para sua consolidação. Conhecem as especificidades dos locais e possuem a credibilidade necessária para chegar até a comunidade local. Isso diminui a desconfiança do empresário em relação às instituições governamentais. A SUDENE deverá elaborar um Guia que orientará os trabalhos do Programa. Este Guia poderá seguir as seguintes etapas:

Fase A – Planejamento básico de atuação: análise de segmentos potenciais para formação de redes; prospecção de empresas potenciais à associação em rede; identificação dos pontos fortes e fracos de cada segmento na visão dos consultores;

Fase B – Estruturação da rede: formatação jurídica, com discussão e adaptação pelos próprios empresários associados; constituição da diretoria eleita pelos associados; cadastramento da rede no sistema da SUDENE;

Fase C – Capacitação empresarial: cursos básicos cujos temas são definidos em parceria entre a entidade executora (Universidade) e as redes; elaboração do plano de ação pelos associados orientados pelos consultores da entidade executora;

Fase D – Operacionalização da rede: distribuição das atividades em equipes de trabalho; ações de marketing; ações para inovação (identificam-se as formas de diferenciação e/ou qualificação da rede e/ou das empresas associadas); integração de novos associados (definição das ações de integração para os novos sócios);

Fase E – Acompanhamento da rede: avaliação do processo, com identificação dos problemas e discussão das formas de remediá-los.

## Proposta 2

Fortalecimento e expansão das Zonas de Processamento de Exportações - áreas de livre comércio, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, para atrair investimentos para regiões menos favorecidas.

Para evitar que a experiência brasileira repita os insucessos já constatados internacionalmente, recomenda-se que sejam elaboradas diretrizes para garantia de que as ZPEs instaladas na região Nordeste sirvam efetivamente como instrumento de desenvolvimento local e não se tornem “enclaves”, descolados do projeto de desenvolvimento regional. Nesse sentido, recomenda-se que o modelo das ZPEs do Nordeste contemple as seguintes diretrizes:

- 1) Possua uma entidade pública (aos moldes da Suframa) com a missão de promover o desenvolvimento sustentável das vocações nordestinas, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em capacitação tecnológica, que vise a inserção internacional competitiva, a partir das seguintes ações:
  - I - Identificar e divulgar oportunidades de investimentos;
  - II - Atrair investidores nacionais e estrangeiros e apoiar o empreendedorismo local;
  - III - Obter o reconhecimento nacional e internacional como agência permanente de indução do desenvolvimento sustentável;
  - IV - Identificar e estimular investimentos em infraestrutura pelos setores público e privado;
  - V - Estimular e fortalecer os investimentos na formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado;
  - VI - Buscar o superávit da balança comercial em sua área de atuação;

VII - Contribuir para o aprimoramento da prestação de serviços relacionados às atividades econômicas de sua área de atuação;

VIII - Contribuir para a conscientização e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na região; e

IX - Aprimorar o processo de interiorização dos efeitos do modelo da ZPE.

2) Elaboração de um planejamento de longo prazo que oriente a seleção de investimentos para a ZPE e que promova a “marca” dos produtos e serviços da região no exterior;

3) Adoção de Processos Produtivos Básicos (PPBs) - etapas fabris mínimas necessárias que as empresas deverão cumprir para se fabricar determinado produto como contrapartida aos benefícios fiscais estabelecidos por lei – com o objetivo de induzir o aproveitamento das vocações regionais e de incentivar o processo de inovação local.

## **Política agrícola – sequeiro e irrigada**

### Sequeiro

Não faz mais sentido que os alimentos consumidos no Nordeste sejam trazidos de outros estados ou até de outros países. A tecnologia agropecuária disponível permite a prática da produção mesmo em regiões onde a água é escassa, como o semi-árido nordestino. E mais: a posição de vanguarda do Brasil no domínio e produção deste tipo de tecnologia – agricultura irrigada de precisão e agricultura de sequeiro – mostra-se hoje viável economicamente.

Cabe ao Estado preencher o vácuo existente por meio de uma ação combinada e de coordenação entre crédito, transferência de tecnologia

e coordenação, com uso de assistência técnica ampla e integrada, em que os instrumentos sejam de fácil acesso e que a atividade de produção não sofra solução de continuidade pela ausência de governança e acesso a mercados (ou seja, garantia de comercialização e acesso aos insumos). Deve-se formar uma parceria entre Embrapa, Instituições Financeiras, ATER e Conab, de forma a aproveitar e potencializar as ações dessas instituições. Cada uma delas possui uma especialidade, é a ação articulada entre elas que certamente irá produzir algo muito superior à soma das partes.

