



INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS



INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR E
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL:
POTENCIALIDADES
E DESAFIOS

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

55ª Legislatura – 2015-2019

Presidência

Presidente: Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente: Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente: André Fufuca

Secretários

1º Secretário: Giacobbo

2ª Secretária: Mariana carvalho

3º Secretário: JHC

4º Secretário: Rômulo Gouveia

Suplentes de Secretário

1º Suplente: Dagoberto Nogueira

2º Suplente: César Halum

3º Suplente: Pedro Uczai

4º Suplente: Carlos Manato

Diretor-Geral

Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa

Wagner Soares Padilha



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos
Consultoria Legislativa

INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Relator

Vitor Lippi

Consultores legislativos

Renato Gilioli (coordenador)

Henrique Paranhos Sarmiento Leite

Raphael Carvalho da Silva

Leandro Alves Carneiro

Pedro Garrido da Costa Lima

Alberto Pinheiro

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília – 2018

Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e
Debates Estratégicos

Presidente

Deputado Lúcio Vale

Titulares

Beto Rosado
Carlos Melles
Cristiane Brasil
Jaime Martins
Luiz Lauro Filho
Osmar Terra
Paulo Teixeira
Remídio Monai
Ronaldo Benedet
Rubens Otoni
Vitor Lippi

Suplentes

Capitão Augusto
Evair de Melo
Félix Mendonça Júnior
Pedro Uczai
Rômulo Gouveia
Ronaldo Nogueira
Valmir Prascidelli

Secretário Executivo

Luiz Fernando Botelho
de Carvalho

Coordenação de Articulação

Institucional

Paulo Motta

Chefe de Secretaria

Juliana Fernandes Camapum

Coordenador de Secretaria

Juliana N. David de Almeida
Ana Paula R. N. Beltrami

Câmara dos Deputados

Centro de Estudos e Debates
Estratégicos – Cedes
Sala 9 a 11 – Térreo – Anexo III
Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900
Brasília DF
Tel.: (61) 3215-8626
E-mail: cedes@camara.gov.br
www.camara.leg.br/cedes

Diretoria Legislativa

Diretor: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Consultoria Legislativa

Diretor: Luiz Fernando Carvalho

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação

Diretora: Adriana Paula Ferreira da Silva

Centro de Documentação e Informação

Diretor: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados

Diretora: Ana Lígia Mendes

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP: 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
livraria.camara.leg.br

Coordenação Executiva: Paulo Motta

Colaboração Externa: Giovanna Belo

Preparação: Letícia Pimentel

Revisão de provas: Pedro Carmo e Luisa Souto

Projeto Gráfico: Patrícia Weiss

Diagramação: Diego Moscardini

Imagem da capa: [elenabs @iStock](mailto:elenabs@iStock)

SÉRIE

Estudos estratégicos

n. 9 PDF

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Corina Solino Evelin – CRB: 1329

Instituições de ensino superior e o desenvolvimento regional [recurso eletrônico]: potencialidades e desafios / relator Vitor Lippi; consultores legislativos Renato Gilioli... [et al.]; Renato Gilioli (coordenador). – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 9 PDF)

Estudo elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, com apoio de equipe interdisciplinar da Consultoria Legislativa.

Versão PDF.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-85-402-0670-0

1. Desenvolvimento regional, Brasil. 2. Instituição educacional, Brasil. 3. Ensino superior, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. II. Lippi, Vitor. III. Gilioli, Renato. IV. Série.

CDU 378:338.1(81)

ISBN 978-85-402-0669-4 (papel)

ISBN 978-85-402-0670-0 (PDF)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	11
APRESENTAÇÃO	13
PREFÁCIO	15
RESUMO EXECUTIVO	19
RELATÓRIO – DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REMODELANDO SAÍDAS PARA A CRISE	23
1. Desafios para o desenvolvimento regional	24
2. Instituições de ensino superior e centros de desenvolvimento regional (CDRs)	27
3. Financiamento	31
4. Sensibilização dos atores	32
5. Sumário das análises deste estudo	35
CAPÍTULO 1 O PODER LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	39
Introdução	39
1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	40
2. O Poder Legislativo e a formulação de políticas públicas	44
3. O Poder Legislativo e as conferências nacionais de políticas públicas	45
4. O Poder Legislativo e o desenvolvimento regional	48
5. Considerações finais	50
Referências	51

CAPÍTULO 2	
ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DO PLANEJAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA	53
Introdução	53
1. Aspectos teóricos do desenvolvimento regional	54
2. Planejamento no Brasil	55
2.1. Planos nacionais	55
2.2. Planejamento regional	58
3. Contas regionais e municipais no Brasil e desigualdade	63
3.1. Contas regionais	64
3.2. PIB municipal	67
4. Considerações finais	71
Referências	72
CAPÍTULO 3	
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E INTERFACES COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	75
1. Educação superior e ciência, tecnologia e inovação (CTI)	76
2. Breve mapeamento de IES e ICTs	77
3. Produção de conhecimento e <i>papers</i> : um indicador clássico da desigualdade acadêmica	79
4. <i>Papers</i> x pesquisa aplicada, extensão e regionalização: dicotomia necessária?	81
5. Ensino-pesquisa-extensão: possíveis parâmetros e indicadores de integração	85
6. Progressão funcional docente, bolsas-produtividade, Qualis e áreas temáticas	87
7. Capes, desenvolvimento regional e redução de assimetrias acadêmicas	89
8. Educação superior, desenvolvimento regional e transferência de tecnologias	92

9. Considerações finais	97
Referências	98
CAPÍTULO 4	
O PAPEL DOS NUCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA (NITs) PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	101
Introdução	101
1. Constituição Federal e legislação brasileiras	102
2. História dos NITs na legislação brasileira	104
3. Funções dos NITs no âmbito das ICTs	106
4. Repercussões dos NITs para o ambiente externo às ICTs	108
4.1. <i>Política institucional de inovação das ICTs</i>	108
4.2. <i>Prospecção tecnológica baseada em potencialidades locais</i>	109
4.3. <i>Participação na construção de uma agenda de desenvolvimento tecnológico regional</i>	110
4.4. <i>Acesso a novos cérebros</i>	111
4.5. <i>Os NITs como intermediários</i>	112
5. Análise crítica dos NITs	113
5.1. <i>Vitrines tecnológicas e necessidade de uma concepção dinâmica e não linear de inovação</i>	113
5.2. <i>Necessidade do desenvolvimento de características comportamentais nos NITs</i>	114
5.3. <i>Necessidade de mecanismos de avaliação e monitoramento dos NITs</i>	115
6. Conclusão	116
Referências	118

CAPÍTULO 5	
PROPOSTAS PARA A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL	121
Introdução	121
1. Desenvolvimento regional sustentável	122
1.1. <i>O crescimento e o desenvolvimento</i>	122
1.2. <i>O desenvolvimento e as instituições</i>	123
1.3. <i>O ambiente e a sustentabilidade do desenvolvimento regional</i>	124
1.4. <i>Caminhos para o desenvolvimento regional sustentável</i>	127
2. Instrumentos de política ambiental	129
2.1. <i>Comando e controle</i>	130
2.2. <i>Instrumentos econômicos</i>	130
2.3. <i>Informação, comunicação e cooperação</i>	131
3. Análise do marco legal brasileiro para o desenvolvimento regional sustentável	133
3.1. <i>Sustentabilidade ambiental nas normas de desenvolvimento regional</i>	135
3.2. <i>Desenvolvimento regional nas normas ambientais</i>	137
4. Potencial das instituições de ensino superior (IES) na promoção do desenvolvimento regional sustentável	141
5. Conclusões	145
Referências	146
CAPÍTULO 6	
MODELO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CIÊNCIA E TECNOLOGIA	149
Introdução	149
O papel das universidades no desenvolvimento regional	151
Referências	182

CAPÍTULO 7	
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA RENDA NO BRASIL NA TRANSIÇÃO DE FHC PARA LULA: 1999-2008	183
Introdução	183
Análise do desempenho das regiões estaduais de planejamento	186
1. Tamanho da renda <i>per capita</i> nas regiões brasileiras	187
2. Dinamismo da renda nas regiões brasileiras	188
3. Tamanho e dinamismo da renda	190
4. As regiões de maior destaque	193
4.1. “O Brasil mais rico”	193
4.2. “O Brasil mais pobre”	197
4.3. “O Brasil com taxas chinesas de crescimento”	199
4.4. “O Brasil estagnado”	202
4.5. <i>As regiões das capitais estaduais e o Distrito Federal (DF)</i>	205
5. As discrepâncias intraestaduais	207
6. Principais conclusões	209
Referências	209
CAPÍTULO 8	
NOVOS MÉTODOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO BASEADOS NOS FATORES DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA E NAS SINERGIAS PÚBLICO-PRIVADAS VISANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL CARACTERIZADO PELOS PEQUENOS NEGÓCIOS	211
Introdução	211
1. Demandas para o novo cenário de internacionalização econômica	213
2. O novo modelo de desenvolvimento regional da Região de Marche	216

3. O Cosmob e a Amazônia brasileira	216
4. Cooperação e redes em nível nacional e internacional	218
5. A metodologia Foresight	220
6. Conclusões	222
Referências	222
CAPÍTULO 9	
PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: CONSTRUINDO UMA AGENDA DE POLÍTICA DIRIGIDA	225
Elementos introdutórios e contextuais: instituições de ensino e pesquisa e desenvolvimento regional	225
1. As universidades como motores do desenvolvimento	227
2. Metodologia de construção do Programa Nacional dos CDRs	230
2.1. <i>Dimensões da proposta</i>	233
Referências	233
CONCLUSÕES – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO: CONSTRUINDO UMA AGENDA POSITIVA	235
1. A PNDR	237
2. Desenvolvimento regional e educação: uma inter-relação imprescindível	238
3. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial	240
4. Proposições legislativas	245
Referência	246
ANEXO – PROPOSIÇÕES	247

AGRADECIMENTOS

- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)
- Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)
- Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem)
- Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (Foprop)
- Ministério da Educação (MEC)
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC)
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCTIC)
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCTIC)
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MCTIC)
- Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC)
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
- Deputados Ariosto Holanda, Izalci Lucas e Alex Canziani

APRESENTAÇÃO

O nono volume da série Estudos Estratégicos discute um dos temas mais desafiadores para os que pensam o futuro do Brasil. Ao investigar as condições para a construção de uma rede de centros de desenvolvimento regional, o presente trabalho toca diretamente questões fundamentais para traçar uma rota de desenvolvimento sustentável para o país.

Sempre que nos deparamos com impasses econômicos, voltamos a questionar erros e acertos do planejamento de longo prazo que temos feito ao longo de nossa história. Assim, intensifica-se o debate sobre propostas capazes de atender às expectativas e de alcançar padrões mais elevados de qualidade de vida.

O estudo relatado pelo Deputado Vitor Lippi que agora vem a público procura aproximar academia e setor produtivo, a fim de identificar gargalos e alternativas de crescimento econômico em cada localidade do país, considerando restrições e potencialidades específicas. Feito o diagnóstico, parte-se para a execução de planos concretos de estímulo à economia regional.

Não poderia ser mais oportuno o momento para discutir essa proposta inspiradora, pois o Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados completa quinze anos de trabalhos dedicados a refletir sobre os principais pontos da agenda nacional, oferecendo ao Parlamento subsídios de alta densidade intelectual que se desdobram em proposições legislativas e em ações conjuntas com o Poder Executivo.

Entre os muitos temas discutidos nas publicações do Cedes, o desenvolvimento regional destaca-se pela atualidade das questões que suscita e pela abrangência das ações que estimula. Avançar na direção proposta por este estudo é tarefa inadiável, cujos efeitos benéficos serão sentidos por muitas gerações.

Rodrigo Maia
Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

O Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados desenvolve seus trabalhos tendo como referência fundamental a construção de cidadania efetiva no Brasil. Para que esse objetivo seja alcançado, é necessário enfrentar e superar restrições estruturais que nos acompanham ao longo de nossa história.

Esse é o pensamento que tem guiado o Cedes e que conduziu à publicação de análises sobre questões fundamentais como educação, tecnologia, demografia, mobilidade urbana, energia, comunicações, dívida pública, entre outros. Nesse contexto de investigações e debates, o presente estudo se debruça sobre uma das questões mais instigantes da realidade brasileira, qual seja, a que trata dos obstáculos e possibilidades do desenvolvimento nacional e das assimetrias espaciais que o caracterizam.

É recorrente o desafio teórico e prático imposto a quem procura entender a dificuldade que o Brasil enfrenta para se tornar uma nação desenvolvida: nossos esforços são ciclicamente bloqueados por retrocessos econômicos e o desequilíbrio que persiste entre as diversas regiões do país é politicamente injustificável. A maioria dos municípios (e mesmo grande parte dos estados) brasileiros não dispõe de recursos humanos e materiais para criar centros de planejamento e acaba consumindo suas energias na já difícil administração cotidiana das demandas mais imediatas da população.

A proposta delineada no texto a seguir para a superação dessa condição é fruto do trabalho dedicado e perspicaz do deputado Vitor Lippi, que direcionou o foco de suas reflexões para o ponto de convergência entre desenvolvimento regional e educação superior, em torno do qual são desenvolvidos os assuntos analisados. No âmbito das instituições de ensino superior brasileiras, o estudo sugere, entre outros aspectos, a constituição de centros de desenvolvimento regional (CDR), pensados para aglutinar recursos e pessoal qualificado em unidades capazes de realizar planejamento estratégico voltado para as reais necessidades e potencialidades de microrregiões espalhadas por todo o território nacional.

Uma vez pronta a estrutura física, os centros de desenvolvimento regional seriam capazes de conectar pesquisadores de instituições de ensino superior que abrigam CDRs e integrantes da comunidade local. Essa dinâmica propiciaria a indispensável sinergia entre

pensamento teórico e ações empreendedoras e contribuiria para superar o já conhecido fosso entre pesquisa pura e conhecimento aplicado à real necessidade dos cidadãos. Com essa aproximação, ganham as instituições de pesquisa, os pesquisadores e, sobretudo, as comunidades, que veem descortinar-se um novo horizonte de investimento produtivo e crescimento econômico. Dessa forma, o estímulo ao desenvolvimento regional amparado em centros de irradiação de conhecimento reúne todas as condições para construir uma estratégia de crescimento econômico ao mesmo tempo sustentável e integradora.

A atuação em rede dos CDRs permitirá, ainda, maior comunicação entre instituições e regiões do país, fomentando um melhor aproveitamento de experiências e conhecimentos acumulados, os quais, de outra forma, não teriam a oportunidade de servir como força alavancadora para o desenvolvimento local. Esse estímulo é particularmente promissor nas localidades menos desenvolvidas, as quais, como comprova a experiência internacional, têm grande dificuldade de romper o círculo vicioso da pobreza e da estagnação. Feito o diagnóstico da persistente divisão do país em regiões modernas e dinâmicas e outras periféricas, temos, na proposta relatada pelo deputado Vitor Lippi, uma possibilidade ímpar de criar oportunidades para que o dinamismo dos setores mais modernos transborde para os mais atrasados.

Em paralelo, para que o desenvolvimento regional seja pensado de maneira mais consistente, o estudo também propõe projeto de lei complementar destinado a instituir Política Nacional de Desenvolvimento Territorial. Este instrumento busca aperfeiçoar normas regulamentares já existentes e sistematiza preocupações relativas à gestão eficiente do Estado no que se refere ao desenvolvimento regional, proporcionando uma política pública que não apenas busca fornecer assistência para mitigar deficiências regionais, mas também fomentar as potencialidades locais. Essa maior integração do país, com a redução das diferenças regionais, é uma aspiração de toda a sociedade brasileira. O livro que agora o Cedes entrega ao público contém uma proposta consistente, que pode contribuir efetivamente para realizarmos essa tarefa.

Assim, o próprio estudo consegue avançar na tarefa que propõe aos centros de desenvolvimento regional, pois suas reflexões não permaneceram suspensas como meras hipóteses abstratas, mas já se têm convertido em ações concretas com reflexos no Poder Executivo. O processo de remodelagem dos critérios de avaliação de financiamento de pesquisa acadêmica comprova que o projeto está em curso e logo poderá dar os primeiros frutos.

Vale destacar a imprescindível participação dos órgãos públicos envolvidos no projeto (Capes, Finep, CNPq, MEC), que, no processo de debates impulsionado por este estudo, já começaram a remodelar seus programas de financiamento para atender as especificidades dos centros de desenvolvimento regional. Os critérios de avaliação de pesquisa nos programas de pós-graduação também estão em processo de revisão, a fim de viabilizar a tão desejada parceria entre pesquisa científica e setor produtivo. Tem-se aqui uma real possibilidade de integração entre ensino, pesquisa e extensão, pois os CDRs já nascem com

clara vocação interdisciplinar, ao tempo em que sugerem maior valorização acadêmica e financeira da extensão propriamente dita.

À medida que os centros de desenvolvimento regional cumprirem sua missão, estaremos dando passos vigorosos para a superação das desigualdades sociais, econômicas e regionais do país e da perplexidade que decorre da falta de planejamento estratégico.

Lúcio Vale
Presidente do Cedes

RESUMO EXECUTIVO

Os desequilíbrios regionais no Brasil são profundos e historicamente persistentes. Os seus efeitos cruéis manifestam-se com especial nitidez em fases de crise econômica e de desemprego, como a que enfrentamos atualmente. Isso porque a crise econômica atinge com maior intensidade as regiões mais atrasadas: em maio de 2017, a taxa nacional de desemprego, de 13,7%, alcançou uma impressionante variação de 7,9% a 18,6% nas diferentes unidades da federação.

Esse desequilíbrio no desenvolvimento brasileiro é, além de imoral, inconstitucional. A Carta Magna de 1988 consagrou a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental da República (art. 3º, III) e princípio da ordem econômico-financeira (art. 170, VIII). O mesmo texto constitucional assinalou ao Congresso Nacional a competência de dispor sobre planos e programas regionais de desenvolvimento (art. 48, IV). Entretanto, como se verá nesta publicação, as políticas de desenvolvimento regional no Brasil – que remontam aos tempos do Império – têm sido pouco institucionalizadas e têm tido efetividade limitada.

Buscando explorar novos e mais promissores caminhos de políticas públicas, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados deu início ao estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: potencialidades e desafios”. Essa iniciativa nasceu da constatação, pelo seu relator, de que existe potencial das IES a ser aproveitado para a promoção do desenvolvimento regional sustentável – cumprindo, a propósito, a injunção constitucional de direcionar a pesquisa tecnológica para a solução dos problemas brasileiros e o desenvolvimento dos sistemas produtivos regionais (art. 218, § 2º).

O reconhecimento da importância das IES para o planejamento de políticas de desenvolvimento introduz, também, novo arranjo institucional para essas políticas, que têm sido marcadas pelo seu caráter macrorregional, *top-down*,¹ conjuntural, setorial e, em certa medida, ainda socioassistencial. Nesse contexto, a inserção formal das IES como instituições decisivas nessas políticas favorecerá a transição para um modelo de desenvolvimento mais territorial, *bottom-up*,² estratégico e atento ao aproveitamento de vocações econômicas

1 “De cima para baixo” ou, em outras palavras, exógeno e emanado do governo central, que estabelece relações verticais com as regiões em desenvolvimento.

2 “De baixo para cima”, ou seja, endógeno às regiões e com a predominância de relações horizontais de cooperação.

regionais diversificadas de forma sustentável, isto é, traduzindo-se em bem-estar social duradouro e com a conservação dos recursos ambientais.

Para investigar as alavancas que poderiam destravar esse potencial, o estudo contou com o apoio de uma equipe interdisciplinar da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. O que foi constatado – e que, espera-se, restará demonstrado ao fim desta publicação – é que tais alavancas podem resumir-se a algumas propostas essenciais:

- As IES devem contribuir simultaneamente para o desenvolvimento regional nas frentes de ensino, pesquisa, extensão e governança. Em outras palavras, elas devem fortalecer na sua região não apenas o capital intelectual, mas o capital social – isto é, as relações de cooperação dos atores regionais para atingir objetivos comuns de melhoria das condições de vida das comunidades locais.
- Para isso, deve-se valorizar mais a produção acadêmica voltada ao desenvolvimento regional, bem como as atividades de extensão.
- Ademais, para facilitar o desempenho desses novos papéis, convém a criação de estruturas institucionais dedicadas e associadas às IES, que catalisariam o desenvolvimento do seu território de influência – os centros de desenvolvimento regional (CDRs).
- Além de articular atores para a elaboração de abrangentes planos estratégicos de desenvolvimento, os CDRs poderiam oferecer serviços de pesquisa aplicada e de elaboração de projetos, além de incubar modelos de negócio inovadores e “regenerativos”, isto é, com impactos sociais e ambientais muito positivos.
- Por fim, para legitimar-se como política de Estado que é, a articulação das IES em prol do desenvolvimento territorial sustentável deve consubstanciar-se em lei, não em decreto, e ser objeto de discussão ampla e profunda no Congresso Nacional com a sociedade brasileira.

Essas propostas convergiram, finalmente, em duas linhas de ação complementares. De um lado, na elaboração de uma proposição legislativa que delineia uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, em seus princípios, objetivos, instrumentos e atores essenciais. O objetivo dessa proposição é atribuir estatura normativa que assegure a institucionalidade e a estabilidade necessária aos programas e ações de desenvolvimento territorial em nosso país.

Por outro lado, a formulação de um Programa de Centros de Desenvolvimento Regional nas IES contou, ao longo dos dois anos em que se desenvolveu este estudo, com o engajamento entusiástico de mais de trinta entidades do poder público, da iniciativa privada, da sociedade civil e, em especial, da rede das IES. Juntas, essas entidades assumiram o protagonismo da concretização dos CDRs e transformaram a proposta em uma autêntica construção coletiva. Um projeto piloto de CDR já começou na região de Itapeva (SP). Essa e outras experiências

servirão para a identificação de boas práticas replicáveis às mais diversas regiões do país – trabalho que será levado a cabo com a parceria do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização social fomentada e supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Espera-se, com a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial e com o Programa de Centros de Desenvolvimento Regional, alcançar resultados vitais para a superação estrutural e definitiva de muitos dos desafios que o país hoje enfrenta. Entre muitos outros resultados esperados, vale destacar:

- A valorização das IES, que contarão com novas fontes de recursos para o exercício eficaz do seu papel e que passarão ser mais reconhecidas pela sua contribuição à melhoria das condições de vida das comunidades do entorno.
- A agregação de valor aos produtos e serviços regionais, revertendo-se no aumento da renda.
- A identificação de novos nichos de mercados internacionais diferenciados, que valorizem externalidades sociais e ambientais positivas, abrindo novas oportunidades de negócio.
- A capacitação de pessoas e a geração de empregos qualificados, com a consequente retenção de talentos e a reversão do êxodo para as grandes metrópoles, causa de tantos problemas urbanos.
- O aumento do retorno social dos recursos do orçamento da União para o desenvolvimento regional, bem como a atração de fontes complementares de recursos, como aqueles provenientes de organismos multilaterais de fomento.
- A elaboração de projetos viáveis de infraestrutura que atraiam investimentos privados, ajudando a reduzir o “custo Brasil” e aumentando a competitividade econômica brasileira.

Acredita-se, com isso, que as propostas aqui apresentadas encontrarão ampla ressonância na sociedade e poderão inaugurar nova fase de promoção ao desenvolvimento regional no Brasil.

RELATÓRIO – DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REMODELANDO SAÍDAS PARA A CRISE

Relator: Deputado Vitor Lippi

Os últimos anos têm apresentado grandes desafios para a sociedade brasileira. Alguns dos pilares fundamentais para buscar saídas para a atual crise são a recuperação econômica do setor produtivo e a inclusão social dos cidadãos. Como é largamente sabido, épocas de crise podem ser chances de criação de oportunidades e de estruturação de novo modelo de desenvolvimento sustentável para o país.

É nesse ponto que a sociedade brasileira se situa atualmente. Com a balança comercial excessivamente dependente das *commodities*, períodos recentes de bonança no cenário internacional não foram aproveitados de forma eficaz para melhorar as condições de competição do Brasil. Medidas para promover cadeias produtivas capazes de agregar valor aos nossos produtos primários, bem como para explorar setores de tanto potencial como o turismo, foram pouco valorizadas.

Estímulo a micro, pequenas e médias empresas, organização de arranjos produtivos locais (APLs), de parques tecnológicos, aperfeiçoamento da logística, melhorias na infraestrutura e atração de investimentos são ações, entre outras, que têm sido tomadas em caráter pontual ou setorial, mas ainda não foram objeto de uma política de Estado ampla, consistente, equilibrada, estável e que transcenda governos. Investidores institucionais públicos e privados não costumam contar com projetos consistentes para direcionar seus recursos e apoio a iniciativas de desenvolvimento local.

A busca de novas perspectivas para promover a recuperação do país e a reestruturação do setor produtivo brasileiro demandam uma série de fatores. Alguns elementos são fundamentais para que as potencialidades do país sejam aproveitadas com o menor custo possível, otimizando recursos disponíveis e mobilizando as comunidades locais. Entre eles estão planejamento estratégico, método, organização das ações governamentais – para evitar

sobreposições e para contemplar áreas e setores não atendidos –, sensibilização de agentes públicos e privados, financiamento e, sobretudo, uma visão de conjunto que permita o estabelecimento de políticas públicas estruturantes integradas de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Não basta, no entanto, elencar essas preocupações em termos genéricos ou apenas teóricos. É necessário também analisar quais são os entraves para que até hoje o Brasil não tenha conseguido pôr em prática políticas de Estado estruturantes com essas características. As razões para que isso aconteça são múltiplas e a realização do presente estudo teve como objetivo principal a realização de um diagnóstico dos gargalos do desenvolvimento socioeconômico brasileiro e de possíveis soluções para essa questão. Isso depende, em grande medida, de políticas e de planejamento estratégico regional e de cérebros capazes de agregar valor aos produtos e aos processos do setor produtivo. O capital humano e intelectual de que o país precisa para esse salto qualitativo pode ser fartamente encontrado em nossas instituições de ensino superior (IES) e instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs), motivo por que a essas instituições é conferida particular relevância neste estudo.

1. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A temática do desenvolvimento regional é de grande tradição no pensamento e na prática administrativa nacional. Décadas atrás, quando ainda havia relativo equilíbrio entre população das cidades e do campo, a questão regional apresentou-se como um dos debates centrais para os destinos do país. Nos anos 1950, o êxodo rural ganhou força no Brasil e as desigualdades regionais, já significativas, ampliaram-se.

A região Nordeste, em especial, foi um dos grandes focos de migração interna para o Centro-Sul, sendo reconhecida pelos poderes públicos como zona de depressão social e econômica. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, foi concebida para promover medidas compensatórias locais e para promover o desenvolvimento daquela região. Mais tarde, foram criadas outras superintendências similares para outras macrorregiões brasileiras.

As políticas de Estado estabelecidas ao longo de décadas para reduzir as desigualdades regionais foram relevantes, mas destinaram-se, tradicionalmente, a pensar o Brasil em termos de macrorregiões, de modo que divisões territoriais de menor porte eram pouco consideradas, ainda que frequentemente mais significativas e importantes para o desenvolvimento regional, devido ao seu potencial de obter resultados mais efetivos na promoção de melhorias concretas e palpáveis para a economia e para as comunidades locais.

Pela Constituição Federal de 1988, estão entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). O art. 170, por sua vez, estabelece que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII – redução das desigualdades regionais e sociais”.

Há menção, na Carta Magna, à possibilidade de estabelecer territorialidades específicas e, nelas, implementar políticas públicas:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Se é correto afirmar que esse dispositivo constitucional assegura a existência das superintendências, não necessariamente o planejamento regional precisa ficar restrito a essas unidades. Ainda de acordo com a Constituição, o art. 48 determina que cabe ao Parlamento, entre uma de suas especiais atribuições, elaborar planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento [...].

Por essa prerrogativa, compreende-se que o Poder Legislativo tem não apenas o poder, mas é especialmente incumbido de pensar a questão territorial no Brasil. O ordenamento jurídico pátrio confere atenção especial ao desenvolvimento regional, havendo outras

passagens do texto constitucional que fazem referência à temática. O art. 218, § 2º, da Constituição Federal também remete ao desenvolvimento regional:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º **A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.** (grifo nosso)

Em época mais recente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) estabeleceu, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, critérios macrorregionais e sub-regionais para direcionar ações de governo. Criou, também, fundo específico para promover ações do governo na área.

No entanto, a metodologia de regionalização da PNDR é baseada em duas variáveis: a) rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões, etc.); e b) taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante (Anexo II do Decreto nº 6.047/2007). Outros aspectos não são aí considerados, como presença de IES e de ICTs, densidade populacional, índice de valor agregado nos setores produtivos locais, presença de empresas e empreendedores.

Ao determinar variáveis que apontam apenas as deficiências a serem mitigadas, a PNDR acaba por desempenhar, na qualidade de norma regulamentadora, papel predominantemente assistencial em sua concepção. Nela não há variáveis que apontam para as potencialidades (tão decisivas quanto as deficiências) das sub-regiões, as quais deveriam ser critérios essenciais por determinar unidades territoriais, políticas de investimento e planos estratégicos. Por essa razão, o desenvolvimento regional necessita ser repensado, sobretudo por vivermos um período de crise, que deve ser entendido como oportunidade de remodelar o padrão de desenvolvimento brasileiro em bases sustentáveis e localregionais.

Uma política de desenvolvimento regional com visão abrangente e estratégica deve ser, ao mesmo tempo, assistencial, para recuperar zonas deprimidas ou estagnadas, e mobilizadora dos fatores de produção e do capital humano necessários e disponíveis, para agregar valor às vocações locais – sem desconsiderar a possibilidade de desenvolver competências locais com base em projetos estratégicos que sejam orientados a inovações nos contextos sub-regionais –, bem como criar a possibilidade de desenvolvimento de novas vocações. Os territórios a serem estabelecidos em políticas de desenvolvimento regional não devem se restringir a macrorregiões e também não podem reduzir-se apenas a divisões administrativas oficiais, como a das meso e microrregiões. Uma territorialidade localregional adequada para as necessidades do país somente poderá ser bem definida se considerar

deficiências e potencialidades, por meio de múltiplos índices. Mesmo assim, se não houver mobilização dos atores locais em torno de projetos viáveis, esse objetivo dificilmente se sustentará na prática.

É fundamental que haja colaboração entre poderes públicos locais, setor produtivo e IES. Os poderes públicos locais são capazes de mobilizar instrumentos e canais de participação, iniciativas governamentais e de fornecer informações que podem contribuir em muito para que sejam detectados desafios e potencialidades locais. Instâncias de cooperação, fóruns permanentes, conferências e outros mecanismos de diálogo são decisivos para promover o desenvolvimento locorregional. É nesse sentido que se avalia o papel fundamental que IES e ICTs têm nesse processo.

2. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E CENTROS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CDRs)

Enquanto os poderes públicos têm função decisiva para promover políticas e ações de governo assistenciais para territorialidades deprimidas ou estagnadas, IES e ICTs têm características altamente desejáveis para colaborar com a detecção, potencialização e geração de vocações locais. Essas instituições acadêmicas são, por sua natureza, estáveis, permanentes e menos sujeitas às injunções políticas típicas do jogo político-partidário. A mudança de reitores – e suas respectivas administrações – nas IES também não afeta a essência de suas atividades vinculadas a pesquisa, a ensino e a extensão.

Em especial, a investigação científica das IES e das ICTs obedece a lógica própria, na qual a agenda de pesquisa dos docentes não fica ao sabor da conjuntura de curto prazo nem das típicas flutuações e descontinuidades das ações da administração pública de estados e municípios. Para além desse perfil institucional privilegiado das IES e das ICTs, é nelas que se concentra grande parte dos “cérebros” brasileiros. São pesquisadores e estudantes – de graduação e de pós – de gabarito, com treinamento e formação acadêmica sofisticados, com alta qualificação e com projetos de atuação de médio e de longo prazo.

Esses elementos revelam-se como uma clara potencialidade das IES e das ICTs para que sejam bem aproveitadas no contexto regional. Qualquer projeto de desenvolvimento sustentável locorregional não pode desconsiderar o papel das IES e das ICTs na estruturação de ações estratégicas e de planejamento para promover as potencialidades do território. IES e ICTs observaram significativa expansão, havendo substancial interiorização de *campi* universitários e criação de novas instituições acadêmicas nos últimos dez anos.

Se, por um lado, houve inegável aumento da rede de IES, com destaque para as federais, uma faceta da crise que vivemos já há muitos anos consiste nas condições difíceis que as IES e as ICTs públicas – em especial seus pesquisadores – têm vivido. Não apenas recursos

direcionados à promoção do desenvolvimento da investigação científica declinaram, mas também os orçamentos de custeio das IES e das ICTs têm sofrido restrições consideráveis, com poucas opções para buscar caminhos alternativos de financiamento e de estímulo à pesquisa e à difusão e à extensão do conhecimento universitário junto ao setor produtivo e à sociedade civil como um todo.

Diante desse cenário simultâneo de expansão da cobertura territorial das IES pelo país e de precarização das condições de trabalho científico nas instituições acadêmicas, este estudo propõe-se a pensar formas de prestigiar IES e ICTs, particularmente seus corpos docente e discente, de modo a que elas sejam capazes de liderar processos de integração, potencialização e geração de vocações territoriais. Sem a valorização institucional, política, orçamentária, estratégica e simbólica dessas instituições, não será possível retomar, em bases modernas – condizentes com as necessidades do século XXI e da sociedade do conhecimento –, o impulso ao desenvolvimento sustentável locorregional, fundamento sem o qual dificilmente se terá uma perspectiva efetiva e equilibrada de desenvolvimento do país.

Dado esse papel que as IES e as ICTs podem desempenhar em seus contextos locais, é necessário avaliar formas de inserção das instituições acadêmicas que permitam a elas não escaparem a suas missões institucionais por excelência e, ao mesmo tempo, que contribuam para o desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, não se desconsidera, em nenhum momento, a autonomia constitucional e legal, respectivamente, que têm as universidades e os institutos federais de educação ciência e tecnologia (Ifets). Ao contrário, a consolidação dessa autonomia – entre outros aspectos, administrativa e financeira – é uma conquista inquestionável da Carta Magna de 1988. No entanto, devido à precarização das IES públicas, principalmente na última década, essa autonomia constitucional e legal acabou sendo afetada, de modo que as instituições acadêmicas, por vezes, têm dificuldade de cumprir suas missões típicas.

Para que IES e ICTs possam ser mais valorizadas e que melhor se articulem em seus entornos para obter possibilidades mais viáveis de manter suas atividades com a qualidade desejada, considera-se a implementação de centros de desenvolvimento regional (CDRs) como proposta para promover essas instituições acadêmicas e permitir a elas o acesso a novas fontes de financiamento e de valorização das carreiras docentes e dos estudantes que nelas se formam.

Os CDRs, em conformidade ao respeito à autonomia administrativa das IES e das ICTs, podem ser implementados por decisão das próprias instituições, devendo haver estímulos, programas governamentais e políticas de Estado para que isso ocorra. Diferentemente de meros grupos de pesquisa – tais como os que são cadastrados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –, os CDRs não são pautados por agenda de pesquisa autárquica, que não foge do âmbito de interesse meramente acadêmico.

Os CDRs são pensados como órgãos a congregarem diferentes áreas, disciplinas e pesquisadores de uma mesma instituição. Seu foco é, como o próprio nome descreve, o desenvolvimento regional. Sua missão é promover a articulação da investigação científica de ponta com aplicações diretas no contexto local, de modo a descobrir potencialidades do território, do setor produtivo e das comunidades do entorno.

Os CDRs têm como propósito, também, estimular departamentos e institutos das IES a pensar o desenvolvimento local, buscando soluções para atrair os estudantes que se formam numa determinada região a permanecerem nela e, assim, desenvolverem ações empreendedoras junto a suas comunidades e ao setor produtivo do entorno. Do ponto de vista da articulação territorial, os CDRs são pensados como órgãos capazes de aproximar a Academia dos poderes públicos locais (em especial consórcios municipais), dos setores produtivos regionais e das comunidades.

A proposta é que os CDRs sejam capazes de detectar potencialidades locorregionais e mobilizar capital humano e intelectual, bem como articular-se com os poderes públicos, por meio da elaboração de planejamentos estratégicos regionais e do desenvolvimento de meios de agregar valor econômico, social e simbólico ao entorno. Para tanto, são pensados como instâncias que promovam a convergência de esforços conjuntos de pesquisadores, alunos e sociedade civil organizada.

É inegável que IES e ICTs fazem muito ao país, à ciência, ao desenvolvimento regional e às comunidades de seus entornos. No entanto, essas ações são, em geral, pontuais, não estruturadas e, sobretudo, frequentemente dependentes de iniciativas de pesquisadores ou de grupos de docentes isolados, as quais, não raro, se esvaem quando são enfrentados problemas de continuidade em projetos de pesquisa. Os CDRs teriam o papel de manter a coesão, a continuidade e os canais institucionais e financeiros necessários para que ações e pesquisas que já têm bons resultados hoje possam ganhar em substância, permanência, prestígio e estruturação.

Não é somente com o voluntarismo dos nobres pesquisadores e estudantes brasileiros que conseguiremos, como sociedade, converter a ciência, tecnologia e inovação (CTI) em desenvolvimento. Os CDRs são propostos, nesse âmbito, como meios institucionais para mudar as perspectivas de inserção social, simbólica, orçamentária, financeira das IES e das ICTs, conferindo papel de protagonismo a elas no processo de desenvolvimento sustentável locorregional, tão necessário ao Brasil no atual momento.

Os efeitos positivos para a economia local, para a fixação de estudantes como mão de obra e como empreendedores locais, para a potencialização do desenvolvimento de outras áreas com perfis eventualmente parecidos e para a redução das assimetrias regionais são alguns dos grandes potenciais de implementação de CDRs em instituições acadêmicas. Ações dos poderes públicos locais também poderiam ganhar maiores possibilidades de terem efeito multiplicador potencializado.

No entanto, para que os CDRs sejam viabilizados e possam recuperar o prestígio das IES e de ICTs do país e incentivá-las a se envolver de maneira efetiva com o desenvolvimento sustentável local/regional de seus entornos, são necessários estímulos externos. Se o financiamento é uma necessidade evidente desse processo, elemento a ser mencionado mais adiante, há outras questões igualmente decisivas.

Do ponto de vista acadêmico, é fundamental rever os critérios de valorização das atividades acadêmicas para que IES e ICTs possam efetivamente contribuir para o planejamento regional de curto, médio e longo prazo. Atualmente, é a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a responsável por estabelecer as atividades que mais influem na progressão da carreira docente e em quais são considerados os produtos de maior valor, especialmente na pós-graduação.

No meio acadêmico, é largamente sabido que a produção de *papers* tem maior relevância do que as atividades de ensino e de extensão. É evidente que publicações científicas em revistas especializadas são essenciais ao progresso da ciência, à valorização da Academia e à internacionalização dos resultados obtidos por nossos cientistas. Contudo, *papers* não podem ser atividades que sejam atividades valorizadas como um fim em si mesmo, desconectadas do ensino e da extensão.

Atividades qualificadas e robustas de extensão podem e devem ser mais consideradas em articulação com a investigação científica e com pós-graduação. Essa é uma forma concreta, objetiva, factível e em que todos os atores locais saem ganhando para diversificar a produção acadêmica e inseri-la de maneira mais orgânica ao contexto regional. *Papers* continuariam a ter relevância, mas não desconectados dos demais *outputs* produzidos pelas IES e pelas ICTs.

Adicionalmente, a desconfiança mútua entre Academia e setor privado é um ponto em que os CDRs podem atuar. Esses centros têm a condição de atrair o interesse dos poderes públicos e dos setores produtivos locais, sem abrir mão da autonomia intelectual, administrativa e da capacidade de as IES e ICTs e de seus corpos docente e discente. Os CDRs têm como concepção ampliar a inserção instituição e social das IES e das ICTs. Nesse sentido, podem contribuir para mitigar desconfianças de pesquisadores que consideram a associação com o setor produtivo como negativa, bem como de modular expectativas do setor produtivo, que por vezes demanda resultados de extremo curto prazo da investigação científica, desconsiderado o tempo de maturação imprescindível para que a cooperação entre instituições acadêmicas e setor privado renda frutos positivos para ambos.

Para que não seja inviável a atuação das IES como estruturantes ao desenvolvimento local/regional, é necessário configurar metodologias e guia de boas práticas para que os acadêmicos possam ter caminhos facilitados na constituição de CDRs e para que as formas de cooperação entre comunidade local, setor privado, poderes públicos e Academia possam ser sistematizadas de maneira prática e tenham resultados efetivos no médio

prazo, contribuindo para o planejamento estratégico, a detecção de potencialidades locais e o desenvolvimento regional sustentável.

O escopo do presente estudo consiste em efetuar reflexão teórica, apontar os marcos legais e normativos que podem contribuir para a implementação de CDRs e de estruturar política de Estado capaz de projetar um novo modelo de desenvolvimento locorregional para o país, fundamentado no protagonismo das instituições acadêmicas. A consideração de *case studies* e de implementação de projetos piloto de CDRs pelo país corresponderia a finalidade que dependeria, em grande medida, de ações do Poder Executivo e de articulações que não correspondem à função precípua do Parlamento.

Nesse sentido, propôs-se ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a consecução de projeto que tem por objetivo estabelecer a referida metodologia – ou alternativamente, roteiro, modelo ou sistemática que sejam replicáveis em seus parâmetros gerais – de implementação de CDRs em instituições acadêmicas do país.

Contando com recursos provenientes de convênio entre o Ministério da Educação (MEC) e o MCTIC, o CGEE estabeleceu projeto que tem por objetivo repensar a territorialização brasileira, propor programa nacional de iniciativa do Poder Executivo para o apoio a CDRs e, sobretudo, promover iniciativas de constituição de projetos piloto de CDRs em regiões consideradas estratégicas e exemplares. Esse projeto do CGEE está em pleno desenvolvimento, vem realizando suas atividades, pesquisas com regularidade e consistência e representa relevante contribuição para o estabelecimento de metodologia ou guia de boas práticas para orientar a criação de CDRs pelo país.

3. FINANCIAMENTO

Conforme se mencionou anteriormente, muitas vezes existem recursos disponíveis para a organização de iniciativas de desenvolvimento regional com a participação das instituições acadêmicas, mesmo se considerando o cenário de crise. Entretanto, não é raro haver ausência de projetos viáveis para que esses recursos sejam adequadamente canalizados para esse fim. A importância de se constituir centros de desenvolvimento regional (CDR) em IES e em ICTs vincula-se, entre outros aspectos, a essa realidade, de modo que os centros poderiam contribuir para efetuar estudos regionais, instrumentalizar poderes públicos locais a receber recursos e preparar projetos estratégicos de desenvolvimento.