Em termos práticos, trata-se de transformar as atuais unidades armazenadoras da Conab em unidades de negócios para produção e comercialização de produtos agrícolas, onde o produtor encontrará informação, crédito associado a um produto e pacote tecnológico, receberá os insumos necessários (sementes, fertilizantes, etc). Em troca, será emitida uma CPR (Cédula do produtor Rural), em que o produtor se compromete a entregar um volume da sua colheita futura nos padrões definidos pelo contrato. A Conab pode fazer o recolhimento no local da propriedade e se ocupará das etapas posteriores, como armazenagem, processamento, selo de origem, comercialização, etc. A ideia é que a organização dos produtores em torno dessa Conab renovada possibilite à empresa negociar em melhores condições com fornecedores de fertilizantes e outros insumos. A unidade irá também negociar com indústrias, governos estaduais e municipais, ou mesmo com outros países, a venda futura ou em atacado da produção. O produtor não precisará de escala para garantir a viabilidade da produção, pois a escala se dará na comercialização coordenada pelo Estado, ao mesmo tempo que ficará emancipado da dura prensa (à montante e à jusante) em que se encontra submetido atualmente.

### Proposta

Propõe-se a implantação da Nova Conab, começando pelo Nordeste, com as seguintes características:

- ✓ Com condições para o Estado contrastar o papel das *traders* e atacadistas;
- ✓ Com a Organização da produção pelo Estado, puxada pela comercialização; e
- ✓ Ação articulada entre Embrapa, Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural), Instituições Financeiras e Conab.

A proposta busca a transformação das unidades de armazenagem em unidades de negócio, onde o produtor encontrará informação, receberá crédito associado a um pacote tecnológico, receberá insumos (sementes e fertilizantes) e assistência técnica. Em troca emitirá uma CPR, com a promessa de entrega de sua colheita futura (*hedge* para o produtor). A Conab poderá fazer o recolhimento no local da propriedade e se encarrega do armazenamento e comercialização do produto:

- a. Redução da necessidade de escala na produção: a escala é obtida na comercialização organizada por esta Conab renovada;
- b. Organização dos produtores em torno da Conab permitirá a negociação de melhores preços nos insumos.

### Irrigada

Se comparado com o resto do mundo, o Brasil irriga pouco suas terras. Calcula-se que tenhamos cerca de 4 milhões de terras irrigadas, num total de aproximadamente 72 milhões de hectares de área cultivada, ou seja, irrigamos apenas 5,5% da área total plantada. Ainda há potencial de expansão de área a ser irrigada de 30 milhões de hectares (13,3% da área total). Estudos da Agência Nacional de Águas afirmam que os 4 milhões de hectares irrigados correspondem a 16% da produção nacional (volume) e a 35% do valor da produção. Destaca-se, também, que aumentar a área irrigada no Brasil significa retirar a pressão sob áreas agriculturáveis de sequeiro.

Durante muitos anos, a constante distribuição de água para a agricultura no Nordeste tem-se mostrado negligente. Há que se ver que a irrigação oferece grande potencial de desenvolvimento para a região, em especial para o semi-árido, por meio do aumento da competitividade. O benefício social e econômico que a agricultura irrigada pode proporcionar para o Nordeste tem de ser explorado. Devem-se analisar quais regiões possuem maior potencial de transformar a agricultura do irrigada no Nordeste como o grande laboratório para o experimentalismo nas demais regiões do País. É preciso alçá-lo a novos patamares e, sem dúvida, a agricultura irrigada tem capacidade de proporcionar tal feito para a região. É importante que se enxergue a irrigação como ferramenta de desenvolvimento regional.

Em termos de arranjo institucional, o que se tem hoje é: a Codevasf desapropria a área que será sujeita à irrigação, responsabiliza-se por obter as licenças ambientais (EIA-RIMA) e também as outorgas do uso da água. Depois disso, licita a construção da infraestrutura comum, assume todo o custo da construção por meio de verba federal e se responsabiliza pela operação e manutenção de infraestrutura comum de irrigação construída. A Codevasf faz a amortização do que foi gasto com a construção da infraestrutura por meio de cobrança de tarifas pela distribuição de água. Assim, por mais que a Codevasf responsabilize-se pelo início do processo de administração, operação e manutenção, ela procura, gradativamente, transferir as responsabilidades aos irrigantes, com o objetivo de desenvolver as capacidades de gerenciamento dos produtores, ou seja, é uma forma de emancipar do perímetro. Mesmo parecendo eficiente, o que se verificou a partir do modelo descrito foi: baixa capacitação e assistência técnica dos irrigantes, problemas com o financiamento das produções, gargalos em questões logísticas e de escoamento de produção, nem todos os projetos alcançaram a emancipação, oferta de água subutilizada, sem grandes externalidades sociais, falta de integração das cadeias produtivas, especialmente com grandes empresas agrícolas, entre outros. Percebe-se, portanto, que o Estado,

isoladamente, não é capaz de prover os serviços de irrigação de maneira adequada, eficiente e sustentável. Deve-se buscar o aprimoramento dos modelos institucionais para que os perímetros consigam proporcionar as melhorias sociais e econômicas das quais o Nordeste necessita. Assim se propõe:

### Proposta

Adoção de 2 modelos institucionais para os perímetros irrigados:

a. Para perímetros já existentes:

- i. Concessão tradicional (Lei 9.074/95);
- ii. Operação e manutenção por conta do vencedor da licitação;
- iii. Choque de gestão nos perímetros;
- iv. Recuperação da estrutura depreciada;
- v. Modelo a ser adotado em Senador Nilo Coelho.

b. Para os novos perímetros:

- i. Parceria Público-Privada (Lei 11.079/04);
- ii. Assinatura de 2 contratos: o primeiro para a ocupação da terra; o segundo para a construção de infraestrutura;
- iii. Contra-prestação vinculada ao desempenho;
- iv. No modo verticalizado, a ganhadora tem de se encarregar de todas as funções (desde a construção até o uso da terra);
- v. No modo horizontalizado, empresa ganhadora pode sub-conceder. Neste caso, quem responde perante o poder público é a empresa que assinou os contratos;
- vi. Existência de cláusula que garante que no mínimo 25% da área do perímetro deve ser de pequenos agricultores, promovendo a integração da grande empresa com os pequenos produtores;

- vii. Maior pontuação no certame para a empresa que garantir integrar mais;
- viii. Modelo a ser adotado no Pontal.



## **SEGUNDA DIRETRIZ: EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

### **Educação na Região Nordeste do Brasil**

#### Introdução

Não há desenvolvimento sem um grande projeto de educação. Vale para o Brasil. Vale mais ainda para o Nordeste. A questão é atacar o cerne do desafio da educação hoje - o ensino médio de qualidade -, ampliando o seu acesso e alterando o seu enfoque. Não trata de propor-se para o Nordeste a recuperação do atraso. Trata-se de transformá-lo na vanguarda da educação do país.

Ao Nordeste não interessa o passo a passo, mirando a trajetória dos que deram certo por duas razões. A primeira decorre do fato de que levaria muitos anos até a Região atingir o patamar de escolaridade e o padrão de acesso das Regiões mais dinâmicas do País. Esse é um tempo que a Região não pode desperdiçar se quiser desenvolver-se. Há implícito nessa estratégia um duplo esforço: o de nivelar-se e, ao mesmo tempo, o de ser mais dinâmico econômica e socialmente que as demais regiões, isto é, crescer mais do que a média nacional. Implica, portanto, sacrifício e investimento dobrado.

A segunda razão não é tão evidente quanto a primeira, mas, nem por isso, menos importante. Está em marcha uma profunda transformação do papel da educação e da formação continuada em face do perfil requerido pelas mudanças na estrutura produtiva e na oferta de empregos. Aqui como alhures, os requisitos da competitividade exigem não apenas conhecimento, mas também outra forma de conhecimento, flexível, adaptativo, holístico e, sobretudo, crítico e criativo. Não são esses os parâmetros de referência do ensino atual. É

preciso mudar o ensino e a forma de ensinar. Nesse sentido, todas as regiões do País estão niveladas, incluído o Nordeste.

A implementação de uma nova escola média deve começar pelo Nordeste. O projeto consiste em combinar o ensino geral com o ensino técnico, ambos renovados e integrados num eixo comum. A proposta aposta no Ensino Médio de qualidade para todos, integrado à educação profissional técnica de nível médio, o que cria condições para a garantia do direito à educação e ao trabalho qualificado. O importante é também transformar o ensino médio na Região Nordeste ao mesmo tempo em que se transforma a gestão da educação, com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. O que se pretende é inaugurar uma nova forma de atuação por meio da cooperação entre a União, Estados e Municípios, para implementação do Sistema Nacional de Educação.

Abaixo, descrevem-se essas duas propostas, devidamente subdivididas. Visam tanto a conscientizar o Nordeste a respeito da importância desses projetos quanto a mobilizar as autoridades locais para que se constitua um laboratório na Região, em que se implemente essa nova educação que o Brasil precisará disseminar nas próximas décadas.

### Proposta 1

Esta proposta está relacionada à ação estratégica sobre o ensino médio para a educação brasileira, desenvolvida pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Objetiva estabelecer uma política de médio e longo prazo para consolidá-lo do ponto de vista quantitativo e qualitativo, por meio de:

- Reestruturação do modelo pedagógico desta etapa da educação básica que colabore na superação do dualismo entre o ensino propedêutico e profissional;

- Expansão da oferta de matrículas da rede de escolas médias federais para um patamar entre 10% das matrículas totais desta etapa da educação básica;
- Transformação do ensino médio em ensino Integrado, com base na integração da ciência, cultura e trabalho, com e sem a formação profissional. É possível elaborar um modelo de ensino Integrado como o desenvolvido pelos Ifets, por exemplo.

Para tanto serão realizados:

- Encontros Estaduais de Escolas Públicas de ensino médio (Federais, Estaduais e Municipais) com coordenação das Secretarias Estaduais de Educação e apoio do MEC;
- Apoio na criação de Fóruns Estaduais de Ensino Médio;
- Definição de diretrizes para atendimento específico do ensino médio (Regular e EJA/ Urbana e Rural) no Plano de Ação Articulados (PAR) de cada Estado;
- Plano de expansão das Escolas Militares e Colégios de Aplicação das Universidades Federais;
- Programas do MEC de Apoio técnico-pedagógico e organização curricular para o Ensino Médio.