Financiadores como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos regionais de desenvolvimento, superintendências regionais e o Banco do Brasil (gestor dos fundos constitucionais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) têm grande potencial de direcionamento de recursos para projetos de desenvolvimento sustentável

locorregional. No entanto, esses agentes têm regras e editais para que os recursos sejam destinados aos fins a que se propõem. Pela falta de projetos adequados, não é incomum esses recursos permanecerem represados. Portanto, os CDRs seriam um órgão com condições peculiares de obter esses financiamentos, elaborando projetos viáveis para suas regiões, com planejamento estratégico e com foco no desenvolvimento local.

Há, ainda, ao menos outras duas fontes de recursos que podem ser aperfeiçoadas ou melhor mobilizadas. A primeira consiste nos recursos oriundos das agências de fomento: Capes, CNPq, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e fundações de apoio à pesquisa (FAPs) das unidades da federação. Esses recursos são essenciais para a manutenção e desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil. No entanto, podem ser melhor direcionados às demandas do desenvolvimento sustentável locorregional e às IES e às ICTs que adotarem iniciativas de organizarem CDRs.

Outra valiosa fonte para organizar CDRs nas instituições acadêmicas pode ser concretizada por meio de emendas parlamentares, não apenas na esfera federal, ainda que esta tenha grande relevância, devido aos maiores valores envolvidos. A iniciativa de parlamentares que queiram não apenas direcionar recursos de suas emendas para ações pontuais, mas que desejem, também, promover o desenvolvimento de regiões inteiras, poderiam destinar valores à constituição de CDRs em IES e em ICTs específicas durante o mandato. Esse impulso inicial, cujo investimento inicial se debate ao longo dos capítulos deste estudo e não é tão alto, pode ser ferramenta decisiva para que se possa valorizar a comunidade acadêmica e se promover o desenvolvimento regional.

4. SENSIBILIZAÇÃO DOS ATORES

Se as reflexões dos tópicos anteriores são essenciais para se repensar o desenvolvimento regional no Brasil, não basta apenas ter uma proposta com potencial de dar impulso às economias locais e valorizar as instituições acadêmicas, tendo-as como centro de atuação privilegiado para a articulação dos atores de determinado território. É, também, fundamental a sensibilização dos potenciais envolvidos a participarem no desenvolvimento regional.

As IES e as ICTs são um dos polos centrais, pois nelas é que se poderão constituir CDRs. No entanto, não são os únicos a serem considerados. O presente estudo do Cedes teve, em seu desenvolvimento, portanto, como um de seus objetivos centrais, promover contatos com poderes públicos locais (em especial consórcios municipais e entidades representantes de prefeitos) e com representantes da comunidade acadêmica, do setor produtivo e do Governo Federal.

Inúmeras reuniões foram realizadas ao longo de cerca de dois anos de atividade deste estudo, as quais envolveram debates teóricos, avaliações dos protagonistas da pertinência

da intenção de constituir CDRs nos moldes mencionados e discussão de alternativas de mobilização e de financiamento de ações de desenvolvimento regional. O que se constatou foi uma virtual unanimidade de que a concepção de desenvolvimento sustentável local-regional fundamentado em potencialidades do território e na ação de destaque de IES e de ICTs é essencial para o país e para a valorização das instituições acadêmicas.

A etapa de sensibilização dos atores teve como diretrizes mapear interlocutores e especialistas qualificados, identificar experiências e potenciais estudos de caso paradigmáticos – os quais foram assumidos, em especial, no âmbito do projeto do CGEE – e delimitar interesse e demandas dos setores envolvidos.

Diversas instituições participaram dos debates que se realizaram ao longo do desenvolvimento deste estudo. Segue uma relação da maioria das organizações representadas nesse processo, na qual várias das instituições que estiveram presentes em reuniões, seminários e audiências públicas vinculadas direta ou indiretamente ao estudo participaram em mais de uma ocasião:

- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub);
- Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes);
- Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem);
- Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (Foprop);
- Ministério da Educação (MEC);
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC);
- Ministério da Integração Nacional (MI);
- Ministério das Cidades (MCidades);
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC);
- Área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia (Capes);
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCTIC);
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCTIC);
- Conselho Nacional de Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap);
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações;
- Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea);

- Grupo de Institutos, Fundações e Pesquisa (Rede GIFE);
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Associação Brasileira de Instituições Financeira de Desenvolvimento (ABDE);
- Banco do Brasil (gestão dos Fundos Constitucionais regionais);
- Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC);
- Consórcio do Pampa Gaúcho;
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM);
- Frente Nacional de Prefeitos (FNP);
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI);
- Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) – que tem, entre outras iniciativas de relevo, o Programa Mobilizador do Desenvolvimento Regional (Promover);
- Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec);
- Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii);
- Movimento Brasil Competitivo (MBC);
- Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA);
- parlamentares de diversos partidos e tendências políticas nos debates, entre os quais podem ser destacados os Srs. Deputados Ariosto Holanda, Alex Canziani e Izalci Lucas;
- reitores de diversas instituições de ensino superior públicas e privadas;
- Tribunal de Contas da União (TCU);
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Além dessas, destaque especial deve ser dado ao convite aos representantes do Centro Tecnológico para o Setor de Madeira e Móveis (Cosmob, Itália) e da Embaixada da Itália no Brasil nesse processo de discussão, os quais estiveram presentes não apenas em debates e reuniões internas na Câmara dos Deputados, mas protagonizaram o Seminário “Instituições Superiores e o Desenvolvimento Regional”, em 2 de março de 2017, realizado no Plenário 13 do Anexo II desta Casa, promovido pelo Cedes. Entre as atividades realizadas ao longo de cerca de dois anos de desenvolvimento deste estudo, deve-se enfatizar, também, palestra realizada pelo ex-ministro da Fazenda Paulo Roberto Haddad, na Câmara dos Deputados, em 6 de dezembro de 2016, intitulada “Modelo integrado de desenvolvimento regional: ciência e tecnologia”.

Deve-se fazer, ainda, registro adicional. Como uma primeira etapa de sensibilização para a implementação de um Centro de Desenvolvimento Regional (CDR), na região de Itapeva (SP), uma das menos desenvolvidas daquela unidade da federação do ponto de vista socioeconômico, houve realização de evento em 16 de setembro de 2016. Nele estiveram representadas as instituições de ensino superior públicas mais importantes da região: Unesp, Ifet e Ufscar, não apenas com a presença de membros das reitorias e diretorias dessas instituições, mas também com participação dos docentes pesquisadores locais.

O CGEE assumiu, no projeto em que desenvolve temática afim a este estudo, a iniciativa de organizar projetos piloto para estabelecer possível guia de orientação/metodologia de implementação de CDRs em instituições acadêmicas. Por essa razão, deu-se continuidade, como uma das regiões exemplares a se instalar um CDR, a escolha de Itapeva, pelo CGEE, como *locus* relevante para a compreensão da temática e elaboração de esboço de programa nacional de apoio a CDRs.

5. SUMÁRIO DAS ANÁLISES DESTE ESTUDO

Para compreender os desafios e as potencialidades das IES como polos impulsionadores do desenvolvimento locorregional, faz-se necessário proceder análises específicas com enfoque multidisciplinar e de conjunto que permitam o estabelecimento de um quadro conceitual e de diagnósticos dos embaraços ao desenvolvimento de políticas de Estado nesse sentido. Para tanto, o presente estudo divide-se em nove capítulos que congregam autores de várias áreas da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (cinco primeiros capítulos) e contribuições de autores externos (os outros quatro).

O capítulo 1, intitulado “O Poder Legislativo e as políticas públicas de desenvolvimento regional”, de Raphael Carvalho da Silva, consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área XIX (ciência política, sociologia e história), analisa o papel do Poder Legislativo como agente formulador de políticas públicas e analisa as possíveis interações institucionais entre o atual sistema representativo brasileiro e as práticas participativas das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Para tanto, incide suas considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apresentando-a, conceituando-a e apontando sua dinâmica. Como desdobramento da PNDR, discute o processo constituído no âmbito da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR, 2012), mecanismo de consulta ampla que levou à proposta de que a PNDR fosse reformulada para se tornar mais abrangente e mais adequada ao seu objetivo, a promoção da redução das assimetrias regionais e do desenvolvimento local. O papel do Poder Legislativo é destacado como espaço de formulação de políticas públicas e de contribuição para que as dificuldades enfrentadas pela PNDR (falta de governança, de participação social e de

diálogo federativo) sejam superadas, tendo como mote a elaboração de uma nova política de desenvolvimento regional.

O capítulo 2, “Aspectos do desenvolvimento regional e do planejamento na economia brasileira”, de autoria de Pedro Garrido da Costa Lima, consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área IX (política e planejamento econômicos, desenvolvimento econômico e economia internacional), apresenta perspectiva econômica para analisar o histórico do planejamento governamental no Brasil e suas repercussões para o desenvolvimento regional. Das ações vinculadas ao desenvolvimento do Nordeste à Política Nacional de Desenvolvimento Regional mais recente, o texto observa os caminhos já percorridos e aqueles ainda fundamentais para estruturar melhores políticas de planejamento regional no Brasil. Indica a função desempenhada por mecanismos como arranjos produtivos locais (APLs) e zonas de processamento de exportações (ZPEs). Efetua, ainda, análise das Contas Regionais do Brasil, do IBGE, que são tomadas como referência para observar assimetrias regionais e a concentração de determinadas atividades econômicas pelo território nacional, parâmetros fundamentais para as políticas públicas de desenvolvimento regional no país.

O capítulo 3, “Instituições de ensino superior e interfaces com o desenvolvimento regional”, de Renato de Sousa Porto Gilioli, consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área XV (educação, cultura e desporto), analisa em que medida a educação superior é capaz de contribuir para uma política nacional de territorialização voltada ao desenvolvimento regional brasileiro. A educação superior não é apenas *input* do processo de territorialização, mas *locus* de articulação de iniciativas locais de desenvolvimento regional. Apresenta breve mapeamento da rede de instituições de ensino superior (IES) e o potencial de agregação de valor dos *outputs* nelas desenvolvidos. São indicados dois principais desafios para que as IES contribuam de maneira mais efetiva para o desenvolvimento regional: a) a produção científica não se restringir unicamente à valorização de *papers*, mas também da extensão, sempre em articulação com o ensino e, principalmente, com a pesquisa; b) a necessidade de mudança nos critérios de valorização da produção acadêmica pela Capes, que tem entre as suas atribuições promover a redução de assimetrias regionais em seu âmbito de atuação.

O capítulo 4, “O papel dos núcleos de inovação tecnológica (NITs) para o desenvolvimento regional”, de Leandro Alves Carneiro, consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área XIV (Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia), trata do papel que os núcleos de inovação tecnológica (NITs), existentes nas instituições científicas e tecnológicas (ICTs), podem desempenhar na promoção do desenvolvimento locorregional. A partir da análise do desenvolvimento histórico do conceito de NIT e das competências atribuídas a esses núcleos pela legislação, avalia criticamente as

contribuições e os desafios advindos da atuação dessas entidades na construção de ambiente propício para o surgimento de colaborações entre os diversos agentes locais.

O capítulo 5, “Propostas para a sustentabilidade do desenvolvimento regional no Brasil”, de Henrique Paranhos Sarmiento Leite, consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área XI (meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional), mostra como as instituições inclusivas e o aumento radical da produtividade do capital natural favorecem o desenvolvimento regional sustentável – isto é, um crescimento da economia regional que se traduza em bem-estar social de maneira duradoura. À luz dessas inter-relações, apresenta propostas para a convergência e o aperfeiçoamento das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Meio Ambiente. Por fim, mostra como as instituições de ensino superior podem cooperar para o sucesso dessas políticas, facilitando a gestão participativa dos bens comuns ambientais e promovendo modelos de negócio inovadores para um “crescimento verde”.

As contribuições externas iniciam-se no capítulo 6, que consiste em transcrição de conferência ministrada pelo ex-ministro Paulo Haddad, na Câmara dos Deputados, abordando, do ponto de vista econômico, as questões mais gerais relativas ao desenvolvimento regional na contemporaneidade e as implicações dos desafios da economia do conhecimento do presente para o desenvolvimento regional brasileiro. Apresenta, também, experiências acerca da trajetória desse debate no Brasil nas últimas décadas e propõe marcos teóricos e reflexões para o futuro do desenvolvimento regional no país.

O capítulo 7, “Distribuição espacial da renda no Brasil na transição de FHC para Lula: 1999-2008”, do economista Júlio Miragaya, dá sequência ao panorama do artigo anterior, detalhando as dinâmicas recentes do desenvolvimento regional brasileiro nas décadas de 1990 e 2000, indicando diversos cortes sub-regionais de renda e de PIB *per capita* para melhor compreender como ocorreu o crescimento ou a estagnação de espaços regionais brasileiros específicos. São apresentados perfis distintos que sugerem o quanto o desenvolvimento regional não pode ser vinculado apenas à dinâmica macrorregional, tendo que ser analisado no contexto de cada espaço sub-regional específico, considerando não apenas regionalizações federais, mas também estaduais. Por fim, detecta potencialidades e desafios diante desses vários perfis de desenvolvimento regional e constitui mapeamento fundamental para que seja possível repensar as políticas de territorialização nacionais no século XXI.

O capítulo 8, “Novos métodos de internacionalização baseados nos fatores de inovação e tecnologia e nas sinergias público-privadas visando o desenvolvimento territorial caracterizado pelos pequenos negócios”, de autoria de Alessio Gnaccarini e Emilio Beltrami, traz a experiência italiana do Centro Tecnológico para o Setor de Madeira e Móveis (Cosmob) em sua contribuição para estruturar o desenvolvimento regional. Inicialmente, o Cosmob é apresentado em seu papel para o desenvolvimento da região de Marche, na Itália. Ressalta-se

a concepção baseada na noção de vantagens competitivas (e não apenas comparativas), a estruturação de ações em rede, a perspectiva de internacionalização e a metodologia Foresight. Considerando que o Cosmob tem atuação intensa em âmbito internacional, enfatiza-se as relações desse centro com a articulação de iniciativas de desenvolvimento regional na Amazônia brasileira.

O capítulo 9, “Participação das universidades e instituições assemelhadas no desenvolvimento regional sustentável: construindo uma agenda de política dirigida”, de autoria de pesquisadores do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), entre os quais Antonio Galvão (diretor do CGEE), Betina Ferraz Barbosa e outros, apresenta a perspectiva de elaborar programa para constituir centros de desenvolvimento regional em instituições de ensino superior (IES) e pesquisa brasileiras. O projeto consiste em iniciativa empreendida pelo CGEE junto ao Poder Executivo, especialmente em colaboração com o MEC, para detectar potencialidades regionais, discutir aspectos da territorialização brasileira – para além das macrorregiões – e, principalmente, efetuar estudos de caso e organizar experiências-piloto que têm sido conduzidas pelo CGEE para delinear os termos de um programa nacional de fomento a centros de desenvolvimento regional em IES do país.

Feito o diagnóstico das potencialidades e desafios para o enfrentamento do debate a respeito da promoção do desenvolvimento regional no Brasil, são apresentadas considerações finais. Nelas, indicam-se alguns dos possíveis encaminhamentos decisivos para estruturar políticas de promoção do desenvolvimento sustentável localregional baseado no capital humano e intelectual existente nas IES brasileiras. No que se refere à atuação do Parlamento, explana-se a relevância da proposição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado, a qual consiste em iniciativa legislativa que pode contribuir para o objetivo debatido ao longo do estudo. Nos anexos, constam o projeto de lei complementar estruturando a referida política nacional e demais proposições legislativas pertinentes à temática.

CAPÍTULO 1

O PODER LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Raphael Carvalho da Silva³

INTRODUÇÃO

Este artigo discorre sobre o papel do Poder Legislativo como agente formulador de políticas públicas e analisa as possíveis interações institucionais entre o atual sistema representativo brasileiro e as práticas participativas das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Discute a importância das conferências nacionais de políticas públicas para a inserção e priorização da agenda debatida pelo Congresso Nacional, tendo como objeto as ações, medidas e políticas vinculadas à área de desenvolvimento regional.

A primeira parte do capítulo faz breve resgate histórico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada pelo Governo Federal em 2007 (Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007), e da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), realizada em março de 2013, que propôs princípios e diretrizes para a reformulação da estratégia nacional de desenvolvimento regional. A segunda parte propõe reflexão sobre o papel político-institucional do Poder Legislativo na proposição de uma nova geração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Na conclusão, frisa-se a necessidade de maior participação do Poder Legislativo na definição das políticas de desenvolvimento regional e do diálogo constante com as propostas apresentadas por instâncias participativas e deliberativas da sociedade.

3 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área XIX (Ciência Política, Sociologia Política e História). Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Ciência Política pela UnB.

1. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída pelo Governo Federal em 2007, por meio do Decreto nº 6.047/2007. Entretanto, seus antecedentes já estavam presentes no Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, ainda vigente, cuja principal iniciativa foi a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo.

O art. 1º do Decreto nº 4.793/2003 estabelece como finalidade da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional a formulação de políticas públicas e diretrizes de integração nacional, bem como a coordenação e a articulação das políticas setoriais com impacto regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter e intrarregionais. Assim, pode-se entender a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional como um espaço propositivo de políticas públicas de integração nacional e desenvolvimento regional.

Além de delimitar a finalidade da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, o Decreto nº 4.793/2003 também define a composição desse órgão, com a participação de dezoito ministros de Estado, inclusive o ministro-chefe de Casa Civil da Presidência da República, na função de presidente da referida Câmara.

Da redação original do Decreto nº 4.793/2003, percebe-se que este não estabelece princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos, elementos que normalmente compõem a estrutura normativa de uma política pública. O que há, de fato, é a criação de uma nova institucionalidade no governo federal com o objetivo de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e de desenvolvimento regional. Por isso, a relevância do Decreto nº 4.793/2003 está mais relacionada com o reposicionamento público do debate sobre desenvolvimento regional na agenda do governo federal do que com o estabelecimento de uma política pública de desenvolvimento regional propriamente dita (BRASIL, 2012).

No governo federal, a efetiva institucionalização de uma política pública de desenvolvimento regional ocorreu apenas em 2007, com a publicação do Decreto nº 6.047/2007. Nessa norma regulamentar, foi instituída explicitamente uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com os objetivos de “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras” e “promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento”, com fundamento no art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, que lista como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Para alcançar tais objetivos, a PNDR introduziu abordagem das desigualdades em múltiplas escalas geográficas – incluindo níveis sub-regionais – em substituição ao paradigma

exclusivamente macrorregional. Essa nova perspectiva territorial esteve presente no documento-base da PNDR elaborado pelo Ministério da Integração Nacional que:

[...] reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR. (BRASIL, 2011, p. 14)

Além dessa premissa territorial, tem-se que a PNDR foi concebida como política de caráter nacional sob a responsabilidade do Governo Federal. Os documentos oficiais demonstram que havia um entendimento entre os formuladores dessa política de que caberia ao Governo Federal conferir coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional (BRASIL, 2011, p. 13).

Outra premissa adotada pela PNDR foi a necessidade de articulação e integração entre as demais políticas federais com os objetivos propostos pela PNDR. Nesse contexto, o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011, p. 13) considerou diversos ministérios como fundamentais aos objetivos da política, tais como: Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Cidades; Transportes; Minas e Energia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda; Desenvolvimento Social; Educação; e Cultura.

Inicialmente, a PNDR foi concebida como estratégia de direcionamento, priorização e articulação de políticas e programas federais para a redução das desigualdades intra e inter-regionais. Nesse esforço, foi estabelecida uma governança com três níveis de coordenação. Por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Comitê de Articulação Federativa, o Governo Federal definiria critérios gerais de atuação no território e os espaços preferenciais de intervenção da PNDR.

Por sua vez, a elaboração dos planos de desenvolvimento na dimensão macrorregional ficaria a cargo de órgãos federais próprios de gestão regional, como as Superintendências de Desenvolvimento. No âmbito sub-regional, a articulação das ações da PNDR ocorreria em espaços institucionais conhecidos como fóruns das mesorregiões diferenciadas.

O modelo de financiamento da PNDR previa diversos mecanismos, entre os quais destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento e o Orçamento Geral da União. Além disso, fazia parte do planejamento da PNDR a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com o objetivo de diversificar o financiamento de estratégias de desenvolvimento regional para além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas (RESENDE *et al.*, 2015, p. 30).

Contudo, a implementação do PNDR I encontrou diversos obstáculos entre os anos de 2007 e 2012. Na avaliação do Ministério da Integração Nacional (RESENDE *et al.*, 2015, p. 30),

as principais dificuldades encontradas estavam relacionadas com a falta de entendimento político e federativo sobre as diretrizes e estratégias da política, o que inviabilizou que esta alcançasse o *status* de política de Estado: “Contudo, apesar dos avanços alcançados desde então, a PNDR não logrou ainda alcançar um *status* de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional que Brasil está a exigir”.

Além dessa fragilidade política, Alves e Rocha Neto (2014, p. 317) apontam como deficiências dessa primeira fase do PNDR: a) o desenho institucional de uma política fortemente transversal coordenada por um ministério de linha (Ministério da Integração Nacional) sem ascendência política-funcional sobre os demais; b) o modelo de financiamento baseado em critérios regionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e não direcionado ao setor público; c) baixa participação e empoderamento da sociedade e; d) ausência de articulação das políticas e ações do Governo Federal com as dos governos estaduais.

De acordo com esses autores (*idem*, p. 317), as dificuldades enfrentadas pela PNDR podem ser resumidas nos seguintes termos:

As soluções vieram, pois, fragmentadas em vários aspectos: tanto no âmbito da recriação dos órgãos macrorregionais de planejamento e desenvolvimento, quanto no âmbito da extinção e conseqüente reformulação de funções programáticas no orçamento federal; ou ainda devido à institucionalização de fóruns colegiados em diversos níveis, mas com atuação fragmentada ou descontinuada, a exemplo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por secretários executivos de ministérios e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, criada com o objetivo de articular ações setoriais em territórios prioritários. Frise-se, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto também não foi aprovado, dada sua vinculação à proposta de Reforma Tributária, que também não logrou êxito.

É nesse contexto de avaliação dos resultados da PNDR que, em 2012, o Ministério da Integração Nacional organizou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), que foi precedida por 27 conferências estaduais e 5 conferências macrorregionais. De acordo com Castro (2014, p. 527), a I CNDR foi o primeiro debate efetivamente amplo e participativo sobre desenvolvimento regional realizado no país, envolvendo mais de 13 mil participantes, entre gestores, especialistas e representantes da sociedade civil organizada e do setor público.

A I CNDR teve como mote central a necessidade de institucionalizar uma política de desenvolvimento regional de Estado, com diretrizes, estratégias e instrumentos de longo prazo. Nas palavras de Alves e Rocha Neto (2014, p. 318):

A PNDR II adquire um status de política de Estado em face da profundidade do problema que deseja atacar – a desigualdade – e do longo caminho que deve percorrer

para reverter tendências que foram historicamente forjadas e incorporadas à sociedade e ao território nacional. Trata-se de uma política que, inexoravelmente, está vinculada a um projeto maior de desenvolvimento para o país, pois objetiva a coesão territorial como parte da coesão social, econômica e política.

Como resultado dos debates da I CNDR, foram propostos dois documentos com princípios e diretrizes para uma segunda etapa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II). Entre as diretrizes discutidas na I CNDR, cabe destacar a centralidade conferida à educação como principal vetor do desenvolvimento regional, em articulação com investimentos em ciência, tecnologia e inovação.

O fortalecimento da cooperação horizontal e vertical entre os entes federativos também foi apresentada como uma das diretrizes, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento de consórcios municipais e capacitação de municípios para propor, executar e acessar recursos e políticas públicas federais de desenvolvimento regional. Nesse ponto, a I CNDR destaca a necessidade de um novo pacto federativo que leve em consideração as dimensões de sustentabilidade e as condições locais de competitividade.

No que diz respeito ao financiamento do PNDR II, a conferência propôs a criação de um sistema nacional de financiamento ao desenvolvimento regional – com fundos de desenvolvimento federal, macrorregional, estadual e municipal – capaz de garantir e implementar os objetivos de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Os debates sobre o modelo de governança do PNDR II estabeleceram como princípios norteadores a garantia de transparência, participação e controle social. Nesse ponto, foram propostas como principais diretrizes: i) a criação, estruturação e institucionalização o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) como instrumento de planejamento, monitoramento, regulação e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento e; ii) a criação de um fórum permanente, viabilizado com recursos necessários pelo Ministério da Integração Nacional, composto pelos delegados nacionais para articulação e implementação das deliberações da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

De acordo com Resende *et al.* (idem, p. 317), esses e outros princípios e diretrizes foram debatidos e incorporados em uma proposta quatro eixos, quais sejam: a) governança, participação social e diálogo federativo; b) financiamento do desenvolvimento regional; c) desigualdades regionais e critérios de elegibilidade e; d) vetores de desenvolvimento regional e sustentável.

Contudo, como bem destacado por Alves e Rocha Neto (2014, p. 32), os debates da PNDR II ainda precisam ser aprofundados. E é nesse contexto que o Poder Legislativo se coloca como um importante espaço de mobilização e reflexão sobre as propostas debatidas na I CNDR. As próximas seções aprofundam o debate em torno do papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas, com ênfase na área de desenvolvimento regional.

2. O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que não exista consenso na literatura sobre o conceito de políticas públicas, podemos recorrer à definição de Enrique Saravia para melhor compreendermos a importância do Poder Legislativo nessa seara. De acordo com esse autor, políticas públicas são um:

[...] sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

A preferência por esta definição está diretamente relacionada à ênfase dada ao processo decisório, ou ao “sistema de decisões públicas”, que fundamenta a “definição de estratégias de atuação” e a “alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

A agenda política é resultado do processo de deliberação político-institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, no qual os representantes democraticamente eleitos debatem e estabelecem as prioridades e estratégias de atuação do poder público para a oferta de serviços e de políticas públicas. É na arena política que ocorrem as discussões e as negociações sobre as alternativas para o desenvolvimento econômico e social do país. Neste processo, contínuo e essencialmente político, são feitas as principais escolhas alocativas que serão materializadas em políticas públicas.

Neste ponto, é importante registrar que o art. 44 da Constituição Federal de 1988 estabelece modelo bicameral de Poder Legislativo, composto, na União, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e atribui a chefia do Poder Executivo ao presidente da República, com auxílio dos ministros de Estado. Dessa forma, as deliberações legislativas devem tramitar, obrigatoriamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e, uma vez aprovadas, precisam, salvo no caso de propostas de emenda à Constituição (PECs), da sanção presidencial para que passem a vigorar em nosso ordenamento jurídico.

Por sua vez, a dinâmica de interação entre esses poderes deve funcionar tendo como referência balizas democráticas de diálogo e de negociação entre o presidente da República, os ministros de Estado, os senadores e os deputados, em consonância constante com o fundamento constitucional do pluralismo político (art. 1º da Carta Magna). O processo legislativo é, sem dúvida, uma das dimensões mais relevantes do sistema de decisões públicas que resultam em políticas públicas.

Nesse particular, nunca é demais registrar o longo caminho percorrido até que uma proposta de política pública seja transformada em lei. Devido à organização bicameral do Poder Legislativo da União, todas as proposições devem ser apreciadas ao menos uma

vez pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, de modo que muitas delas levam anos até serem aprovadas.

A forma de atuação dos atores políticos no Poder Legislativo tem sido objeto de diversas análises na ciência política. Aqui, o foco dos estudos recai majoritariamente nos padrões de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo ao longo do processo legislativo. As análises variam desde as que identificam um problema sistêmico de capacidade governativa devido ao alto custo de negociação, decorrente da excessiva fragmentação do nosso sistema partidário, até outras que apontam coordenação na atuação entre os dois poderes. Outros autores defendem, ainda, não haver padrão sistêmico de relacionamento entre esses poderes, de modo que o Executivo pode atuar tanto de forma coordenada com o Legislativo quanto unilateralmente.

A despeito das divergências, todas as análises manifestam a dificuldade decisória do subsistema representativo de decisões públicas, consequência da fragmentação partidária que acompanha nosso sistema político e que impõe custos elevados de negociação e de aprovação de políticas públicas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Alguns autores alertam, ainda, para uma crescente crise de representatividade das democracias contemporâneas, manifestada pela diminuição da participação eleitoral, pelo crescimento da desconfiança em relação às instituições e pelo enfraquecimento dos partidos políticos como instituições mobilizadoras e representativas dos diversos estratos da sociedade (MIGUEL, 2003, p. 124).

Nesse debate sobre a existência e a extensão da crise da representação política contemporânea, novas reflexões têm surgido sobre o surgimento e as potencialidades representativas de novos modelos participativos de políticas públicas, como os conselhos nacionais de políticas públicas e as conferências nacionais de políticas públicas.

A seção seguinte aborda perspectivas que discutem o impacto de umas dessas práticas específicas – as conferências nacionais de políticas públicas – na inclusão de temas e na priorização dos debates travados no Poder Legislativo.

3. O PODER LEGISLATIVO E AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas duas décadas, observa-se um movimento de expansão e de consolidação de novos mecanismos de participação popular para além dos já consagrados direitos constitucionais consubstanciados no sufrágio eleitoral, no referendo e no plebiscito. No caso brasileiro, tem-se a multiplicação de práticas participativas e deliberativas, entre as quais destacam-se as conferências nacionais de políticas públicas.

Pode-se definir as conferências nacionais como instâncias de deliberação e participação política destinadas à elaboração de diretrizes para a formulação de políticas públicas de cunho nacional (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 261). No mesmo sentido, Avritzer e Souza (2013, p. 12) definem as conferências nacionais como:

[...] uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional.

Pode-se afirmar que as conferências nacionais têm em comum as seguintes características: a) são organizadas e promovidas pelo Poder Executivo federal, com a coordenação dos ministérios envolvidos tematicamente; b) contam com participação paritária de representantes da sociedade civil e do governo; c) promovem previamente conferências estaduais e regionais; d) têm seus resultados materializados em um documento final com as diretrizes aprovadas para a formulação de nova política pública.

Embora diversificadas em formato e conteúdo, as conferências nacionais partilham a finalidade de ampliação da participação política da sociedade para além dos ciclos eleitorais (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 260).

Considerando os vieses deliberativo e participativo das conferências nacionais, alguns autores defendem que elas funcionam como facilitadores das agendas de políticas públicas tanto no Executivo quanto no Legislativo (POGREBINSCHI, 2012, p. 42). Nessa perspectiva, Pogrebinschi e Santos (2011) argumentam que esses mecanismos têm se tornado importantes instâncias de fortalecimento da representação política formal e das atividades legislativas conduzidas pelo Congresso Nacional, na medida em que representam interesses agregados da sociedade em determinado setor ou área de atuação.

Nessa perspectiva, os resultados dos debates das conferências nacionais funcionam como importantes *inputs* informacionais para o Poder Legislativo, na medida em que introduzem ao poder decisório novas perspectivas sociais e, conseqüentemente, fortalecem o caráter representativo das deliberações realizadas. Nas palavras de Pogrebinschi e Santos, entende-se que “as conferências nacionais geram conseqüências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las seja como bases informacionais, seja como mecanismos de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 265).

Além do caráter propositivo, Avritzer e Souza (SANTOS, 2013, p. 11) ressaltam que as conferências também desempenham relevante função de veto sobre novas diretrizes de

políticas públicas, na medida em que deliberações contrárias dificultam a entrada em vigor de determinadas iniciativas.

Em estudo de referência acerca do impacto legislativo das conferências nacionais, Pogrebinski e Santos (2011) analisam a recepção de diretrizes de conferências nacionais pelo Congresso Nacional entre os anos de 1988 e 2009. Nessa investigação, os pesquisadores analisaram os impactos informacionais das conferências nacionais sobre a atividade legislativa, tendo como referência um banco de dados composto de 1.953 diretrizes provenientes de 80 conferências nacionais realizadas entre 1988 e 2009.⁴

Na prática, o objetivo dos autores foi avaliar a função das conferências nacionais como fontes de proposições e diretrizes legislativas a serem deliberadas pelo Congresso Nacional. No plano teórico, Pogrebinski e Santos (2011) defendem que as informações produzidas pelas conferências nacionais são importantes insumos para o processo decisório dos parlamentares. Além do caráter informacional, sublinham o papel das conferências na representação da multidimensionalidade do conflito político, na medida em que representam vozes da multiplicidade de atores, de interesses e de valores que nem sempre estão representados nos espaços institucionalizados de poder. Ao expressarem visões diversas sobre um determinado tema, as conferências desempenham papel decisivo de introduzir temas e de estruturar o debate legislativo em torno de questões que normalmente não figurariam na agenda dos Poderes Executivo e Legislativo.

Da análise empírica da agenda legislativa, o estudo identifica alguma convergência entre as diretrizes apresentadas nas conferências nacionais e as iniciativas legislativas em tramitação no Congresso Nacional. No período em questão, os autores localizaram 566 projetos de lei (4,33% do total) e 46 propostas de emenda à Constituição (12,5% do total) relacionadas diretamente com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências realizadas nesse íterim. No mesmo período (1988-2009), foram efetivamente aprovadas 51 leis (1,2% do total) e 1 emenda constitucional (1,8% do total) convergentes com diretrizes propostas em conferências nacionais.

Ademais, a pesquisa revela que as áreas de políticas públicas com as maiores quantidades de proposições influenciadas pelas conferências nacionais foram “direitos humanos”, “saúde”, “meio ambiente” e “minorias”. Por sua vez, do ponto de vista da eficácia das proposições impactadas por conferências, o maior impacto das conferências na aprovação de projetos foi observado nas áreas de “Estado, economia e desenvolvimento” e de “educação, cultura, assistência social e esporte”, ao lado das áreas de “direitos humanos” e “saúde”.

Ainda nesse período, foram aprovadas 28 normas legais (leis ordinárias ou emendas constitucionais) alinhadas com as diretrizes propostas por conferências nacionais de

4 Na definição das conferências a serem analisadas, os autores consideraram apenas aquelas com caráter deliberativo, normativo e nacional.

áreas relacionadas com o grupo temático “Estado, economia e desenvolvimento”, no qual inserem-se os debates sobre desenvolvimento regional.

De acordo com Avritzer e Souza (2013, p. 14) o fato de as diretrizes das conferências nacionais repercutirem – ainda que parcialmente – no andamento dos trabalhos legislativos demonstra o potencial dessas práticas participativas em mobilizar a agenda legislativa e incluir novas questões na pauta do sistema político.

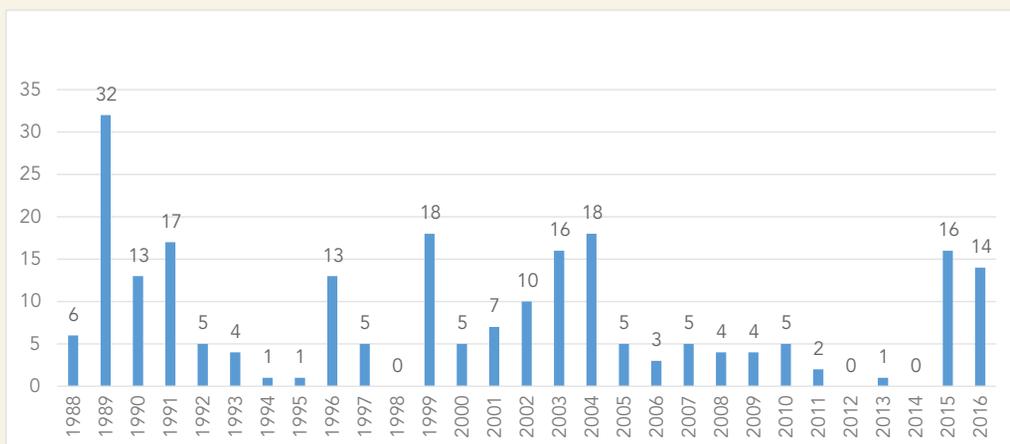
4. O PODER LEGISLATIVO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como já mencionado anteriormente, o Poder Executivo foi o grande protagonista na elaboração da PNDR – que ficou conhecida como PNDR I diante das propostas elaboradas no âmbito da CNDR. Não há – em documentos oficiais e estudos acadêmicos – relatos significativos de participação do estruturada Poder Legislativo nem da sociedade civil na formulação da PNDR I.

Nesse aspecto, vale destacar que a participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas é imprescindível para legitimidade política e social dos programas governamentais. Institucionalmente, o Poder Legislativo é um grande promotor de debates de ideias estabelecidas na sociedade. Por isso, as discussões sobre um novo plano de desenvolvimento regional devem envolver, necessariamente, parlamentares e representantes dos governos dos entes subnacionais, além da sociedade civil.

A análise da agenda histórica da agenda legislativa evidencia retomada recente das discussões sobre desenvolvimento regional no âmbito da Câmara dos Deputados. De 1988 a 2016, foram apresentadas 230 proposições entre projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à Constituição com algum conteúdo de desenvolvimento regional. O gráfico 1 revela a distribuição temporal das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados associadas à temática de desenvolvimento regional.

Gráfico 1. Proposições sobre desenvolvimento regional iniciadas na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2016



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados.

Elaborado pelo autor.

Com o máximo de 32 proposições apresentadas em 1989, observa-se, nas décadas seguintes, certa irregularidade temporal na inclusão da temática do desenvolvimento regional na agenda legislativa, com alguns picos nos anos 1990 e no início dos anos 2000. De 2005 a 2013, contudo, nota-se uma relativa regularidade na escassez de proposições nesse sentido. Nesse, em particular, chama a atenção o baixo impacto legislativo da I CNDR, realizada em 2013, e que não impulsionou uma nova rodada de proposições legislativas relacionadas ao desenvolvimento regional no ano subsequente.

No entanto, no biênio 2015-2016, nota-se acentuada retomada dos debates legislativos sobre desenvolvimento regional, com 16 proposições iniciadas em 2015 e 14 apresentadas em 2016. Parece haver, portanto, espaço na agenda legislativa para a retomada das discussões sobre uma nova política de desenvolvimento regional.

Partindo da premissa de que esse debate legislativo deve ser permeável às demandas da sociedade civil, o Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, em tramitação em sua casa de origem, apresenta-se como bom ponto de partida para as deliberações sobre uma nova política de desenvolvimento regional, na medida em que o texto original foi elaborado com base nos princípios, nos objetivos e nas diretrizes propostas na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, e contempla, em documento único, dimensões da política que demandam articulação e coordenação, tais como: os eixos setoriais de intervenção, critérios para definição das regiões elegíveis, modelo de governança, mecanismos de planejamento e participação social, instrumentos de financiamento, entre outros.

Na tramitação legislativa dessa e de outras proposições, deve-se considerar que a literatura especializada é consensual no que diz respeito à natureza essencialmente transversal das

políticas de desenvolvimento regional. Exemplo disso é a demanda extraída da I CNDR de maior integração entre dos diversos setores e políticas públicas em torno da PNDR II.

Crescem em importância as discussões que ocorrem no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados, sobretudo na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, na Comissão de Educação, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, na Comissão de Meio Ambiente e na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

Como se sabe, as comissões podem convocar ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações pessoalmente sobre questões de interesse do colegiado. Além disso, cada comissão tem autonomia para promover reunião de audiência pública com entidades e membros da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante. Ademais, no processo legislativo brasileiro, as comissões temáticas discutem e votam diversas proposições em caráter conclusivo, o que transforma tais órgãos em importantes espaços de deliberação de políticas públicas.

Assim sendo, o debate e aprovação de matérias pelo Poder Legislativo cumpre a inevitável função de legitimar politicamente as estratégias de atuação do poder público. Da análise de estudos e documentos oficiais sobre a PNDR I – que foi instituída por meio de decreto do Poder Executivo –, percebe-se que a falta de compromisso político intra e intergovernamental foi um dos principais obstáculos enfrentados quando da implementação da política.

Considerando que os deputados federais são os representantes legítimos do povo e os senadores atuam como representantes dos estados e do Distrito Federal, o Poder Legislativo afigura-se como o espaço por excelência de construção de compromissos e diretrizes políticas compartilhadas entre os diversos atores políticos envolvidos na formulação, na implementação, na avaliação e no controle social de políticas públicas no país. Por isso, é forçoso reconhecer a incorporação do Poder Legislativo na formulação dessa nova etapa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional como um imperativo inadiável para o país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidenciado que, entre as principais fragilidades do I Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, estão a falta de governança, de participação social e de diálogo federativo. Nessa perspectiva, o Poder Legislativo coloca-se como ator central no processo de construção de entendimentos e de compromissos em torno de uma nova política de desenvolvimento regional. Por isso, o fortalecimento dessa agenda no âmbito do Poder Legislativo é fator indispensável para o sucesso de uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Ademais, considerando que a formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional impõe a consideração de diferentes perspectivas temáticas – educação, ciência, tecnologia e inovação, meio ambiente, empreendedorismo, infraestrutura, tributação, agricultura, entre outros –, a organização temática dos trabalhos legislativos em comissões especializadas tende a contribuir consideravelmente para a elaboração de um plano transversal e multidimensional.

Constatada a retomada dos debates legislativos sobre desenvolvimento regional no biênio 2015-2016, é relevante que o Poder Legislativo revise as demandas manifestadas nas instâncias participativas e deliberativas da sociedade civil, sobretudo na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em 2013. A multiplicidade de atores, de interesses e de estratégias normalmente representados nas conferências nacionais de políticas públicas legitima e fortalece a democracia representativa no Brasil, contribuindo para o aumento da confiança em relação às instituições legislativas.

É, portanto, fundamental que o Congresso Nacional reflita sobre os princípios e diretrizes propostos pela I CNDR, entre os quais se destacam: a) o papel da educação e da ciência, tecnologia e inovação (CTI) como vetores fundamentais do desenvolvimento regional; b) o fortalecimento da cooperação horizontal e vertical entre os agentes federativos, tendo por fundamento um novo pacto federativo que leve em consideração as dimensões locais de sustentabilidade e competitividade; e c) a criação de um sistema nacional de financiamento ao desenvolvimento regional capaz de garantir e implementar os objetivos de uma estratégia efetivamente nacional e devidamente territorializada. Nesse sentido, o Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, que incorpora em seu texto princípios e diretrizes da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, apresenta-se como importante referência legislativa a ser considerada nesse debate.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a maior participação do Poder Legislativo na definição das políticas de desenvolvimento regional e o diálogo e consideração constantes das propostas apresentadas por instâncias participativas e deliberativas da sociedade civil são pré-requisitos indispensáveis para o sucesso da formulação de uma nova geração de políticas públicas para o desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/5525776c88b67.pdf>. Acesso em: 3 maio 2017.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica de participação no nível nacional. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013, p. 9-21. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acesso em: 3 maio 2017.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – Sumário Executivo. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915. Acesso em 11 abr. 2017.