## Proposta 2

Esta proposta está relacionada às iniciativas para reconciliação entre a gestão local do ensino público e padrões nacionais de investimento e qualidade da educação. Para alcançar esse objetivo, três elementos são necessários: um sistema nacional de avaliação, um mecanismo equânime de redistribuição de recursos entre os entes federativos e um procedimento apto a consertar um sistema educacional local, que, apesar dos esforços de gestores locais, o sistema não tenha conseguido alcançar um patamar mínimo de qualidade.

O primeiro elemento já existe. Instrumentos gerenciados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), voltado para a auto-avaliação do estudante, complementam-se na função de oferecer subsídios para observação dos padrões nacionais de aprendizado.

O segundo elemento está em fase de consolidação, com o funcionamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O Fundeb representa a possibilidade de um gradual avanço no sentido de uma distribuição mais equânime de recursos e quadros de lugares mais ricos para lugares mais pobres, considerando-se a previsão de completa mudança dos percentuais de financiamento até o ano de 2009.

O terceiro elemento encontra-se em fase incipiente. Mesmo assim, é importante destacar o avanço representado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sobretudo com o Plano de Ações Articuladas (PAR), que, no entanto, precisa aprofundar a colaboração federativa no sentido de reconciliar gestão local dos sistemas educacionais e padrões nacionais de investimento e qualidade.

Existem alternativas para reconciliação entre os padrões nacionais de qualidade e investimento desenvolvidos pela União e a gestão local dos sistemas de ensino por Estados, Distrito Federal e, sobretudo, Municípios. Essas alternativas estão diretamente ligadas à reconstrução de nosso modelo federativo. Nesse sentido, apresentamos, aqui, três etapas para o enfrentamento desta questão básica. O foco é avançar no sentido de um sistema “transfederativo” apto a socorrer sistemas educacionais que, mesmo após esforços relativos a aporte de recursos e auxílio técnico da União, continuem

apresentando níveis insatisfatórios nos índices de avaliação nacionais.

As três etapas desse novo arranjo institucional representam, em ordem gradativa de dificuldades, estágios de revisão do modelo federativo de gestão educacional, a saber: (i) a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos consensuais já existentes a partir de instrumentos jurídico-administrativos (consórcios públicos e convênios de cooperação) de gestão associada dos serviços educacionais; (ii) elaboração de uma legislação infraconstitucional que contemple os instrumentos regulamentadores do regime de colaboração federativa na educação; e (iii) alteração do regime constitucional de repartição de competências e de interação entre os entes federados do Brasil.

## **Ciência, tecnologia e inovação na Região Nordeste do Brasil**

### Introdução

A importância da inovação para o desenvolvimento econômico vem sendo intensificada com o acirramento da concorrência capitalista, dado que esse acirramento acelerou a implementação e a difusão de novas tecnologias nas mais diversas atividades de produção. Atualmente é pacífico que a obtenção de vantagens comparativas está associada à maior valorização da inovação e da difusão horizontal de tecnologia, bem como de capacitações e de competências institucionais.

É essa mesma concorrência capitalista, associada ao rápido avanço do conhecimento, que vem alterando as formas de interpenetração e de intercâmbio nas esferas da ciência, da tecnologia e da inovação e vem também ampliando a própria complexidade do processo inovativo. Verifica-se a necessidade cada vez maior de integração e de cooperação entre os próprios agentes econômicos, entre as instituições

(empresariais, acadêmicas, governamentais e não governamentais), e os Estados para coordenar ações de política que visem a incentivar esse esforço coletivo.

Isso se torna mais evidente quando a questão é o desenvolvimento regional. Qualquer objetivo voltado para o desenvolvimento regional necessita de um forte programa em C, T & I com gestão e recursos próprios, mas também de um impulso adicional, um fator que permita a essa região passar a ser receptora de projetos e investimentos voltados para a inovação que considere as bases produtivas e as vocações locais.

Isso pode ser feito por meio de quatro direções: i) identificação de produção semelhante entre empresas de uma mesma região que possam vir a ser arranjos produtivos locais e/ou redes de cooperação; ii) aproveitamento dos vínculos e conexões a montante e a jusante dos grandes empreendimentos; iii) implantação de projetos específicos de capacitação e extensão universitária tecnológica; e iv) construção de pólos de alta tecnologia.

A construção de arranjos produtivos e/ou redes de cooperação é chave na flexibilização do processo produtivo e na construção de vantagens competitivas que possibilitem pequenas e médias empresas passarem da atuação local para a global. O aproveitamento de vínculos e conexões é fundamental para que grandes projetos produtivos não sejam enclaves. Implantar projetos específicos de capacitação e extensão universitária tecnológica é necessário para fortalecer a ponte entre ciência e tecnologia, entre universidade e empresas. E, por fim, a construção de pólos de alta tecnologia é requisito para que a região foco do programa deixe de ser importadora de tecnologia e serviços para ser exportadora e geradora de externalidades positivas.