CASTRO, S. D. DE. **Política regional e desenvolvimento**: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3012/1/Pol%C3%ADtica%20regional%20e%20desenvolvimento_18_P.pdf. Acesso em 3 maio 2017.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

POGREBINSCHI, T. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários**. Textos para Discussão Ipea. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf. Acesso em: 11 abr. 2017.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>. Acesso em: 3 maio 2017.

RESENDE, G. M. *et al.* Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim urbano, regional e ambiental**, Brasília, Ipea, v. 11, n. Mi, p. 29-35, jan./jun. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf. Acesso em: 3 maio 2017.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: _____; FERRAREZI, E. (orgs.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. v. 1. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 abr. 2017.

CAPÍTULO 2

ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DO PLANEJAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Pedro Garrido da Costa Lima⁵

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional no Brasil tem sido tema presente no debate governamental e acadêmico na história do país e em anos recentes. A necessidade de crescimento mais equilibrado e sustentável, inclusivo e diversificado territorialmente constitui desafio para diversas economias.

A heterogeneidade econômica e social brasileira está associada a diferenças regionais significativas. Alguns aspectos da teoria sobre as mudanças regionais, sobre a desigualdade econômica pelo território e sobre a trajetória regional recente podem auxiliar a formulação de políticas públicas brasileiras quanto a esse tema.

Este artigo discute, também, aspectos teóricos do desenvolvimento regional. Em seguida, apresentam-se alguns marcos do planejamento no Brasil, no âmbito nacional e regional. Informações relativas ao desenvolvimento regional recente no Brasil são evidenciadas na sequência. Por fim, são feitas considerações finais acerca dos temas discutidos.

5 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área IX (Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico, Economia Internacional). Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB).

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alguns aspectos teóricos sobre a produção e a relação entre regiões de determinada economia são significativos para o desenvolvimento regional. Diversos modelos tratam de disparidades e divergência quanto à evolução de regiões em uma economia.⁶

Para Myrdal (1957), as forças de mercado tendem a intensificar diferenças de crescimento entre regiões, em processo de causação circular e cumulativa. A divergência espacial, que se vincula a dualismo geográfico, está associada ao desequilíbrio ao longo do desenvolvimento econômico, segundo a análise do autor. A região que tiver condições mais favorecidas de crescimento em determinado momento tende a continuar obtendo vantagem. A migração de recursos, como mão de obra e capital, para as regiões mais dinâmicas, pode diminuir os recursos e os investimentos para as regiões atrasadas. Retornos crescentes de escala implicam crescimento ainda maior nas regiões dinâmicas.

Para Kaldor (1970), destaca-se a noção desenvolvida por Myrdal (1957) a respeito da causação cumulativa. A existência de retornos crescentes de escala, conforme Kaldor, está associada às vantagens cumulativas advindas do crescimento das atividades produtivas, como o desenvolvimento de habilidades e *know-how*, a oportunidade de melhor comunicação de ideias e experiência, bem como a oportunidade de crescente diferenciação de processos e de especialização nas atividades.

A correlação positiva entre o crescimento da produtividade (e a eficiência) e a taxa de crescimento na escala das atividades é conhecida como Lei de Kaldor-Verdoorn. Com a intensificação da comunicação entre regiões, a região com maior desenvolvimento industrial pode ganhar mais com as trocas regionais em detrimento da região menos desenvolvida, na perspectiva de Kaldor. Enquanto no caso clássico, sem retornos crescentes, ocorrerá benefício mútuo e redução de custos comparativos com as trocas, a situação com retornos crescentes em produtos industriais implica aumento nas diferenças em custos comparativos. A região que mais cresce tende a tornar-se mais competitiva, de maneira cumulativa, pois a produtividade expande-se acima dos salários.

A literatura recente sobre nova geografia econômica, como é o caso do trabalho de Krugman *et al.* (1999), reforça, embora com bases teóricas distintas, o papel das economias de escala na diferenciação entre regiões e países. Esses autores enfatizam a influência da distância e dos custos de transportes na distinção das trajetórias de crescimento. Economias e deseconomias de aglomeração são particularmente importantes para a explicação das divergências regionais encontradas.

⁶ Uma apresentação de diferentes modelos pode ser encontrada em Thirlwall (2011).

A indústria, especialmente a manufatura, apresenta características que distinguem essa atividade das outras e a tornam importante para o desenvolvimento produtivo. A capacidade da indústria de gerar mais retornos crescentes, maior inovação e puxar encadeamentos produtivos com outras atividades é destacada em diversos estudos.⁷ Ademais, a diversificação produtiva, especialmente em direção a setores industriais mais avançados tecnologicamente, é mais propícia ao desenvolvimento econômico e social.

2. PLANEJAMENTO NO BRASIL

O desenvolvimento econômico e social no Brasil foi influenciado pelo planejamento governamental. Diversos planos nacionais foram significativos para a economia brasileira. Hoje em dia, o planejamento encontra-se definido de acordo com a Constituição Federal. No caso do planejamento regional, além de marcos histórico importantes, podem ser citados exemplos recentes de retomada dessas políticas.

2.1. Planos nacionais

Alguns marcos do planejamento no Brasil podem ser lembrados em perspectiva histórica, como destacado, entre outros estudos, por Rezende (2010). A partir de 1930, o planejamento no processo de desenvolvimento ganha ênfase sob a liderança de Getúlio Vargas. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, elaborado no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), foi o primeiro plano com alcance quinquenal (1939-1943), revisto depois sob a forma de Plano de Obras e Equipamentos (POE) para o quinquênio seguinte. Foram impulsionados a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Fábrica Nacional de Motores, além da prospecção de petróleo, de ferrovias e transporte aéreo. No governo Dutra, de inspiração liberal, foi instituído, em 1950, o Plano Salte, que tinha com foco as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, mas na prática não foi executado.

No segundo governo Vargas (1951-1954), o Plano de Reparelhamento e Fomento da Economia Nacional, anunciado em 1951, retomou o estilo de planejamento anterior. Com base em recomendações da Comissão Mista Brasil-EUA,⁸ foi instituído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁹ em 1952, sendo em seguida criado o Grupo Misto Cepal/BNDES. A Petrobras foi criada nesse contexto, em 1953.

7 São exemplos disso Stiglitz e Greenwald (2014) e Peres e Primi (2009). Para outras referências e exposição sobre diferentes perspectivas e estudos sobre a importância da indústria no desenvolvimento produtivo, ver Lima (2014).

8 Essa comissão realizou estudos para projetos de rápida execução, financiados por meios não inflacionários e voltados a reduzir pontos de estrangulamento e a complementar investimentos privados.

9 Na época, o nome do banco não contava com o “S” de social.

O Plano de Metas (1956-1961), no governo Juscelino Kubitschek, concebeu trinta metas agrupadas em cinco setores: energia, transportes, agricultura e alimentação, indústrias de base e educação. Diferentemente de planos anteriores, o Governo Federal não assumia responsabilidade exclusiva pela implementação, cabendo 30% dos projetos a empresas privadas e 10% de governos estaduais. Os 60% do Governo Federal deveriam ser executados, na quase totalidade por sociedades de economia mista e autarquias. Foram criados grupos executivos para coordenar as relações do governo com o setor privado, como o Grupo Executivo da Indústria Automobilística, tendo financiamento do BNDES e atuação na Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que coordenava o programa.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1962, elaborado pelo Ministério Extraordinário do Planejamento, chefiado por Celso Furtado, buscava solução para os problemas estruturais da economia brasileira, tentando conciliar crescimento com estabilidade econômica e redução das disparidades regionais e sociais. Eram previstas ações de contenção inflacionária, além de reformas de base, como a administrativa, bancária, monetária, tributária e agrária. Tendo ficado a cargo do Ministério da Fazenda, após a saída de Celso Furtado do ministério, o plano foi abandonado.

O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), criado após o golpe de 1964 e vigente até 1966, pretendia enfrentar o agravamento da inflação e o desequilíbrio das contas externas. O controle inflacionário deveria dar-se de maneira gradual, concentrando-se no financiamento do setor público, no crédito ao setor privado e na política de contenção salarial. Diversas reformas foram empreendidas, muitas das quais vislumbradas no plano anterior. Em especial, a correção monetária e a política salarial foram significativas.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), segundo Rezende (2010), foi a primeira tentativa de planejamento de longo prazo na economia brasileira. Foram elaborados modelos referentes aos fatores determinantes do crescimento. Embora o plano não tenha sido seguido, foram estabelecidas diretrizes para o período e desenvolvidas ações diretas no primeiro quinquênio. O Programa Estratégico de Desenvolvimento, para o período 1968-1970, pretendia enfrentar os efeitos de queda de demanda e de liquidez vinculados à política anti-inflacionária anterior, reativando o crescimento.

O Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, apresentado em 1970, objetivava transformar o Brasil em grande potência econômica até o fim do século, com a intenção de dobrar a renda *per capita* do país. Para o médio prazo, foram definidas metas e elaborado orçamento plurianual de investimentos. Definiu-se estratégia global para um desenvolvimento menos dependente da indústria e da substituição de importações, fomentando-se a indústria e a agricultura, a estrutura educacional e tecnológica, assim como a infraestrutura e o equilíbrio regional.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1971-1974), instituído com base no sistema de planos nacionais de desenvolvimento previsto pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969,¹⁰ estava inserido no contexto de Brasil Potência, com programa de investimentos em educação, energia, transportes e indústria, especialmente insumos básicos, como siderurgia e petroquímica. A meta de taxas de crescimento de 8% a 10% foi ultrapassada. A integração regional e a ocupação das fronteiras estavam entre as prioridades, com o Plano de Integração Nacional (PIN, 1970) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste (Proterra, 1971).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979) tentou manter a economia brasileira em marcha acelerada, mesmo com a piora das condições externas, decorrência da crise do petróleo de 1979, que gerou choque de custos e crise energética na economia mundial. Entre os objetivos encontravam-se a continuidade de altas taxas de crescimento com certo equilíbrio do balanço de pagamentos, melhoria do emprego, contenção da inflação e melhoria da distribuição de renda pessoal e regional. Permanecia a meta de dobrar a renda *per capita*, para que o Brasil alcançasse posição de oitava economia mundial. Havia estímulo à indústria de bens de capital e de matérias-primas e insumos básicos. A atuação estatal foi determinante, com a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado em 1974.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND, 1980-1985) manteve, mesmo com a dívida externa e a inflação, a perspectiva de sustentar o ritmo de crescimento, mas evitava metas quantitativas. Apesar da falta de execução em virtude da depressão econômica, pretendia-se aumentar a competitividade da indústria e da agricultura, a qualidade da educação e políticas sociais e reduzir a dependência do petróleo importado, estimulando fontes alternativas como o álcool.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1990) foi o primeiro após a volta de um governo civil e enfatizou o crescimento, em média de 7%, com distribuição de renda e riqueza e erradicação da pobreza. Foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento, formado por recursos de empréstimos compulsórios sobre combustíveis, automóveis e viagens ao exterior. Não obstante, a preocupação maior com o combate à inflação, consubstanciada em planos anti-inflacionários, como o Cruzado, Bresser e Verão, prejudicaram aquele plano de desenvolvimento.

A preocupação com medidas de estabilização macroeconômica e liberalização na década de 1990 marcaram outro viés com respeito à noção de desenvolvimento econômico e social. A ênfase na retirada do Estado da economia, na abertura comercial, na diminuição de incentivos e órgãos de planejamento e na desestatização foi determinante. A perspectiva

10 De acordo com o art. 1º, com redação dada pelo Ato Complementar nº 76, de 1969, o Poder Executivo era responsável por elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial.

de que a redução do setor público abriria espaço ao crescimento puxado pelo setor privado foi hegemônica na administração pública.

Com a Constituição Federal de 1988, foi criado instrumento de planejamento consubstanciado no Plano Plurianual (PPA). O art. 165, I, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá o plano plurianual. O art. 165, § 1º, adicionalmente, fixa que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A regionalização é significativa, em tese, para a elaboração desse instrumento de planejamento. Também a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, definidas no art. 165, compõem o sistema de planejamento e orçamento atualmente vigente.

Ainda que haja críticas à sua real capacidade como instrumento de planejamento eficaz,¹¹ o PPA constitui mecanismo relevante de atividade governamental nos níveis federal, estadual e municipal. Foram editados sete PPAs desde 1988: 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. No caso federal, os PPAs têm ganhado mais influência na articulação de programas governamentais e ações transversais, principalmente a partir do PPA de 2000-2003. Na década de 2000, passa a ser observado maior destaque a alguns mecanismos de planejamento, com certa retomada também em políticas regionais.

2.2. Planejamento regional

A análise de aspectos dos desenvolvimentos do planejamento regional no Brasil e dos instrumentos atuais pode ser significativa para refletir sobre caminhos que contribuam para a formulação de políticas desenvolvimento regional do país.¹² Ações e instituições foram desenvolvidas até a década de 1950 de maneira que fossem solucionadas questões relacionadas a determinadas atividades ou problemas, como a seca, segundo Guimarães Neto (2010). Exemplo disso é o Departamento de Obras contra a Seca (Dnocs), que foi originado da Inspetoria de Obras contra a Seca, de 1909.

Após a II Guerra Mundial, a noção de que as regiões menos desenvolvidas observariam tendência a estagnação e declínio marcou as políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil, como se observa em Nabuco (2007). Essas regiões seriam afetadas pela causação cumulativa e circular, de acordo com a já mencionada formulação de Myrdal. A Constituição Federal de 1946 apresentava dispositivos sobre valorização da região Amazônica e combate à seca na região Nordeste, além do aproveitamento econômico do Rio São Francisco, para o que foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) em 1945. Em 1948, foi criada Comissão do Vale do São Francisco.

11 Ver, por exemplo, Cardoso Júnior (2014).

12 Para um histórico do planejamento territorial, ver, por exemplo, Guimarães Neto (2010) e Nabuco (2007).

A partir da década de 1950, diversas políticas são implementadas com foco macrorregional. Em 1952, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A ação de maior relevância, no entanto, foi a criação, em 1959, da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no contexto do processo de implantação do plano de metas. Essa instituição foi planejada a partir dos estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), ambos liderados por Celso Furtado.

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste, formulada pelo GTDN, estava associada a quatro grandes eixos: a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira; a transformação da economia agrícola da faixa úmida; a transformação progressiva da economia das zonas semiáridas, tornando-as mais resistentes às secas; o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, incorporando as terras úmidas. Com essas medidas, considerava-se que seria possível romper o círculo vicioso da pobreza local e contribuir para um maior equilíbrio no desenvolvimento do país.

A partir de 1964, tem lugar um novo ciclo de políticas regionais, com grande centralização e perspectiva de integração nacional, apoiando a expansão da fronteira agrícola e não apenas o Norte e Nordeste – ainda que nesta última região tenham sido ampliados os mecanismos de promoção do desenvolvimento, como se tem o exemplo da criação do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia (Basa) foram criados em 1966. Foi definida a Amazônia Legal na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que passou a contar temporariamente com os incentivos do Nordeste. Foram criados na década de 1970 os já citados PIN e Proterra, que reorientavam o desenvolvimento regional para a ocupação da fronteira agrícola, além de programas setoriais, como o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset). Foram criados os Fundos de Financiamento do Nordeste (Finor) e da Amazônia (Finam) em 1974. Diversos programas regionais visavam ao aumento da produção à modernização agrícola, com menor preocupação com a desigualdade regional – foram os casos do Prodoeste, Polocentro, Polonoroeste, Poloamazônia, Padap, Prodecer.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) está associada ao desenvolvimento da Amazônia Ocidental (abrange Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). Foi criada em 1957 e regulada, nos moldes atuais, pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Com o Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, o Governo Federal estendeu parte dos benefícios do modelo da ZFM para toda a Amazônia Ocidental. A ZFM configura-se como área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitissem seu desenvolvimento, em face de fatores locais e da grande distância dos centros consumidores de seus produtos.

A Constituição Federal de 1988 criou diretrizes e instrumentos de desenvolvimento regional significativos, como os Fundos Constitucionais de Financiamento. Segundo o art. 3º, III, constitui objetivo fundamental da República erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O art. 21, IX, determina que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O art. 48, IV, estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. A seção sobre regiões do capítulo de administração pública, composta do art. 43, ainda fixa algumas normas:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;

II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Entre os principais instrumentos atuais estão os fundos de financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). Os arts. 159, I, c, e 161, II, da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, estabelecem que 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados se destinam à aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos dessas regiões. Deste total de 3%, cabem 0,6% ao FNO, 0,6% ao FCO e 1,8% ao FNE. O art. 151, I, da Carta Magna ainda admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, além de ter descentralizado recursos, por meio dos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), os quais representam significativa fonte orçamentária e, portanto, de autonomia para esses entes subnacionais.

A concessão de financiamento com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento é exclusiva para empreendedores dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e deve estar em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. São diretrizes para os fundos, entre outras: ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões; tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e micro e pequenas e empresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão de obra locais e às que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; preservação do meio ambiente; e adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos.

Desde 2003, de acordo com Monteiro Neto *et al.* (2017), houve retomada do planejamento regional. Os autores avaliam que houve preocupação com a modificação das estruturas produtivas das regiões menos desenvolvidas, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente pelo lado do investimento, com papel positivo das transferências constitucionais (a despeito de elas terem sido, na prática, mais destinadas ao setor agropecuário), dos desembolsos do BNDES e de programas sociais como o Bolsa Família (2003) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Dados evidenciam, segundo os autores, que o Governo Federal, nos anos recentes, buscou ampliar e modificar as estruturas produtivas regionais muito mais por meio da transformação na dinâmica do investimento produtivo do que pela ênfase na dinâmica do consumo. Essa constatação contraria teses correntes de que a intervenção governamental estaria centrada na expansão do consumo agregado das economias regionais.

Nos últimos anos, exemplos da retomada de planejamento regional estão relacionados, conforme detalhado adiante, à recriação das Superintendências de Desenvolvimento, ao estabelecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), à mencionada prorrogação da ZFM e a iniciativas como os arranjos produtivos locais (APLs) e à zonas de processamento de exportações (ZPEs).

A recriação de órgãos para o desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para gerir os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento e outros instrumentos, foi determinante na regulamentação do art. 43 da Constituição e na substituição das agências que haviam sucedido essas superintendências na década de 1990. A Sudene foi reinstituída pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, que resultou de projeto de lei do Poder Executivo. São instrumentos de ação da Sudene: o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste; o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); e outros instrumentos a serem definidos em lei.

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi reinstituída pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, a partir de proposição de iniciativa parlamentar. São instrumentos da Sudam: planos regionais de desenvolvimento plurianuais e

anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da lei e da Constituição Federal; e outros instrumentos a serem definidos em lei.

Foi um pouco posterior a reinstauração da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, oriunda de projeto de lei do Poder Executivo. São instrumentos da Sudeco: o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste; o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); os programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da Constituição Federal e da legislação específica; e outros instrumentos a serem definidos em lei.

A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Essa política tem por objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, devendo orientar os programas e as ações federais no território nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Ao entender que as desigualdades regionais brasileiras constituem obstáculos ao desenvolvimento, pretende-se estabelecer critérios e orientações de ações articuladas entre governos e atores sociais no sentido de reduzir as desigualdades no território brasileiro.¹³

Outra iniciativa importante foi o Programa Territórios da Cidadania, criado pelo Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008, que pretende implementar, de forma integrada, por diversos órgãos do Governo Federal, ações voltadas à melhoria das condições de vida, ao acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica para as populações que vivem no interior do país.

Por sua vez, as ZPEs constituem áreas de livre-comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, de acordo com a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. As ZPEs devem ser implantadas nas regiões menos desenvolvidas, com a finalidade de reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do país. O Decreto nº 6.634, de 5 de novembro de 2008, dispõe sobre o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), que é a principal instância decisória da Política Nacional das ZPEs; o Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009, regulamenta a Lei nº 11.508/2007.

As empresas instaladas nas ZPEs têm direito a tratamento administrativo, tributário e aduaneiro especial. Para a aquisição de bens e serviços no mercado interno, há suspensão da

13 Ver, neste volume, capítulo sobre a avaliação da PNDR e propostas posteriores.

cobrança de IPI, Cofins e PIS/Pasep. Nas exportações, também são suspensos o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Imposto de Importação. Em contrapartida a esse pacote de benefícios oferecidos pelo governo, as empresas que operam em determinada ZPE devem auferir 80% de sua receita bruta anual com exportações. Sobre as eventuais vendas para o mercado brasileiro incidem integralmente todos os impostos e contribuições exigíveis pela legislação brasileira.¹⁴

A duração da ZFM tem sido objeto de renovação desde 2003. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41/2003, de autoria do Poder Executivo, transformada na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, prorrogou a duração da ZFM por dez anos. Mais recentemente, esse prazo foi estendido pela Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014, que resultou da PEC 103/2011, de autoria também do Poder Executivo. A ZFM terá vigência até 2073, sendo prorrogada em cinquenta anos a partir de 2023. Apesar da disputa entre segmentos vinculados a grupos industriais que atuam na região e fora dela, o interesse local e a política regional foram suficientes para manutenção do incentivo.

Também se encontram vinculadas à ZFMs as áreas de livre comércio (ALCs), criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana. Com o intuito de integrar essas ALCs ao restante do país, são oferecidos benefícios fiscais semelhantes aos da Zona Franca de Manaus no aspecto comercial, como incentivos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Os objetivos principais das ALCs são a melhoria na fiscalização de entrada e saída de mercadorias, o fortalecimento do setor comercial, a abertura de novas empresas e a geração de empregos.

De maneira semelhante às ZPEs, são apresentados diversos projetos de lei para a criação de novas ALCs que visam a beneficiar regiões de interesse dos parlamentares. No entanto, existe limitação de número máximo de ALCs por causa de resolução do Mercosul.

3. CONTAS REGIONAIS E MUNICIPAIS NO BRASIL E DESIGUALDADE

Alguns dados sobre produção e renda permitem evidenciar alguns dos desafios associados à desigualdade de desenvolvimento regional no Brasil em anos recentes. Conquanto se note certa redução nas disparidades, a diferença econômica no território é marcante.

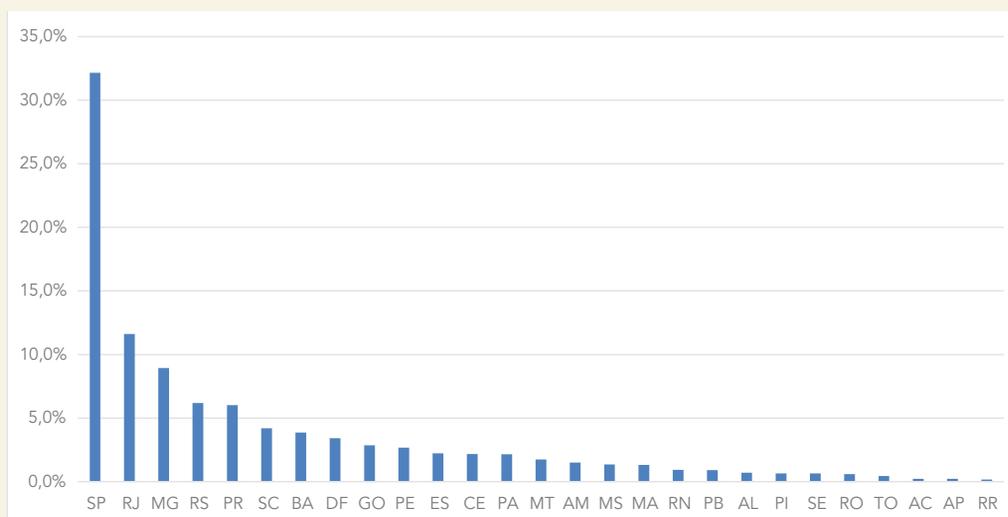
¹⁴ De acordo com o sítio oficial do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (<http://www.mdic.gov.br/>), o Brasil atualmente possui 25 ZPEs autorizadas, das quais 19 se encontram em efetiva implantação, distribuídas em 17 unidades da federação: Acre (AC), Aracruz (ES), Araguaína (TO), Barcarena (PA), Bataguassú e Corumbá (MS), Boa Vista (RR), Cáceres (MT), Fernandópolis (SP), Ilhéus (BA), Imbituba (SC), Itaguaí (RJ), Macaíba (RN), Parnaíba (PI), Porto Velho (RO), Suape (PE) e Teófilo Otoni e Uberaba (MG). No entanto, a ZPE de Pecém (CE) é a única em pleno funcionamento.

3.1. Contas regionais

De acordo com a pesquisa Contas Regionais do Brasil, publicada pelo IBGE, os cinco maiores estados, São Paulo (32,2%), Rio de Janeiro (11,6%), Minas Gerais (8,9%), Rio Grande do Sul (6,2%) e Paraná (6%), concentraram 64,9% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2014. A tabela do apêndice e o gráfico 1 mostram a disparidade quanto ao peso de regiões e das unidades da federação (UFs) no PIB brasileiro.

Ainda assim, nota-se que as unidades da federação com menor PIB foram aquelas que mais cresceram no período 2002-2014, contribuindo para pequena desconcentração regional. A participação dessas maiores UFs no total da economia brasileira – São Paulo (34,9%), Rio de Janeiro (12,4%), Minas Gerais (8,3%), Rio Grande do Sul (6,6%) e Paraná (5,9%) – tem diminuído e já foi de 68,1% em 2002.

Gráfico 1. Participação dos estados e do Distrito Federal no PIB brasileiro, 2014



Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

O PIB *per capita* brasileiro, em 2014, foi de R\$ 28.500,24. O maior PIB *per capita* é do Distrito Federal, R\$ 69.216,80 neste ano, representando cerca de 2,4 vezes o PIB *per capita* do Brasil. Os menores PIBs *per capita* são os do Maranhão e do Piauí, respectivamente R\$ 11.216,37 e R\$ 11.808,08. São Paulo, estado referência em termos de desenvolvimento econômico, registrou cifra de R\$ 42.197,87 nesse indicador.

Apesar da desigualdade existente na renda, uma comparação com respeito ao PIB *per capita* de São Paulo permite entender a ocorrência de certa convergência nesse indicador no período de 2002 a 2014. Ainda que de maneira gradual, o PIB *per capita* de regiões e de unidades da federação tem-se aproximado, em geral, daquele registrado pelo estado de

(Continuação)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Nordeste	13,1%	12,9%	13,2%	13,1%	13,5%	13,6%	13,9%
Maranhão	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%
Piauí	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%
Ceará	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2%	2%	2,2%
Rio Grande do Norte	0,9%	0,9%	1%	0,9%	0,9%	1%	0,9%
Paraíba	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Pernambuco	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,5%	2,7%	2,7%
Alagoas	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Sergipe	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Bahia	4%	4%	4%	3,9%	4%	3,8%	3,9%
Sudeste	57,4%	56,5%	57,7%	57%	56,1%	55,9%	54,9%
Minas Gerais	8,3%	8,8%	8,8%	9%	9%	9,2%	8,9%
Espírito Santo	1,8%	2%	2,2%	2,3%	2,2%	2,4%	2,2%
Rio de Janeiro	12,4%	12,3%	12,4%	12,2%	11,6%	11,9%	11,6%
São Paulo	34,9%	33,4%	34,2%	33,5%	33,3%	32,4%	32,2%
Sul	16,2%	16,8%	15,6%	16%	16%	15,9%	16,4%
Paraná	5,9%	6,3%	5,7%	6%	5,8%	5,9%	6%
Santa Catarina	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%	4%	4%	4,2%
Rio Grande do Sul	6,6%	6,7%	6,1%	6,1%	6,2%	6%	6,2%
Centro-Oeste	8,6%	8,9%	8,4%	8,9%	9,1%	9,2%	9,4%
Mato Grosso do Sul	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%
Mato Grosso	1,3%	1,7%	1,3%	1,6%	1,5%	1,7%	1,8%
Goiás	2,6%	2,6%	2,5%	2,7%	2,7%	2,9%	2,9%
Distrito Federal	3,6%	3,4%	3,5%	3,5%	3,7%	3,4%	3,4%

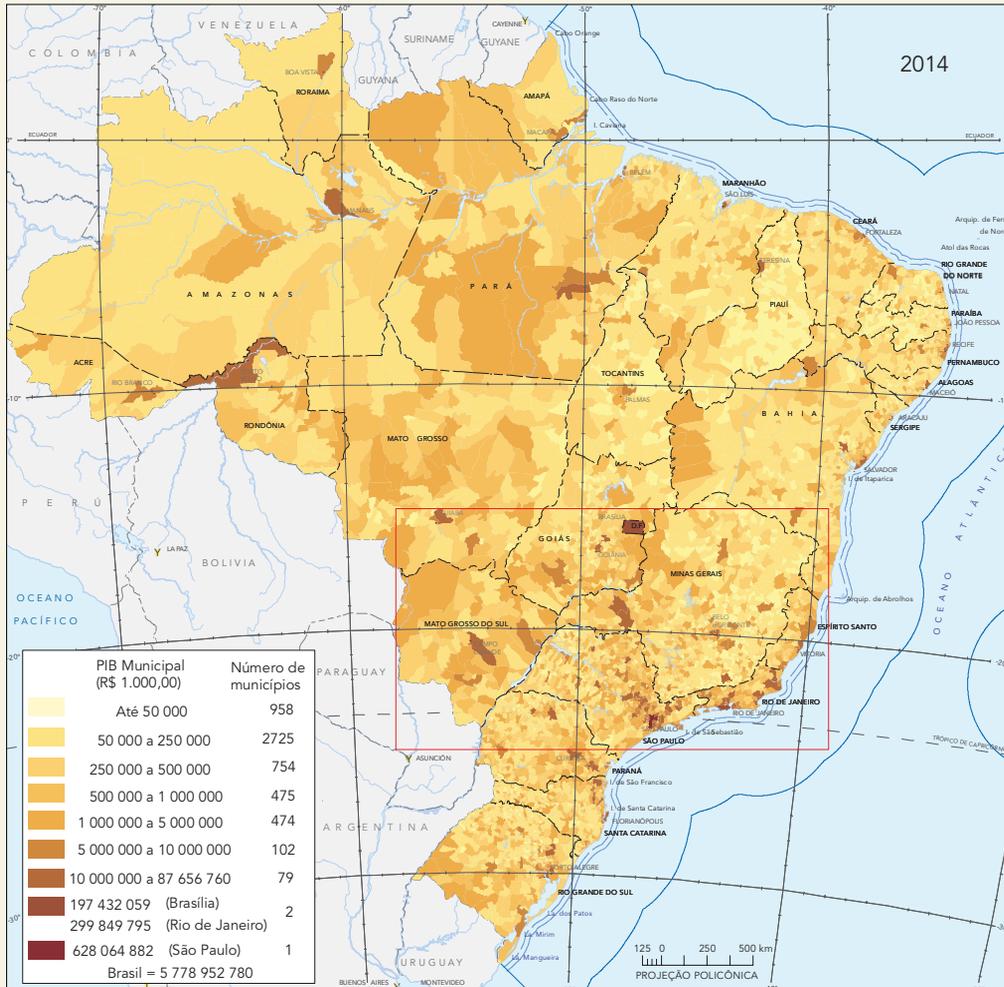
Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

3.2. PIB municipal

Dados sobre o PIB municipal são também importantes para a aferir a desigualdade no território. Breve avaliação de dados sobre os municípios brasileiros revela a desigualdade existente na distribuição espacial da produção e do valor adicionado (VA) no território brasileiro. Ainda que tenha havido pequena desconcentração da renda municipal gerada entre 2010 e 2014, de acordo com os dados do PIB dos municípios, essa pesquisa, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2016, revela o quadro da concentração espacial das atividades econômicas no Brasil.

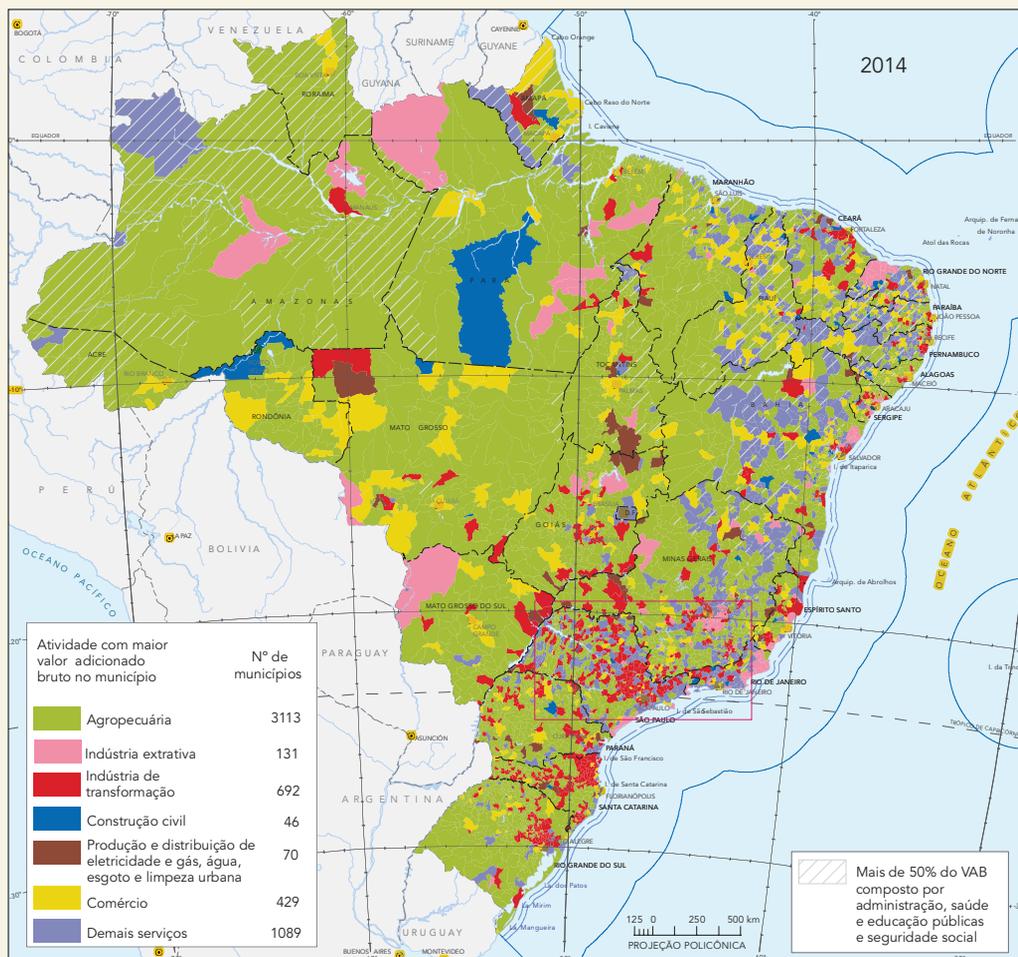
Em 2014, foi apurado que 62 municípios respondiam por metade do PIB nacional, enquanto, em 2010, eram 52. Sete municípios (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus e Porto Alegre), como se nota no gráfico 3, responderam por 25% do PIB em 2014 (em 2010, eram seis). Entre os municípios com maior PIB, Porto Alegre ultrapassou Campos dos Goytacazes (RJ), que ocupava a sétima posição em 2013. Ainda em 2014, os 557 municípios com maior PIB geraram 97,3 vezes mais renda do que os 3.342 que apresentavam menor produto.

Figura 1. PIB dos municípios brasileiros, 2014

Fonte: IBGE (2016).

Com respeito ao PIB *per capita*, mais de 30% dos municípios localizados nos estados do Rio de Janeiro, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso apresentaram PIB *per capita* superior ao nacional, que foi de R\$ 28.498,21, enquanto nenhum município dos estados do Acre, de Roraima, do Amapá e de Alagoas apresentou essa característica. O gráfico 4 traz informações sobre o PIB *per capita*. Nas regiões Norte e Nordeste do país, o número de municípios com PIB *per capita* superior ao nacional não ultrapassa 6,7%. O PIB *per capita* dos 10% dos municípios com os maiores PIB *per capita* foi 5,1 vezes maior do que o PIB *per capita* dos 60% dos municípios com os menores valores dessa variável.

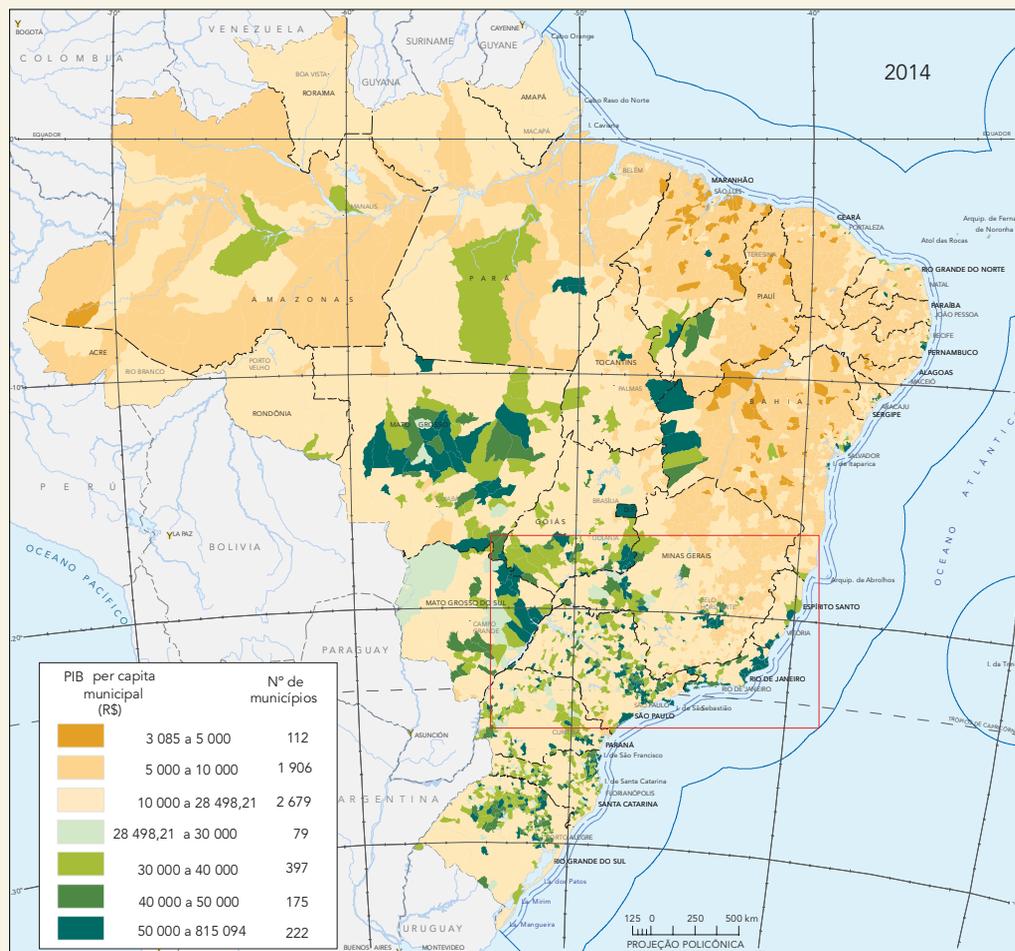
Figura 2. PIB per capita dos municípios brasileiros, 2014



Fonte: IBGE (2016).

Os dados setoriais do PIB dos municípios exibem concentrações elevadas, porém variadas de acordo com a atividade, de acordo com o gráfico 5. Excluindo a atividade de administração pública, a agropecuária foi a atividade econômica mais relevante no território nacional, ao responder por mais da metade das economias em 1.135 (20,4%) dos 5.570 municípios brasileiros em 2014, sendo 210 deles no Rio Grande do Sul e 144 no Paraná. Enquanto a agropecuária foi a atividade econômica mais disseminada em 2014, a indústria e os serviços foram os mais concentrados, excluindo os serviços prestados pela administração pública. O índice de Gini¹⁵ da agropecuária foi de 0,60, o que já representa grande concentração, ao passo que a indústria e os serviços revelaram índice de Gini de 0,90. Os serviços públicos mostraram índice de Gini de 0,75.

15 Ver nota 63.

Figura 3. Atividade com maior valor adicionado bruto no município, 2014

Fonte: IBGE (2016).

Em 2014, 168 municípios agregavam aproximadamente 25% do valor adicionado (VA) da agropecuária do Brasil e 652 somavam metade do VA do setor. São Desidério (BA) foi o principal, respondendo por 0,7% do VA da agropecuária brasileira. Em seguida, vieram Rio Verde (GO), Sorriso (MT) e Formosa do Rio Preto (BA), cada um com 0,4%. Registra-se que 829 municípios agregaram 1% do VA do setor, entre aqueles que detinham menor participação no total.

Com respeito à indústria, apenas 15 municípios concentraram aproximadamente 25% do VA do setor e 76 municípios responderam por metade do VA da atividade em 2014. No mesmo ano, 3.012 municípios respondiam por somente 1% do total da indústria. São Paulo (SP) manteve-se como o principal polo industrial do país, com participação de 5,6% no VA nacional em 2014. A segunda posição foi ocupada pelo Rio de Janeiro (RJ), com 3,4%, seguido por Campos dos Goytacazes (RJ), com 3,2%. Manaus (AM), onde está

localizado o parque industrial do estado, gerou 1,8% do valor adicionado bruto nacional. Desde 2010, esses municípios se mantêm como os quatro maiores industriais, com alternância nas posições de Campos dos Goytacazes e do Rio de Janeiro.

Em 2014, São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Brasília (DF) agregaram 25% do VA dos serviços (excluindo-se os serviços públicos) no Brasil, respondendo por 15,1%, 5,8% e 3,1%, respectivamente. Com 35 municípios, chegava-se à metade do VA dos serviços, sendo que 18 deles eram capitais. No mesmo ano, os 2.110 municípios com menor participação responderam por 1% do VA dos serviços. A geração do VA dos serviços nas capitais totalizava 39,5% em 2014.

O valor adicionado bruto da administração, saúde e educação públicas e seguridade social era mais concentrado do que o da agropecuária, porém foi menos centralizado quando comparado ao da indústria e ao do total dos serviços. Dos 5.570 municípios, registrou-se que 2.298 (41,3%) tinham mais do que 1/3 da sua economia dependente dessa atividade. Os municípios com grande dependência da máquina administrativa estavam localizados principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de projetos de investimento que gerem diversificação produtiva e maiores encadeamentos entre regiões é importante para o crescimento equilibrado e sustentável da economia brasileira. O desenvolvimento de instituições favoráveis ao planejamento regional e à integração de políticas públicas em diversas esferas federativas e escalas territoriais configura desafio no Brasil.

Diversas contribuições teóricas destacam o caráter cumulativo do desenvolvimento e a necessidade de reduzir desigualdades regionais. As políticas públicas podem ser direcionadas ao desenvolvimento e à atração de atividades empresariais mais diversificadas no território nacional, com implicações positivas para o crescimento de estados e municípios e para a melhoria da integração produtiva na economia brasileira. No nível local, são importantes para o desenvolvimento econômico e social a criação e o aumento do dinamismo de indústrias, serviços e atividades agropecuárias de maior impacto em termos de geração de renda, emprego e capacidade inovadora, especialmente no setor manufatureiro. A interação entre os setores público e privado é importante para a criação de oportunidades de desenvolvimento em bases inclusivas e equilibradas no nível regional.