## Proposta

Criação do Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento regional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), a ser financiado através de vinculação de recursos do FNDCT vindos da destinação de 10% do FDA, FDNE, FDCO.

Foco: i) arranjos produtivos e/ou redes de cooperação; ii) projetos de conexão ou vínculo a montante e a jusante de grandes empreendimentos; iii) projetos de capacitação e extensão universitária tecnológica; e iv) programas de construção de pólos de alta tecnologia.

Os dois primeiros pontos estão sendo tratados no âmbito da política industrial de inclusão. O último ponto caberá a uma articulação entre política industrial e de tecnologia e inovação, mas poderá ser iniciado por este Programa, sobretudo através da criação de empresas incubadoras e parques tecnológicos.

O fortalecimento da extensão universitária se daria por dois meios. O primeiro seria a criação de um programa de capacitação e extensão tecnológica específico para as regiões supramencionadas, executados por universidades públicas e privadas. O segundo seria uma mudança qualitativa no sistema de pontuação acadêmica da Capes, que hoje avalia a produção do professor na graduação, na pós, na pesquisa, na extensão e na gestão com grande desigualdade. A proposta seria de pontuar igualmente a graduação, a pós, a pesquisa, a extensão. Para tanto é necessário alterar o regimento interno da Capes.

## **Políticas de renda e oportunidades**

### Introdução

A região Nordeste tem um alto potencial empreendedor, cultural e inovador, porém ainda são poucos os mecanismos pensados para

subverter a lógica do pobrismo e do são paulismo. O Nordeste pode ser entendido como um laboratório de iniciativas que, conciliadas com a alta criatividade de seus indivíduos, poderão induzir a transformação da sua realidade e promover iniciativas produtivas e econômicas. Percebe-se como grande oportunidade a atuação das universidades por meio de cursos de extensão, graduação e pós-graduação. Hoje são aproximadamente dez universidades que desenvolvem pouco além da formação clássica curricular.

Compreendendo que o potencial das instituições de ensino, especialmente das universidades é pouco aproveitado na implementação das políticas sociais, o curso de formação e capacitação do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia utiliza tecnologias sociais adequadas à prática da gestão social, conjugando ensino, pesquisa e extensão em prol do desenvolvimento social territorial.

O programa se sustenta em três princípios basilares: a orientação para a gestão do desenvolvimento sócio-territorial, a articulação interinstitucional e interorganizacional em nível local, nacional e internacional; e a aproximação entre universidade e sociedade.

Uma das metodologias inovadoras desse programa é a Residência Social, que instaura uma nova relação entre a universidade e a comunidade, complementando a formação acadêmica do estudante com uma vivência prática intensiva. A ideia é inspirada na residência médica, que é uma prática realizada no último ano de medicina. Consiste num conjunto de atividades eminentemente práticas que são desenvolvidas pelos formandos, sob a tutoria de profissionais superiores. O princípio é o de que sujeito habilita-se ao exercício profissional na medida em que complementa sua formação teórica com uma vivência da prática profissional de modo intensiva. A aprendizagem, portanto, não é dada. Ela é construída na prática, misturando ação e reflexão, tanto no “fazer” quanto na construção de



sentido da ação, na negociação coletiva dos significados das práticas e do conhecimento.

A Residência Social é aplicada em cursos presenciais e à distância, nos níveis de graduação, pós-graduação, extensão e, futuramente, ensino médio (escolas técnicas). Ela busca proporcionar aos alunos um espaço de aprendizagem prático-reflexiva, a partir da imersão continuada em contextos sócio-práticos organizacionais, nos quais eles atuam como observadores-participantes.

### Proposta

Construção de uma estrutura curricular universitária envolvendo as Universidades Federais do Nordeste, para formação e capacitação do gestor social com base na perspectiva territorial. O curso de gestão social já é desenvolvido na Universidade Federal de Bahia. A ideia é estendê-lo a outros estados do Nordeste no intuito de formar profissionais no campo dos conhecimentos de 1) Tecnologias Sociais e inovação no desenvolvimento territorial; 2) Gestão Sócio-Ambiental; 3) Políticas Sociais e Empreendedorismo; 4) Gestão Criativa, Diversidade Cultural e Identidades Territoriais; 5) Desenvolvimento Territorial e Cidadania e 6) Economia Solidária e Desenvolvimento Social.

O gestor será integrado ao contexto local, onde terá a missão de construir “pontes” entre indivíduos e as oportunidades econômicas e educativas existentes. Terá também o papel de empreendedor local, transformando realidades e oferecendo oportunidades para o resgate social.

Por meio dos gestores sociais, formar-se-á uma rede de mobilização social (conselhos municipais, prefeituras, secretarias municipais e estaduais, líderes comunitários, iniciativa privada) para mapeamento das oportunidades econômicas (vocações). Deverá também criar condições para a inclusão social, levando-se em consideração os

diferentes graus de vulnerabilidade e exclusão. O gestor social será qualificado para gerir o desenvolvimento social. Será “um mediador multiquificado, situando-se em um contínuo que vai da capacidade de dar respostas eficazes e eficientes às situações cotidianas à de enfrentar problemas de alta complexidade” diz Tânia Fisher, professora responsável pelo programa.

### O Gestor Social

Os gestores sociais deverão atuar em parceria com os assistentes sociais, fundamentalmente como um elemento complementar às atividades do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, formando conjuntamente uma rede de proteção social. Os assistentes sociais atuam na prestação de serviços assistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, no âmbito do CRAS. A importância da atuação conjunta deve-se ao fato de que o assistente social tem uma grande capilaridade no município, além do mapeamento e conhecimento dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

Pelo fato de serem os maiores conhecedores das realidades e necessidades locais, será incentivada a formação no curso de gestores sociais dos indivíduos que já tenham alguma forma atuação social em suas comunidades, como líderes comunitários, profissionais de saúde, profissionais de educação, conselheiros etc. Parte-se do princípio de que o vínculo social e o sentimento de pertencimento à comunidade favorecerão a catalisação de oportunidades no âmbito local.

Os gestores sociais, já formados, serão contratados pelos municípios por meio de um acordo cooperativo entre as universidades, o Governo Federal e as prefeituras municipais. Esses profissionais atuarão dentro de municípios carentes e preferencialmente com a população alvo do Programa Bolsa Família.

O modelo institucional será:

- 1- Formação profissional;
- 2- Repasse de recursos aos municípios para contratação do profissional; e
- 3- Atuação do gestor social na comunidade.

Os recursos para pagamento dos gestores sociais serão repassados aos municípios que aderirem ao Programa e serão disponibilizados pelo Governo Federal à semelhança do Agente de Saúde do Programa da Saúde da Família.

Serão competências básicas do Gestor Social:

- 1- Elaborar diagnósticos, programas, projetos e ações;
- 2- Apoiar o desenvolvimento de inovações locais capazes de promover estruturas de sistemas sócio-produtivos e economia solidária;
- 3- Integrar as ofertas de políticas sociais no município com as demandas e necessidades dos indivíduos e famílias na comunidade;
- 4- Identificar situações de risco e dar encaminhamento aos órgãos competentes;
- 5- Integrar o indivíduo em rede local com acesso à informação e oportunidades;
- 6- Articular redes interorganizacionais, interinstitucionais e intersetoriais;
- 7- Mediar interações em escalas territoriais e organizacionais;
- 8- Articular ações em diversos arranjos sócio-produtivos;
- 9- Promover aprendizagem individual e coletiva;
- 10- Elaborar estratégias de inovação e empreendedorismo em diversos territórios;
- 11- Facilitar relações entre indivíduos, grupos e coletividades;
- 12- Promover transformações sociais em áreas geográficas delimitadas;

- 13- Captar e alocar recursos com eficácia;
- 14- Integrar diferentes olhares sobre a realidade social~;
- 15- Elaborar projetos de pesquisa e acompanhar todas as etapas de seu desenvolvimento;
- 16- Facilitar a participação do cidadão na gestão do desenvolvimento local/regional/global; e
- 17- Promover a valorização da diversidade cultural, regional e global.

## **TERCEIRA DIRETRIZ: GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA**

### **Introdução**

A infraestrutura, tanto econômica quanto social, é elemento vital de organização do território e de seu desenvolvimento sustentável. Os investimentos previstos no PAC – Plano de Aceleração do Crescimento vão na direção da interligação da Região Nordeste e tentam, na medida do possível, reduzir a assimetria existente dentro da mesma Região. Além disso, trazem para a Região uma oferta de serviços importantes a sua competitividade com outras regiões do País. São obras que têm como objetivo apoiar a atividade turística, integrar os nove estados e ainda escoar a produção tanto para o mercado interno, quanto para o externo. No entanto, os projetos não foram concebidos de forma integrada. Não têm o território como uma unidade de desenvolvimento, apesar de alguns dos projetos atingirem a mais de um Estado.

A qualidade intrínseca da carteira permite a sua reorientação em favor de um projeto integrado de investimentos em infraestruturas, com vistas a um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo, capaz de reduzir progressivamente o fosso sócio-econômico entre o Nordeste e as regiões mais dinâmicas do Sudeste e Sul. Há, de fato, uma relação de bons projetos que atendem a demandas locais ou subregionais, sem constituir, contudo, o lastro estratégico de um projeto de desenvolvimento inclusivo para o conjunto do Nordeste. Definido o projeto maior para a Região, há três movimentos a fazer nessa direção.

O primeiro, e mais imediato, é ainda o da construção de direção estratégica, mas em escala estadual e subregional. É essencial baixar o trabalho de projeto ao nível de pólos subregionais de desenvolvimento. É a articulação das infraestruturas em diversas escalas geográficas que torna viável espriar as virtudes do

crescimento do local ao global, dando ao local a possibilidade de assegurar o caráter inclusivo da dinâmica econômica. Há estudos que podem acelerar essa tarefa que não dispensam a discussão e definição desses pólos com os Estados da Região.