O estudo do histórico do planejamento governamental no Brasil permite o entendimento sobre desafios para a construção de instituições e de instrumentos voltados ao desenvolvimento regional. A trajetória brasileira de planejamento contou com diversas iniciativas que marcaram as ações governamentais nos âmbitos nacional e regional. Diversos

instrumentos, amadurecidos ao longo do tempo, são, hoje, disponíveis para os agentes públicos. As instituições criadas podem servir de base para a formulação de programas, para a atuação no sistema produtivo e para o financiamento do desenvolvimento.

Dados recentes revelam que a desigualdade regional é característica da economia brasileira, ainda que tenha havido discreta desconcentração, quadro que se aplica ao nível regional e aos entes subnacionais. A necessidade de políticas públicas para um crescimento mais equilibrado, com diversificação produtiva, inovação e maiores encadeamentos entre setores e regiões, permanece como desafio do presente. A articulação entre os setores público e privado em políticas específicas para diminuir as diferenças no território se torna essencial para promover o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, Ipea, 2014.

FEREZ, F. L. C.; LEMOS, M. B. Desenvolvimento desigual, falhas de coordenação e *Big Push*. In: CARVALHO, J. R.; HERMANNNS, K. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. *et.al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

KALDOR, N. The Case for Regional Policies. **Scottish Journal of Political Economy**, n. 17, p. 337-348, 1970.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Perspectiva, 2010.

KRUGMAN, P.; FUJITA, M.; VENABLES, A. J. **The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade**. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

LIMA, P. G. C. Alguns desafios estruturais do desenvolvimento produtivo e da indústria na economia brasileira recente. **Cadernos Aslegis**, n. 52, p. 39-73, maio/ago. 2014.

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M. A.; RESENDE, G. M.; MENDES, C. C.; GALINDO, E. P. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO,

C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Under-developed Regions**. London: G Duckworth, 1957.

PERES, W.; PRIMI, A. **Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience**. *Serie Desarrollo productivo*, n. 187. Santiago (Chile): Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 2009.

RESENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Texto para discussão, n. 1522. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), dez. 2010.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Texto para discussão, n. 2150, Brasília: Ipea, nov. 2015.

STIGLITZ, J. E.; GREENWALD, B. E. **Creating a Learning Society**. New York: Columbia University Press, 2014.

THIRLWALL, A. P. **Economics of Development**. 9. ed. London: Palgrave Macmillan, 2011.

CAPÍTULO 3

INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E INTERFACES COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Renato de Sousa Porto Gilioli¹⁶

O objetivo deste artigo é analisar em que medida a educação superior é capaz de contribuir para uma política nacional de territorialização voltada ao desenvolvimento regional brasileiro. A educação superior é imprescindível para a melhoria da produção de escalas territoriais adequadas à adoção de políticas públicas e de planejamento estratégico regional. No entanto, ela não é apenas *input* desse processo de territorialização. É, igualmente, decisiva – por meio de seus pesquisadores, de seus estudantes, de seus *outputs* e em função da capilarização das instituições de ensino superior (IES) – para contribuir com iniciativas articuladas de desenvolvimento regional sustentável.

A contribuição das IES para o desenvolvimento regional do país consiste em constante desafio do sistema de ensino e da política de ciência, tecnologia e inovação (CTI). Universidades, demais IES e instituições de ciência e tecnologia (ICTs)¹⁷ com *status* equiparado têm autonomia financeira de gestão, de ensino e de pesquisa. São instituições dotadas de lógica

16 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área XV (Educação, Cultura e Desporto). Doutor e mestre em Educação pela USP, graduado em História pela USP.

17 As Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) constam da Lei nº 10.973/2004 (Lei da Inovação), alterada pela Lei nº 13.243/2016. Em seu art. 2º, V, ICTs são assim definidas: “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no país, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”. Ao se observar a lista das ICTs do país cadastradas no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que hoje congrega as comunicações também (sob a denominação Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, MCTIC), constata-se que a grande maioria das ICTs são IES que se qualificam na definição da Lei nº 10.973/2004, assim podendo usufruir dos benefícios desse diploma legal. No entanto, nem todo ICT necessariamente é uma IES, embora estes sejam casos minoritários – em geral, laboratórios de pesquisa. De acordo com relatório publicado de 2015 do MCTI (Brasil, MCTI, 2015), com dados referentes ao ano anterior, foram listados 194 ICTs públicos e 70 privados por meio do formulário eletrônico.

própria, respondendo, muitas vezes, a demandas endógenas ao conhecimento científico e a uma dinâmica de funcionamento autárquica. Efetivar políticas públicas direcionadas ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento regional que envolvam essas instituições é tarefa complexa. Para tanto, é necessário efetuar diagnósticos que permitam compreender algumas das variáveis que, no meio acadêmico e nas normas vigentes, influem nas possibilidades de articulação entre IES, ICTs e iniciativas de desenvolvimento regional com impacto socioeconômico bem delineado.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, as universidades baseiam-se na indissociabilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão. Sabe-se que o ensino e, principalmente, a pesquisa são os eixos fundamentais aos quais as instituições universitárias e de pesquisa se dedicam efetivamente. A extensão – difusão do conhecimento produzido nessas instituições para a sociedade e sua conversão em ações e resultados de impacto social, econômico e cultural – ainda é pouco valorizada no meio acadêmico. Parte das respostas ao desenvolvimento regional dependem do envolvimento das IES com o seu entorno, sendo a extensão decisiva para isso, contanto que não seja isolada em relação ao ensino e à pesquisa.

A pesquisa científica valoriza desproporcionalmente *papers* em detrimento de outras iniciativas que vinculem as IES de maneira mais orgânica às suas comunidades. É inegável que a produção de conhecimento novo e o progresso do saber dependem, em grande medida, de publicações científicas de qualidade e bem estabelecidas, mas estas não podem eclipsar ou estarem desarticuladas do ensino e da extensão.

1. EDUCAÇÃO SUPERIOR E CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CTI)

Uma nação como o Brasil tem, entre seus problemas estruturais, grande assimetria inter e intrarregional. Recursos – de todas as ordens – estão mais concentrados no Sudeste e no Sul, sendo as demais regiões mais carentes. No interior de cada região há microrregiões, cidades e mesmo distritos/bairros que detêm maior concentração de poder e recursos. A consequência é que o desenvolvimento socioeconômico do país é desigualmente distribuído e nem sempre é suficientemente integrado: ora é mais social, ora mais econômico ou não acompanhado dos requisitos de sustentabilidade de que necessitaria.

A educação superior é nível de ensino essencial para o desenvolvimento de qualquer sociedade, pois qualifica mão de obra, promove mobilidade social e incrementa a economia, criando valor agregado. Ao contrário do que é mais comumente difundido por muitos, tem mais relevância proporcional do que a educação básica (GOMES; GILIOLI, 2017). É na educação superior que se formam os professores para a educação básica. Se os professores

não dispuserem de boa formação, dificilmente ensinarão bem as gerações seguintes, comprometendo o potencial de desenvolvimento futuro da sociedade.

Diferentemente da educação básica, o custo da educação superior é maior, pois os laboratórios são mais sofisticados, os docentes pesquisadores têm maior qualificação profissional, estão nas fronteiras de suas respectivas áreas do conhecimento e, sobretudo, têm capacidade de fazer do conhecimento puro e aplicado gerador de valor adicionado. A educação básica tem por uma de suas finalidades precípuas transmitir o estado atual do conhecimento para as gerações jovens, pouco criando novos conhecimentos ou aplicações do conhecimento existente. Eis a razão por que a educação superior é decisiva, segundo Chiarini e Vieira:

O conhecimento científico-tecnológico é um fator competitivo e conditio sine qua non para a capacidade inovativa; seu desenvolvimento é um processo dinâmico e resulta da interação entre diferentes agentes econômicos, especialmente, pois os novos paradigmas tecnológicos estão permeados por conhecimentos científicos de fronteira, em ambiente de incerteza radical.

Um desses agentes é a universidade, entendida aqui como uma instituição cujo papel social vai além de formar uma sociedade mais “iluminada”, mas é responsável pelo processo de criação e disseminação, tanto de novos conhecimentos quanto de novas tecnologias, através de pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e engenharia e pode ser encarada como agente estratégico para o catch-up. (CHIARINI; VIEIRA, 2012, p. 118)

As políticas públicas de educação superior e de CTI não se restringem à sua face mais visível, qual seja: investimento em infraestruturas de centros de pesquisa, custeio de pessoal qualificado e promoção da investigação científica, de bolsas e de programas diversos de apoio às instituições de pesquisa. A estes devem sempre ser adicionados: efetiva integração do tripé ensino-pesquisa-extensão, promoção de redes de pesquisadores e estudantes, territorialização do conhecimento, equilíbrio entre pesquisa básica e aplicada e interação entre espaços acadêmicos e diversos atores do entorno das IES e ICTs.

Políticas de educação superior e de CTI não somente precisam de abordagem ampla, mas também devem integrar-se a outras políticas setoriais, sem se excluir uma política nacional capaz de unir perspectivas setoriais em diretrizes destinadas a mitigar superposições e vazios de atuação da administração pública.

2. BREVE MAPEAMENTO DE IES E ICTs

Conforme dados de 2015 do censo da educação superior, o mapeamento mais recente disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC) por ocasião da elaboração deste texto, havia 107 instituições federais, 120 estaduais, 68 municipais (eram 85 municipais segundo

o censo de 2014 e 73 em 2013, única queda entre as IES públicas) e 2.069 instituições privadas no país (dois anos antes eram 2.112). Na divisão por organização acadêmica, eram 195 universidades (pouco mais de 50% públicas), 149 centros universitários, 1.980 faculdades e 40 institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifets) e centros federais de educação tecnológica (Cefets), sendo mais de 35% das IES localizadas em capitais de unidades da federação.

Somando todas as IES públicas do país (universidades, centros universitários, faculdades isoladas, Ifets e Cefets), havia mais de 300 instituições oferecendo cursos superiores. Conforme mencionado, 110 são universidades públicas (pouco mais de um terço). Há, ainda, mais de 150 faculdades isoladas (entre as quais dezenas são Fatecs) e 40 instituições técnicas federais (38 Ifets e 2 Cefets), que compõem 13% das IES públicas do país.

Em número de *campi* de IES federais (salvo Ifets e Cefets), são mais de 550. Computados os *campi* estaduais e municipais, há mais de 400 (aproximadamente 340 destes estaduais, os mais importantes e influentes). Os 38 Ifets tinham cerca de 350 *campi*, aos quais se somavam os 2 Cefets existentes. Observa-se, portanto, que havia mais de 950 *campi* de IES públicas em geral (universidades, centros universitários e instituições isoladas, sejam elas federais, estaduais ou municipais) e mais 350 *campi* especificamente de Ifets, totalizando um número que superava 1.300 *campi* de IES públicas no Brasil.

Havia, aproximadamente, 150 mil docentes em universidades públicas, 15 mil em Ifets/Cefets e 10 mil em outras IES públicas (faculdades isoladas e centros universitários). O total de docentes em IES públicas era de 175 mil (pouco menos de 85% deles especificamente em universidades públicas). É uma infraestrutura muito significativa e bastante capilarizada no território nacional, a despeito das assimetrias estruturais existentes.

Uma das principais assimetrias no sistema de educação superior brasileiro consiste na concentração da pesquisa científica em poucas IES do país. Por essa razão, não basta contar simplesmente com uma rede quantitativamente ampla – e até mesmo consideravelmente interiorizada – de IES, sendo necessário identificar como elas teriam condições de potencializar a promoção do desenvolvimento regionalizado do país. Na divisão público-privado, destacam-se as IES públicas e, entre elas, sobretudo as IES federais e estaduais. Por organização acadêmica, as universidades (públicas ou privadas) e os Ifets/Cefets têm preeminência na produção de novos conhecimentos e agregação de valor.

As IES localizadas em capitais costumam ter maior relevância na produção de conhecimentos e na interação com a produção tecnológica e industrial, salvo as vinculadas à agroindústria, que têm maior capilaridade, mas com atuação não raro focada em setores restritos da produção, sem abordagem mais ampla para a realidade regional. Segundo Chiarini e Vieira:

Embora as universidades cumpram funções muito semelhantes nos sistemas inovativos da maioria dos países industrializados e em industrialização, a relevância

de seu papel varia consideravelmente. Além disso, a produção de conhecimento não tem a mesma intensidade intra e inter economias. As variabilidades intra ou inter economias se ocorrem, por exemplo, devido ao tamanho e estrutura de agências de pesquisa e fomento e inúmeros outros fatores que moldam o ambiente inovativo. Isso posto, ao dar relevância ex ante ao papel das universidades no processo inovativo, deve-se atentar que seu papel é mais ou menos intensificado de acordo com a dinâmica cultural, social, política, institucional e histórica onde as universidades estão inseridas, e nada garante, ex post, que o conhecimento ali gestado será revertido em ganhos inovativos para o país. No Brasil, por exemplo, as universidades não formam um grupo homogêneo de criação de conhecimento, havendo universidades mais intensivas na geração e produção de conhecimento científico e tecnológico que outras. (CHIARINI; VIEIRA, 2012, p. 118)

Como se observa, além das desigualdades na distribuição e nas categorias acadêmicas das IES, o mesmo ocorre com sua atuação, motivo pelo qual é necessário analisar alguns dos outputs pelos quais se considera a relevância de diferentes IES.

3. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E PAPERS: UM INDICADOR CLÁSSICO DA DESIGUALDADE ACADÊMICA

A assimetria das IES revela-se, entre outros aspectos, pela produção de conhecimento e papers. Esse ponto é assim abordado por Chiarini e Vieira (2012):

No que se refere à produção de conhecimento, uma forma adequada de mensurá-la é através das publicações de artigos científicos em periódicos indexados. [...] em algumas áreas de conhecimento bastante específicas, ou seja, física, biologia, química, matemática, medicina, pesquisa biomédica, engenharia e ciências da terra, e tecnologia espacial, o Brasil está ranqueado na 15ª posição mundial, contribuindo com 1,59% de todos os artigos publicados [...]. Isso demonstra o desempenho modesto do país referente as economias industrializadas [...] e o pior desempenho em relação aos outros países do BRIC: a China contribuiu com 7,62%, a Índia com 2,44% e a Rússia com 1,87% da produção mundial de artigos nas áreas mencionadas, enquanto que economias menores que a brasileira, como é o caso da Itália e Espanha, contribuíram com 3,56% e 2,81%, respectivamente. (p. 121-122)

No Brasil, parte da desigualdade se situa na divisão entre públicas e privadas. Enquanto as instituições privadas se dedicam essencialmente ao ensino, as públicas, em especial as do estado de São Paulo, se concentram na produção científica indexada:

Uma particularidade do sistema universitário brasileiro é que as IES privadas são dedicadas principalmente ao ensino em algumas áreas bem definidas do conhecimento (tais como gestão, direito, ciências humanas), com a sua atividade de pesquisa sendo quase inteiramente residual (Maculan e Mello, 2009). Esta informação é corroborada levando em conta o número de artigos publicados em revistas indexadas nacional e internacionalmente: universidades brasileiras financiadas pelo governo federal contribuem para 45% do total de publicações de artigos, em 2008, e se forem somadas a essas as publicações das três universidades financiadas pelo estado de São Paulo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual Paulista (Unesp) – a porcentagem salta para 66%.

Dados ainda mais dilatados apontam que até 95% do conhecimento científico é produzido em IES públicas:

*Em todo o mundo, as universidades de qualidade e as pesquisas nelas realizadas são financiadas pelo governo. Reconhece-se hoje que este é um dos investimentos mais rentáveis que um país pode fazer para seu futuro. As universidades públicas brasileiras, sobretudo as federais, têm crescido de forma pujante na última década. As oportunidades de educação superior de qualidade têm se multiplicado e estas têm se tornado mais abertas à sociedade. Além disso, **nossas universidades públicas são responsáveis por 95% da produção de conhecimento, imprescindível para o desenvolvimento nacional.** Olhando para o mundo, alcançamos o 13º lugar na produção acadêmica. Na formação de mestres e doutores, as universidades públicas são responsáveis por 84% de todas as matrículas no país. E no ensino de graduação, 25% dos estudantes estão nas universidades públicas. É nestas universidades que são formados a grande maioria dos nossos médicos, engenheiros e outros profissionais das áreas complexas e necessárias ao nosso desenvolvimento. E também nelas se forma nossa elite intelectual e política. A universidade pública brasileira precisa continuar a se desenvolver e se tornar cada vez mais articulada com a sociedade e mais alinhada ao desenvolvimento nacional. (CAMARGO, 2013, p. 81; grifo nosso)*

Como se nota, a contribuição das IES públicas para o desenvolvimento regional e nacional é significativa, sendo a interação com o setor produtivo um de seus fatores relevantes. Assim é o posicionamento de Kenney e Mowey:

[...] a relação interativa entre indústria regional e o desenvolvimento de uma universidade de pesquisa deve ser mantido em mente tanto pela universidade quanto pelos gerentes de indústrias, no sentido de desenvolver políticas para maximizar o benefício mútuo dessas relações. (KENNEY; MOWERY, 2014, p. 17)

No entanto, nos países desenvolvidos e mesmo naqueles em que as IES públicas cobram encargos educacionais, o investimento público é o mais importante para o desenvolvimento científico:

Deve-se, ainda, advertir que boa parte do desenvolvimento científico e tecnológico das universidades nos EUA deve-se, em essência, a altos investimentos públicos, tendo como referência relevante os recursos investidos na produção acadêmica no contexto da Guerra Fria: “Com o passar os anos, o governo federal tornou-se o maior patrocinador da pesquisa & desenvolvimento acadêmicos, provendo 63% do total dos fundos destinados a esse fim” (NSF, 2013). O Instituto Nacional de Saúde (NIH, na sigla em inglês), órgão do Ministério da Saúde [Department of Health and Human Services] do governo federal, é o maior patrocinador dos programas de ciência e engenharia das universidades estadunidenses. (BREZNITZ, 2014, p. 43)

Conforme Breznitz (2014, p. 59) no Reino Unido, 60% dos recursos para a educação superior são do governo central (6% advêm de governos estaduais e locais), taxa próxima à dos EUA. Enquanto os EUA investiam 2,6% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em educação superior (2009), no Reino Unido essa cifra era de 1,3% do PIB. No Brasil, o investimento público total em educação superior, em 2009, era de 0,9% do PIB, tendo sido elevado para 1% em 2011 e para 1,2% em 2014.¹⁸ Computados os investimentos totais em pesquisa (não apenas educação superior), os EUA saltaram de 2,4% do PIB (1981) para 2,9% (2009) e o Reino Unido caiu de 2,4% do PIB (1981) para 1,86%, em 2009 (BREZNITZ, 2014, p. 59). O investimento total em pesquisa e desenvolvimento, no Brasil, era da ordem de 1,18% em 2009 e de 1,22% em 2010, também para que se possa ter um parâmetro comparativo.¹⁹

Como é possível perceber, a relevância das IES públicas no Brasil é enorme, embora boas universidades privadas façam pesquisa científica de excelência. A publicação de *papers* reflete concentração da produção acadêmica em algumas instituições e, conseqüentemente, a desigualdade na produção científica. Entretanto, se medições de artigos em revistas indexadas compõem indicador fundamental, não são o único fator a ser considerado para que a educação superior contribua para o desenvolvimento regional.

4. PAPERS X PESQUISA APLICADA, EXTENSÃO E REGIONALIZAÇÃO: DICOTOMIA NECESSÁRIA?

Os principais critérios para mensurar o desenvolvimento acadêmico de IES e ICTs brasileiras são a produção de *papers* e o grau de internacionalização de nossa investigação

¹⁸ Ver <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>: “Percentual do Investimento Total em Educação em Relação ao Gasto Público Social por Nível de Ensino (2000 a 2014)”.

¹⁹ Ver <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/inovacao/ciencia-tecnologia-e-inovacao-no-brasil.aspx>.

científica – publicações e citações em revistas indexadas de impacto acadêmico global. A pesquisa aplicada no setor produtivo tem menor repercussão nessas medidas, bem como a repercussão regional e social do conhecimento. A extensão universitária é, no Brasil, a parte mais fraca do tripé formado também por ensino e por pesquisa. O impacto econômico, social e de sustentabilidade para o entorno das IES é pouco mensurado e, na prática, é considerado atividade de menor valor para pesquisadores e, sobretudo, agências de fomento.

É evidente que a investigação científica e seu grau de internacionalização são indicadores essenciais e devem ser incentivados. Nesse quesito, as principais universidades de pesquisa brasileiras ocupam posições destacadas em *rankings*:

Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista (Unesp) lideram o ranking das universidades brasileiras que mais publicaram artigos científicos entre os anos de 2007 e 2011, de acordo com a edição mais recente do SIR World Report [fundamentado na base de dados Scopus] [...]. Quando se considera o impacto obtido pela produção científica [...], a brasileira que mais se destaca é a Universidade Federal do ABC (UFABC). [...]

Quando se leva em conta o número total de publicações [...], a USP é a instituição brasileira mais bem colocada – [...] quinto lugar no ranking mundial, com 48.156 trabalhos publicados entre 2007 e 2011. Em primeiro lugar, [...] Harvard [...] com 80.467 publicações. Em seguida, estão Universidade de Tóquio (51.796), Universidade de Toronto (48.944) e Universidade Tsinghua (48.396), da China. [...]

Com apenas 3.956 publicações, a UFABC ficou na 1.345ª posição nessa modalidade. Mas no quesito “Q1”, que mede a porcentagem de artigos de uma universidade publicados nas mais conceituadas revistas de cada área do conhecimento, a instituição salta para a primeira colocação entre as brasileiras, com 55% de seus artigos publicados em revistas conceituadas.

A UFABC é seguida pela Universidade do Vale do Paraíba (Univap), com 45%; pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), com 40,6%; e pela USP, com 39,1%. Nesse quesito, a Unicamp ficou na décima colocação entre as brasileiras, com 37,5%, e a Unesp em 34º, com 30,5% dos trabalhos publicados em revistas conceituadas.

Entre as dez universidades brasileiras mais bem classificadas no ranking Q1, seis estão situadas no Estado de São Paulo – UFABC, Univap, Unifesp, USP, UFSCar e Unicamp. [...]

Quando o critério de classificação usado é o de “impacto normalizado” – [...] quantas vezes os trabalhos de cada instituição são citados em comparação com a média mundial –, novamente a UFABC vem em primeiro lugar entre as brasileiras com a marca de 1,67 – [...] média de citações 67% maior que a média global.

Em seguida, estão a Universidade Estadual da Paraíba (0,95), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (0,93) e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (0,92). A USP é a nona brasileira nessa modalidade, com a marca de 0,86. A Unicamp é a 12ª, com 0,84, e a Unesp, a 35ª, com 0,70.

No critério “colaboração internacional”, mais uma vez a UFABC é a brasileira mais bem colocada, seguida pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, Universidade Estadual de Santa Cruz (BA) e Universidade Federal de Alagoas (Ufal). A USP aparece em sétimo lugar, a Unicamp está em 22º e a Unesp em 40º.

Com 20,3% de sua produção científica inserida no grupo dos 10% trabalhos mais citados do mundo na respectiva área do conhecimento, a UFABC é a instituição brasileira que lidera também no critério “excelência”. [...]

[...] [A UFABC] aboliu a divisão das áreas do conhecimento em departamentos para favorecer a interação de pesquisadores. (TOLEDO, 2013)

A valorização desse aspecto essencial da atividade acadêmica, a publicação de *papers* de maior impacto, não necessariamente precisaria relegar, a um segundo plano, ações capazes de integrar investigação científica pura com pesquisa aplicada e desenvolvimento sustentável local/regional. A pesquisa acadêmica pode associar-se a iniciativas para mapear problemas comunitários, fortalecer identidades e potencialidades locais e instrumentalizar populações para atuar mais qualificadamente em diversas dimensões – econômica, política, antropológica, sociológica, histórica, empreendedora, associativista e sustentável. As IES, por mandamento constitucional ou legal, devem atuar não apenas no campo da investigação científica, mas extravasá-la para o contexto produtivo e social local.

De acordo com Rolim e Serra, é possível distinguir, no perfil das IES:

[...] duas trajetórias claras: a universidade que está na região e a que é da região. Na primeira, a universidade simplesmente se localiza na região, se caracteriza por um reduzido número de vínculos e compromissos com a região e com o seu desenvolvimento e o produto do seu trabalho está direcionado para o contexto nacional e/ou internacional. Já na segunda trajetória, a universidade demonstra ter um forte impacto no processo de desenvolvimento regional, estabelece vínculos e compromissos intensos com o futuro da região e o produto do seu trabalho, além

de ter como referência a qualidade acadêmica universal, está voltado para a superação das questões da região. Essa distinção entre ser e estar na região faz toda a diferença para o desenvolvimento regional. (2009, p. 91)

Para efetivar essa articulação, no entanto, é necessário produzir indicadores e análises capazes de alimentar políticas públicas que fortaleçam o tripé ensino-pesquisa-extensão, com equilíbrio e integração de suas diferentes facetas. Por qualquer levantamento que se faça, encontram-se sem dificuldade *rankings* e dados acerca da produção de *papers*, da internacionalização da investigação científica, das redes de pesquisa, dos grupos de pesquisa cadastrados (plataforma dos Grupos de Pesquisa do CNPq) e de bolsas (GeoCapes). Não há, contudo, dados sistematizados, centralizados, nem facilmente acessíveis acerca da extensão universitária, da interação de IES e ICTs com a iniciativa privada, com os segmentos sociais e comunidades locais do entorno e com os poderes públicos locais (estados, municípios, consórcios intermunicipais e empresas públicas). Seria fundamental produzir estatísticas em que se vislumbrasse um quadro integrado da tríade ensino-pesquisa-extensão.

A escassez de informações estruturadas sugere o quanto a integração de IES e ICTs com o seu contexto locorregional é fraca e pouco valorizada, fortalecendo a interpretação de que, na prática, a Academia vê, majoritariamente, as necessidades e dinâmicas de sua microrregião distanciadas da investigação científica. Isso não deveria ocorrer, pois o próprio Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – especificamente no Plano Pedagógico Institucional (PPI) de cada IES – consagra como uma de suas missões específicas a inserção regional e os interesses locais, conforme modelo do MEC.²⁰

Mesmo isso não devendo acontecer, a extensão costuma ser entendida em sentido limitado: cursos e atividades comunitárias pontuais, ao invés de parte essencial das relações com o setor produtivo, de levar efeitos das pesquisas de ponta às comunidades da região e de cooperar para o planejamento estratégico junto aos poderes públicos, sem excluir outras atividades para promover o desenvolvimento sustentável local.

Em parte, essa cisão é efeito de um sistema de educação superior que se expandiu rápido, inclusive no setor público (ainda que em menor ritmo e proporção), mas que raramente teve identidade finalística clara. Nem toda nova universidade federal ou Ifet tem condições de replicar os padrões de prestígio acadêmico, de internacionalização e de alto padrão de *papers* das instituições centrais – estaduais paulistas, UFMG, UFRJ, UFRGS e outras. Um exemplo como o da UFABC, de criação mais recente, é notória exceção à regra.

Até os anos 1980, as instituições científicas de ponta brasileiras eram praticamente as mesmas que continuam nesse posto até o presente. Absorviam a maioria dos recursos, do

20 Ver <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>.

prestígio, da capacidade de formação de novos quadros e de agregação de valor. Não precisavam, do ponto de vista de seus interesses endógenos, buscar novos recursos, novas ligações com as comunidades que as cercavam, bem como com o setor produtivo. Mantinham sua função de formação de elites intelectuais e de quadros políticos. O acesso a elas era para poucos, estratificando-se conforme a condição acadêmica: se para graduandos o acesso já era assimétrico, sobretudo em cursos de maior prestígio social e profissional, a pós-graduação era ainda mais restritiva, assim como o ingresso nas carreiras docentes nas IES públicas. A agenda das grandes instituições de pesquisa brasileiras era autocentrada e pouco necessitava de vínculos sociais e comunitários para ter êxito e manter seu valor simbólico.

Com a expansão das universidades federais e dos Ifets – novas instituições e criação de *campi*, tendo por base o princípio da interiorização –, a expectativa desse segmento acadêmico em ampliação era replicar o modelo anteriormente existente, obtendo recursos e angariando prestígio simbólico. A dimensão das agências de fomento e dos recursos estatais para um proporcional acolhimento desses novos segmentos de IES públicas não era capaz de viabilizar a manutenção da mesma lógica do modelo anterior. Em termos práticos, pode-se afirmar que é impossível converter dezenas de novas universidades públicas, novos *campi* e novos Ifets em novas UFMGs, USPs, Unicamps e UFRJs.

Mesmo assim, essa foi a expectativa criada pela recente expansão das IES públicas no país. Salvo exceções, o sistema de educação superior responsável por produzir investigação científica ficou inchado de pesquisadores, disputando recursos proporcionalmente mais escassos (devido ao aumento dos quadros de docentes altamente qualificados), sem descobrir novos focos de atuação e identidades próprias para as novas IES e os novos pesquisadores. Eis que surge a necessidade de IES e ICTs buscarem parcerias com agentes antes negligenciados, especialmente aqueles vinculados ao entorno local.

5. ENSINO-PESQUISA-EXTENSÃO: POSSÍVEIS PARÂMETROS E INDICADORES DE INTEGRAÇÃO

Quatro dimensões poderiam gerar dados e padrões estatísticos a respeito das repercussões das atividades de IES e ICTs. Sugerem-se, sem hierarquias ou prioridades, as seguintes dimensões, que se referem ao contexto de seu entorno:

- Interação com a iniciativa privada tradicional, com destaque para o setor industrial tecnológico e a agroindústria.
- Capacidade de produzir novos negócios, *start-ups*, de fomentar o empreendedorismo e de criar novas oportunidades locais.

- Potencial de IES e ICTs em apoiar cooperativas, comunidades locais, iniciativas de economia solidária, resgatar identidades sociais, políticas, antropológicas, linguísticas e históricas, mobilizar agentes sociais organicamente ligados à região em que se inserem.
- Desenvolvimento de projetos conjuntos, consultorias e iniciativas voluntárias de cooperação com os poderes públicos locais (estados, municípios, consórcios municipais e empresas públicas).

Essas dimensões poderiam ser vinculadas a outras informações de caráter mais integrador, tais como integração com linhas de pesquisa de programas de pós-graduação (com seu reflexo em dissertações e teses, entre outros produtos acadêmicos que fogem a *papers* em revistas indexadas) e mapeamento de atividades de estágio (de graduação e pós-graduação) que levam alunos a campo, detectando potencialidades e desafios locais. Ao se efetuar esse levantamento, descobrir-se-á que IES e ICTs já fazem bastante no sentido de se integrarem localmente. No entanto, são iniciativas pontuais, desarticuladas, muitas vezes não realizadas em rede e que se esvaem facilmente ou que permanecem pouco conhecidas.

Seria fundamental um **cadastro** ou **sistema nacional integrado de estatísticas** qualitativo de experiências e *outputs* acadêmicos, plataforma para fomentar novas redes de pesquisadores, não definidas unicamente por linhas de pesquisa acadêmica convencionais nem por pesquisadores que já se conhecem, mas que integrassem experiências diversas, cientistas por microrregião e áreas com pouco contato interdisciplinar. Esse banco de dados nacional congregaria dimensões não restritas aos *papers*, valorizando **atividades integradas de ensino, pesquisa e extensão**, para mensurar articulada e qualitativamente pesquisa pura e aplicada, criação de valor agregado, territorialização do conhecimento, impacto regional socioeconômico e cultural articulados à missão (PDI) e às atividades de IES e ICTs. Isso não excluiria a perspectiva internacionalizadora e a produção de *papers*, contanto que **articulados** aos demais em caráter de complementaridade.

Esses dados seriam essenciais para a elaboração de políticas nacionais de educação superior, de CTI e de desenvolvimento localregional que não abordem apenas a produção científica, a internacionalização e o incentivo à melhoria do ranqueamento de instituições e de pesquisadores. IES e ICTs continuariam a ser estimuladas a produzir pesquisa de excelência e *papers*, mas não abandonariam a perspectiva de impulsionar economias, formar mão de obra para as necessidades regionais, responder a demandas dos poderes públicos locais e permitir às comunidades melhor se estruturarem do ponto de vista socioeconômico, cultural e de sua autossustentabilidade.

Para a empregabilidade, os jovens devem desenvolver atividades nas IES que os habilitem a se inserir nos mercados locais, agregar valor às cadeias produtivas e gerar empregos e empreendedorismo:

A esperança de ascensão social, instigada pela expansão maciça do acesso a oportunidades educacionais desde os anos 1990, tem diminuído, não apenas em muitos países do Sul como também do Norte. Os jovens começam a questionar o “retorno do investimento” em rotas educacionais tradicionalmente de “alto status”. [...]

Entretanto, é importante [...] entender melhor a dinâmica dessa transição de jovens entre educação, formação e trabalho. A prolongação desse período de transição pode ser atribuída a diversas razões, nem todas relacionadas à incompatibilidade entre perfis de habilidades e [...] mercado de trabalho. Embora esse tempo de transição possa ser visto como economicamente “improdutivo”, para alguns jovens ele também pode representar [...] importantes aprendizagens, por meio de engajamento social, voluntariado, viagens, lazer, artes e outras atividades. Além disso, uma juventude educada, mesmo fora do mercado de trabalho, pode estar na vanguarda do engajamento civil, social e político. (UNESCO, 2016, p. 63)

Uma nova perspectiva de inserção de instituições acadêmicas permitiria a conservação das tradicionais universidades do tipo humboldtiano, como no mundo todo ocorre – embora elas sejam minoritárias em qualquer sistema de educação superior – e o desenvolvimento de IES e ICTs que não disputassem exatamente esse mesmo espaço institucional. Nem por isso teriam menos prestígio científico, financiamento e alternativas de remuneração docente: buscariam esses signos de excelência na **articulação** entre investigação científica e inserção locorregional e comunitária.

Evidentemente, não basta conceber esse novo modelo para IES e ICTs, desafogando a demanda por se tornarem novas USPs, UFMGs, Unicamps ou UFRJs. Novos padrões de atuação das agências de fomento são essenciais nesse processo, com destaque para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e as fundações de apoio à pesquisa (FAPs) estaduais.

6. PROGRESSÃO FUNCIONAL DOCENTE, BOLSAS-PRODUTIVIDADE, QUALIS E ÁREAS TEMÁTICAS

Papers são um dos maiores pesos proporcionais para a avaliação docente e para a progressão funcional na carreira. Publicar um artigo em uma revista científica indexada é um esforço que toma boa parte das energias dos cientistas. A submissão do artigo, a possibilidade de rejeição em periódicos indexados de alto impacto, as revisões necessárias e a demora para que a publicação envolva processo que não raro demora dois anos.

Por essa razão, os docentes pesquisadores são obrigados a planejar sua carreira acadêmica para ter fluxo constante de publicações. Dependem da participação em eventos científicos, da emissão de pareceres e do estabelecimento de redes de contato (grupos de pesquisa e consolidação de contatos informais). A avaliação da Capes dos programas de pós-graduação (PPGs) considera a produtividade, principalmente a publicação de *papers*. Essa ponderação condiciona os esforços dos acadêmicos para ter como resultado principal e mais valorizado de sua atividade científica a publicação em periódicos indexados.

Publicações compõem uma lista intitulada Qualis, em que livros só são valorizados se há conselho editorial qualificado e em que revistas científicas internacionais e nacionais são ranqueadas (A1, A2, B1, B2, etc.). As principais categorias têm os nomes dos periódicos incluídos expressamente, com valorações diferentes conforme a área do conhecimento. A categoria D compreende todas as revistas científicas não incluídas nas melhores categorias. Permanecem, assim, alguns poucos periódicos nas categorias mais prestigiadas, os quais podem nelas permanecer, “cair” para outras divisões “inferiores” ou ascender à condição de maior reconhecimento, conforme reclassificação periódica das revistas acadêmicas indexadas.

Há critérios gerais para se efetuar reclassificações, mas em essência quem decide o acesso das revistas científicas a uma categoria de maior *status* são as comissões de área da Capes. Definem, assim, em grande medida, a dinâmica, a lógica e a priorização de linhas de pesquisa de cada área do conhecimento nos anos seguintes. Determinam, sobretudo, os periódicos que terão maior poder de influência acadêmica no ciclo avaliativo.

As revistas científicas mais prestigiadas têm conselhos editoriais compostos de acadêmicos das respectivas áreas de conhecimento, que determinam quais artigos científicos serão aceitos ou não para publicação. Nota-se, portanto, o quanto o poder acadêmico é concentrado nos conselhos editoriais dos periódicos indexados e, afunilando, nas comissões de área. Estabelece-se um quase monopólio que gira em torno dos especialistas mais renomados de cada área, que condicionam as trilhas nas quais os demais pesquisadores da área terão de percorrer para serem academicamente aceitos, obterem mais rapidamente progressão na carreira e terem acesso a recursos para si ou seus grupos de pesquisa do CNPq.

Há 49 comissões de áreas na Capes,²¹ com mandatos limitados temporalmente, representando as diversas áreas do conhecimento oficialmente reconhecidas pela Capes e pelo CNPq. Os representantes são escolhidos *de facto* pela comunidade acadêmica e formalmente nomeados pelo conselho superior da Capes. As comissões de área são compostas por grupo diminuto de acadêmicos de grande prestígio em cada ramo do conhecimento. Nos ciclos quadrienais de avaliação da Capes – até o ciclo encerrado em 2012, o período era trienal –, as comissões reúnem-se sob a égide do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior da Capes (CTC-ES). Nessas reuniões, são definidos os critérios de valorização

21 Ver www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/paginas-das-areas.

das atividades acadêmicas diversas, entre as quais as revistas indexadas, embora não sejam excluídos aspectos de menor prestígio como a “inserção social” (ligado à extensão).

O problema, reitera-se, consiste na sobrevalorização desproporcional dos *papers* e, inversamente, na baixa integração da pesquisa e do ensino com a extensão, com o setor produtivo e com as comunidades. Uma avaliação mais equilibrada dos programas de pós-graduação não deveria considerar, *de facto*, ensino, pesquisa e extensão como se fossem blocos apartados. Se é inegável que a avaliação por pares é princípio fundante e essencial para a avaliação da pós-graduação, ela não pode simplesmente se sobrepor soberanamente e desconsiderar diretrizes de políticas públicas e missões institucionais de IES e ICTs – que têm comprometimento, em seus PDIs, com o desenvolvimento locorregional, entre outros fatores.

Essa ideia encontra eco no Manifesto de Leiden, que apresenta princípios de avaliação da produção acadêmica. Seus autores defendem que medições quantitativas não precisam ser abandonadas, mas devem ser utilizadas sem abuso. Dos dez princípios do Manifesto, destacam-se: 1. Acompanhamento e inserção de medidas quantitativas em perspectiva qualitativa, fortalecendo a avaliação por pares (*peer review*); 2. Avaliar a produção científica conforme a missão institucional da IES; 3. Privilegiar o estímulo à excelência em pesquisas de impacto local; 7. Considerar não apenas número de publicações, mas também a experiência, a *expertise*, as atividades e a influência de cada pesquisador em seu campo; 9. Avaliar os efeitos sistêmicos de avaliações e indicadores utilizados; 10. Efetuar escrutínio regular dos indicadores e aperfeiçoá-los (HICKS *et al.*, 2015, p. 430-431).

7. CAPES, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS ACADÊMICAS

Para além de discussões conceituais, deve-se lembrar que já são competências da Capes a promoção de iniciativas que visem ao desenvolvimento regional. No art. 2º do Decreto nº 8.977, de 2017, a responsabilidade de avaliar cursos de pós-graduação é uma das finalidades da Capes, que também deve:

- I – subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e elaborar, a cada cinco anos, a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com os entes federativos, as instituições universitárias e as entidades envolvidas; [...]
- III – elaborar programas de atuação setoriais ou regionais; [...]
- VII – promover a disseminação da informação científica.

O Regimento Interno vigente da Capes (BRASIL, MEC, 2008) estabelece a Diretoria de Programas e Bolsas no país deve (art. 45):

- IV – implementar ações definidas no Plano Nacional de Pós-Graduação como medida para **reduzir as assimetrias regionais e as assimetrias entre áreas do conhecimento científico e tecnológico**; [...]

- VIII – estimular e promover parcerias com órgãos e entidades, públicos e privados,

visando à formação de recursos humanos de alto nível em áreas específicas do conhecimento; (grifo nosso)

O art. 46 determina que à Coordenação-Geral de Desenvolvimento Setorial e Institucional compete: “V – propor ações de fomento para eliminar as assimetrias existentes entre áreas do conhecimento científico e tecnológico”. Pelo art. 48, a Coordenação de Programas de Apoio à Excelência deve:

II – apoiar a realização de eventos científicos, tecnológicos e culturais, visando à geração e à divulgação de novos conhecimentos e produtos; III – fomentar as atividades de pesquisa científica, tecnológica e de inovação, que visem à absorção temporária de jovens doutores para atuarem em projetos de pesquisa e de desenvolvimento em áreas estratégicas.

Ao decisivo CTC-ES, compete (art. 11):

IV – **opinar, na área de sua atuação, sobre critérios e procedimentos para a distribuição de bolsas e auxílio institucionais e individuais;** [...] VI – **avaliar critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação** e dos programas executados pela Capes no âmbito da educação superior (grifo nosso).

A Coordenação-Geral de Programas Estratégicos tem competências (art. 50) que incluem redução de assimetrias regionais (novamente), atendimento de áreas estratégicas da política governamental (para a qual o desenvolvimento locorregional é ou deveria ser uma das prioridades, atendendo ao art. 3º, III, ao art. 43 e ao art. 170, VII da Constituição Federal de 1988) e promoção de áreas do conhecimento inovadoras:

I – coordenar a implementação de ações de fomento relativas a projetos em **áreas estratégicas da política governamental** e do desenvolvimento científico e tecnológico do país;

II – propor e coordenar a implementação de ações de fomento que contribuam para a **redução de assimetrias regionais** existentes no Sistema Nacional de Pós-Graduação;

III – propor programas de fomento que visem à formação de recursos humanos em **novos tópicos de pesquisa;**

IV – propor programas de indução que tenham por objetivo o desenvolvimento de **áreas situadas na fronteira do conhecimento;** (grifo nosso)

Conforme o art. 51, a Coordenação de Programas de Indução e Inovação tem propósitos similares de desenvolvimento da ciência em áreas estratégicas:

I – implementar programas voltados para estimular a abordagem de **novos tópicos de pesquisa,** mediante ações, mecanismos e instrumentos de fomento;

II – implementar **ações inovadoras em áreas estratégicas,** visando à ampliação de formação de recursos humanos e à produção de pesquisa; (grifo nosso)

À Coordenação de Programas Especiais (art. 52) compete, entre outros aspectos, o estímulo a redes de cooperação acadêmica, as quais não se restringem meramente ao objetivo

de obter mais financiamento, bolsas e contribuir com o acesso a publicar em periódicos indexados. Esse estímulo deve articular todas as dimensões das atividades da educação superior. Parcerias Público-Privadas (PPPs) também são uma das responsabilidades centrais dos programas especiais da Capes:

I – estimular a constituição de **redes de cooperação acadêmica**;

II – **promover parcerias com órgãos e entidades, públicos e privados**, visando à formação de recursos humanos de alto nível em áreas específicas do conhecimento; [...]