O segundo diz respeito à identificação e à potencialização dos fatores de sinergia e complementaridade entre os grandes projetos de infraestrutura para Região. Significa criar um ambiente de negócios inclusivos na área de influência desses projetos. Significa ainda contar com iniciativas que estimulem o uso integrado desses projetos, como, por exemplo, a valorização das atividades produtivas derivadas da oferta de água pelo projeto de Integração de Bacias e o projeto da Transnordestina que atravessa no sentido Leste-Oeste o semiárido e que corta o outro projeto na altura de Pernambuco, Bahia e Piauí.

O terceiro, dependente de recursos adicionais, refere-se a identificação e implantação de novos projetos, que completem a demanda de infraestrutura de um projeto estratégico para o Nordeste. Devem constar investimentos voltados para a constituição de uma rede integrada de cidades com qualidade de vida, acesso a serviços públicos básicos e oferta de oportunidades econômicas, que estejam à altura do desafio de reverter o fluxo migratório para as grandes cidades do litoral do Nordeste e reverter a pobreza endêmica do semiárido.

Com base no exposto, apresentamos duas propostas.

#### Proposta 1:

A primeira proposta consiste em assegurar acesso rodoviário pleno a todos os municípios do Nordeste. Ao se analisarem os dados disponíveis no Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres – AETT/2007, é possível observar que 87% das rodovias existentes no Nordeste não são pavimentadas. Em virtude disso e da inexistência de outra modalidade de transporte disponível, grande parte dos

municípios nordestinos vivencia alguma forma de isolamento. São, portanto, necessárias ações que interliguem essas áreas aos principais eixos de desenvolvimento.

Para solucionar esse problema, elaborou-se o Projeto Conexões por Asfalto. O programa consiste em investir nas áreas em que não há rodovias pavimentadas e em que, em virtude desse isolamento, as condições de vida da população são mínimas. O investimento será voltado obras em rodovias que interliguem esses municípios às principais vias de transporte do Nordeste.

Os recursos para a execução das obras objeto deste projeto serão provenientes da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Dentre as alternativas de financiamento possíveis, citam-se: i) criação de uma destinação específica para implementação do projeto Conexões por Asfalto, a ser incluída nos 20% previstos como DRU; ii) inserção de um percentual específico para o projeto, com a redistribuição dos percentuais concernentes ao Artigo 1 A, parágrafo segundo, da lei nº 10.336/2001, na qual se crie um critério de destinação de valores, independentemente dos demais critérios já existentes (haveria uma redução das demais destinações para que se viabilizasse a destinação a ser determinada para o projeto); iii) revisão dos critérios de partilha que determinam os percentuais de participação dos Estados, com alteração dos incisos do artigo acima citado, de forma a redefinir, principalmente, os itens relacionados a “extensão da malha viária federal e estadual pavimentada” e a “consumo de combustíveis”.

Essa nova distribuição permitirá que se apliquem seus recursos nas obras de infraestrutura da malha viária nordestina, compreendidas no projeto Conexões do Asfalto, voltado para integração dos municípios isolados dos eixos de desenvolvimento. O prazo para conclusão dessas obras, a serem iniciadas ainda em 2009, é previsto para 2012.

## Proposta 2:

A segunda proposta consiste em desenvolver um conjunto de políticas públicas que reduzam o impacto dos aspectos de natureza econômica e, ao mesmo tempo, otimizem a aplicação do modelo regulatório, permitindo, com isso, o restabelecimento da prestação do serviço aéreo regional na Região Nordeste. Essa é uma das condições necessárias para abrir, em favor da região, a exposição à emulação e à concorrência em escala mundial.

Como dito anteriormente, para o desenvolvimento econômico do Nordeste e o aumento do bem-estar social na região, a necessidade de infraestrutura de transportes apresenta-se como fator essencial para o sucesso de um novo modelo de industrialização. Na maior parte de sua vasta extensão, o transporte rodoviário é predominante. A prevalência de um único modal viário pode significar grande entrave à integração de algumas localidades.

Foram identificadas duas razões para esse problema, que estão intimamente conectadas. A primeira, e fundamental, é de natureza econômica: o elevado custo dos combustíveis (que representam cerca de 40% do custo da companhia) e o baixo poder aquisitivo da demanda potencial na região Nordeste, tornam inviável uma oferta rentável do serviço, bem como a prestação de serviços com boa relação custo-benefício para os usuários. A segunda, e talvez, mais importante, é de natureza regulatória: o sistema que regula a aviação civil no Brasil, responsável por promover uma radicalização da concorrência por meio de plena liberdade de entrada e saída nas linhas aéreas, não fornece mecanismos suficientes para garantir a sobrevivência das pequenas e médias empresas, dando margem à descontinuidade na prestação do serviço. Juntas, as duas razões vêm corroendo a aviação regional na Região Nordeste.

Nesse contexto, as medidas de incentivo econômico compreendidas na proposta para o setor são: i) Reativação do Fundo Aeroviário de suplementação das linhas aéreas regionais; ii) Redução da alíquota do



ICMS incidente sobre o querosene de aviação (QAV); iii) Isenção/redução da CIDE sobre o QAV; iv) Facilitação do acesso a crédito pelas empresas de aviação regional.

No que se refere às medidas de caráter regulatório, propõem-se: i) Tratamento diferenciado às localidades com baixa e média densidade de tráfego por meio da suplementação tarifária; ii) Formulação do plano geral de outorgas de linhas aéreas (CONAC); iii) Adequação das exigências para operação dos aeródromos regionais; iv) Realização de parcerias público-privadas (PPPs) entre a União e empresas de transporte aéreo regional; v) A atuação emergencial ou transitória do Correio Aéreo Nacional (CAN) para cobrir micro-regiões consideradas importantes para as quais o modelo aqui proposto ainda não for suficiente.

## **QUARTA DIRETRIZ: GRANDES PROJETOS INDUSTRIAIS E SUAS CONEXÕES COM AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS**

### **Introdução**

Pensar em um programa de desenvolvimento para o Nordeste por meio de um novo modelo de produção avançado requer uma ação ativa na implementação de ações programáticas que otimizem processos de industrialização ancorados nas oportunidades regionais deliberadamente constituídas. Nesse sentido, o esforço governamental deve ir além da promoção de novos empreendimentos e reconsiderar os grandes projetos industriais na Região Nordeste.

É evidente que a localização e a implantação de novas atividades econômicas de maior escala na região podem elevar os seus níveis de produção, de renda, de emprego. Entretanto, essas melhorias no desempenho econômico, podem não se configurar em um processo de desenvolvimento sustentável. Não basta apenas identificar e promover oportunidades de investimentos na Região Nordeste, uma vez que a implantação e a operação destes investimentos podem resultar em processos socialmente excludentes para a população da região. É preciso combater enclaves e possuir uma estratégia para superar a atração de investimentos em busca de baixos salários e mão-de-obra pouco qualificada. A compatibilidade entre crescimento econômico e desenvolvimento social não se processa espontaneamente, pressupondo um processo de inclusão social e produtiva que mobilize uma vasta gama de oportunidades e de negócios e empregos.

Para que essas transformações se materializem em um processo efetivo de desenvolvimento, ações auxiliares devem ser conduzidas de forma de transferir a influência destes empreendimentos na formação de cadeias de suprimentos verticalmente relacionadas com as principais atividades locais. Nesse contexto, destaca-se a importância de uma instituição dedicada à promoção do encadeamento produtivo

desses segmentos, com vista a maximizar os benefícios decorrentes da promoção da industrialização na região.

### Proposta

Criação do “Programa Conexões”, focado na distribuição e democratização das externalidades positivas, potenciais ou efetivamente geradas pelos novos investimentos, de tal forma que as conexões entre as grandes e pequenas e médias empresas se fortaleçam. A coordenação do Programa ficaria a cargo de uma instituição que tenha a competência para desenvolver cadeias transversais de produtos e serviços capazes de interagir dinamicamente com as principais atividades econômicas desenvolvidas no local, por meio da criação e consolidação de vínculos de negócios entre grandes, médias e pequenas empresas. Esta instituição deverá exercer uma função catalisadora das externalidades decorrentes de uma maior atividade econômica local, sendo responsável pela gestão de fatores endógenos, capazes de transformar crescimento em desenvolvimento.

Tal estratégia visa a desenvolver, regionalmente, o provimento de suprimentos de qualidade, custo e performance competitivos a nível global. Isso exigirá um esforço maior de coordenação e governança movido pelo Estado em torno de quatro instrumentos voltados para o segmento âncora, quais sejam: crédito, aconselhamento gerencial, inovação e extensão. Dentre as funções a serem exercidas pela instituição responsável pelo fortalecimento dos vínculos de negócios entre a grande empresa e as pequenas e médias, podem destacar-se:

- 1) Planejar e implementar o Programa para o investimento específico;
- 2) Mobilizar as pequenas e médias empresas, indicadas ou não pelas grandes empresas compradoras ou fornecedoras, as quais apresentam potencial de participar do Programa;
- 3) Transferência do projeto local para a instituição local para continuar as atividades do Programa;

- 4) Gerenciamento, avaliação e monitoramento do Programa;
- 5) Divulgação de melhores práticas concernentes a vínculos de negócios.
- 6) Contribuição técnica para uma melhor interação entre as instituições em nível local e nacional;
- 7) Viabilidade e apoio a projetos pilotos em diferentes Estados, notadamente no Nordeste do país;
- 8) Organização de seminários e fóruns para a troca de experiências entre projetos e programas existentes;
- 9) Apoio a instituições e a empresas quanto ao desenvolvimento de metodologias adequadas;
- 10) Implementação da sustentabilidade socioambiental nas empresas no âmbito dos projetos.