IV – implementar ações que visem à ampliação da formação de mestres e doutores em áreas estratégicas de ciência e tecnologia; (grifo nosso)

Na Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, que instituiu a Capes como fundação pública, tem-se a atribuição para esta fundação avaliar cursos (art. 2º, § 1º, II). Das competências da Diretoria de Avaliação (art. 56 do Regimento da Capes), responsável pela relevantíssima avaliação dos PPGs observe-se as seguintes:

II – promover e coordenar os processos de acompanhamento e de avaliação da pós-graduação nacional, no que diz respeito às propostas de novos cursos de mestrado e doutorado e ao desempenho dos programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-Graduação, tendo em vista a **execução da política definida pelos órgãos superiores da Capes relativas ao desenvolvimento do referido Sistema**; [...]

IV – propor, planejar e promover ações voltadas para a melhoria do desempenho e a criação dos cursos de pós-graduação, **especialmente nas áreas do conhecimento, regiões e microrregiões geográficas e níveis de curso considerados prioritários pela política da Capes**; (grifo nosso)

Embora o sistema de avaliação da pós-graduação nacional seja tradicionalmente quase que delegado aos próprios acadêmicos no estabelecimento dos critérios de avaliação (que priorizam os *papers* e o Qualis), essa competência regimentalmente emana dos “órgãos superiores da Capes”. O Conselho Superior pode estabelecer diretrizes de avaliação. O CTC-ES **delibera** acerca dos pareceres das comissões de área a respeito da avaliação dos PPGs. Por sua vez, “a decisão sobre a composição final de cada Comissão de Avaliação é prerrogativa da Diretoria de Avaliação (DAV)” (Portaria nº 59, de 21 de março de 2017, “que dispõe sobre o regulamento da Avaliação Quadrienal”, item 2.1, alínea g).

Sobre o CTC-ES, a Portaria nº 59/2017 dispõe:

[...] é a instância responsável pelo processo de avaliação e compatibilização dos resultados propostos pelas diferentes comissões de área de avaliação. Nas reuniões a serem realizadas logo após as reuniões das comissões de avaliação, o CTC-ES decidirá sobre os resultados de todos os programas incluídos na pauta da Avaliação Quadrienal 2017. (idem, item 3.2)

Ainda que se costume respeitar, por tradição, a autonomia das comissões, como reflexo do respeito à autonomia universitária, nada impede que o CTC-ES faça ajustes e determine parâmetros de política pública para efetuar correções de rumo na avaliação dos PPGs. Como desdobramento do art. 56, há as competências da Coordenação-Geral de

Avaliação e Acompanhamento, entre as quais: “I – propor ações voltadas para a regulamentação e o aprimoramento dos processos de acompanhamento e avaliação da pós-graduação”.

Pelo art. 64, à Coordenação de Indução e Política de Avaliação compete:

I – propor, planejar e realizar estudos sobre a situação e as perspectivas da pós-graduação nas diferentes áreas e subáreas do conhecimento e nas regiões e microrregiões do país tendo em vista:

a) subsidiar a definição da política de desenvolvimento da pós-graduação e a indução do desenvolvimento de programas e cursos em áreas e subáreas do conhecimento consideradas estratégicas ou prioritárias para o desenvolvimento do país e em regiões ou microrregiões emergentes; e

b) planejar e coordenar ações que tornem mais efetiva a interação entre a Diretoria de Avaliação e os programas e cursos de áreas e subáreas do conhecimento consideradas estratégicas ou prioritárias pela Capes e de regiões ou microrregiões emergentes [...].

Não há dúvida que a redução das assimetrias regionais e entre áreas do conhecimento são missões institucionais da Capes solidamente reconhecidas (de responsabilidade de seus diversos órgãos internos), que precisa cumpri-la promovendo políticas de indução articulada de pesquisa, ensino e extensão com essa perspectiva.

8. EDUCAÇÃO SUPERIOR, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIAS

As políticas de educação superior não podem unicamente se vincular à publicação de artigos em periódicos acadêmicos indexados, devendo estabelecer vínculos sólidos com o desenvolvimento sustentável local. “As políticas de desenvolvimento regional, nos países centrais, passaram a lidar prioritariamente com estratégias de inovação, ou seja, processos que buscam modificar as bases culturais, econômicas e sociais de geração de valor e de qualidade de vida das populações” (GALVÃO, 2003, p. 44). O mesmo autor salienta:

Desde há muito que a UE [União Europeia] estabeleceu uma Política Regional para reduzir as desigualdades regionais de níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida de seus cidadãos. Entretanto, em vez de delinear uma estratégia simples de realização de transferências diretas das regiões ricas para as pobres, cedo reconheceu que, numa perspectiva dinâmica, essas diferenças precisam ser superadas pela criação, nessas regiões, das condições necessárias para a reprodução e o aprimoramento da vida socioeconômica. [...] [reconheceu ser necessária] não apenas [...] uma melhor distribuição regional e pessoal dos frutos do desenvolvimento, mas principalmente, [...] a melhoria da capacidade das regiões – e de todo o tecido socioeconômico subjacente – de participar do moderno jogo competitivo. O maior desafio é descobrir formas de estimular o uso dos potenciais de desenvolvimento presentes nas regiões. (idem, p. 79-80)

Por essa razão, “a Política Regional da UE, para além de sua expressão orçamentária, possui objetivos claros, expressos de maneira simples e direta, que representam uma primeira grade de orientação das operações” (idem, p. 95). A UE define as regiões destinatárias de apoio, conforme as necessidades específicas, e estabelece “uma visão de quais são os habilitados e que critérios foram utilizados para selecioná-los” (GALVÃO, 2003, p. 95).

A “Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da UE organizou-se, desde a guinada do princípio dos anos 1980, em programas-quadro plurianuais, que fornecem os marcos de orientação para as ações de pesquisa e correlatas e determinam as condições de apoio e financiamento às iniciativas” (idem, p. 162-163). Entretanto, a relação entre pesquisa, inovação e tecnologia tem contornos precisos. Conforme Galvão,

Em algumas situações utiliza-se o conceito de tecnologia como sinônimo de inovação. No entanto, existem diferenças sutis entre eles. Uma tecnologia pode ser desenvolvida sem que de fato chegue a representar uma inovação, ou seja, sem que seja adotada no mercado. A inovação compreende também o processo de introdução de uma nova tecnologia no mercado, só tendo sentido neste contexto. Traz embutida a ideia de movimento, ainda que às vezes aprisionada pelo resultado final de determinados processos. A tecnologia, por outro lado, tende a ser encarada mais com objeto, como resultado, ainda que o conceito possa, naturalmente, ser transposto para um plano processual, como na abordagem do desenvolvimento tecnológico. (GALVÃO, 2003, p. 26-27)

Para Kenney e Mowery (2014, p. 1-2), a transferência de tecnologia e a aplicação do conhecimento na inovação não compreendem somente o sentido produção acadêmica-patenteamento-licenciamento-aplicação de conhecimentos a processos produtivos. Essa cadeia deve configurar retroalimentação e não ser entendida unidirecionalmente. “Simples contagens de patentes acadêmicas ou rendimentos de licenças são medidas pobres da *performance* das universidades no desenvolvimento ou transferência de tecnologias e conhecimentos para a indústria” (idem, p. 14). Esses dados encobrem a grande variedade de qualidade, valor ou impacto das patentes em cada setor da economia. Os autores afirmam que não há comprovação de que políticas de patentes sejam capazes, por si sós, de determinar vetores decisivos capazes de impulsionar o desenvolvimento regional.

No mesmo sentido, Breznitz afirma não ser o número de patentes, de licenças industriais e de novas empresas provenientes de incubadoras indicadores confiáveis do papel das IES no desenvolvimento regional. Devem ser considerados “dois fatores principais: a capacidade de a universidade transferir conhecimento para o domínio público e de comercializar tecnologia, e a capacidade da região de absorver essa informação. Algumas regiões são melhores do que outras para inovar e comercializar tecnologia” (2014, p. 1). A interação entre IES e setor produtivo local é entendido como principal variável para a educação superior impulsionar o desenvolvimento regional.

A interatividade entre pesquisadores, setor produtivo e poderes públicos é mais relevante do que qualquer outro aspecto para garantir a transferência de conhecimentos e de tecnologias para a produção e para a sociedade. Para a iniciativa privada tradicional, “publicações, conferências, interação informal com pesquisadores universitários e consultorias”, bem como deslocamentos físicos entre as empresas e as IES (KENNEY; MOWERY, 2014, p. 3) são muito mais relevantes do que a mera produção de patentes.

De acordo com Breznitz, em outra frente, para que se crie uma cultura de empreendedorismo nas universidades, é necessário combinar estímulo a uma cultura empreendedora em cada pesquisador, na cultura organizacional das IES e na cultura regional do entorno (2014, p. 27). Redes de pesquisadores, constituição de estruturas internas nas IES destinadas ao empreendedorismo, e relação entre IES e diversos atores do entorno são decisivos para promover o desenvolvimento regional articulado com a investigação científica.

Closs e Ferreira também lembram que não apenas patentes e licenciamentos são meios de transferência de tecnologia, sendo que consultorias técnicas e disponibilização de resultados tangíveis de pesquisas (visando ou não a comercialização) também são decisivos para a interação com as forças produtivas locais (2012, p. 420-421). **A transferência de tecnologia tem como principal fundamento a inter-relação entre atores.** Breznitz afirma que:

Os Escritórios de Transferência de Tecnologia [ETTs] em universidades têm quatro propósitos principais: (1) avaliar invenções e determinar se elas são patenteáveis; (2) patentear invenções; (3) licenciar a tecnologia; e (4) em alguns casos, assessorar no processo de criação de novas empresas [por incubadoras]. As responsabilidades do Escritório de Transferência de Tecnologia são pouco rígidas e abertas à interpretação, ainda que elas difiram significativamente de universidade para universidade. Algumas universidades patentearão somente uma tecnologia para a qual há demanda de mercado e que possa ser licenciada. Para muitas, o apoio à criação de novas empresas [de incubadoras] não é uma prioridade, sendo o objetivo principal obter recursos do licenciamento de suas patentes. Ademais, em muitos casos, o profissionalismo e ações do Escritório afetam a probabilidade de estarem disponíveis para licenciar uma tecnologia. (BREZNITZ, 2014, p. 35)

A relevância de um escritório de transferência de tecnologia – que, nos termos da legislação brasileira, correspondem aos núcleos de inovação tecnológica (NITs) – fica evidente na citação anterior, sendo recomendável às IES e ICTs que não os tenham que busquem conformar essas estruturas em seu interior. Fortalecer a correlação entre licenciamentos, *royalties* e redes de pesquisadores com atores locais parece ser essencial para a consecução do objetivo da promoção do desenvolvimento local/regional baseado em IES.

Closs e Ferreira identificam que o tema da transferência da tecnologia é ainda emergente no Brasil. “Em um levantamento realizado entre 1999 e 2003 pelo INPI, duas universidades estavam entre os dez maiores depositantes de patentes brasileiros: Unicamp liderou

esse *ranking*, UFMG ficou na décima posição” (CLOSS; FERREIRA, 2012, p. 420). A Lei nº 10.973/2004 “permitiu parcerias entre institutos de pesquisa, universidades e firmas, buscando reforçar suas relações e incentivar a inovação, representando o mecanismo legal do governo para aumentar o número de registros de patentes no país” AUTOR: (CLOSS; FERREIRA, 2012, p. 420)

Nas instituições que adotam um conceito de TT [transferência de tecnologia] mais estrito, baseado principalmente na comercialização de ativos intangíveis, caso, por exemplo, das instituições públicas de pesquisa da maioria dos países da OECD, mecanismos institucionais, conhecidos como escritórios de transferência de tecnologia (ETT), têm sido criados para realizar essa atividade [...].

A particularidade observada na adoção desse conceito pela OECD é que o foco da atuação dos ETT é a propriedade intelectual e todas as atividades decorrentes de sua identificação, proteção e exploração, que abrangem desde projetos de P&D financiados por empresas privadas até o licenciamento de patentes. A adoção de conceitos mais estritos, tal como o mencionado, tem caracterizado a maioria dos ETT estrangeiros. [...] sua atribuição comum é a responsabilidade pelo patenteamento das invenções e o respectivo licenciamento a terceiros, e até mesmo o licenciamento sem patente (transferência de know-how). Porém, em algumas universidades, o papel desempenhado pelos ETT não se restringe apenas às atividades ligadas à gestão da propriedade intelectual, caracterizando-se por objetivos mais amplos, abrangendo também atividades de gestão de projetos e de consultorias tecnológicas. (CLOSS; FERREIRA, 2012, p. 421)

Os escritórios de transferência de tecnologia existentes em IES e ICTs brasileiras seguem esse modelo mais amplo. No entanto, “na literatura atual sobre sistemas de inovação, nacionais, regionais ou setoriais, costuma-se realçar os objetivos nem sempre convergentes dos atores envolvidos” (GALVÃO, 2003, p. 49). Nem sempre interesses corporativos coincidem com interesses regionais, comunitários e acadêmicos. Não se deve buscar sintonia a qualquer preço, mas respeitar peculiaridades e criar canais de comunicação.

De todo modo, há vários exemplos de ETTs pelo país. A Agência USP de Inovação (Auspin) é o NIT dessa universidade e foi criada por ato da reitoria em 2003. Na Unicamp, a Inova Unicamp desempenha função similar, tendo sido criada sob essa forma institucional em 2004. O primeiro Escritório de Transferência de Tecnologia (ETT) da Unicamp data de 1990. Na Universidade de Caxias do Sul (UCS), o ETT foi criado em 1998. Na PUC-RS, o Inova PUC-RS é de 2005. Outros podem ser encontrados na UFSCar, UFMG e PUC-PR. A Finep, agência federal de fomento, tem o projeto “Escritórios de Assessoria Tecnológica”, envolvendo USP, Unicamp, UFSCar, Unifesp, UFRJ e UFRGS. Em todos os casos, os ETTs têm sua estrutura e políticas operacionais definidas pela reitoria:

Não houve nível de autonomia e infraestrutura adequadas às operações; em geral, os ETT eram unidades internas, onde funcionários vivenciam conflitos de interesses. O ETT da Unicamp foi uma exceção; apoiado pelo reitor contratou profissional comercial e dispensou licitações para licenciamento de patentes, feitas por fundação de apoio à pesquisa. As estruturas não remuneravam os funcionários adequadamente, premiando inventores no compartilhamento de royalties e não a equipe para estimular a viabilização da TT [transferência de tecnologia]. As normas internas seguiam resolução federal que concede até 1/3 dos benefícios financeiros da exploração comercial para inventores; a USP, uma exceção, concedia 50%. Houve uma distância entre objetivos da política de marketing e suas ações, pouco atentas às características da demanda. Exemplo disso foram os sites dos ETTs universitários, de difícil acesso e sem links para informações sobre patentes disponíveis. Inexistiam critérios similares entre instituições para formas de licenciamento ou para definir preço e/ou royalties. Uma preocupação recente em alguns ETT foi a adoção de modelos de contratos adaptáveis e de termo de confidencialidade no início da discussão com as empresas. (CLOSS; FERREIRA, 2012, p. 425)

Contudo, é grande desafio constituir ETTs em microrregiões em estados que têm menor proeminência socioeconômica e acadêmica. As políticas das agências de fomento precisam voltar-se ao atendimento do princípio da redução das assimetrias regionais, amplamente consagrado, por exemplo, no regimento interno da Capes. Breznitz adverte que “adotar políticas similares de um caso de sucesso de transferência de tecnologia [de uma IES para outra] não garante a produção de resultados similares”, afinal são atores, históricos, contextos e culturas organizacionais diferentes (2014, p. 39).

A despeito da existência de escritórios como o Inova USP, estudo de 2009, citado por Closs e Ferreira, identificou que, em um departamento específico dessa IES, de 58 tecnologias desenvolvidas (ou em desenvolvimento), apenas 5 delas foram transferidas para o setor privado. De todo modo, esse passo inicial promoveu contatos informais das empresas com os pesquisadores, com subprodutos dessa relação, benefícios que, no entanto, não foram usufruídos pela IES por não terem sido formalizados (CLOSS; FERREIRA, 2012, p. 422).

De acordo com Christophe Lécuyer, a universidade da Califórnia contribuiu muito para o desenvolvimento de empresas de semicondutores regionais: “o sólido programa de eletrônica estadual cresceu em íntimo contato com empresas de semicondutores do Vale do Silício e contribuíram para novas e frequentemente bem-sucedidas *start-ups*, assim como para uma considerável quantidade de tecnologias, *know-how* e talento de engenheiros para esse *cluster* de alta tecnologia” (LÉCUYER, 2014, p. 22). Inversamente, várias corporações, como a Intel, colaboraram, com investimentos, infraestrutura e pessoal, com as pesquisas desenvolvidas no âmbito daquela universidade.

Pesquisadores da Universidade da Califórnia beneficiaram-se da proximidade com empresas de semicondutores, para identificar problemas de importância para a indústria; para obter acesso a pessoas, recursos financeiros e ideias; e para trazer tecnologias desenvolvidas no mundo corporativo para a universidade. Isso estava na base dessas transferências de tecnologia que gestores acadêmicos e corpo docente dos [campi] da Universidade da Califórnia em Berkeley, Los Angeles e Santa Barbara construíram programas de pesquisa de grande envergadura na área de semicondutores. Eles usaram esses insumos industriais para promover relevantes inovações que, mais tarde, foram comercializadas por meio de licenciamento de tecnologias, de consultorias, de contratação de alunos de acordo com os interesses da indústria e de formação de novas empresas. Consequentemente, esses campi da Universidade da Califórnia tiveram um impacto significativo em um setor crítico da economia do setor de indústria altamente tecnológica da Califórnia. (idem, p. 23)

Para Breznitz, uma das principais formas pelas quais as universidades impactam no desenvolvimento econômico local é criando novas empresas surgidas de incubadoras (*spin-outs* e *spin-offs*) (2014, p. 48).

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a função social das IES e de ICTs tende a uma remodelação significativa neste século XXI. O custo das IES tem aumentado no mundo todo, inclusive nos países mais desenvolvidos, ao mesmo tempo em que os resultados econômicos, sociais e culturais que as IES devolvem à sociedade têm sido considerados marginalmente decrescentes. Por essa razão, a interação entre *papers*, ensino e enfoque locorregional precisa ser enfatizado. IES e ICTs podem vocalizar os interesses regionais como poucas instituições poderiam fazê-lo. Ao mesmo tempo, políticas subnacionais devem articular-se com políticas nacionais e, na medida do possível, com financiamentos e oportunidades supranacionais.

É comum advogar-se que a educação superior tenha mais contato com a iniciativa privada, contribuindo para produzir capital com incorporação intensiva de ciência, tecnologia e inovação. O modelo mais célebre é o da Tripla Hélice – universidades-empresas-governo (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). No entanto, uma visão exclusivamente economicista da função da educação superior é também incompleta e enviesada. Se é certo que a produção econômica é fator de desenvolvimento regional, isoladamente pode causar novos desequilíbrios sociais, culturais e ambientais. Ademais, pode fragilizar IES em sua capacidade de livre pensamento, caso sejam pautadas por agendas estritamente vinculadas à iniciativa privada. Seguir unicamente essas demandas pode comprometer, no longo prazo, a capacidade das IES de produzir soluções para a sociedade e para as comunidades locais.

Os retornos esperados de IES e ICTs não devem restringir-se ao estrito desenvolvimento econômico: devem também fortalecer laços identitários locais, densificar liames cooperativos regionais, a economia solidária, a cooperação com movimentos sociais e estimular o empreendedorismo. A busca deve ser, em termos amplos, pelo **desenvolvimento local-regional sustentável**, contemplando sustentabilidade ambiental, equidade social, redução de assimetrias intra e inter-regionais e promoção de direitos socioculturais.

IES devem abrigar as diversas demandas existentes na sociedade e, desde os setores mais estritamente ligados à iniciativa privada tradicional, passando pelo estímulo a pequenas empresas e até a promoção dos interesses de segmentos sociais menos favorecidos e com perspectivas comunitárias e coletivistas. Nesse espectro variado, devem as IES integrar-se às agendas das regiões onde se encontram. Não pode a pesquisa acadêmica encastelar-se como fim em si mesma, mas articular-se organicamente cada vez mais ao seu espaço locorregional, fortalecendo os vínculos entre pesquisa, ensino e extensão.

Papers em revistas científicas indexadas são, decerto, parte relevante da produção acadêmica, ainda que seu impacto na sociedade nem sempre seja direto e imediatamente visível. No entanto, não podem ser um fim em si. A difusão substantiva desses conhecimentos é essencial para que IES e ICTs encontrem seu valor simbólico, humano, social e econômico no século XXI. Para o setor privado, também não basta mero aumento do número de patentes, licenciamentos e *start-ups*, mas redes interativas com as IES e ICTs.

Em suma, a educação superior deve ser, sobretudo, espaço representação e acolhimento de demandas de setores sociais e interesses econômicos heterogêneos, mantendo a perspectiva universalista de pensar o conjunto da sociedade. Não deve responder somente ao curto prazo ou a setores específicos, mas pensar alternativas, potencialidades e desafios da coletividade. Talvez o elemento comum que possa identificar o papel de IES e ICTs, na atualidade, e apontar para os caminhos futuros delas seja o **valor social** da produção acadêmica, entendido em suas facetas econômica, social, cultural, regional e ambiental. Desenhar políticas públicas para identificar, medir, qualificar e promover o valor social da produção acadêmica parece ser um dos relevantes papéis do Estado para induzir novas práticas e relações entre educação superior, setor privado, comunidades e sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil**. Relatório FORMICT 2014. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 603, de 20 de maio de 2008. Aprova o Regimento Interno da Capes. **Diário Oficial da União**, 21 maio 2008, seção 1, p. 14 e ss.

Disponível em: www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/REGIMENTO_INTERNO_01-05_VFINAL.pdf. Acesso em 10 mar. 2017.

_____. **Sinopse Estatística do Censo da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep/MEC, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BREZNITZ, Shiri M. **The Fountain of Knowledge: the Role of Universities in Economic Development**. California: Stanford University Press, 2014 (Stanford Business Books).

CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina Pereira. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, jan./mar. 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbe/v66n1/v66n1a06.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

CAMARGO, Murilo Silva de. Universidade pública brasileira e o desenvolvimento nacional. **Princípios**, Brasília, UnB, n. 123, p. 81-88, 2013. Disponível em: www.unbfuturo.unb.br/images/livros/desenvolvimento.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

CLOSS, Lisiane Q.; FERREIRA, Gabriela C. A transferência de tecnologia universidade-empresa no contexto brasileiro: uma revisão de estudos científicos publicados entre os anos 2005 e 2009. **Gestão & Produção**, São Carlos, SP v. 19, n. 2, p. 419-432, 2012.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Dynamics of Innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Research Policy**, n. 29, p. 109-123, 2000.

GALVÃO, Antonio Carlos F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência europeia**. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Unicamp, Campinas, SP, 2003.

GOMES, Ana Valeska A.; GILIOLI, Renato S. P. **Educação básica e superior públicas: custos e perfil discente** [Estudo]. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/Estudos-e-notas-tecnicas>. Acesso em: 10 abr. 2017.

HICKS, Diana *et al.* Bibliometrics: The Leiden Manifesto for Research Metrics. **Nature**, v. 250, p. 429-431, 23 apr. 2015.

KENNEY, Martin; MOWERY, David C. Introduction. In: _____; _____ (eds.). **Public Universities and Regional Growth: Insights from the University of California**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2014, p. 1-18. (Col. Stanford Business Books).

LÉCUYER, Christophe. Semiconductor Innovation and Entrepreneurship at Three University of California Campuses. KENNEY, Martin; MOWERY, David C. (eds.). **Public**

Universities and Regional Growth: Insights from the University of California. Stanford, CA: Stanford University Press, 2014, p. 20-65. (Col. Stanford Business Books).

ROLIM, Cássio; SERRA, Maurício. Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O Caso da Região Norte do Paraná. **Revista de Economia**, Editora UFPR, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 87-102, set./dez. 2009.

TOLEDO, Karina. Universidades em SP se destacam em *ranking* de produção acadêmica. **Agência Fapesp**, “Últimas Notícias”. São Paulo, Fapesp, 22 ago. 2013. Disponível em: http://agencia.fapesp.br/universidades_em_sp_se_destacam_em_ranking_de_producao_academica/17749/. Acesso em 10 mar. 2017.

UNESCO. **Repensar a educação:** rumo a um bem comum mundial? Brasília, 2016.

CAPÍTULO 4

O PAPEL DOS NUCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA (NITs) PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Leandro Alves Carneiro²²

INTRODUÇÃO

Ciência, tecnologia e inovação (CT&I) devem, na Era do Conhecimento e da Quarta Revolução Industrial, estar no centro das políticas públicas para o desenvolvimento. As sociedades modernas, típicas do século XXI, não podem mais prescindir de tecnologia. Ela permeia todos os aspectos da vida cotidiana das pessoas, resolve vários problemas (cria outros), incrementa a produtividade e a qualidade de vida das pessoas.

A geração de riqueza na economia do conhecimento provém, em maior proporção, de produtos e serviços com alto valor agregado, o que só é possível com o uso intensivo de tecnologia. A recente queda no preço das *commodities*, das quais o Brasil é extremamente dependente, revela isso, e, sem conhecimento e tecnologia, o país estará fadado aos humores do mercado internacional.

Além disso, a crescente mecanização e o uso de inteligência artificial, características da Indústria 4.0, mudam a competição entre os países e a dinâmica de geração de empregos em cada um dos mercados (ARNTZ; GREGORY; ZIERAHN, 2016). É preciso, portanto,

22 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área XIV (Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia).

conhecer a dinâmica do desenvolvimento tecnológico e da inovação, de modo que o país possa se posicionar melhor no cenário competitivo mundial.

A tecnologia está no âmago da cadeia de inovação. Resulta do desenvolvimento científico e, ao mesmo tempo, é aplicada a problemas concretos, que resultam em inovações. O desenvolvimento científico tem sua principal morada nas universidades, enquanto as inovações provêm, em grande medida, do mercado, que lê as necessidades (problemas ou oportunidades) e desenvolve as soluções adequadas.

Esse modelo foi entendido por muito tempo como sendo linear, no qual o desenvolvimento científico gerava uma possibilidade tecnológica, que, por sua vez, gerava uma inovação. Entretanto, percebeu-se que esse movimento não é linear e que essas interações acontecem o tempo todo com idas e vindas. Esse modelo, chamado de Tripla Hélice III (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000), prevê interação e intercâmbio constante, entre Academia, governo e mercado. Nesse modelo interativo, sucessos merecem melhoramentos contínuos e fracassos são oportunidades de aprendizado, de retorno à ciência, de melhor compreensão das necessidades dos consumidores etc. É necessário, portanto, um modelo que propicie integração a fim de gerar inovações que realmente correspondam aos problemas tecnológicos locais e, quiçá, globais.

Neste artigo, pretende-se discutir as possíveis contribuições dos núcleos de inovação tecnológica (NITs) para a articulação de um sistema de inovação com bases locais, função precípua de um centro de desenvolvimento regional (CDR), que consiste em uma das propostas centrais decorrentes deste estudo.

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEGISLAÇÃO BRASILEIRAS

Antes de adentrar propriamente nos aspectos diretamente relacionados aos NITs, é importante fazer breve contextualização de como esse conceito aparece na Constituição Federal e na legislação brasileiras.

Os NITs são parte do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), termo inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Entretanto, desde sua edição original, de 1988, a Constituição já dispunha de um capítulo inteiro dedicado à Ciência e Tecnologia no âmbito do Título VIII – Da Ordem Social. Entre essas disposições estão, por exemplo, a promoção, pelo Estado, do desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a priorização da pesquisa tecnológica para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (art. 218, § 2º).

A alteração promovida pela EC nº 85/2016 trouxe como novidade a extensão do tratamento dado anteriormente à ciência e tecnologia também à inovação, possibilitando uma

ação estatal mais contundente em seu estímulo. Das alterações promovidas, incluem-se algumas medidas que promovem a integração entre agentes públicos e privados, bem como simplificações administrativas, como o remanejamento de recursos no âmbito de ciência, tecnologia e inovação sem prévia autorização legislativa.

A Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, deu continuidade à abordagem introduzida pela EC nº 85/2016 no sentido de diminuir barreiras institucionais, proporcionar cooperação e aproveitar sinergias. Para isso, a referida lei teve como norteadores três grandes eixos:

- a) integração de empresas privadas ao sistema público de pesquisa;
- b) simplificação de processos administrativos, de pessoal e financeiro, nas instituições públicas de pesquisa; e
- c) descentralização do fomento ao desenvolvimento de setores de CT&I nos estados e municípios.

Como se percebe, um dos pilares foi a integração, que é também apoiada pelos outros dois. São diversos os benefícios promovidos pela integração, tanto para as instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs), quanto para a própria iniciativa privada, o que será analisado mais adiante.

A simplificação dos processos administrativos, por sua vez, facilita a integração na medida em que elimina barreiras burocráticas que, muitas vezes, poderiam inviabilizar uma colaboração. A descentralização é outro aspecto importante para a integração, uma vez que possibilita a participação de órgãos regionais, um aspecto extremamente relevante, especialmente sob a perspectiva do desenvolvimento regional.

Entretanto, todas as medidas promovidas pela nova lei são de caráter geral, enquanto os desafios, oportunidades e potencialidades se manifestam em nível regional ou local. É preciso compreender como os arranjos produtivos locais são organizados, quais seus mecanismos de governança, como ocorrem as interações com o poder público, em especial com as instituições de ensino superior (IES) e ICTs. Um dos elementos dessa ligação são os chamados NITs, cujo papel se pretende discutir neste artigo.

2. HISTÓRIA DOS NITs NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O conceito de NIT foi definido inicialmente na Lei de Inovação Tecnológica – Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004²³ –, alterada pela Lei nº 13.243/2016, de acordo com o quadro comparativo que se segue:

Lei nº 10.973/2004	Lei nº 13.243/2016
<p>Art. 2º.....</p> <p>VI – núcleo de inovação tecnológica: núcleo ou órgão constituído por uma ou mais ICT com a finalidade de gerir sua política de inovação;</p>	<p>Art. 2º.....</p> <p>VI – núcleo de inovação tecnológica (NIT): estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta lei;</p>

A definição, por si só, não promoveu mudanças significativas nas finalidades do NIT, deixando apenas mais claros e explícitos alguns aspectos de sua operacionalização. Entretanto, outras alterações trazidas pela nova lei trouxeram modificações mais significativas.

Lei nº 10.973/2004	Lei nº 13.243/2016
<p>Art. 11. A ICT poderá ceder seus direitos sobre a criação, mediante manifestação expressa e motivada, a título não-oneroso, nos casos e condições definidos em regulamento, para que o respectivo criador os exerça em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade, nos termos da legislação pertinente.</p>	<p>Art. 11. Nos casos e condições definidos em normas da ICT e nos termos da legislação pertinente, a ICT poderá ceder seus direitos sobre a criação, mediante manifestação expressa e motivada e a título não oneroso, ao criador, para que os exerça em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade, ou a terceiro, mediante remuneração.</p>
<p>Art. 16. A ICT deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica, próprio ou em associação com outras ICT, com a finalidade de gerir sua política de inovação.</p>	<p>Art. 16. Para apoiar a gestão de sua política de inovação, a ICT pública deverá dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica, próprio ou em associação com outras ICTs.</p>
<p><i>Parágrafo único.</i> São competências mínimas do núcleo de inovação tecnológica:</p>	<p>§ 1º São competências do Núcleo de Inovação Tecnológica a que se refere o <i>caput</i>, entre outras:</p>
<p>I – zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;</p>	<p>I – zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;</p>

23 Apesar de a primeira definição legal da NIT ter surgido com a Lei nº 10.973/2004, já havia experiências práticas com esse conceito no Brasil desde ao menos 1981 (GUIMARÃES NETO, 1997).

Lei nº 10.973/2004	Lei nº 13.243/2016
II – avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta lei;	II – avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta lei;
III – avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;	III – avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;
IV – opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;	IV – opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
V – opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;	V – opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
VI – acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.	VI – acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.
–	VII – desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT;
–	VIII – desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT;
–	IX – promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6º a 9º;
–	X – negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT.
–	§ 2º A representação da ICT pública, no âmbito de sua política de inovação, poderá ser delegada ao gestor do Núcleo de Inovação Tecnológica.
–	§ 3º O Núcleo de Inovação Tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos.
–	§ 4º Caso o Núcleo de Inovação Tecnológica seja constituído com personalidade jurídica própria, a ICT deverá estabelecer as diretrizes de gestão e as formas de repasse de recursos.
–	§ 5º Na hipótese do § 3º, a ICT pública é autorizada a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes, para a finalidade prevista no <i>caput</i> .
–	
–	

A primeira mudança (*caput* do art. 11) é que a ICT pode, agora, ceder os direitos sobre a criação a terceiros, além do próprio criador, mediante remuneração. Com isso, abre-se a possibilidade de uma receita adicional à ICT, mesmo que seja uma ICT pública. Essa modificação busca aproveitar a vocação comercial de entidades da iniciativa privada para que os recursos gerados com a exploração de uma criação possam ser partilhados com a ICT.

A segunda alteração (incisos VII e VIII do art. 16) refere-se ao desenvolvimento de estudos por parte do NIT relacionados a prospecção tecnológica, a inteligência competitiva e a estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT. Essa competência visa a conferir à ICT melhor posicionamento, inclusive internacional, em relação às suas criações, de modo que possam ser mais bem aceitas e aproveitadas pelo mercado.

Além disso, foi possibilitada maior autonomia para os NITs (inciso X do art. 16 e §§ 1º, 2º, 3º e 5º), respeitadas as diretrizes estabelecidas pela ICT (§ 4º do art. 16). Nesse cenário, há maior centralização nos NITs de competências relacionadas à gestão da política institucional de inovação da ICT, caracterizando sua liderança incontestada no relacionamento entre ICTs e entidades privadas. Verifica-se, ainda, a possibilidade de o NIT ser considerado entidade privada sem fins lucrativos, o que confere ainda mais liberdade de atuação, aproximando seu *modus operandi* de entidades privadas com fins comerciais, facilitando mecanismos de cooperação com a iniciativa privada.

3. FUNÇÕES DOS NITs NO ÂMBITO DAS ICTs

A primeira competência listada para os NITs é cuidar da política institucional das ICTs para estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia. Isso reflete a prioridade dessas entidades: atender às demandas internas das ICTs e de seus cientistas. Ou seja, os principais beneficiários das atividades desenvolvidas pelos NITs são os pesquisadores ligados às ICTs, arranjo que proporciona diversos benefícios a ambos. Alguns são listados a seguir, sendo que a ordem de apresentação não reflete sua importância.

Primeiramente, os pesquisadores das ICTs passam a contar com apoio específico no que se refere a propriedade intelectual, não tendo de voltar seus esforços para assuntos que possivelmente não são vinculadas à sua área-fim. Isso aumenta, em tese, sua produtividade. Por ser tema de difícil tratamento, o licenciamento de criações exige especialização, no que a existência de estruturas dedicadas propicia um trabalho de maior qualidade, aumentando a eficiência e a eficácia institucionais.

Em segundo lugar, fornece clareza e unidade à política de transferência de tecnologia de determinada ICT, diminuindo a fragmentação, uma das dificuldades apontadas por Melo (2008). Além dos benefícios externos dessa padronização (credibilidade, confiança mútua

etc.), a existência dessa estrutura incentiva o intercâmbio entre a ICT e outros tipos de entidades. Isso porque muitas interações poderiam nem existir se não fosse a estrutura que possibilita esse contato. É, na verdade, mais uma oportunidade de atuação do pesquisador sem que lhe seja necessário criar, por si mesmo, algum tipo de estrutura paralela que possibilite o intercâmbio. Isso sem mencionar a possibilidade de fontes alternativas de receitas e a aquisição de novos conhecimentos que dificilmente seriam obtidos unicamente por mecanismos *interna corporis*.

Em terceiro lugar, a existência dos NITs pode melhorar o desempenho acadêmico, medido pela publicação de artigos (GULBRANDSEN; SMEBY, 2005). A cooperação com outras entidades pode trazer novos recursos e novas ideias, gerando melhores publicações ao serem adicionados elementos muitas vezes não presentes originalmente na ICT. Entretanto, para que a colaboração seja profícua, é necessário um arranjo institucional adequado (PERKMANN, WALSH, 2009; HOTTENROTT, THORWARTH, 2011).

Em quarto lugar, os NITs possibilitam um maior valor de cada uma das pesquisas específicas. No cenário em que cada pesquisador tem de realizar a divulgação de sua pesquisa e de suas possibilidades, seu raio de ação é limitado, não alcançando, por exemplo, redes de outros pesquisadores. Com a existência do NIT, as redes podem se somar e a exposição de algum determinado tipo de projeto pode atrair olhares para outros, aumentando as chances de parcerias. É isso que acontece, por exemplo, com iniciativas como as vitrines tecnológicas, em que a divulgação das diversas tecnologias em conjunto é mais efetiva do que a divulgação isolada de cada uma delas.

Em quinto lugar, a interação com outras entidades promove um maior reconhecimento das atividades da ICT e de seus pesquisadores. Esse reconhecimento social evidencia o importante papel dessas instituições, não somente na formação de recursos humanos, mas também na construção de uma sociedade que consegue superar suas dificuldades por meio do conhecimento. Esse resultado atende, em parte, a uma expressiva demanda de valorização dos docentes acadêmicos, essenciais para o desenvolvimento tecnológico de um país.

Todos esses benefícios referem-se, de alguma forma, a alguma adicionalidade criada pela atuação do NIT. Adicionalidade é a ocorrência de determinada atividade em decorrência da intervenção de uma política pública (GILLENWATER, 2012). Ou seja, a atuação do NIT propicia uma série de ocorrências, algumas descritas anteriormente, que podem melhorar o desempenho do sistema de inovação. Segundo Vonortas *et al.* (2013), três tipos de adicionalidade devem ser consideradas em relação aos investimentos públicos em pesquisa, desenvolvimento e inovação:

- Adicionalidade de entrada: os recursos públicos aportados criaram fundos adicionais a serem gastos e em quê?

- Adicionalidade de resultado: os recursos públicos geraram retornos privados e sociais?
- Adicionalidade comportamental: os investimentos públicos geraram efeitos sustentáveis para além dos aportes em recursos e resultados tais como aumento do conhecimento, capacidades, organizações e estratégias das firmas?

Algumas dessas adicionalidades obtidas em decorrência da institucionalização dos NITs são comentadas a seguir.

4. REPERCUSSÕES DOS NITs PARA O AMBIENTE EXTERNO ÀS ICTs

4.1. Política institucional de inovação das ICTs

Os proveitos da definição de uma política institucional de inovação para as ICTs foram detalhados anteriormente. Além desse aspecto, a definição clara dessa política é também capaz de gerar repercussões para outros agentes que interagem com as ICTs.

A política institucional fornece, sobretudo, parâmetro claro para as negociações entre as partes envolvidas em um processo de transferência de tecnologia. Como a cultura de cada instituição (pública ou privada, acadêmica, empresarial ou governamental), seus objetivos e tempo de resposta podem ser bastante diferentes (PLONSKI, 1995), é necessário que a política institucional seja suficientemente flexível de modo a possibilitar que interesses mútuos possam ser atingidos. A previsibilidade gerada encoraja confiança recíproca e credibilidade nas negociações, elemento essencial para que uma parceria frutífera possa surgir.

Como a política institucional de inovação é um documento da ICT, nele são levadas em consideração as necessidades da instituição. Entretanto, as diferenças culturais em relação aos demais agentes do sistema podem levar a dificuldades de linguagem, entre outras, potencialmente geradoras de incompreensões e conflitos. Assim, a política institucional de inovação da ICT deve ser construída em termos que possam ser compreendidos pelas diversas partes interessadas.

A existência de uma política institucional traz também outra importante externalidade: a avaliação. Muitas vezes, a avaliação de um determinado programa ou política é inviabilizada pela inexistência de alguma referência. Nesse caso, a política institucional de inovação traça, ao menos, os objetivos principais, que podem ser convertidos em indicadores, viabilizando acompanhamento, monitoramento e avaliações.

Em especial, seria interessante que a construção da política institucional pudesse contar com a participação de agentes externos à ICT. Isso garantiria não somente maior sintonia

de linguagem, como o atendimento às necessidades e às peculiaridades de cada parceiro institucional, do modo a incentivar a cooperação e não gerar barreiras para as interações (ANPEI, 2015).

4.2. Prospecção tecnológica baseada em potencialidades locais

Uma das competências-chave dos NITs é a prospecção tecnológica, tendo sido inserida pela recente alteração na lei de inovação. Embora a lei não traga uma definição de prospecção tecnológica, essa noção é apresentada da seguinte forma por Quintella:

Através da Prospecção Tecnológica são levantadas todas as tecnologias existentes, identificando o estágio de maturidade da tecnologia em questão e como ela se insere na sociedade. São identificados também aspectos de tecnologias concorrentes e lacunas a serem preenchidas, onde é possível que determinada tecnologia ou suas variações sejam competitivas. As tecnologias afins também são buscadas e podem ser incorporadas à tecnologia que está sendo mapeada, formando parcerias com alto potencial de sucesso, podendo aumentar seu impacto sinérgico. (2011, p. 407)

Por essa descrição, pode-se perceber o quão essencial é a prospecção tecnológica para que o pesquisador direcione sua pesquisa para áreas com alto potencial de impacto na sociedade e com significativo potencial de publicações. Essa competência combina conhecimento tecnológico com visão estratégica, levando em consideração tanto as potencialidades regionais, da ICT e de seu entorno, como o que está sendo desenvolvido em outros locais do mundo.

A prospecção tecnológica desenvolvida no âmbito dos NITs pode trazer também grandes vantagens para a gestão da ICT. Pode, por exemplo, contribuir com elementos que facilitarão a gestão estratégica da instituição, bem como pode auxiliar para definir critérios capazes de orientar prioridades de investimentos que terão maiores probabilidades de sucesso futuro (SANTOS, 2010).

Fora da ICT, a prospecção tecnológica também gera diversas vantagens. Para melhor compreendê-las, é relevante destacar quais são as fases da prospecção tecnológica, assim definidas por Mayerhoff (2009):

1. preparatória: definição de objetivos, escopo, abordagem e metodologia;
2. pré-prospectiva: detalhamento da metodologia e levantamento da fonte de dados;
3. prospectiva: coleta, o tratamento e análise dos dados; e
4. pós-prospectiva: comunicação dos resultados, implementação das ações e monitoramento.

Na fase preparatória da prospecção, fica mais claro para quem é de fora da instituição qual será o posicionamento futuro da ICT. Isso cria maior previsibilidade e possibilidades de parcerias de longo prazo. Na fase pré-prospectiva, o principal benefício reside na possível interação entre os agentes para coleta de dados, fomentando maior proximidade e vínculos entre as instituições. A fase prospectiva é a que exige maior conhecimento específico de prospecção tecnológica, o que, desenvolvido no âmbito do NIT, pode gerar capacidade intelectual também para outros agentes. A fase pós-prospectiva é a que trará maior proveito os atores externos à ICT. A comunicação dos resultados é essencial para que esses agentes envolvidos em toda a cadeia de inovação possam se posicionar tanto na cadeia produtiva de que fazem parte, como em relação a possíveis tecnologias rivais que estão sendo desenvolvidas em outros centros, o que é decisiva fonte de informação para que os empresários locais possam gerir melhor seus negócios.

Todos esses benefícios posicionam a prospecção tecnológica como uma tarefa essencial dos NITs no que se refere à sua importância para o desenvolvimento regional. Entretanto, a priorização de projetos para comercialização pelos NITs nem sempre se dá com base na prospecção tecnológica. Muitas vezes essa priorização enfoca áreas e tecnologias em que já haja experiências anteriores (SÃO PAULO, 2010). É necessário, portanto, não apenas o desenvolvimento da competência de prospecção tecnológica, mas que ela permeie os processos decisórios e organizacionais do NIT, da ICT e, possivelmente, de outros agentes.

4.3. Participação na construção de uma agenda de desenvolvimento tecnológico regional

As diretrizes emanadas pela ICT relacionadas à gestão do NIT e ao repasse de recursos (§ 4º do art. 16 da Lei nº 13.243/2016) devem ser condizentes com sua política institucional de inovação, tornada obrigatória para ICTs públicas pelo art. 15-A²⁴ da Lei nº 10.973/2004. A explicitação da necessidade de uma política institucional proporciona vários benefícios.

Primeiramente, estimula a reflexão de como a ICT lidará com questões práticas relacionadas ao processo inovador, bem como fornece parâmetros para a atuação da ICT e de seus parceiros. Em segundo lugar, a própria lei (art. 15-A, parágrafo único, inciso I) apresenta como diretriz e objetivo da política institucional a atuação no ambiente produtivo local, regional ou nacional. Com isso, a ICT tem a oportunidade de definir seu papel no ambiente produtivo, em especial em nível local e regional. Soma-se a isso uma avaliação de como poderia estabelecer atuação em ambiente internacional, aspecto importante em um mundo globalizado.

24 Cerca de 74% das ICTs públicas e 71% das ICTs privadas afirmam ter política institucional de inovação (BRASIL, 2015).

Um dos pontos fracos do sistema de inovação brasileiro é a ausência de agendas de inovação de longo prazo (MAZZUCATO; PENNA, 2016). Os NITs, por serem a interface de interlocução entre agentes em nível local, seriam ideais para a construção de uma agenda regional de desenvolvimento de longo prazo, a qual deveria aproveitar as potencialidades locais peculiares de cada região.

Os NITs são compostos, em grande medida, por servidores com dedicação exclusiva,²⁵ o que é elemento importante, mas não suficiente para a construção e manutenção de uma estratégia de longo prazo. É preciso também que haja comprometimento dos gestores com um plano institucional, que deve ser revisto, adaptado e atualizado, mas não descontinuado sem uma avaliação séria do custo-benefício ou da relação entre custo e efetividades de suas iniciativas.

Além dessa consistência de ações ao longo do tempo, é imprescindível também que haja conhecimento das potencialidades locais. Esses saberes advêm dos agentes locais, combinados com as competências de prospecção tecnológica dos NITs para fornecer os insumos ideais orientados à construção de agendas de desenvolvimento tecnológico regional.

Entretanto, além das dificuldades de coordenação regional, é necessário um esforço de coordenação da agenda regional com a agenda nacional, formulada por órgãos centrais, como CNPq e Finep. Esse é um grande desafio, uma vez que, frequentemente, essas agendas são inexistentes ou incoerentes com as políticas implementadas (MAZZUCATO; PENNA, 2016).

A interface da ICT com as empresas com o intuito de promover a transferência e a comercialização tecnológicas credencia o NIT como agente que poderia vincular a ICT a outros agentes do sistema de inovação. Essa interface é especialmente importante no caso dos governos locais, de modo a completar a Tripla Hélice e, assim, criar uma política e um sistema regional de inovação.

4.4. Acesso a novos cérebros

A inovação constante é um desafio para as empresas. Para isso, é necessário que haja diversas estratégias para se ter acesso a novas ideias e novos cérebros que possam remodelar os negócios, os produtos e os processos.

As ICTs têm grande potencial para isso. Como muitas vezes estão também ligadas a instituições de ensino, renovam-se a cada ano, sobretudo em seu corpo discente. Nesse sentido, entende-se cada estudante como um potencial inventor (ETZKOWITZ, 2000).

Essa constante renovação dos alunos se configura como oportunidade para que as empresas utilizem os NITs para acesso a esses potenciais inventores. A combinação

25 Cerca de 41% dos recursos humanos dos NITs é composto por servidores/funcionários com dedicação integral, seguidos por servidores/funcionários com dedicação parcial (21%) e bolsistas graduados (13%) (BRASIL, 2015).

entre conhecimento técnico advindo dos professores, conhecimento mercadológico advindo da empresa e entusiasmo/novas ideias provenientes da renovação constante dos alunos permite a construção de um ambiente mais propício para o surgimento de inovações (FELDMAN; AUDRETSCH, 1999).

É bem verdade que existem outras iniciativas que talvez sejam mais importantes do que aquelas empreendidas pelo NIT no que se refere a possibilidades de atuação dos estudantes, como bolsas de iniciação científica, aceleradoras, empresas juniores etc. Contudo, a responsabilidade do NIT em desenvolver uma política institucional de inovação tem de levar também em consideração os alunos – os novos cérebros –, de modo a fomentar também neles uma cultura de inovação e empreendedorismo.

4.5. Os NITs como intermediários

Uma maneira para se compreender os NITs em um ecossistema de geração de inovações é entendê-los como intermediários (HOWELLS, 2006). Essa concepção permite interpretá-los como ponto que une as equipes de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) das ICTs aos diversos departamentos de uma empresa, diminuindo assimetrias de linguagem, mitigando possíveis conflitos e estabelecendo estratégias de governança para que o relacionamento entre agentes com interesses tão distintos possa ser compatibilizado e harmonizado.

As estratégias para esse relacionamento podem ser diversas. Elas dependem das características intrínsecas dos pesquisadores, da empresa, da tecnologia e dos produtos/serviços/processos envolvidos (ANDRADE, 2016). É relevante que a estratégia de relacionamento possa ser estabelecida por alguém que consiga, ao mesmo tempo, distanciar-se desses dois agentes para conhecer outros casos, bem como se aprofundar na compreensão das peculiaridades de cada relação específica.

Contribui para esse processo o domínio de um conjunto de habilidades que transcendam as aptidões técnicas de conhecer a legislação relativa a transferência de tecnologia e a proteção de propriedade intelectual. Essas habilidades envolvem, entre outros aspectos, conhecimento relacionado à dinâmica da inovação e competências interpessoais (LIMA, 2006) para lidar com profissionais de formações, origens e funções diferentes.

Nesse sentido, a atuação do NIT não tem um fim em si. Seu papel está relacionado à articulação entre dois outros agentes finalísticos no processo de inovação. Isso em nada diminui o papel do NIT. Ao contrário, essa posição ressalta a sua importância para uma visão sistêmica do processo de geração de inovações e desenvolvimento, caracterizando-o como agente que tem condições de vislumbrar os gargalos e as estratégias de atuação no sentido de resolver eventuais dissintonias entre os demais agentes nos diversos processos envolvidos na transferência, comercialização, geração e, possivelmente, aplicação de tecnologia.

Há que se ressaltar que a cooperação universidade-empresa-governo não depende somente de uma estrutura adequada por parte da Academia.²⁶ É necessário também que as empresas disponham de infraestruturas internas adequadas e que facilitem essa interface. Não se deve negligenciar que grande parte das empresas brasileiras não investe o suficiente em inovação²⁷ e não dispõe de estruturas eficientes para realizar pesquisa e desenvolvimento, capazes de criar novos processos, produtos e serviços.

5. ANÁLISE CRÍTICA DOS NITs

O conceito de NIT pode ser caracterizado como um avanço da Lei de Inovação para institucionalizar mecanismos de interação entre as ICTs e outros agentes. Entretanto, ainda se observa campo para melhorias desse instituto, com relevo, por exemplo, para iniciativas tais como as Vitrines Tecnológicas.

5.1. Vitrines tecnológicas e necessidade de uma concepção dinâmica e não linear de inovação

Uma das iniciativas empreendidas por alguns NITs é a chamada Vitrine Tecnológica. Essas vitrines servem de exposição para as tecnologias desenvolvidas pela ICT e são, em geral, eletrônicas. Possibilitam aos interessados nas tecnologias daquela ICT conhecê-las e entrar em contato para a sua utilização, transferência ou comercialização. É uma maneira, portanto, para que a ICT estabeleça contato com possíveis interessados em suas tecnologias.

São iniciativas salutares, mas refletem também o modo atual de funcionamento das ICTs. As tecnologias expostas nas vitrines foram, em geral, produzidas pela ICT de maneira autônoma, sem a participação de outros agentes. Caso fossem concebidas para uma finalidade específica, no contexto de uma parceria, talvez sua divulgação não fosse necessária e até mesmo não recomendada.

Esse modelo reflete a noção de que um há uma cadeia linear de produção de inovações, ou seja, o conhecimento é desenvolvido em ambiente acadêmico e depois apropriado por indústrias, empresas e outras entidades com fins comerciais. De acordo com Etzkowitz e Leydesdorff (2000), essa concepção foi insuficiente para produzir transferência de conhecimento e tecnologia. Seria necessário um modelo não linear, mais interativo, em que os desenvolvimentos são efetuados em regime de estreita colaboração entre os parceiros.

26 Há evidências de que o maior gargalo esteja nas empresas (LOPES, 2017).

27 O percentual de investimento em P&D pelo setor empresarial brasileiro tem se mantido em torno de 0,5% do PIB, enquanto que em países inovadores, esse patamar é bem superior (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017).

As vitrines, de maneira geral, sugerem que a transição para um modelo mais dinâmico, como o da Tripla Hélice III, ainda está em andamento, pois, nesse caso, a iniciativa parte quase que exclusivamente das ICTs e de seus pesquisadores.

5.2. Necessidade do desenvolvimento de características comportamentais nos NITs

A busca por interessados e parceiros no desenvolvimento tecnológico pode ser tarefa árdua e, muitas vezes, infrutífera para um pesquisador. Observando-se pelo lado das empresas, encontrar aqueles que podem deter o conhecimento capaz de solucionar questões técnicas pode ser um processo igualmente desgastante. Esses dois agentes podem encontrar no NIT um intermediário importante, conforme mencionado anteriormente.

No entanto, nas duas situações, o NIT tem um papel passivo (ANDRADE, 2016). A fim de melhorar o desempenho do sistema de inovação, em especial, em seu aspecto regional, o NIT deveria ter comportamento proativo. Como o NIT está ligado de alguma forma à ICT, espera-se que seu conhecimento sobre essa instituição seja bastante aprofundado. Ademais, o conhecimento advindo da prospecção tecnológica pode também habilitá-lo a conhecer outros agentes, cujo perfil poderia ser compatível com o conhecimento dos cientistas daquela ICT. Essas características deixam o NIT em uma posição única, que, combinada com o desenvolvimento de determinadas características comportamentais nas organizações, pode promover integração ou distanciamento.

A busca ativa de parceiros tecnológicos deve ser uma das características marcantes para que os NITs sejam bem-sucedidos em sua missão institucional. A proatividade é um fator determinante tanto na geração, como na adoção de inovações (PÉREZ-LUNO; WIKLUND; CABRERA, 2011), indispensável para que os membros dos NITs o assumam como elemento central na articulação de um sistema e na promoção da inovação.

Outra característica comportamental essencial para os integrantes dos NITs está relacionada a suas competências de relacionamento (LIMA, 2006). Conforme mencionado, os agentes envolvidos têm características muito distintas e é preciso habilidade para desenvolver relações de confiança suficientemente fortes para possibilitar a cooperação. Os mecanismos contratuais e de licenciamento de propriedade intelectual são mecanismos importantes para construir essa relação, especialmente num país de baixo capital social, como o Brasil (KNACK; KEEFER, 1997).

Contudo, isso não é suficiente. É preciso que os NITs não sejam vistos como empecilhos para relação entre a ICT e outros agentes. Nesse sentido, sistemas de avaliação são essenciais, de modo a aferir se o NIT efetivamente está provocando efeitos positivos ou deletérios na articulação do sistema.

5.3. Necessidade de mecanismos de avaliação e monitoramento dos NITs

O acompanhamento da atuação dos NITs é feito principalmente por meio do preenchimento anual do Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação no Brasil (FORMICT). Esse formulário requisita aos NITs, anualmente, informações relativas a seus recursos humanos e aos tipos de proteção requeridas, entre outros aspectos. Os dados agregados são publicados em relatório, que não podem ser caracterizados propriamente como uma avaliação de impacto.

Primeiramente, porque esse formulário é enviado somente às ICTs e só se tem, portanto, a visão desse agente do sistema de inovação. Seria importante que os demais agentes fossem também envolvidos na coleta de subsídios, de modo a conhecer possíveis gargalos enfrentados nos relacionamentos empresa-universidade-governo. Em segundo lugar, não se vislumbra um modelo lógico – constituído de diretrizes, parâmetros, referenciais – que serviria para referência de uma avaliação dos NITs. O modelo lógico é uma ferramenta que auxilia a vislumbrar as ligações que conectam insumos a resultados e, por fim, a impactos (MCLAUGHLIN; JORDAN, 1999). Ademais, explicita premissas e objetivos da política pública, o que permite a *accountability* pelos poderes públicos.

Seria interessante, então, que houvesse avaliação formal, fazendo-se uso de dados da Pesquisa de Inovação (Pintec, realizada pelo IBGE), de outras pesquisas já existentes e com dados originais adicionais, de modo que se tenha certeza de como avaliar o papel indutor de inovação do NITs, especialmente verificando se há a criação de adicionalidades, como as mencionadas no item 3 deste artigo.

O atual momento é propício para se efetuar essa avaliação. Como houve alteração recente da legislação, é possível observar se essas mudanças realmente foram eficazes na transformação do ambiente de inovação com a participação das ICTs. Ademais, a legislação inseriu novas competências para os NITs, como a prospecção tecnológica, a qual poderá ter grande potencial no aprimoramento da atuação dos NITs, das ICT e dos demais agentes participantes nesse sistema.

Uma avaliação criteriosa dos NITs poderia esclarecer como essas instituições e, talvez, como todo o sistema de inovação brasileiro se posicionam frente a grandes desafios nacionais, entre os quais a necessidade de incrementar a competitividade e de competir em um cenário de globalização, dominado pela dinâmica de uma economia do conhecimento.

6. CONCLUSÃO

O intuito de criação dos NITs não teve como objetivo principal o desenvolvimento regional, nem o aproveitamento das potencialidades e das iniciativas locais. Por esta razão, é essencial que os NITs se integrem a iniciativas de desenvolvimento regional, como os CDRs, buscando as sinergias dessa interação. O papel essencial dos NITs é dotar as ICTs de inteligência para lidar com questões de propriedade intelectual e dar segurança jurídica nas transferências de tecnologia entre ICTs e empresas. Entretanto, nesse papel, o NIT acaba por ser um importante elo entre Academia, mercado e Estado, ou seja, entre ICTs, empresas e governo (federal e de entes subnacionais).

É importante que os NITs sejam dotados também de capacidades de lidar com demandas locais não provenientes da Academia, estabelecendo-se também o fluxo no sentido inverso – do mercado e do governo para a Academia –, uma vez que o processo de inovação, conforme pressupõe o modelo de tripla hélice, é não linear. Esta constatação alinha-se com o que preconiza a Constituição Federal no § 2º do art. 218, o qual estabelece que a pesquisa tecnológica deve se voltar preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

É relevante, portanto, que os NITs tenham ação mais integrada com outras iniciativas muitas vezes já existentes nas ICTs e que correntemente são responsáveis por essa interface. Em outros termos, os NITs são apenas parte de uma estrutura destinada a facilitar o contato entre Academia, mercado e governo, os quais têm valores, necessidades e limitações de natureza bastante distinta.

A atuação do NIT deve ser adequada ao papel da ICT em seu contexto local (OLIVEIRA; TELLES, 2011), formando verdadeiro sistema local de inovação. Essa integração deve garantir, ainda, um arranjo flexível de acordo com o perfil da ICT e da localidade, contando com outras estruturas que fazem parte do arranjo local, entre as quais fundações de amparo e auxílio, governos locais, fomentadores de empreendedorismo (como o Sebrae), investidores-anjo etc. Enfim, se o NIT é o responsável internamente pela governança da política institucional de inovação da ICT, é necessário que exista também uma estrutura de governança regional para inovação, da qual os CDRs fazem parte, a fim de criar uma dinâmica promotora de inovações.

Para o sucesso de uma política de desenvolvimento regional com bases tecnológicas, a institucionalização de mecanismos de governança local para inovação, em que os CDRs poderão ter papel fundamental, é indispensável. Essa estrutura de governança deve atender às idiosincrasias específicas de cada local, suas instituições (CDRs, ICTs, empresas, governos locais) e, certamente, o perfil dos líderes locais, sejam eles agentes do governo, da iniciativa privada ou acadêmicos.

No contexto das ICTs, é importante também o desenvolvimento de modelos lógicos para a avaliação dos NITs e de outros órgãos responsáveis pela interface com agentes externos. Esses modelos lógicos facilitariam a avaliação dos NITs no cumprimento de seus deveres institucionais. É bem verdade que o FORMICT já apresenta alguns indicadores de desempenho, como o número de pedidos de proteção de propriedade intelectual. Entretanto, o relatório não dispõe de informações intermediárias que permitam saber quais os gargalos do processo que podem ser objeto de melhorias.

Uma interação bem-sucedida será fomentada por uma política de desenvolvimento regional bem executada combinada uma política institucional de inovação adequadamente estabelecida pela ICT. A fim de gerar maiores benefícios, essas políticas devem ser construídas a várias mãos, envolvendo o maior número possível de agentes, articuladamente, de modo que a cooperação entre todos tenha capacidade de mobilização. Esses planos, para além de aspectos formais, como contratos e recursos financeiros, devem buscar responder algumas perguntas que facilitariam a interface das ICTs com o mercado e com os governos, como as seguintes:

- Qual o papel de cada agente na construção e na governança de um sistema local de inovação?
- Como identificar as potencialidades locais que podem se beneficiar de uma integração?
- Quais problemas tecnológicos regionais a ICT pode contribuir para sua resolução?
- Qual a interface de cada entidade para as questões de desenvolvimento regional?
- Como será o mapeamento das competências necessárias em cada instituição para o desenvolvimento regional?
- Como avaliar a atuação dos diversos agentes quando a atuação estiver submetida a segredo industrial ou outras formas que não gerem indicadores visíveis externamente?

Esses são desafios que o tempo mostrará se foram corretamente diagnosticados e encaminhados por esforços regionais e pelas alterações promovidas na legislação nacional (Lei nº 13.243/2016), ainda em fase de implementação. Possivelmente alguns resultados iniciais poderão ser vislumbrados quando forem apresentados os dados de 2016 do FORMICT.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Herlandi de Souza. **Proposta de Modelo de Processos para a Gestão da Proteção e da Comercialização da Propriedade Intelectual em Núcleo da Inovação Tecnológica**. Tese (Doutorado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Aeronáutica e Mecânica, Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), São José dos Campos, SP, 2016.

ANPEI. **Guia de boas práticas para interação ICT-empresa**. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei), 2015. Disponível em: http://anpei.tempsite.ws/download/2015/Guia_Anpei_Interacao_ICT_Empresa.pdf. Acesso em: 4 abr. 2017.

ARNTZ, Melanie; GREGORY, Terry; ZIERAHN, Ulrich. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. **OECD Social, Employment, and Migration Working Papers**, n. 189, p. 0_1, 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil**. Relatório FORMICT 2014. Brasília, 2015.

_____. **Brasil: Comparação dos dispêndios em P&D (em valores de 2014) com o produto interno bruto (PIB), 2000-2014**. Tabela 2.1.7. Atualizada em 5 abr. 2017. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9138/Brasil_Comparacao_dos_dispendios_em_P_D_em_valores_de_2013_com_o_produto_interno_bruto_PIB.html. Acesso em: 4 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. **Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. Brasília, 2016. 23p. Disponível em: <http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=9700e298-7873-4bb9-9353-f32b9eb82630;1.0>. Acesso em: 4 abr. 2017.

ETZKOWITZ, Henry *et al.* The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 313-330, 2000.

_____; LEYDESDORFF, Loet. The Dynamics of Innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Research policy**, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

FELDMAN, Maryann P.; AUDRETSCH, David B. Innovation in Cities: Science-based Diversity, Specialization and Localized Competition. **European Economic Review**, v. 43, n. 2, p. 409-429, 1999.

GILLENWATER, Michael. What is Additionality. **Discussion Paper nº 001**, Version 03. Washington, DC: Greenhouse Gas Management Institute, Jan. 2012.

GUIMARÃES NETO, V. **Modelo para o gerenciamento do processo de transferência de tecnologias geradas no Centro Técnico Aeroespacial**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Gerência de Ciência e Tecnologia, Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), São José dos Campos, SP, 1997.

GULBRANDSEN, M.; SMEBY, J. Industry-funding and University Professor's Research Performance. **Research Policy**, v. 34, n. 6, p. 932-950, 2005.

HOTTENROTT, Hanna; THORWARTH, Susanne. Industry Funding of University Research and Scientific Productivity. **Kyklos**, v. 64, n. 4, p. 534-555, 2011.

HOWELLS, Jeremy. Intermediation and the Role of Intermediaries in Innovation. **Research Policy**, v. 35, n. 5, p. 715-728, 2006.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1251-1288, 1997

LIMA, João Ademar de Andrade. **Bases teóricas para gestão da propriedade intelectual**. Campina Grande: EDUEFCG, 2006.

LOPES, Reinaldo José. Cientistas do Brasil tentam inovar, o problema está nas empresas. **Folha de S. Paulo** [online], "colunistas", 26 mar. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/reinaldojoselopes/2017/03/1869648-cientistas-do-brasil-tentam-inovar-o-problema-esta-nas-empresas.shtml>. Acesso em: 4 abr. 2017.

MCLAUGHLIN, John A.; JORDAN, Gretchen B. Logic Models: a Tool for Telling your Programs Performance Story. **Evaluation and Program Planning**, v. 22, n. 1, p. 65-72, 1999.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. **The Brazilian Innovation System: a Mission-oriented Policy Proposal**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2016.

MAYERHOFF, Zea Duque V. L. Uma análise sobre os estudos de prospecção tecnológica. **Cadernos de Prospecção**, v. 1, n. 1, p. 7-9, 2009.

MELO, P. A. de. A autonomia universitária e seus reflexos na gestão e nos resultados de universidades brasileiras. In. LANER, Aline S.; CRUZ JR., João Benjamim da (Org). **Indivíduo, organizações e sociedade**. Ijuí: Unijuí, 2008.

OLIVEIRA, João Fernando Gomes de; TELLES, Luciana Oliveira. O papel dos institutos públicos de pesquisa na aceleração do processo de inovação empresarial no Brasil. **Revista USP**, n. 89, p. 204-217, 2011.

PÉREZ-LUÑO, Ana; WIKLUND, Johan; CABRERA, Ramón Valle. The Dual Nature of Innovative Activity: How Entrepreneurial Orientation Influences Innovation Generation and Adoption. **Journal of Business Venturing**, v. 26, n. 5, p. 555-571, 2011.

PERKMANN, M.; WALSH, K. The Two Faces of Collaboration: Impacts of University-Industry Relations on Public Research. **Industrial and Corporate Change**, v. 18, n. 6, p.1033-1065, 2009.

PLONSKI, Guilherme Ary. Cooperação empresa-universidade na Ibero-América: estágio atual e perspectiva. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 65-74, abr./jun. 1995.

QUINTELLA, Cristina Maria *et al.* Prospecção tecnológica como uma ferramenta aplicada em ciência e tecnologia para se chegar à inovação. **Revista Virtual de Química**, v. 3, n. 5, p. 406-415, 2011.

SANTOS, Marcio de Miranda *et al.* Prospecção de tecnologias de futuro: métodos, técnicas e abordagens. **Parcerias Estratégicas**, v. 9, n. 19, p. 189-230, 2010.

SÃO PAULO (Estado). PRONIT-SP1. Projeto de consolidação e padronização de Metodologias de proteção e comercialização de tecnologias de Núcleos de Inovação Tecnológica do Estado de São Paulo. **Resultado de benchmarking interno**. Campinas, 2010. Relatório Técnico.

VONORTAS, Nicholas S. *et al.* Social Network Methodology. A. In: LINK, Albert; VONORTAS, Nicholas S. (eds.). **Handbook on the Theory and Practice of Program Evaluation**. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar (EE), 2013, p. 193-246.

CAPÍTULO 5

PROPOSTAS PARA A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

Henrique Paranhos Sarmiento Leite²⁸

INTRODUÇÃO

[...] E que tenha sempre em mente aquele princípio de eterna verdade: que Minas e Bosques necessitam de ser regulados por princípios científicos, em que se ache calculada a sua utilidade geral, e não abandonadas aos interesses dos particulares que nestes casos, e só neles, podem contrariar a pública utilidade, formando uma notável exceção aos princípios da economia política. (Rodrigo de Sousa Coutinho, Ofício de 24 de novembro a Manuel Ferreira da Câmara, 1798)²⁹

Não é novo, no Brasil, o reconhecimento público quanto à importância do aproveitamento racional dos recursos naturais para o bem comum. Entretanto, essa mentalidade tem historicamente se deparado com toda sorte de obstáculos e carências, o que impede sua disseminação e frutificação.

Neste capítulo, procura-se demonstrar que a rede de instituições de ensino superior (IES), presente em toda a extensão do território brasileiro, pode se constituir em uma oportunidade para a reversão desse quadro, impulsionando o desenvolvimento

28 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área XI (Meio Ambiente e Direito Ambiental, Ordenamento Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

29 Apud PADUA, 2002, p. 59.

regional sustentável – desde que sejam promovidos alguns aperfeiçoamentos no marco legal sobre a matéria.

A demonstração será feita em etapas: primeiro, procura-se conceituar o que é desenvolvimento regional sustentável e os principais fatores que o favorecem ou o prejudicam, segundo a literatura recente. Em seguida, listam-se os instrumentos de políticas ambientais disponíveis para promover o desenvolvimento regional sustentável e algumas recomendações para o seu uso, ainda segundo a literatura. Examinam-se, então, alguns instrumentos das políticas ambiental e de desenvolvimento regional brasileiras que poderiam ser mais bem aproveitados para a consecução do ideal do desenvolvimento regional sustentável. Em seguida, procura-se mostrar por que as IES seriam um ambiente apropriado para catalisar a aplicação de alguns desses instrumentos, oferecendo exemplos da experiência brasileira. Na conclusão do capítulo, são recapituladas as propostas de aperfeiçoamento nos marcos legais e institucionais vigentes e comentam-se algumas condições sociais mais amplas das quais depende o sucesso dessas propostas.

1. DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

1.1. O crescimento e o desenvolvimento

Todo crescimento é igual? Para usar a imagem de Eli da Veiga (2008), diante de dois adolescentes com um aumento de peso igual, um médico não se deixará enganar se um deles tem maior aumento de gordura e outro, de massa magra. Reconhecerá, no primeiro, um adulto de alto risco e, no segundo, um crescimento de qualidade.

Analogamente, poder-se-ia falar de maior ou menor “qualidade” de crescimento econômico? Para muitos economistas, bastaria promover o crescimento econômico e tudo o mais seria dado por acréscimo à sociedade. Ainda hoje há pesquisadores e agentes públicos que partilham, em algum grau, dessa visão.³⁰

No entanto, cada vez mais se reconhece que não há uma identidade necessária entre crescimento econômico e desenvolvimento. A maior parte dos estudiosos e gestores que atuam na área tende a aproximar a sua visão de desenvolvimento de definições como a de Amartya Sen, para quem o desenvolvimento seria o alargamento das liberdades reais de que uma população usufrui. Nessa perspectiva, Veiga afirma que:

30 Veja-se, por exemplo, a definição de “desenvolvimento econômico” para Bresser-Pereira: “Crescimento sustentado da renda [...] por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado Estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção [...] [e] que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural”. Ver <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2017.

Só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. (VEIGA, 2009, p. 23)

Para refletir essa perspectiva ampliada, foram criados indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) nos seus *Relatórios de desenvolvimento humano* desde 1990. O IDH é um número entre zero e um calculado a partir da média geométrica do índice de expectativa de vida ao nascer, índice de educação (anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade) e índice de PIB *per capita*.

O IDH pode ser calculado em várias escalas espaciais, de um país a um município (quando será chamado de IDH-M). A análise dos IDHs de muitas localidades diferentes ao longo do tempo sugere constatações interessantes sobre o processo de desenvolvimento.

A primeira delas é que, como dito acima, não há equivalência necessária entre renda e bem-estar – ou, de outro ângulo, linearidade entre crescimento e desenvolvimento. Assim, a Coreia do Sul, por exemplo, tem um IDH (0,878) mais alto do que o do Reino Unido (0,859), apesar de ter apenas a metade da sua renda *per capita* (19,9 mil *versus* 38,6 mil dólares).³¹ No Brasil, os cinco municípios que apresentam as maiores rendas *per capita* aparecem pessimamente colocados no *ranking* nacional de IDH-M.³²

A segunda constatação é que há diferenças persistentes de desenvolvimento entre regiões, que se mantêm ou se ampliam ao longo do tempo – ou seja, o desenvolvimento (ou a falta dele) é um fenômeno tipicamente regional. As explicações para essa característica são abordadas em outros capítulos deste estudo. Todavia, uma delas merece referência aqui, dada a sua importância para a sustentabilidade do desenvolvimento regional: a natureza das instituições locais.

1.2. O desenvolvimento e as instituições

Instituições são os “sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e absorvidas que estruturam as interações sociais” (HODGSON apud IPEA, 2010, p. 258). São, em suma, as “regras do jogo”, na conhecida imagem de Douglass North. Em um trabalho seminal, Acemoglu e Robinson (2012) realizaram um amplo levantamento histórico da relação entre as instituições e o desenvolvimento socioeconômico em diversas nações e regiões. Concluíram

31 Ver dados disponíveis em <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

32 Em ordem de renda (IDH-M): São Francisco do Conde-BA (1º/2.743ª); Porto Real-RJ (2º/2.082ª); Louveira-SP (3º/565ª); Confins-MG (4º/1.233ª); Triunfo-RS (5º/869º). Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/2012/12/municipios-campeoes-de-renda-per-capita-apresentam-baixo-idh>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

que o desenvolvimento é sustentado, no longo prazo, por instituições econômicas e políticas a que denominaram “inclusivas”, em contraposição às instituições “extrativistas” – as quais, embora sejam capazes de promover algum crescimento econômico no curto prazo, não conseguem perenizá-lo nem o converter em bem-estar social amplo.

Instituições econômicas inclusivas, segundo Acemoglu e Robinson (2012), são aquelas que asseguram a previsibilidade e os direitos de propriedade, criam condições igualitárias para a população e incentivam os investimentos em novas tecnologias e competências. Elas são sustentadas por suas contrapartes políticas: a promoção de ampla distribuição do poder político de maneira pluralista, conciliada com algum grau de centralização política que assegure a lei, a ordem e a estabilidade.

Instituições econômicas extrativistas, por sua vez, são estruturadas de modo a que uma elite possa extrair recursos de muitos, sem proteger adequadamente os direitos de propriedade ou fornecer incentivos para a atividade econômica. Elas são reforçadas por instituições políticas extrativistas, que concentram poder nas mãos de uns poucos – os quais são incentivados, assim, a manter e desenvolver instituições econômicas extrativistas em benefício próprio, usando os recursos obtidos para consolidar seu controle do poder político.

Acemoglu e Robinson (2012) sugerem que a carência de instituições inclusivas é a principal causa de insucesso de iniciativas de fomento ao desenvolvimento regional promovidas por governos, fundações ou organismos multilaterais. Sem instituições inclusivas, os recursos alocados para esse fim são desviados para o benefício da elite local. Mesmo tentativas de vincular o investimento em fomento ao cumprimento de condicionantes de política econômica ou de reforma administrativa são malogradas, devido à capacidade das elites extrativas de simular o cumprimento dessas condicionantes.

A formação de instituições inclusivas, segundo os autores, depende do acúmulo de circunstâncias históricas apropriadas e, por isso, elas não podem ser facilmente projetadas. Entretanto, sugerem que existem condições favoráveis ao seu surgimento: alguma ordem estatal centralizada, o fortalecimento das comunidades locais e a existência de uma rede de organizações da sociedade civil vigorosas e que representem legitimamente a pluralidade dos interesses da região.

1.3. O ambiente e a sustentabilidade do desenvolvimento regional

O aspecto institucional não é o único requerido para sustentar o desenvolvimento regional no médio ou no longo prazo. Em um trabalho influente sobre o assunto, Diamond (2007) examinou seis sociedades do passado que desapareceram e quatro sociedades contemporâneas (Austrália, China, Haiti e Ruanda) que enfrentam sérias ameaças à sua sobrevivência devido a problemas ambientais. Entre os problemas ambientais mais antigos, Diamond

(2007) elenca o mau gerenciamento de água, a perda de fertilidade do solo, o desmatamento, o esgotamento de estoques de caça ou pesca naturais e a introdução de espécies exóticas. Além disso, as sociedades contemporâneas defrontam-se com novos problemas, como a indisponibilidade de energia, o acúmulo de toxinas no ambiente e as alterações no clima.

Mesmo em um âmbito espacial e temporal mais restrito, os problemas ambientais já podem inviabilizar o desenvolvimento sustentável. A história do Brasil é pródiga em casos de surtos de crescimento econômico que não se converteram em desenvolvimento duradouro, muitos deles mencionados por Haddad (2015, p. 82): o sertão e o agreste do Nordeste, as áreas de desmatamento da Amazônia, o Vale do Ribeira (no sul do estado de São Paulo e no leste do Paraná), a metade sul do Rio Grande do Sul etc.

Em geral, prevaleceram nessas regiões modelos de negócio e tecnológicos de uso improdutivo e insustentável de recursos naturais. Assim, as áreas de produção de *commodities*, com baixo valor agregado, fragilizaram-se com o deslocamento das fronteiras agrícolas e mineirárias na direção do centro-oeste e do norte do país. Esses modelos estiveram associados a elites e instituições que bem poderiam ser chamadas de extrativistas – na classificação de Acemoglu e Robinson (2012) – e deixaram um legado de baixa capacidade de mobilização social endógena que dificulta a reversão da decadência econômica dessas regiões.

Em uma classificação análoga à de Acemoglu e Robinson (2012), a especialista em responsabilidade social corporativa Marjorie Kelly (2016) argumenta que, assim como existem instituições políticas e econômicas extrativistas, há também modelos de negócio, ou de propriedade, extrativistas. O que caracteriza esses negócios é a “afiliação absenteísta” (falta de alinhamento de interesses entre os acionistas e os integrantes da organização, especialmente os locais), o propósito de maximizar a extração financeira de curto prazo sem um sentido de missão, a governança orientada puramente pelo mercado de capitais e a inserção mercadológica em redes de *commodities*, com mercadorias avaliadas apenas pelo preço. Esses modelos de negócio seriam os responsáveis, segundo a autora, por muitos dos males ambientais experimentados hoje no mundo.

Modelos predatórios de exploração dos recursos ambientais prejudicam o desenvolvimento regional não somente em suas dimensões econômicas como também nas sociais. Como ensina Herman Daly (MAY, 2010, p. viii), a perspectiva ambiental permite enxergar a justiça social em uma escala temporal intergeracional: à medida que os recursos naturais mais vitais à sobrevivência vão escasseando, deixando de ser bens de livre acesso e passando a ser alocados pelo mercado, a justiça distributiva torna-se um problema mais crítico. No caso de recursos naturais limitados com usos essenciais alternativos – como a água, necessária para o consumo humano direto, a irrigação na produção de alimentos, a dessedentação de animais e a geração de energia – pode-se chegar ao ponto da deflagração de verdadeiros conflitos sociais, que já começam a se manifestar no Brasil (HADDAD, 2015, p. 46).

Ademais, os problemas sociais causados por instituições e negócios extrativistas não se resumem ao esgotamento dos recursos naturais. É também preocupante a geração de diversas externalidades negativas menos óbvias, como na área de saúde pública. O Banco Mundial realizou uma análise abrangente das evidências disponíveis sobre a correlação entre mudanças ambientais regionais provocadas pelo crescimento econômico desordenado e a qualidade de vida nos lares mais pobres (WORLD BANK, 2008). Concluiu que podem haver diversos prejuízos decorrentes da perda de “renda ambiental” e de saúde familiar: o comprometimento da “segurança alimentar” pela redução dos retornos das colheitas e pelo esgotamento de estoques pesqueiros; problemas de saúde causados por má qualidade de água ou pela queima de lenha para a obtenção de energia etc. Esses problemas poderiam deixar marcas, inclusive, em mais de uma geração.

No Brasil, estudo do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces), da Fundação Getúlio Vargas com a International Finance Corporation (IFC), do Grupo Banco Mundial, sobre grandes empreendimentos na Amazônia, mostra que essas iniciativas geram demandas sociais que se intensificam muito antes que as obras tenham início e com desdobramentos que continuam a ser sentidos muito depois da sua conclusão.

Haddad (2015) sintetiza o pensamento do economista ecológico Herman Daly afirmando que a escala da economia regional encontra seu limite máximo na capacidade regenerativa (de repor os recursos naturais) ou assimilativa (de captação de resíduos) do ecossistema. Muito antes disso, porém, é possível ultrapassar o “ótimo antropocêntrico” do crescimento econômico, isto é, o ponto em que os benefícios adicionais dos investimentos igualam-se aos custos adicionais para os seres humanos de sacrificar o capital natural. Um dos possíveis efeitos de cruzar o ótimo antropocêntrico é a aceleração inflacionária provocada pelo aumento dos preços relativos dos produtos intensivos em recursos naturais, antes mesmo daquela economia se aproximar da sua taxa natural de desemprego – ou seja, o crescimento econômico, se calcado em bases ambientalmente não sustentáveis, pode produzir inflação sem elevação nos níveis de emprego, diminuindo o bem-estar social.

Segundo Diamond (2007), uma dada sociedade chega a um ponto de colapso ambiental quando não tem a capacidade de tomar decisões adequadas sobre o uso de seus recursos naturais. Essa incapacidade pode se manifestar em um de quatro estágios: ou não se prevê o problema tempestivamente; ou ele não é detectado, uma vez já instalado; ou o problema é percebido, mas não se toma a decisão de combatê-lo; ou os meios escolhidos para combatê-lo provam-se errados ou insuficientes.

Naturalmente, não há muito a fazer para se planejar para problemas ambientais imprevisíveis, como a introdução de espécies exóticas aparentemente inofensivas (DIAMOND, 2007). Entretanto, o autor mostra que muitas causas de tomada coletiva de decisões erradas derivam da incapacidade de perceber um problema ambiental já instalado. Essas causas são conhecidas e evitáveis pelo governo, pela Academia ou pelos negócios.

Um problema ambiental pode não ser percebido por falta de instrumentos técnicos ou científicos adequados, como no caso da perda de fertilidade do solo a despeito de uma vegetação ainda aparentemente exuberante. Outra causa é a “administração à distância”: as instâncias de verificação e de efetiva tomada de decisão não estão próximas o bastante do local para perceber a degradação.

Por fim, problemas ambientais podem apresentar-se como tendências lentas e ocultas por variações – o que exigiria, para a sua detecção, a capacidade de preservar e interpretar uma longa série de dados históricos (o exemplo contemporâneo mais óbvio são os problemas ocasionados pelas mudanças climáticas). Esse problema é chamado em ciência política de “normalidade deslizante” e, sob o aspecto ambiental, “amnésia de paisagem”.

1.4. Caminhos para o desenvolvimento regional sustentável

Com o conhecimento científico localmente disponível e planejamento adequado, pode-se não apenas detectar e evitar problemas ambientais, mas converter o ambiente natural conservado em um ativo na promoção do desenvolvimento regional sustentável.

Haddad (2015)³³ sugere que o Brasil e o mundo estão passando por uma transição para novos modelos de desenvolvimento, que abrangem a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Parte desses modelos é o advento de um “capitalismo natural”, baseado em uma nova revolução industrial. Ao contrário das revoluções anteriores, caracterizadas pelo aumento radical da produtividade da mão de obra, a atual caracteriza-se por aumentos radicais na produtividade da utilização dos recursos naturais. Essa revolução conjuga dois aspectos.

Primeiro, uma nova “onda de inovação” tecnológica, que abrange um conjunto de inovações radicais ou reestruturantes, isto é, a introdução e a disseminação de produtos e processos inteiramente novos e reconhecidos como tais por produtores e consumidores – como as energias renováveis, o *design* integrado com ecologia industrial, a biologia sintética e a nanotecnologia verde.

Em segundo lugar, a nova revolução industrial abrange a criação dos novos modelos de negócios correspondentes, baseados, por exemplo, na economia circular, que envolve ideias como o aproveitamento de materiais e de energia renováveis, a extensão do ciclo de vida dos produtos, a transformação de produtos em serviços e a economia compartilhada.³⁴

33 O autor baseia-se aqui nas contribuições dos economistas neoschumpeterianos (como Carlota Perez e Christopher Freeman) sobre as “ondas de inovação” ou paradigmas tecnoeconômicos globais, bem como na influente obra de Hawken, Amory e Lovins (2007).

34 Alguns primeiros exemplos de uma economia compartilhada a despontar são a crescente adoção de padrões de *hardware* e *software* abertos, *sites* de leilões C2C, plataformas de compartilhamento de imóveis por temporada e serviços de mobilidade sob demanda. Diversos modelos de negócio da economia circular pretendem superar a antiga concepção de “ecoeficiência”, ou seja, a produção de mais produtos com menor consumo de recursos, com a de “ecoeficácia”, ou a satisfação de mais necessidades humanas com a menor fabricação de novos produtos.

Os proponentes do capitalismo natural sugerem que essas inovações permitem a um só tempo a redução de custos (pelo aumento de produtividade) e a diferenciação de produtos para consumidores e mercados conscientes.

Em uma perspectiva ainda mais ambiciosa, poder-se-ia falar de novos modelos de desenvolvimento sustentável que abrigassem também propriedades “regenerativas”, sustentadas por instituições de governança regional compartilhada de bens comuns ambientais.³⁵ Propriedades ou negócios regenerativos, segundo Kelly (2016), têm “afiliação interna” (controle compartilhado com integrantes da comunidade local, comprometidos por terem participação nos resultados do negócio), são guiadas por uma missão com senso social e ambiental, prestam contas a todos os *stakeholders* (em vez de apenas ao capital especulativo) e são inseridas em redes mercadológicas éticas, que valorizam normas socioambientais.

Esses negócios, contudo, precisam ser resguardados da competição desleal com os “extrativos”, por instituições de governança regional compartilhada de bens comuns ambientais. A economista Elinor Ostrom (1990) demonstrou que existem diversas localidades pelo mundo que resolveram esse problema do uso sustentável dos bens comuns, escapando da dicotomia entre propriedade privada X propriedade estatal. Ostrom (1990) foi laureada com o Nobel de economia em 2009 ao contrariar a teoria econômica neoclássica então dominante e mostrar que seria possível superar a “tragédia dos comuns”, dada a existência de condições apropriadas de governança:

- a) Delimitação clara do *pool* de recursos que pertence a uma comunidade bem definida, com a clara exclusão dos não participantes;
- b) Congruência entre as regras de uso do recurso natural e as condições locais: as regras de uso ou apropriação que restringem o tempo, o lugar, a tecnologia e/ou a quantidade de unidades de recursos naturais utilizadas estão relacionadas às condições locais e às regras de provisão do recurso que requerem mão de obra, material e/ou dinheiro;
- c) Arranjos de escolha coletiva: a maioria das pessoas afetadas pelas regras operacionais pode participar na modificação das regras operacionais;
- d) Monitoramento: monitores, que auditam ativamente as condições do *pool* de recursos e o comportamento dos seus usuários (ou “apropriadores”), são responsáveis perante os apropriadores ou são eles mesmos apropriadores;

35 “Bens comuns”, ou simplesmente os “comuns”, são aqueles simultaneamente “não excludentes” (isto é, não se consegue excluir um não pagante do seu consumo) e “rivais” (isto é, divisíveis, de modo que o que alguém consome não fica mais disponível para o consumo de outrem). Exemplos são áreas comuns de pesca ou de floresta. Ao contrário dos bens privados puros (excludentes e rivais, como os alimentos) – que são mais bem governados pelo mercado – e dos bens públicos puros (não excludentes e não rivais, como o ar ou a defesa das fronteiras) – que são mais bem controlados pelo Estado – a governança dos comuns é um desafio. Ela esbarraria na “tragédia dos comuns”, ou seja, na propensão ao uso predatório de um recurso por um agente para maximizar o seu ganho individual, em detrimento da comunidade e mesmo da disponibilidade daquele recurso no futuro.

- e) Sanções graduadas: os apropriadores que violam as regras operacionais receberão sanções graduadas (dependendo da seriedade e do contexto da infração) por outros apropriadores, por funcionários que prestam contas a esses apropriadores ou por ambos;
- f) Mecanismos de resolução de conflitos: os apropriadores e seus funcionários têm acesso rápido a arenas locais de baixo custo para resolver conflitos entre apropriadores ou entre apropriadores e funcionários;
- g) Reconhecimento dos direitos de organização: os direitos dos apropriadores para elaborar suas próprias instituições não são contestados pelas autoridades governamentais externas;
- h) Para os *pools* de bens comuns que compõem um sistema maior, “organizações aninhadas”: apropriação, provisão, monitoramento, execução, resolução de conflitos e atividades de governança são organizadas em várias camadas de organizações aninhadas.

O Brasil, detentor da maior biodiversidade e do maior potencial de geração de energias renováveis do mundo, acha-se singularmente vocacionado a assumir uma posição de liderança na era do “capitalismo natural” e, assim, desenvolver as suas regiões deprimidas em bases sustentáveis – desde que conte com núcleos regionais de inovação científica-tecnológica, organizacional, institucional e de governança aptos a capturar essa oportunidade. Na verdade, já começam a aparecer experiências bem-sucedidas nesse sentido, como será mostrado em uma próxima seção.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Como detalhado na sessão acima, o desenvolvimento regional, para ser sustentável, requer duas condições: a) regras do jogo inclusivas; e b) uso racional de recursos ambientais. Essa sessão visa a explicar como se constroem regras do jogo inclusivas para a conservação ambiental.

Uma “política ambiental” é o conjunto de metas e instrumentos que visam a reduzir o impacto negativo da ação humana sobre o meio ambiente (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010, p. 163). Essa política não pode ser vista de forma isolada, mas como parte de uma política integrada, que considere também as condições sociais e econômicas, para o desenvolvimento sustentável no longo prazo (KAUFMANN-HAYOZ; GUTSCHER, 2001, p. 20).

Os instrumentos de política ambiental servem para internalizar as externalidades ambientais (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010, p. 163), direcionando as condutas sociais no sentido da obtenção e da preservação dos padrões de qualidade ambiental estabelecidos (GODECKE, 2010, p. 22). Costuma-se classificar os instrumentos de política ambiental em três grandes

grupos – comando e controle; econômicos; de comunicação – que serão sucintamente descritos a seguir, com base nos trabalhos de Lustosa, Cánepa e Young (2010) e de Moura (2016).

2.1. Comando e controle

Este primeiro grupo consiste no estabelecimento de padrões de qualidade ambiental – licenças, prescrições e proibições – que devem ser seguidos pelos agentes poluidores, bem como na definição das sanções correspondentes. Os padrões de qualidade ambiental podem referir-se a limites de desempenho, de emissão e de concentração de poluentes, ou ao uso de determinadas tecnologias de processo e especificações de produto. As licenças são usadas por órgãos de controle ambiental para autorizar (eventualmente, sob condicionantes) projetos com impacto ambiental tolerável. Por fim, o zoneamento é o ordenamento do território que indica áreas em que estão permitidas diferentes atividades econômicas, bem como aquelas que devem permanecer destinadas à proteção ambiental.

Os instrumentos de comando e controle podem ser eficazes no controle dos danos ambientais: são claros, previsíveis, passíveis de aplicação imediata e transmitem à sociedade uma mensagem de rigor na proteção ao meio ambiente. Por outro lado, podem ser injustos ao tratar igualmente poluidores desiguais no porte e na natureza da atividade. Ademais, desestimulam os agentes econômicos mais eficientes na redução da sua poluição a fazê-lo além dos níveis obrigatórios. Exigem um complexo processo de negociação na sua formulação, um estreito alinhamento entre os órgãos reguladores e policiais do governo e, no limite, capacidade de resistir às pressões dos agentes econômicos. Por sua natureza, os instrumentos de comando e controle, especialmente padrões e licenças, são usados preferencialmente para poluentes de “estoque”, como metais pesados, fixando limites para a sua acumulação no ambiente.

2.2. Instrumentos econômicos

Os instrumentos econômicos direcionam comportamentos em favor do meio ambiente, associando custos e benefícios às alternativas de ação. As espécies mais usuais de instrumentos econômicos são as taxas ambientais, a criação de mercados, os sistemas de depósito e reembolso e os subsídios. É interessante notar que alguns deles podem gerar benefícios aos agentes econômicos atingidos, como o pagamento por serviços ambientais e os incentivos financeiros. Mas podem também envolver custos, como taxas, ou realocar recursos existentes, como o ICMS ecológico e as compras públicas sustentáveis.

Os instrumentos econômicos apresentam muitas vantagens. Ao se instituir a cobrança por taxas ou certificados, desestimula-se a atividade poluente e, ao mesmo tempo, gera-se receita para investimentos em recuperação e conservação ambiental (efeito conhecido como “duplo dividendo”). Instrumentos econômicos são mais justos, porque permitem

tratar diferentemente os agentes econômicos conforme a sua capacidade de pagamento. São também mais eficientes, porque aqueles agentes com custos menores de redução da poluição são incentivados a reduzi-la ao máximo, ao passo em que aqueles que teriam um custo alto de redução podem comprar créditos dos primeiros – o resultado final é que a sociedade consegue uma maior redução da poluição a um custo mais baixo.

Entretanto, também há desvantagens. A concepção de instrumentos econômicos exige flexibilidade, porque benefícios relevantes economicamente para uma região ou circunstância podem não o ser para outras. A sua formulação é muito complexa, envolvendo a coordenação entre órgãos econômicas e ambientais do governo. A sua aprovação no Poder Legislativo pode esbarrar em resistências dos setores produtivos pagadores. A sua implementação exige grande maturidade institucional.

Quanto ao contexto de uso, os instrumentos econômicos são usados preferencialmente para evitar-se a depleção de recursos ou para poluentes “de fluxo” (que se degradam naturalmente). Idealmente, deve-se procurar um amplo envolvimento do mercado privado, estabelecendo a mediação entre o pagamento de usuários de um recurso (ou poluidores de um ecossistema) e o recebimento do dinheiro pelos protetores daquele ecossistema ou recurso. Na prática, porém, pode ser difícil desvincular os instrumentos econômicos do orçamento do governo.

2.3. Informação, comunicação e cooperação

São instrumentos que servem para conscientizar e informar agentes ou pacientes de ações com impactos ambientais, a fim de orientar suas escolhas e favorecer a cooperação para a solução de problemas ambientais. Entre esses instrumentos, estão os selos ambientais, a divulgação de empresas com boas práticas ambientais, os acordos de cooperação voluntários, as campanhas para o consumo consciente e a educação ambiental. Os acordos de cooperação voluntária evitam burocracia, tempo de implementação e custos, mas pode ser difícil atingir apenas com eles os padrões almejados de proteção ambiental. Os instrumentos de comunicação e informação, por sua vez, podem apresentar uma relação muito vantajosa de custo-benefício, especialmente quando se almeja pequenas mudanças nas escolhas socioeconômicas de um grande número de indivíduos de uma mesma região (a exemplo de orientações para coleta seletiva).

Naturalmente, como advertem Kaufmann-Hayoz e Gutscher (2001) a abordagem mais aconselhável não é tentar escolher “o” melhor instrumento para uma determinada situação. Como eles têm mecanismos de atuação diferentes, o objetivo do formulador de políticas ambientais deve se desenhar, em cada contexto e para cada objetivo almejado, o *mix* mais adequado de instrumentos, procurando complementaridades e evitando conflitos que desperdicem energia e recursos.

Conclui-se, com isso, a análise dos principais fatores que podem favorecer ou não o desenvolvimento regional sustentável. Esses fatores são resumidos na tabela a seguir, a fim de facilitar a análise do marco legal brasileiro sobre o tema, o que será feito na seção seguinte.

Tabela 1. Fatores para a sustentabilidade do desenvolvimento regional

Fatores	Crescimento econômico não sustentável	Desenvolvimento regional sustentável
Instituições políticas	Extrativas: concentram em uma elite o poder político, sem mecanismos de responsabilização e de controle.	Inclusivas: o equilíbrio entre a ordem estatal central e organizações representativas da pluralidade de interesses sociais evita rupturas ou a captura do poder por interesses particulares.
Instituições econômicas	Extrativas: regras definidas para o benefício da elite e a sua perpetuação no poder; incertezas sobre direitos de propriedade.	Inclusivas: previsibilidade das regras, direitos de propriedade, condições igualitárias para a população, incentivos aos investimentos em novas tecnologias e em competências para a competitividade.
Instrumentos de política ambiental	Regulação “defensiva” centrada em comando-e-controle uniforme leva à insuficiência das estruturas de fiscalização e produz incentivos à corrupção.	Equilíbrio com instrumentos econômicos, de cooperação e de informação; mercado privado de créditos ambientais; adaptabilidade dos padrões e limites às condições ambientais locais.
Governança dos bens comuns	“Tragédia dos comuns”; insuficiência dos direitos de propriedade (pública ou privada) para conservar os recursos para a comunidade no longo prazo.	Instituições cooperativas dirigidas pela comunidade beneficiária dos recursos: normas, limites, monitoramento e sanção para conservar o uso dos bens comuns no longo prazo.
Arquitetura de propriedade (modelos de negócio)	Extrativa: propósito de riqueza de curto prazo, desalinhamento de interesses dos acionistas e integrantes, inserção em redes mercadológicas de <i>commodities</i> .	Regenerativa: guiada por uma missão com sentido social e ambiental; participação dos integrantes locais na propriedade; responsabilidade ante os <i>stakeholders</i> ; inserção em redes mercadológicas diferenciadas.
Paradigmas técnico-econômicos	Do Capitalismo Industrial ao Capitalismo Informacional; produtividade radical do trabalho. Economia linear: extração-produção-descarte. Migração econômica: exaure os recursos naturais e desloca a produção.	Do Capitalismo Informacional ao Capitalismo Natural; produtividade radical dos recursos naturais. Economia circular: ciclo fechado de produção; energia renovável; ciclo de vida estendido; plataformas de compartilhamento de bens; conversão de produtos em serviços. Conservação dos atributos regionais.

Elaborada pelo autor.

3. ANÁLISE DO MARCO LEGAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Nesta seção, pretende-se examinar os principais instrumentos das políticas ambiental e de desenvolvimento regional brasileiras a fim de avaliar em que medida elas convergem para atingir o objetivo do desenvolvimento regional sustentável.

A Constituição de 1988 consagra a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental da República (art. 3º, III) e princípio da ordem econômico-financeira (art. 170, VIII). Não bastasse isso, assinala à União a competência exclusiva de elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX) e prevê organismos para elaborar e executar esses planos, bem como instrumentos institucionais, creditícios e fiscais (art. 43) para viabilizá-los.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) baliza hoje os planos regionais de desenvolvimento e a aplicação de todos os seus instrumentos financeiros e fiscais. A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047/2007, com o objetivo expresso de “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento” (art. 1º).

Entre os instrumentos da PNDR, destacam-se, por sua importância para as economias regionais, os fundos regionais (de financiamento do setor produtivo ou de desenvolvimento de infraestrutura), que beneficiam as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Juntos, esses fundos alocaram mais de R\$ 30 bilhões em operações contratadas no ano de 2016.³⁶ São dignos de nota, também, os incentivos tributários concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Juntos, esses incentivos totalizaram R\$ 8,8 bilhões entre 2011 e 2014.³⁷ Além disso, a política prevê a atuação do governo federal por meio de programas em escala mesorregional (art. 3º, II), a exemplos das “Rotas de Integração”, que fomentam arranjos produtivos locais (APL) nas cinco regiões do país e do programa Água Para Todos.

Por seu lado, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) encontra seu fundamento constitucional no art. 225 da Constituição Federal, que estabelece ao poder público obrigações como preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e proteger a fauna e a flora, vedando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

36 Ver <http://mi.gov.br/web/guest/fundos-e-incentivos-fiscais/publicacoes#mensal>

37 Ver <https://oglobo.globo.com/economia/incentivos-fiscais-somam-60-bi-em-quatro-anos-sem-resultados-esperados-20588855>

Na verdade, a Política Nacional de Meio Ambiente nasceu antes mesmo do texto constitucional, com a Lei nº 6.938/1981. A PNMA visa “à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, I) e “à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente” (art. 4º, VI) – consagrando, assim, o princípio do desenvolvimento sustentável. Pela primeira vez, são previstos, de forma integrada, os instrumentos de política ambiental a serem aplicados pelo poder público brasileiro (art. 9º):

- Instrumentos de comando-e-controle: como os padrões de qualidade ambiental (inciso I), o zoneamento ambiental (inciso II), a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento (incisos III e IV), a criação de espaços territoriais especialmente protegidos (inciso VI) e as penalidades disciplinares ou compensatórias (inciso IX).
- Instrumentos econômicos: os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental (inciso V) e instrumentos econômicos como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (inciso XIII, incluído pela Lei nº 11.284/2006).
- Instrumentos de comunicação, informação e coordenação: como o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (inciso VII), cadastros de atividades de defesa ambiental (inciso VIII) ou potencialmente poluidoras (inciso XII), relatórios de qualidade do meio ambiente e a garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente (incisos X e XI).

Mas a quem cabe aplicar esses instrumentos? Como “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, bem como “preservar as florestas, a fauna e a flora”, são competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, VI e VII, da Carta Magna), o legislador constituinte exigiu que lei complementar fixasse normas para a cooperação entre esses entes federativos, “tendo em vista **o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**” (Constituição Federal de 1988, art. 23, parágrafo único, grifo nosso).

Para a cooperação entre os entes federativos em matérias ambientais, essa exigência foi satisfeita com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 – a propósito, esse é até hoje o único tema de competência administrativa comum que já foi disciplinado por lei complementar, em obediência ao art. 23 da Constituição.

A Lei Complementar nº 140/2011 trouxe importantes avanços, amplamente reconhecidos, para a descentralização da gestão pública ambiental, inclusive com a valorização do papel da esfera municipal (ARAÚJO, 2015, p. 19). Entretanto, menos reconhecido é o avanço promovido pela lei ao realizar uma vinculação explícita entre a PNMA e a PNDR em prol do desenvolvimento regional sustentável, nos seus dispositivos transcritos a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...]

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

Art. 7º São ações administrativas da União: [...]

VII – promover **a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;** (grifo nosso)

Pode-se constatar, enfim, que está constitucionalmente estabelecida com suficiente clareza a incumbência do poder público de articular as políticas de desenvolvimento regional e de meio ambiente, em prol do desenvolvimento regional sustentável.

Mas quais foram os efeitos práticos desse mandato constitucional, nos marcos regulatórios que concretizam essas duas políticas e na sua operacionalização? Infelizmente, escassos. Pode-se constatar isso examinando a articulação entre as políticas do ângulo das normas regionais e das ambientais.

3.1. Sustentabilidade ambiental nas normas de desenvolvimento regional

Pelo ângulo das normas de desenvolvimento regional, o primeiro problema não é sequer de adequação, mas da inexistência de leis estruturantes – não obstante a proliferação (e complexidade) das normas que regulamentam os seus instrumentos econômicos específicos, sejam eles creditícios, tributários, fiscais ou cambiais.

Isso confere aos gestores públicos uma grande margem de flexibilidade para o atendimento de interesse regionais conjunturais com esses instrumentos, o que, decerto, oferece dividendos políticos imediatos. Entretanto, perde-se, com isso, a consistência de perspectiva no longo prazo que é precisamente, como visto na seção 2 deste artigo, um requisito central para a sustentabilidade ambiental.

A lacuna mais evidente é a das leis complementares que deveriam regular os demais incisos do art. 23 da Constituição Federal, tendo em vista, recorde-se sempre, “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Fazem falta leis que estabeleçam normas gerais para cooperação dos entes federativos em aspectos tão sensíveis para o desenvolvimento regional sustentável quanto o fomento da produção agropecuária (inciso VIII), a melhoria do saneamento básico (inciso IX) e o combate às causas da pobreza (inciso X). A falta dessas leis similares à LC nº 140 desfavorece a articulação do Sistema Nacional do Meio Ambiente com estruturas institucionais homólogas que cumprissem papéis complementares ao seu.

Por seu turno, a própria norma que institui a PNDR é sintomaticamente um decreto, o que a eximiu do processo de maturação política e de conciliação de posições no Congresso Nacional, tal como seria exigido para a edição de uma lei.

Examinando-se o conteúdo desse decreto, nota-se a presença de um único dispositivo sobre o aspecto ambiental do desenvolvimento: “As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, de sustentabilidade ambiental e de competitividade econômica” (art. 2º, II). Não há referências ao aspecto ambiental na tipologia de classificação das microrregiões potencialmente beneficiárias, nos instrumentos financeiros e fiscais nem no monitoramento e avaliação, o que pode tornar inócuo o referido artigo.

No Decreto nº 8.989/2017, que aprova a estrutura regimental ora vigente do Ministério da Integração, não há um departamento ambiental na Secretaria de Desenvolvimento Regional. No Departamento de Obras Estratégicas, prevê-se a elaboração de “planos ambientais”, mas é mencionada explicitamente apenas a recuperação de bacias hidrográficas. Não transparece nenhuma visão de difusão de inovações tecnológicas ou institucionais ligada ao aproveitamento econômico sustentável do capital natural, ou mesmo de valoração dos serviços ambientais que, se sacrificados, poderiam levar à perda de bem-estar das populações regionais.

Um avanço no âmbito dos instrumentos econômicos de desenvolvimento regional foi promovido por meio da Lei nº 12.793/2013, norma que altera a Lei nº 10.177/2001, que dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Em seu art. 3º, § 3º, prevê que os encargos financeiros podem ser reduzidos no caso de operações de crédito destinadas ao financiamento de projetos de conservação ambiental e de desenvolvimento de atividades sustentáveis. Como a medida não está inserida em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento regional sustentável, conjugada com outros instrumentos – como os de comunicação – a nova linha de financiamento ainda tem pouca expressão nas operações contratadas. A maior parte dos recursos ainda é contratada para a produção agropecuária convencional, em geral intensiva em consumo de recursos naturais, de baixo valor agregado e com baixo efeito multiplicador.

Em um estudo do Ipea, Roma *et al.* (2014, p. 206) afirmam que o potencial econômico da bio-prospecção não é levado em conta nas políticas regional, científica ou industrial. Isso explicaria, segundo os autores, o insucesso do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), em Manaus, no âmbito do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade (Probem). O programa não conseguiu promover o crescimento de empreendimentos baseados na biodiversidade da Amazônia, deixando subutilizada uma considerável estrutura de pesquisa. Os autores atribuem esse resultado à dificuldade de definição dos arranjos políticos e institucionais adequados, envolvendo os Ministérios do Meio Ambiente, da Indústria e Comércio e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

3.2. Desenvolvimento regional nas normas ambientais

Do ângulo das normas ambientais, algum desalinhamento com o propósito do desenvolvimento regional sustentável já se nota na Lei nº 6.938/1981, que instituiu a PNMA. Embora tenha declarado, de forma arrojada, visar a compatibilizar o equilíbrio ambiental com o desenvolvimento econômico e social, sente-se falta de uma perspectiva explicitamente regional para esse desenvolvimento e da presença de instrumentos mais conducentes à geração de renda em bases sustentáveis.

Uma perspectiva regional seria indispensável à PNMA porque, como lembra Haddad (2015), as áreas mais bem preservadas ambientalmente no Brasil são também aquelas mais carentes de desenvolvimento. Destarte, uma política ambiental que desconsidere a necessidade de geração de renda para a população dessas regiões parece fadada ao insucesso no longo prazo. Como defende Haddad (2015), governo, empresas e cidadãos parecem passar a incorporar questões ambientais na agenda apenas quando alcançam certo nível de prosperidade.³⁸

Quando se passa da PNMA aos diplomas legais que disciplinam matérias ambientais específicas constata-se, curiosamente, um problema inverso ao do marco regulatório do desenvolvimento regional: há um amplo arsenal de políticas ambientais no Brasil,³⁹ com abundância de princípios, diretrizes e objetivos, mas, relativamente, menos instrumentos de ação previstos e menos ainda efetivamente implementados (HADDAD, 2015, p. 25).

Foge aos propósitos deste trabalho fazer uma avaliação aprofundada dos instrumentos previstos por cada política específica. Em vez disso, serão abordadas algumas carências mais evidentes nos instrumentos mais relevantes para o desenvolvimento regional sustentável.

O primeiro desses instrumentos é o licenciamento ambiental, pela frequência com que é apontado como entrave ao desenvolvimento no Brasil. O licenciamento é o processo pelo qual o órgão ambiental competente autoriza ou nega a instalação, a ampliação, a alteração e a operação de empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidores e degradadores. Há diversos estudos que abordam com profundidade os numerosos fatores que tolhem a eficiência e a efetividade do licenciamento no Brasil e mais de uma dezena de projetos de lei sobre a matéria tramitando no Congresso. Para os propósitos desse estudo, porém, três gargalos de licenciamento importam em especial, entre aqueles diagnosticados por Hofmann (2015).

38 Na literatura econômica, o fenômeno é conhecido como “Curva Ambiental de Kuznets”: diversos indicadores de qualidade ambiental parecem voltar a subir a partir de um certo ponto de inflexão no aumento da renda *per capita*. O fenômeno tem sido consubstanciado por numerosas pesquisas recentes (veja-se, por exemplo, ÁVILA; DINIZ, 2015), ainda que elas apontem que ele não seja automático, mas dependente de certas condições favoráveis, como a existência de uma política ambiental.

39 São dignas de nota a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional de Saneamento Básico, a Política Nacional das Mudanças Climáticas, a Nova Lei Florestal, a Política Nacional de Biodiversidade e o Marco da Biodiversidade.

O primeiro obstáculo começa nos planos para o desenvolvimento regional, antes mesmo do início do processo de licenciamento. Normalmente, os planos para o desenvolvimento regional são elaborados sem considerar, com a profundidade devida, o aspecto ambiental. A consequência inevitável é o desperdício de tempo e de recursos. Além disso, a falta de uma avaliação integrada e preventiva da capacidade de suporte ambiental da região em que os empreendimentos serão instalados, no caso de impacto cumulativo ou sinérgico de múltiplos projetos, aumenta o risco de colapso na disponibilidade de recursos naturais ou de interrupção de serviços ambientais essenciais. No direito ambiental comparado, há ferramentas legislativas que poderiam resolver esse tipo de dificuldade. A doutrina internacional prevê, por exemplo, avaliações ambientais estratégicas, que poderiam ser realizadas na fase de concepção e de planejamento em programas de governo ou em grandes projetos de infraestrutura.

Outro gargalo é a falta de uma avaliação multicritério envolvendo os meios físico, biótico e socioeconômico e que leve em conta não apenas os impactos negativos dos projetos como, também, os positivos. As avaliações de impacto ambiental são feitas para cada “meio” separadamente e impactos negativos relevantes em um deles são julgados suficientes para rejeitar ou interromper todo o projeto, sem levar em conta que isso pode provocar danos desproporcionalmente maiores nos outros “meios”. Conviria ponderar criteriosamente, por exemplo, se os impactos socioeconômicos positivos que um projeto traria para uma região evitariam que a população local, premida pela falta de alternativas, pudesse provocar no longo prazo um estrago ambiental maior.⁴⁰

O último gargalo do licenciamento que mais afeta o desenvolvimento regional é a fragmentação das informações públicas sobre os territórios, o que leva os órgãos licenciadores a realizar pedidos de informação redundantes aos empreendedores e a estudos de impacto ambiental com maior investimento em diagnóstico do que em proposição de alternativas. O processo de licenciamento acaba herdando demandas de planejamento e gestão territorial que deveriam ter sido equacionadas nos instrumentos apropriados, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

O segundo dos instrumentos a considerar é precisamente o ZEE, que deveria, com justiça, ser reconhecido como o instrumento central para o desenvolvimento regional sustentável. O ZEE foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002. É definido como o instrumento de planejamento e ordenamento territorial apto a “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena

40 É o que ocorre hoje, por exemplo, no litoral sul da Bahia, região detentora de recordes mundiais de biodiversidade por hectare de floresta e dos maiores índices de desmatamento do Brasil entre 2015 e 2016 (INPE; SOS MATA ATLÂNTICA, 2017). Grande parte dele é “microdesmatamento” ou “desmatamento formiga”: cortes de 1 a 5 ha de floresta, invisíveis em imagens de satélite, feitos por proprietários sem fontes de renda sustentável, que vendem a madeira ilegalmente e usam a área desmatada para o plantio de mandioca e de banana, ou para pecuária extensiva (OCT, 2013).

manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas” (art. 3º), “garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2º).

A Nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012) obrigou os estados a concluir os seus zoneamentos ecológicos-econômicos até maio de 2017 (art. 13, § 2º). A maior parte deles⁴¹ concluiu e normatizou ZEEs ao menos de parte do seu território. Na prática, entretanto, há desafios para a implantação efetiva do instrumento. Embora a legislação preveja que o ZEE deva ser obrigatoriamente seguido por agentes públicos e privados, essa obrigação não vem sendo cumprida nem mesmo em políticas governamentais, como a da reforma agrária (MOURA, 2016, p. 123). O descumprimento dessas exigências não é seguido de nenhuma sanção aos gestores envolvidos.

A elaboração de um ZEE é um processo caro, demorado, que exige atualização permanente e mediação complexa entre agentes políticos e econômicos com interesses eventualmente conflitantes (MOURA, 2016). Nesse processo, é preciso frisar, como lembra Lima (2006, p. 233), que é da essência do ZEE identificar alternativas que fomentem as atividades econômicas adequadas às características socioambientais da região. Para isso, seria conveniente a realização de zoneamentos complementares em escala microrregional e local e que enfatizassem deliberadamente a identificação de vocações e a mobilização de forças produtivas – possivelmente, por meio de parcerias estratégicas que aportassem essas capacidades, como com instituições de ensino superior.⁴²

Outro meio de fortalecer o instrumento do zoneamento seria utilizá-lo como etapa para abreviar o processo de licenciamento ambiental. Uma possibilidade seria a concessão de licença prévia (LP) aos empreendimentos de porte e de natureza conformes às indicações do ZEE para a sua área de implantação. Parece possível fazê-lo sem contrariar o disposto no Decreto nº 99.724/1990, que regulamenta o licenciamento. Em seu art. 19, I, o Decreto prevê que “o poder público [...] expedirá a licença prévia (LP) na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo”. Considerando que o ZEE é também um plano de uso de solo, esses requisitos poderiam ser previstos nele de antemão, conforme as características ambientais da área e as alternativas de atividades econômicas comportadas.⁴³

41 Precisamente, 14 unidades da federação com ZEEs ao menos parcialmente normatizados até 21 de julho de 2017. Ver <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes%20ZEE%202017.pdf>

42 Um ZEE que aparentemente vem seguindo boas práticas é o do Distrito Federal: foi realizado na escala de 1:10.000 e contou com a participação da academia, do governo, do empresariado e da sociedade civil. A sua divisão em treze subzonas privilegiou a continuidade do serviço ambiental mais essencial na região – a água – nas zonas de diversificação produtiva e serviços ecossistêmicos orientadas pelas bacias hidrográficas, além de apontar oportunidades de geração de emprego e renda, inclusive para a indústria, nas zonas de dinamização produtiva com equidade. Os dados estão disponíveis em zee.df.gov.br.

43 Naturalmente, o zoneamento há também de articular-se com demais instrumentos de política ambiental como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e os Planos de Bacia (LIMA, 2006, p. 241), a fim de prever as áreas que devem ser resguardadas para o fornecimento dos serviços ambientais imprescindíveis à continuidade da economia e da vida da sociedade em geral.

Os instrumentos econômicos, por sua vez, ainda se encontram em um estágio incipiente no Brasil, apesar de apresentarem um alto potencial para o desenvolvimento regional sustentável (LUSTOSA, CÁNEPA, YOUNG, 2010). Seguindo-se o princípio do poluidor-pagador, as emissões poderiam ser cobradas mesmo abaixo dos padrões máximos, desde que se permitisse que os emissores negociassem entre si seus créditos excedentes. Ademais, em lugar da imposição de padrões máximos uniformes no território nacional, o preço das emissões poderia variar segundo a resiliência do local afetado. A combinação dessas medidas favoreceria, a um só tempo, o desenvolvimento socioeconômico e a maior preservação ambiental a um menor custo social.

Por outro lado, já começam a aparecer alguns precedentes importantes de instrumentos econômicos baseados nos princípios do usuário-pagador e do protetor recebedor (ROMA *et al.*, 2014). No primeiro caso, com a cobrança pelo uso da água, prevista na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). No segundo, pelo Pagamento de Serviços Ambientais (PSA). As iniciativas de PSA podem envolver biodiversidade, beleza cênica, carbono ou água – sendo esses dois últimos os mais frequentes no Brasil. Em geral, essas iniciativas partem de ONG, que coordenam a sensibilização de atores privados e governamentais e conectam os esses provedores de recursos financeiros com os protetores dos recursos naturais. A grande dificuldade é a demonstração prévia do valor adicionado e dos seus beneficiários. A disseminação mais ampla do instrumento de PSA exige, portanto, a disponibilidade de bases de dados abrangentes e confiáveis e a capacidade de usar as informações disponíveis para demonstrar valor (MOURA, 2016, p. 139).

Os instrumentos de informação, comunicação e coordenação no Brasil, de um modo geral, avançaram pouco. Os instrumentos de informação previstos na PNMA, como o Sistema de Informações do Meio Ambiente, ainda se acham em estado embrionário (MOURA, 2016). Desde as oficinas para a formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial, em 2003, já se constata que informações básicas sobre o território não estão centralizadas no governo (BRASIL, 2005). Passada uma década e meia, ainda é impossível para um empreendedor saber, com facilidade, quais são as vedações e os ativos ambientais relacionados a uma possível localização do seu projeto.⁴⁴

Concluindo, pode-se constatar que a política ambiental brasileira ainda é fortemente marcada pela predominância de instrumentos de comando-e-controle, como é amplamente reconhecido (LUSTOSA, CÁNEPA, YOUNG, 2010; ROMA *et al.*, 2014; HADDAD, 2015; MOURA, 2016). Isso acontece porque os principais instrumentos ambientais em vigor foram implantados em reação a um processo de industrialização fomentado pelo Estado, até os anos 1970, com base na premissa de que seria melhor uma “riqueza suja” do que uma

44 Houve algumas tentativas governamentais de centralizar dados territoriais, entre as quais se destaca a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde) – <http://www.inde.gov.br/> –, mas mesmo este repositório de dados não é de todo completo, atualizado e dotado de ferramentas para converter essa massa de dados em informação útil.

“pobreza limpa”. Esse modelo de política ambiental não é mais adequado aos propósitos do desenvolvimento regional sustentável na era do capitalismo natural. Mas não há uma receita única e universalmente válida para um novo modelo. Para reformular a política ambiental, o poder público deve contar com avaliações permanentes da eficácia dos seus instrumentos e com a capacidade de adaptar o estado da arte do conhecimento científico sobre o tema a cada contexto regional.

4. POTENCIAL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES) NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Parece vantajosa a existência de espaços institucionais locais para planejar e articular o desenvolvimento regional sustentável. Idealmente, esses espaços poderiam ser chamados de centros de desenvolvimento regional sustentável (CDRs) e deveriam possuir alguns atributos favoráveis para serem efetivos, segundo a revisão do estado da questão feita nas seções anteriores deste capítulo.

Do ponto de vista institucional, conviria que esses CDRs fossem vistos nas suas regiões como capazes de promover a coordenação dos interesses representados por diferentes grupos políticos, empresariais e da sociedade civil local locais. Ademais, tanto quanto possível, eles devem contar com vias de interação direta com as comunidades interessadas, em um processo *bottom-up* de fortalecimento das suas capacidades. Ao mesmo tempo, esses centros devem ser espaços com alguma credibilidade junto às instâncias estatais, de modo a influenciar os planos e normas que possam afetar aquela comunidade.

Além disso, do ponto de vista ambiental, esses CDRs devem ser capazes de acompanhar e avaliar *in loco* a realidade da região, evitando a miopia da “administração à distância”, como a chamou Jared Diamond. Essa avaliação deve ser perene – e não sujeita às oscilações políticas de um órgão de governo típico –, de modo a detectar, tempestivamente, alterações relevantes na renovação dos recursos naturais e na manutenção dos serviços ambientais essenciais ao bem-estar da comunidade local. Devem, ainda, ter a capacidade técnica de identificar as vocações e as vulnerabilidades ambientais da região e de realizar a sua respectiva valoração econômica junto à sociedade local, apontando direções promissoras para o desenvolvimento sustentável.

Por último, esses espaços devem ser vetores de disseminação de inovação não apenas técnica, mas também organizacional, dando assistência à criação de modelos de negócio “regenerativos”, ou com muitas externalidades socioambientais positivas.

Por preencherem todos esses requisitos, como candidatas lógicas a sediar esses CDRs estão instituições de ensino superior (IES), hoje espalhadas por todo o território nacional. Até o

presente, contudo, a sua participação formal nas políticas ambiental e de desenvolvimento regional tem sido modesta. Essa participação não está prevista em nenhuma das normas analisadas na seção anterior e a gestão dessas duas políticas é centralizada em órgãos de governo e implantada em sentido *top-down*.

Contudo, há experiências que sugerem que outra abordagem seria mais vantajosa. Em uma ampla revisão do estado da arte sobre o assunto, Sedlacek (2013) mostrou que as IES podem exercer funções de destaque em educação, pesquisa e mesmo governança para o desenvolvimento regional sustentável, além de facilitar e mediar o exercício dessas funções por outros atores sociais – na verdade, essa atuação já vem sendo deliberadamente estimulada por governos de nações altamente desenvolvidas.⁴⁵

O potencial educacional das IES para o desenvolvimento regional sustentável abrange o aprendizado tanto em âmbito individual – aumentando o capital humano disponível para a economia local – como social, sensibilizando a população e modificando os seus valores e normas sociais. O aprendizado social leva à disposição coletiva de aplicar o conhecimento de forma prática para resolver os problemas daquela comunidade. As IES podem facilitar o aprendizado social ao oferecer diferentes serviços – seminários, foros de discussão, cursos livres e outros –, congregando uma ampla variedade de públicos da comunidade em que estão inseridas, em uma atmosfera de diálogo.⁴⁶

Segundo Sedlacek (2013), graças à liberdade acadêmica, as IES podem explorar ideias para gerenciar *trade-offs* entre objetivos ambientais, econômicos e sociais. Destarte, precisam manter um delicado equilíbrio entre essa liberdade acadêmica, fundamental para o aprendizado social, e a orientação ao mercado. Ainda segundo a autora, isso pode ser favorecido por meio da segregação clara de responsabilidades na cooperação entre as IES e o empresariado e da inclusão de componentes de desenvolvimento sustentável nos currículos dos seus cursos.

Passando à função de pesquisa, constata-se que as IES podem gerar ou transferir conhecimento útil para as suas regiões. Há, ainda segundo Sedlacek (2013), comprovados efeitos multiplicadores de inovação e de produtividade em regiões onde há IES atuantes em pesquisa. Esses efeitos de natureza econômica podem ser produzidos de forma mais ou menos espontânea, como por meio de contatos informais e individuais dos pesquisadores com outras pessoas. Por outro lado, para que a atividade de pesquisa favoreça a sustentabilidade na sua região, seria exigido um grau maior de deliberação e de institucionalização. A autora defende uma estratégia para assegurar explicitamente a consideração do aspecto ambiental,

45 É interessante notar que, segundo a autora, a União Europeia também passou por uma fase de desalinhamento entre os objetivos de desenvolvimento regional, previstos na Estratégia de Lisboa (2000) em termos de crescimento econômico, e os de desenvolvimento sustentável, tratados na Estratégia de Gothemburg (2001) como abrangendo aspectos sociais e ambientais. Isso faz lembrar a atual situação das políticas regional e ambiental brasileiras, descrita na seção anterior – com a diferença de que a União Europeia está mais adiantada no processo de convergência.

46 Essas atividades de “ensino”, no Brasil, estão compreendidas na categoria “extensão”, que também abrange as atividades descritas mais à frente como “governança” – ver capítulo de Renato Gilioli sobre o tema, neste mesmo estudo.

estratégia que perpassasse todas as atividades de pesquisa, como projetos colaborativos, desenvolvimento de patentes, incubadoras, consultorias, etc.

Essa necessidade de uma política de pesquisa para o desenvolvimento sustentável é reafirmada pela economista da inovação e consultora Carlota Perez. Perez (2014) defende que o “paradigma técnico-econômico” informacional vigente apresenta muitas oportunidades de canalização em uma direção ambientalmente conservacionista e socialmente inclusiva. Os mercados, antes homogêneos, vêm dando lugar à “cauda longa” de inúmeros novos pequenos nichos abertos pelas redes digitais, o que gera oportunidades para novos entrantes em indústrias não baseadas em manufatura e até mesmo intangíveis. O antigo paradigma de produção em massa, baseado em matérias-primas e energia baratas, vem sendo substituído pela produção flexível, poupadora de material e de energia. Ademais, a integração internacional e a ascensão socioeconômica nos países em desenvolvimento ampliam a demanda sem que se faça uso da obsolescência programada, abrindo espaço para o surgimento de uma economia circular. Do ângulo do comportamento do consumidor, cresce a valorização de estilos de vida saudáveis e em integração com a natureza.

Essas e outras tendências viabilizadas ou difundidas pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs) convergem para a chance de um “crescimento verde” e socialmente benéfico, desde que induzidas por políticas de inovação na direção apropriada.⁴⁷ A oportunidade é especialmente importante, segundo Perez (2014), para os países em desenvolvimento, exatamente por estarem menos atrelados ao paradigma técnico-econômico anterior, podem queimar etapas (*leapfrog*) na assimilação e na criação autônoma de tecnologias apropriadas e redefinir o seu papel na nova divisão internacional da produção.

As inter-relações das regiões com contextos mais amplos levam à consideração do terceiro papel das IES descrito por Sedlacek (2013): a governança. A governança abrange as estruturas de relações institucionais externas da universidade com governos, empresas e sociedade. Segundo a autora, a inserção das IES em redes regionais, nacionais e internacionais tornam-nas agentes privilegiados para a governança ambiental. Por outro lado, como estão entranhadas na rede de *stakeholders* locais, as IES podem facilitar projetos de cooperação entre eles, o que fortalece o capital social – ou seja, as redes de confiança e de normas sociais – e, conseqüentemente, o caráter inclusivo das instituições.

Um catalisador do exercício dos três papéis – ensino, pesquisa e governança – para o desenvolvimento regional sustentável tem sido, segundo Sedlacek (2013), a associação das IES com os Regional Centres of Expertise on Education for Sustainable Development (RCEs). Os RCEs são redes de cooperação de IES locais/regionais com o governo, o empresariado regional, as instituições educacionais informais e as ONGs, para gerar e disseminar

47 Perez (2014) chega a alertar para o perigo de uma possível trajetória de “inovações retrógradas” que se aquelas que se utilizem das TICs para reforçar, por exemplo, a financeirização, a polarização econômica ou a indústria bélica.

conhecimento aplicável nas suas regiões sobre o desenvolvimento sustentável. Os RCEs foram propostos pela Universidade das Nações Unidas (UNU) em 2004 como uma estratégia para implantar a agenda da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014). Graças à sua inserção internacional, os RCEs não apenas disseminam conhecimento em nível regional, como compartilham soluções e boas práticas globalmente. O reconhecimento de um RCE pela UNU exige a atuação simultânea em quatro frentes: governança; colaboração; pesquisa e desenvolvimento; educação transformadora. Atualmente, há 156 RCEs reconhecidos em mais de cinquenta países do mundo, sendo três deles no Brasil, nos estados do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro.⁴⁸

O primeiro desses RCEs no Brasil foi implantado em Curitiba (PR), iniciado em 2007 com o nome de Centro Regional de Integração de Expertise para o Desenvolvimento Sustentável (Crie). O Crie é uma iniciativa conjunta da Universidade Federal do Paraná (UFPR), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), do Instituto Superior de Administração e Economia (Isae) e do Sistema Fiep-Sesi-Senai. Nos seus dez anos de atuação, a rede do Crie promoveu, em parcerias com outras instituições, diversos projetos bem-sucedidos, não apenas para a educação ambiental da comunidade em geral, mas mais especificamente para o setor produtivo.⁴⁹ Um deles, em parceria com a The Nature Conservancy (TNC), foi a realização de diagnósticos e a mobilização de indústrias na Bacia do Alto Iguaçu e Afluentes do Ribeira: a “Coalizão Cidades pela Água”, para o uso racional da água e a preservação de mananciais que abastecem a cidade de Curitiba.⁵⁰ Outro foi a “Bússola da Sustentabilidade”, ferramenta *online* de diagnóstico personalizado e gratuito das estratégias e das atividades das empresas consultantes, sob os aspectos social, ambiental, econômico, cultural e geográfico da sustentabilidade, tendo em vista a melhoria da dinâmica empresarial e o estímulo à competitividade.⁵¹ Por fim, a construção da sede do Núcleo Senai de Sustentabilidade, laboratório demonstrativo de técnicas de construção e energia sustentáveis, foi premiada com o RCE Awards em 2014, na categoria de mobilização de inovações locais.⁵²

A contribuição das IES para o desenvolvimento regional sustentável, no Brasil, não está restrita aos RCEs. Cresce o número de projetos bem-sucedidos com esse propósito, alguns deles mencionados em outros capítulos deste estudo, como os resultantes das iniciativas do Centro Tecnológico para o Setor de Madeira e Móveis – Itália (Cosmob) no Pará. Entretanto, ainda são projetos isolados. Para realizar plenamente o potencial dessa contribuição em todo o país, urge que essas experiências sejam reconhecidas e estimuladas por uma autêntica política de Estado.

48 Ver <<http://www.rcenetwork.org>>. Acesso em: 11 ago. 2017

49 Ver <<https://www.cbd.int/cepa/cepaair/2016/presentations/unu-rce-crie.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

50 Ver <http://fundosdeagua.org/sites/default/files/documentos_publicaciones/futuro-com-disponibilidade-de-agua-depender-de-cada-um.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

51 Ver <<http://www.bussoladasustentabilidade.org.br>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

52 Ver <<http://www.tecverde.com.br/2014/11/12/predio-construido-pela-tecverde-e-premiado-no-rce-awards/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

5. CONCLUSÕES

A política e os programas de desenvolvimento regional, no Brasil, não têm levado em conta aspectos socioambientais, que não só garantiriam sua sustentabilidade no longo prazo, mas abririam também oportunidades de negócios. Esses aspectos mereceriam tratamento mais detalhado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que deveria estabelecer diretrizes para considerá-los na priorização de microrregiões e no conteúdo mínimo dos planos de desenvolvimento. Os instrumentos econômicos dessa política, em especial, precisam estar mais bem coordenados com instrumentos de política ambiental – especialmente de comunicação e de cooperação – para que as novas linhas de financiamento de projetos sustentáveis possam alcançar o seu potencial.

Por seu lado, a política ambiental brasileira precisa ser mais permeável às diferenças regionais e não descuidar da necessidade de oferecer alternativas para uma vida digna às populações das regiões mais economicamente deprimidas. Conviria, para isso, aperfeiçoar instrumentos de comando e controle cruciais, como o zoneamento econômico-ecológico e o licenciamento, além de ampliar a adoção de instrumentos econômicos, de informação e de cooperação (em especial com a participação do setor privado e da sociedade civil).

Constata-se ainda que, apesar dos seus desalinhamentos, as políticas ambiental e de desenvolvimento regional compartilham ao menos um problema comum: um sentido geral de implementação *top-down*, o que não favorece o caráter inclusivo das instituições políticas, econômicas e de governança dos bens comuns. Esse viés poderia ser revertido, ao menos em parte, pela abertura de um espaço formal de atuação às instituições de ensino superior, que poderiam fortalecer o aprendizado social dos atores regionais e facilitar a cooperação entre eles em torno de projetos viáveis que aproveitassem as vocações regionais na era do “capitalismo natural”.

Seria vantajoso também aperfeiçoar outros marcos normativos que, ainda que não diretamente relacionados ao desenvolvimento regional, abrissem o caminho para os diversos negócios inovadores de impacto socioambiental positivo que poderiam resultar do engajamento das instituições de ensino e pesquisa. Seria útil rever desde os marcos regulatórios que podem afetar os mecanismos de financiamento desses negócios até a legislação societária, para conferir maior flexibilidade à constituição de organizações com múltiplas configurações, com ou sem fins lucrativos, com ou sem distribuição de dividendos, etc.⁵³

Entretanto, é preciso ir além dessas constatações. De nada adiantarão leis para estimular a atuação das instituições de ensino superior em prol da sustentabilidade, se essas leis não estiverem enraizadas nas condições sociais adequadas para que frutifiquem. Como demonstrou

53 No Brasil, trabalhos nesse sentido vêm sendo desenvolvidos por redes de organizações como a Força Tarefa das Finanças Sociais, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife).

Roger Scruton (2016), uma das lições aprendidas nas disputas ambientais das últimas décadas é que o conhecimento científico nem sempre é capaz de pôr termo às divergências sociais, ainda quando pareça assentado em fatos bem estabelecidos. Por outro lado, leis são armas ambivalentes: tanto podem reconhecer e facilitar o poder de autogoverno de uma população como tolhê-lo.

Como mostrou Scruton (2016), a luta pela conservação do ambiente e pela melhoria das condições de vida de uma comunidade nascem, no fundo, da mesma raiz: do amor ao lar, da *oikophilia*, e é aí que encontram a sua mais poderosa motivação comum. A superação do desafio do desenvolvimento regional sustentável exigirá mais um senso de pertencimento das famílias à sua região do que uma militância por causas abstratas, mais liderança social do que intervenção estatal e mais cooperação cívica do que leis e decretos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARAÚJO, Suely. Meio Ambiente e Constituição Federal. In: BRASIL. **Legislação Brasileira sobre Meio Ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

ÁVILA, Ednilson Sebastião de; DINIZ, Eliezer Martins. Evidências sobre a curva ambiental de Kuznets e convergência das emissões. In: **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.45, n.1, jan./mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100097. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Territorial. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial – Brasília, 13-14 nov. 2003. Brasília, 2005.

DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem os fracassos ou o sucesso. 5ª ed. São Paulo: Record, 2007.

GODECKE, Marcos Vinicius. **Estudo das alternativas de valorização econômica para a sustentabilidade da gestão de resíduos urbanos no Brasil**. Dissertação, Mestrado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Faculdade de Economia, UFRGS, Porto Alegre, RS, 2010.

HADDAD, Paulo Roberto. **Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015.

HAWKEN, P.; LOVINS, A.; LOVINS, L. H. **Capitalismo natural**: criando a próxima revolução industrial. São Paulo: Cultrix, 2000.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann. Acesso em: 21 jul. 2017.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Aeroespaciais; SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica – Período 2015-2016**. São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.sosma.org.br/link/Atlas_Mata_Atlantica_2015-2016_relatorio_tecnico_2017.pdf. Acesso em: 21 jul. 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais**. v. 2. Brasília, 2010.

KAUFMANN-HAYOZ, Ruth; GUTSCHER, Heinz (Hrsg.). **Changing Things – Moving People: Strategies for Promoting Sustainable Development at the Local Level**. Basel/Boston/Berlin: Birkhauser, 2001.

KELLY, Marjorie. **Capitalismo alternativo e o futuro dos negócios: construindo uma economia que funcione para todos**. São Paulo: Cultrix, 2016.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico à luz dos direitos socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÂNEPA, Eugenio; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política Ambiental. In: MAY, Peter. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAY, Peter. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

OCT – Organização de Conservação da Terra. **REFORESTATION GROUPED PROJECT AT PRATIGI ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA**. Version 1.0 Date of Issue 06 – January – 2013. Disponível em: <http://www.vcsprojectdatabase.org/services/publicView-Services/downloadDocumentById/15419>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de Destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista – 1786-1888**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PEREZ, Carlota. **A Green and Socially Equitable Direction for the ICT Paradigm**. London/Tallinn: London School of Economics and Political Science (LSE)/Tallinn University of Technology: 2014. Disponível em: http://dev1.carlotaperez.org/downloads/pubs/PEREZ_Globelics_WP2014-01_FREEMAN_Lecture.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

ROMA, Júlio César et al. Uma Análise da Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade no Brasil. In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. In: IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos seus impactos regionais**. Brasília, 2014, v.2.

SCRUTON, Roger. **Filosofia Verde: como pensar seriamente o planeta**. São Paulo: É Realizações, 2016.

SEDLACEK, Sabine. The Role of Universities in Fostering Sustainable Development at the Regional Level. **Journal of Cleaner Production**, v. 48, p. 74-84, jun. 2013. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652613000346>. Acesso em: 26 jun. 2017.

VEIGA, José Eli da. **Meio Ambiente & Desenvolvimento**. 2ª ed. São Paulo: Senac, 2008.

WORLD BANK. **Poverty and the Environment: Understanding Linkages at the Household Level**. Washington, DC, 2008.

CAPÍTULO 6

MODELO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CIÊNCIA E TECNOLOGIA

INTRODUÇÃO

A apresentação que se segue corresponde à transcrição, já com os ajustes de redação pertinentes e a revisão textual, da palestra ministrada pelo professor Paulo Haddad,⁵⁴ em 30 de junho de 2016, na sala de reuniões do Espaço Cultural da Câmara dos Deputados, no período matutino. Foi a Reunião nº 744/2016 da Casa, tendo sido organizada pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), como parte das atividades desenvolvidas no âmbito do estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Relator: Sr. Deputado Vitor Lippi).

O original da transcrição consta das notas taquigráficas oficiais da Câmara dos Deputados feitas por ocasião da referida reunião. O texto que se segue apresenta fragmentos das palavras iniciais e finais do Sr. Deputado Vitor Lippi, para oferecer a contextualização necessária ao leitor, e o teor completo das palavras proferidas pelo palestrante. O título deste capítulo corresponde ao mesmo nome dado à reunião ocorrida no dia 30 de junho de 2016, que contou, além da presença do professor Paulo Haddad, com representantes de várias instituições que participaram dos debates relativos ao estudo mencionado. Por sua vez, o título subsequente corresponde à palestra em si. Seguem também os *slides* do palestrante, os quais foram o material de referência usado na apresentação. Nos ajustes de redação, o prof. Paulo Haddad preferiu manter o tom informal da exposição realizada em torno de uma mesa e sugeriu que uma exposição tecnicamente mais rigorosa das ideias apresentadas

54 Paulo Roberto Haddad é economista e professor. Foi ministro da Fazenda durante a gestão Itamar Franco na Presidência da República.

pode ser encontrada no seu livro *Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável* (HADDAD, 2015a, cap. 3 e 4).

O SR. PRESIDENTE (Deputado Vitor Lippi) – [...] nosso ministro Paulo Haddad vai fazer uma apresentação para a gente, [...] [sendo que] o contexto do nosso trabalho, na verdade é fortalecer as universidades brasileiras, os *campi* universitários. Hoje nós temos 1300 *campi* universitários no país: 900 públicos e 400 Ifets [Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia], com 150 mil professores, 90% com mestrado, 70% com doutorado. [Esta] é uma das forças, vamos dizer, de capital do conhecimento intelectual [que está] entre as mais fortes do mundo. E o nosso objetivo com essa proposta e com essa construção institucional, com essa articulação institucional é fazer propostas para cada uma dessas unidades, que têm o principal conhecimento das microrregiões brasileiras, possam abrigar o conceito de se transformarem em centros de planejamento e desenvolvimento regional.

Nós acreditamos que isso é possível, [que é viável] melhorar as coisas hoje, melhorar a gestão, melhorar a qualidade do que está sendo feito, por meio do conhecimento. E nós estamos absolutamente convictos de que utilizar ainda melhor essas potencialidades das instituições de ensino superior [IES] no Brasil seria absolutamente estratégico, para que a gente possa transformar esse conhecimento em riqueza. Efetivamente fortalecer as economias microrregionais, as economias locais. Então, o nosso objetivo é através dessas [cerca de] trinta instituições [referência às instituições que participaram dos debates conduzidos no âmbito do estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades”, conduzido pelo Cedes sob a Relatoria do Sr. Deputado Vitor Lippi], entre as mais renomadas do Brasil, com a coordenação do nosso Centro de Estudos [e Debates Estratégicos (Cedes)], é ouvir a experiência de todos, das universidades, das instituições, dos institutos, e propor como articular isso como proposta de política pública, uma política de Estado, na qual nós pudéssemos ver o que seria necessário para que esses *campi* universitários, desde que territorializados, cada um com dois, três, cinco municípios pudessem se transformar, efetivamente, em centros de planejamento e de desenvolvimento regional.

O planejamento é algo absolutamente estratégico e a universidade tem não apenas o conhecimento, [mas também] a pesquisa, os melhores jovens – e mais bem preparados jovens deste país – e ainda tem algo fundamental para que o planejamento, Professor Haddad, possa ser efetivado: é a perenidade, algo que ninguém tem, numa democracia, onde os governos são sempre, vamos dizer assim, naturalmente no processo democrático, trocados. Trocam[-se] as pessoas e a gente acaba perdendo. Pela experiência que a gente tem, grande parte, se não quase todas as políticas públicas desenvolvidas [acabam se perdendo].

Então, a gente acredita que essa articulação microrregional, essa articulação local, feita pelas universidades, com a participação efetiva dos professores e alunos, fazendo uma importante

análise dos geradores de riqueza, das atividades produtivas, dos setores produtivos locais, poderá apresentar, além de articular com as lideranças locais, soluções locais, para melhorar a produtividade, a competitividade, como incorporação tecnológica, a transferência do conhecimento, o fortalecimento do associativismo, do ambiente de negócios, do empreendedorismo local, da melhor qualificação vocacionada, a oportunidade das potencialidades, e ainda algo que nós acreditamos, assim como o nosso deputado Ariosto Holanda, outra questão fundamental: [...] desenvolver bons projetos viáveis, [o] que também é uma grande necessidade do Brasil.

Nós temos hoje dificuldade, até pela extensão territorial do país e a complexidade geográfica do Brasil, em ter estruturas de planejamento regional. Na verdade, elas quase são inexistentes. Portanto, se nós tivermos os nossos *campi* universitários articulando um planejamento para o fortalecimento da economia regional, melhorando a competitividade local, sem sombra de dúvida, nós iremos melhorar a sustentabilidade, melhorar a competitividade, gerar mais empregos, enfim, e criar todo um círculo [virtuoso] de [...] desenvolvimento sustentável. [...]

Então, eu gostaria de começar rapidamente, passando a palavra ao nosso ministro Paulo Haddad. Quero dizer, mais uma vez, Sr. Ministro, que é uma honra tê-lo aqui conosco.

O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O SR. PAULO ROBERTO HADDAD – É com muita satisfação que eu participo desta reunião do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, particularmente porque vou lidar com um assunto de que eu gosto de falar.

Em primeiro lugar, [digo] o seguinte: eu gostaria de destacar qual a minha relação profissional com o tema. Em 1962, nós est[ávamos] na Faculdade de Ciências Econômicas de Minas Gerais e um dos líderes estudantis da época era o Betinho. E quando a gente tinha que discutir altos temas, o Betinho [Herbert José de Sousa (1935-1997), conhecido sociólogo] era sempre inovador nas propostas dele. Então ele colocou na mesa o tema da universidade e a realidade regional. E, desde essa época, nós começamos a ver a questão da inserção das instituições universitárias com os problemas sociais, econômicos, ambientais da região em que ela se insere.

Então, duas categorias eram muito analisadas: a alienação da universidade, em que o programa de pesquisas, de ensino, de extensão muitas vezes não tinha nada a ver com onde ela estava, com a geografia econômica e social da região; e a segunda era a busca de propostas para fazer essa integração.

Na verdade, essa foi uma visão de futuro que o Betinho teve, inclusive chegamos a fazer uma revista especial do DCE chamada “A Universidade e a Realidade Brasileira”, em que

ele previa uma coisa que, na época, era praticamente inviável. Por quê? O sistema público de universidades federais tinha em torno de 100 mil alunos. O sistema privado de ensino superior praticamente não existia. Falava-se na Mackenzie, na PUC, uma ou outra unidade regional, mas não havia uma escala suficiente para ensinar, pesquisar e fazer a extensão, quer dizer, era uma proposta para o futuro.

De lá pra cá, nós percebemos claramente que houve um grande progresso nesse tema no país. Eu participei de um projeto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que se chama “Educação Superior e Regiões” (OECD, 2007). Esse projeto escolheu catorze regiões em doze países e estudou como as universidades, as instituições de ensino superior, posicionavam-se ante a realidade regional.

No caso brasileiro, foram escolhidas as universidades [federais] de Londrina e de Maringá. Eu participei da comissão. Nós fomos lá e procuramos indagar das lideranças empresariais, dos movimentos sociais e das universidades como se dava esse processo de integração. Depois de comparar os 14 estudos de caso – Finlândia, Dinamarca, Texas, Londrina etc. –, para mim ficou claro que houve um grande progresso nessa área. De onde vieram os fatores indutores desse progresso? Vieram de quatro movimentos.

Em primeiro lugar, no campo teórico, nós fomos absorvendo as novas teorias de desenvolvimento nacional e regional em que o papel da informação e do conhecimento aparece com destaques. Nas primeiras teorias de crescimento econômico, principalmente a de Robert Solow,⁵⁵ colocavam-se recursos naturais, mão de obra e capital físico na função de produção.

Ao se estudar se esses três fatores eram suficientes para promover o crescimento econômico, chegava-se à conclusão de que havia um componente adicional, que não estava nos três fatores – e que chamaram de progresso tecnológico. Só começaram a entender o desenvolvimento dos Estados Unidos, da França, da Europa em geral, quando incorporaram nas funções de produção o progresso tecnológico.

De 1950 para cá, cada vez mais, as teorias de desenvolvimento dão um peso maior para os capitais intangíveis – ou seja, capital institucional, informação e conhecimento, capital humano, capital intelectual, etc. O investimento em infraestrutura física é uma condição necessária, mas não é suficiente. Sem energia, sem logística, uma região não se desenvolve, mas isso, por si só, não é capaz de trazer o desenvolvimento. Isso pesou, porque as empresas, principalmente pós-globalização no Brasil, começaram a perceber que, para serem competitivas, tinham que ter progresso tecnológico.

Então, surge uma interação com as instituições universitárias. De que forma? Na diversificação dos cursos, na flexibilização da criação das fundações universitárias, para dar mais flexibilidade de contratação e de apoio, e na expansão do sistema privado.

55 Robert M. Solow (1924), economista neoclássico estadunidense e referência na área de economia do desenvolvimento. Foi premiado com o Nobel de Economia em 1987.

O setor privado tinha muita rapidez em gerar alternativas quando se diversificavam o mercado de trabalho e, internamente, o sistema universitário.

Esse é o primeiro movimento, quer dizer, essa integração se deu por uma modificação estrutural no conceito de o que faz o desenvolvimento. Então, houve uma valorização da pesquisa, da informação, do conhecimento. A partir daí, começa-se um processo de integração.

O segundo fator importante está ligado à diversificação da própria economia brasileira. Quando nós passamos do modelo primário-exportador para o modelo de industrialização e, em seguida, para o de globalização, as especificações profissionais foram se diferenciando.

Eu lembro que, quando eu tive que escolher a minha profissão, era [em] 1958, as profissões dominantes eram: médico, engenheiro e advogado. Eu decidi estudar economia. Por que eu fui estudar economia? Eu já estava preparado para fazer Direito. Foi elaborado, em Belo Horizonte, o Plano Diretor da Capital. Quem ganhou a licitação para fazer o Plano Diretor foi uma empresa de São Paulo chamada SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), ligada ao Movimento Economia e Humanismo do Padre Lebet.⁵⁶ Então, o Padre Lebet foi a Belo Horizonte, e eu era estagiário dele. Ele falou: “Não, não, há umas coisas novas por aí. Esquece essas três profissões e vai estudar economia”. Foi um fator ocasional.

Eu lembro que, quando eu tive que falar para o meu pai que eu ia estudar economia, eu pensei: “O que eu vou falar com ele? Isso vai ser uma frustração danada”. Aí eu lembrei que ele era eleitor de José Maria Alkmin [1901-1974] que, naquela época, era ministro da Fazenda [1956-1958]. Então, eu falei: pai, eu vou estudar economia. Ele falou: “O que faz o economista?” Eu também não sabia (risos), mas eu falei: “Dá para ser ministro da Fazenda um dia, igual o Alkmin”. (Risos)

Essa diversificação e diferenciação da economia brasileira provocou um processo muito intenso de demanda, de pressão dos mercados de trabalho sobre a universidade. Então, é outro elo de integração. A universidade hoje – particularmente, com a existência das fundações públicas e da universidade e com o setor privado tão presente – tem mais flexibilidade quando surge um problema novo, por exemplo: capacitar os gestores para o sistema do SUS [Sistema Único de Saúde] ou, com a crise hídrica, formar pessoal especializado em recursos hídricos. Ela responde com muita rapidez. Esse é o segundo braço da integração.

O terceiro braço da integração são as políticas públicas, na medida em que se tem uma política industrial, uma política para o agronegócio, onde se tem recursos, instituições, programas e projetos que, de alguma forma, vão esbarrar na universidade em busca de alternativas tecnológicas, de informação e de conhecimento.

⁵⁶ Louis-Joseph Lebet (1897-1966), economista e dominicano francês, fundou o centro de pesquisas e ação econômica *Économie et Humanisme* em 1941 (que deixou de existir em 2007). Desde os anos 1940, um de seus principais interesses era buscar explicações para o subdesenvolvimento do chamado Terceiro Mundo.

O quarto movimento está ligado à própria globalização do processo de ensino e formação. Programas como o Ciência Sem Fronteiras [programa do governo federal brasileiro criado em 2011], a ida de pós-graduados, bolsa-sanduíche, tudo isso globalizou muito as nossas instituições de ensino.

Então, quando eu me reuni com a Comissão da OCDE para fazer uma avaliação do caso brasileiro, para mim ficou claro o seguinte: entre o nosso sonho de 1962 e a realidade atual, houve um grande progresso nesse tema da integração da universidade com a realidade da região em que ela se liga. Por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), quando distribui bolsas, financia projetos de pesquisa, tem na consciência de seus dirigentes [...] esse tema.

Eu lembro que eu trabalhei com o primo do deputado Ariosto Holanda, o economista Nilson Holanda, num projeto [...] sobre ciência e tecnologia para o Nordeste. Isso não quer dizer que nós temos que ficar satisfeitos, mas temos que ficar menos insatisfeitos. Bom, essa é a minha reflexão inicial.

Então, o que eu vou fazer aqui? Eu vou pegar o tema do desenvolvimento regional e vou trabalhar casos, experiências que eu vivi, de algum momento em que se está na mesa da discussão e se fala: “Isso tem que cair na universidade, é um problema de ciência e tecnologia, um problema de inovação. Então, vamos lá”. A geração de demanda foi criada pelo processo de desenvolvimento regional.

Outro ponto importante é que, desde o governo [Ernesto] Geisel [1974-1979], desde o começo dos anos [19]80, nós não temos dado importância, na administração pública federal e estadual, ao problema do planejamento de médio e [de] longo prazo. Foram elaborados muitos projetos, muitos programas, muitos planos, mas isso é o “Capítulo 1” do processo. Não se pode parar e dizer: “O que fazer?” Mas tem que se saber como fazer e fazer experiência.

Quando eu era Secretário de Planejamento [do Estado] de Minas Gerais [1979-1982] e fui coordenar o Plano de Desenvolvimento Social e Econômico do Estado, eu comecei do capítulo final. O que é possível fazer? O que é preciso modificar para que seja feito? E, então, vim para o Capítulo 1: “O que fazer”.

Ou seja, se não se incorporam as condicionalidades, as restrições do processo e não se veem aquelas que se aceitam e as que têm que se mudar, nunca se vai conseguir fazer nada no médio e [no] longo prazos.

Existe, então, uma questão, que é a seguinte: qual é a ideologia dos planos de ajuste fiscal? Esses planos, que já vêm nessa sequência, partem do seguinte princípio: se se fizer o ajuste fiscal, vai-se criar um ambiente de confiança e levantar a expectativa dos empresários e consumidores, que vão investir, que vão consumir, que vão inovar etc. Isso se chama Modelo de Austeridade Fiscal Expansionista. Foi concebido numa universidade de Milão,

na Escola de Finanças Públicas, por Luigi Einaudi,⁵⁷ depois foi crescendo, penetrando e hoje se tem essa ideia de que o crescimento se faz depois que se equilibra o setor público, depois que se faz o ajuste fiscal.

Isso é um perigo danado, pelo seguinte: quando nós fazemos a divisão entre curto prazo, médio prazo e longo prazo, concebemos um tempo analítico. Como a realidade social e econômica é muito complexa, nós lidamos como se estivéssemos em um laboratório. Eu vou examinar um assunto supondo que a população vai manter o padrão de crescimento, que a distribuição de renda não vai ser alterada, que o progresso tecnológico se manterá. No curto prazo, no meu laboratório, eu testo se as finanças públicas mudarem o que acontece. Mas isso é analítico, é para se raciocinar, é para se simular em um laboratório; as coisas não funcionam assim [tal como na realidade].

Por exemplo, um dos problemas principais do Brasil é a desigualdade social. Há o livro do Thomas Piketty,⁵⁸ que estuda a desigualdade no capitalismo. Lá ele fala que gostaria de estudar melhor a situação do Brasil, mas que a situação do Brasil não poderia ser estudada, porque ele estava usando informações do Imposto de Renda de vários países, onde, além da distribuição de renda, tem-se a distribuição da riqueza, do patrimônio. Acontece que, no Brasil, as estatísticas que ele tinha eram ligadas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que dá uma informação melhor sobre as estatísticas da remuneração do trabalho. Então, com o capital financeiro, a renda nacional em formato de salários, lucros, juros e aluguéis, ele captaria bem se houve desigualdade funcional no mercado de renda e de trabalho e transferência, mas não conseguiria medir a riqueza financeira.

No ano passado, a Receita Federal disponibilizou as informações sobre o imposto de renda para pesquisa. O Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) elaborou uma série de pesquisas e constatou – comparando com os casos que o Piketty estudou – que o Brasil era o país que tinha a maior desigualdade de renda do mundo, naquele conjunto dos casos.

Faz-se uma política de curto prazo em que juros vão a 14,5%, o desemprego aumenta e os serviços públicos diminuem em quantidade e qualidade. Então, o que acontece com a distribuição de renda? Amplia-se. Se uma pessoa que tem R\$ 1 milhão acumulados vai ao Tesouro Direto e ganha 145 mil reais por ano, que, divididos por 12, dão 10 mil de renda líquida adicional, sem fazer nada; que empresário, com esse capital, vai arriscar fazer essa aplicação em uma economia recessiva? Então, o que era uma política de curto prazo tem uma ligação muito forte com uma questão de médio e [de] longo prazo, que é a desigualdade social.

57 Luigi Einaudi (1874-1961), economista liberal italiano, foi presidente do Banco Central italiano (1945-1948), ministro das Finanças e vice-primeiro-ministro (1947-1948) e presidente da República (1948-1955) de seu país. Foi professor, entre outras instituições de ensino superior, da Universidade Comercial Luigi Bocconi (Milão).

58 Thomas Piketty (1971), economista francês e autor de *O capital no século XXI* (2013).

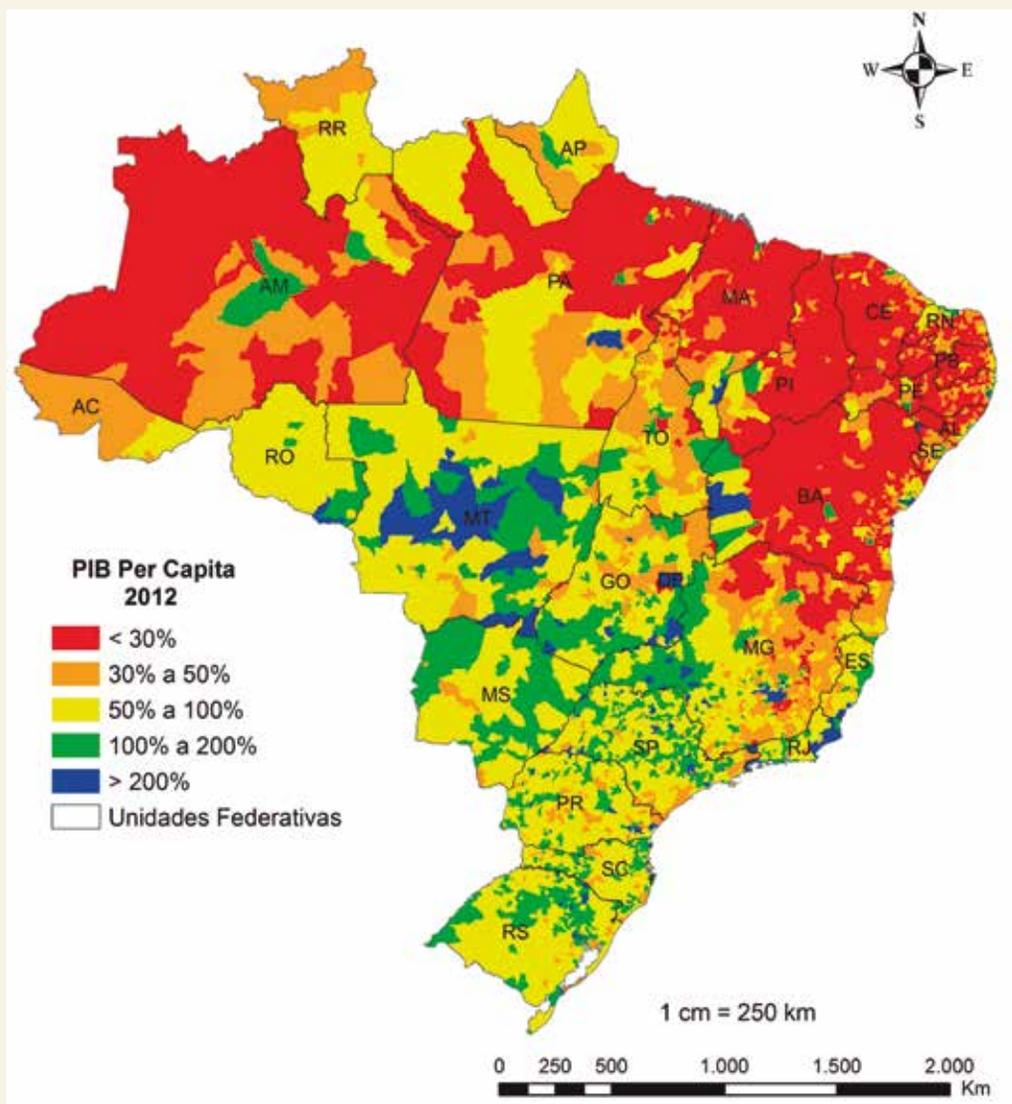
Então, nesse sentido, o que acontece? Quando se tem que fazer o corte da despesa pública, realiza-se uma ação *ad hoc*, quer dizer, em [setores] que há menos “vocalidade” política, em que menos vai se gritar e em que será mais fácil cortar. Corta-se sem que se tenha uma teoria, uma visão, uma ideologia sobre o papel do Estado na economia. Se as políticas sociais compensatórias que nasceram da Constituição de 1988 nasceram com uma demanda histórica para diminuir a desigualdade social do país, vai cortá-las? Como o desequilíbrio regional é uma questão fundamental, vai mexer no Finor [Fundo de Investimentos do Nordeste, criado pelo Decreto-Lei nº 1.374, de 12 de dezembro de 1974 e reformulado pela Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991] e nivelar a taxa de juros do Nordeste com a do mercado financeiro? Tudo isso, então, mostra que a falta de integração entre as políticas de curto, médio e longo prazo pode ser o fator de criação de tensões políticas e econômicas no país.

Essa é uma questão muito importante – e podemos discuti-la depois. Por exemplo, Roberto Campos,⁵⁹ quando foi ministro, encontrou, para a época, a inflação muito alta. Estava 86% ao ano. Elaborou o Paeg (Programa de Ação Econômica do Governo) [nov. 1964-mar. 1967], que é um plano de curto prazo, mas fez também um plano decenal de desenvolvimento e articulou os dois programas. Então foi aí que nasceu o novo sistema tributário, o sistema financeiro de habitação e o sistema de incentivos fiscais, ou seja, ele dá conotação para a política de curto prazo a partir de uma visão de médio e longo prazo.

O capitalismo brasileiro, queiramos ou não – aí eu já vou colocar a primeira transparência –, procurou resolver um problema antigo que vamos discutir agora.

59 Roberto de Oliveira Campos (1917-2000), economista liberal e diplomata, foi presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, 1958-1959) e ministro do Planejamento (1964-1967), além de ter sido deputado federal e senador.

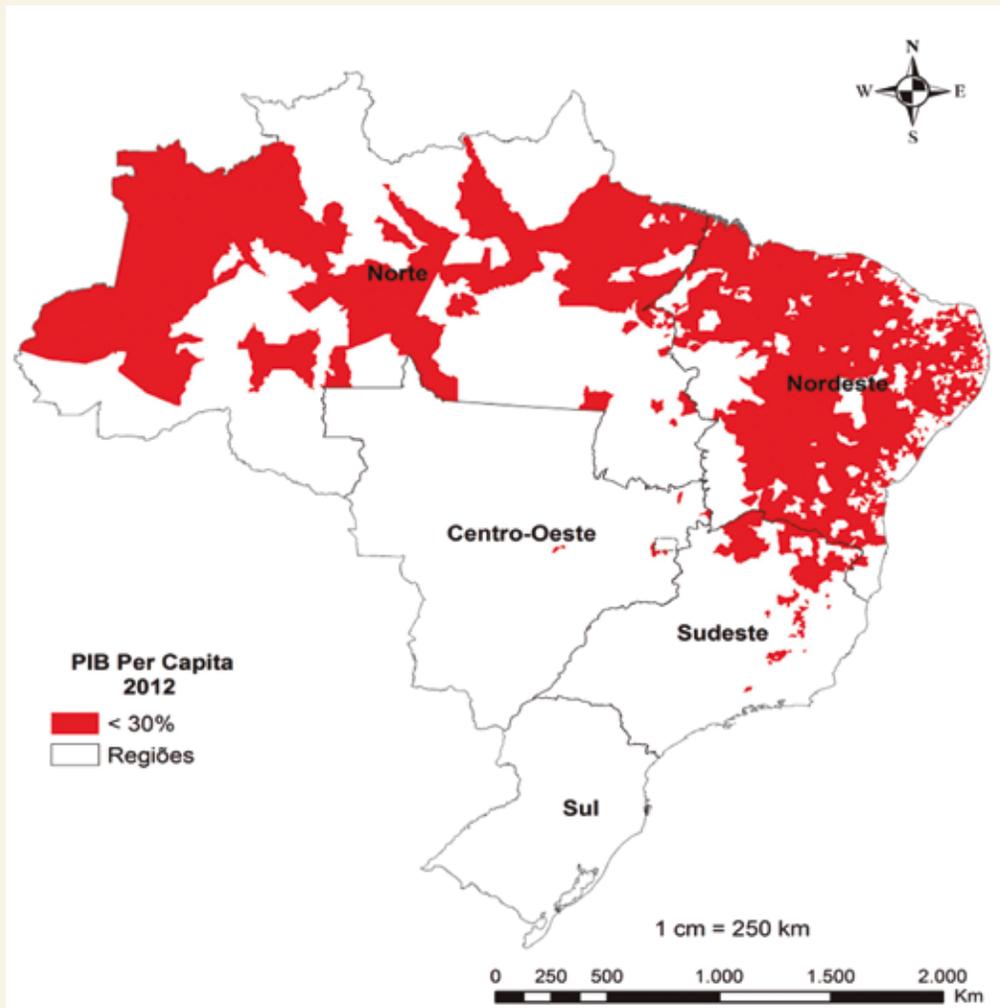
Figura 1. Brasil: PIB *per capita* – 2012



Fonte: FIBGE/PHORUM.

Ali [2012], é o último ano em que o PIB [Produto Interno Bruto] *per capita* tem dados estatísticos por município. Os municípios em vermelho [...] têm um PIB *per capita* inferior à média brasileira, inferior a 30%. Então, do PIB do Brasil de 2012, quais os municípios têm o PIB *per capita* inferior a 30%? São aqueles lá [em vermelho].

Figura 2. Município com PIB *per capita* inferior a 30% do PIB *per capita* do Brasil – 2012



Fonte: FIBGE/PHORUM.

Obs.: muitos municípios que aparecem na Amazônia Oriental ainda não têm expressão monetária mais significativa no cálculo do PIB local; muitas de suas áreas se constituem em um vazio demográfico e econômico, com prevalência da economia de subsistência.

Nós temos que tirar do gráfico [...] um grande vazio demográfico, a Amazônia Oriental, porque ali é economia de subsistência, é um grande vazio demográfico e econômico. A expressão “PIB”, para esta região, não quer dizer muita coisa. Ali [a Amazônia Oriental] é mais um ativo ambiental do que um PIB. É um estoque de riqueza ambiental.

Na hora que se vem para o lado do [estado do] Pará, começa a aparecer o vermelho. Vamos chamar este vermelho de áreas economicamente deprimidas. Elas estão nas áreas desmatadas do Pará, elas estão fortemente no semiárido nordestino, no agreste e no sertão. Elas pegam 180 municípios de Minas Gerais, Norte de Minas, [Vale do] Jequitinhonha, [Vale do] Mucuri e quatro microrregiões do Rio Doce. E ela deve abranger uns 2.000 dos

5.600 municípios do Brasil. Este é o problema! Este é o problema! Quer dizer, quando se trabalha [...] na política econômica [para o país todo], com a visão de agregados significativos – PIB, taxa de desemprego, balanço de pagamento e investimento são agregados para a economia nacional –, esquece-se que o Brasil é um mosaico de regiões. Há que se ver o Brasil como um mosaico de regiões.

Ao mesmo tempo, há ali, no [que o mapa representa em] azul, as regiões de desenvolvimento do país, que têm um PIB *per capita* superior a 200% ao do Brasil, duas vezes a mais. Quando é que o Brasil está crescendo? [Onde?] O Brasil está crescendo nas áreas já industrializadas. Não estou falando da recessão atual, estou falando que, em médio prazo, o Brasil está crescendo nas áreas industrializadas. Por exemplo, o eixo Campinas-Sorocaba – que chamamos de eixo asiático, por causa das empresas que estão se localizando nesse eixo – está crescendo, em São Paulo, assim como no eixo sucroalcooleiro. Ele está crescendo no norte do Mato Grosso, no centro-norte, [em] Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Sinop, Sorriso, Nova Mutum, [que são regiões ou municípios] com um PIB muito elevado. São áreas do agronegócio. Está crescendo no oeste da Bahia, nas regiões petrolíferas, na Zona Franca de Manaus. Então, é possível identificar as áreas de grande desenvolvimento do país, como se vê no mapa. Por outro lado, é possível identificar as áreas economicamente deprimidas. Então, vamos parar um pouco aí e voltar àquele tema. Depois eu vou falar como eu acho que se pode desenvolver essas regiões.

Todo país capitalista tem, em geral, o seguinte problema: o capitalismo sabe crescer, mas não sabe distribuir. Ou seja, ele inova, ele traz novos produtos, métodos de produção e técnicas. Ele avança, mas, enquanto isso, a desigualdade tende a aumentar em muitas situações históricas.

Por exemplo, no caso dos Estados Unidos [da América], há, desde 1975, um aumento da desigualdade social. É a época por que se intensificaram as inovações tecnológicas da Ciência da Tecnologia da Informação e os processos de globalização. É um tema tão importante que hoje domina a literatura dos novos livros que estão sendo publicados nos Estados Unidos, como os de Stiglitz⁶⁰ e Atkinson.⁶¹ Há vários livros sendo publicados preocupados com isso. Por quê? Dois epidemiologistas fizeram o seguinte estudo. Eles consideraram catorze indicadores sociais, como mortalidade infantil, mortalidade geral, prisões, violência, e perguntaram se estavam relacionados com o nível de desenvolvimento testado. Negativo. Quanto mais desenvolvido o país, não quer dizer que melhores os indicadores de qualidade de vida. O que explica, na análise deles, é a desigualdade social. Então, o país

60 Joseph Eugene Stiglitz (1941), economista estadunidense e professor na Universidade de Colúmbia. Foi premiado com o Nobel de Economia em 2001

61 Anthony Barnes Atkinson (1944-2017), economista britânico e professor, entre outras instituições, da London School of Economics (LSE). O teorema de Stiglitz-Atkinson foi produto de artigo científico publicado pelos dois autores.

com desigualdade social muito alta, como os Estados Unidos, lidera o *ranking* dos piores indicadores sociais – número de prisões, nível de educação fraco, etc.

Há uma preocupação com esse problema. O que os políticos, o que este Congresso [Nacional brasileiro] fez em 1988? Você pode dizer o seguinte: é pressão das bases, é o recado dos eleitores... O que é? Eu não sei. Mas o que ele fez? Ele fez um conjunto de políticas sociais compensatórias. E esse conjunto de políticas sociais compensatórias chama-se Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que é um salário mínimo para o idoso ou o [para] a pessoa com deficiência; chama-se previdência rural, porque independentemente de contribuição ou não, a pessoa recebe um salário mínimo; chama-se Bolsa-Família. São os benefícios continuados.

E, hoje, entre o dia 1º e 5 de cada mês, você realiza cerca de 25 bilhões em pagamentos das políticas sociais compensatórias. Aí, vieram as teses neomalthusianas:⁶² “você está estimulando a preguiça, esse pessoal não quer trabalhar, você não encontra mão de obra no campo”, e toda essa coisa. Mas nós temos que olhar por outro ângulo. Isso [as políticas sociais compensatórias brasileiras] foi a solução que o Congresso Nacional, ao elaborar a Constituição de 1988, deu para esse problema estrutural do capitalismo.

O que seria dessas regiões [estagnadas ou deprimidas] se não houvesse essas políticas sociais compensatórias? Em primeiro lugar, essas políticas estão ligadas ao salário mínimo. E o salário mínimo foi corrigido, nos últimos 10 anos, em 60% acima da inflação. Visitando um município do Vale do Mucuri chamado Pavão, eu, conversando com um cidadão, ouvi: “eu estou recebendo um salário mínimo, e aqui em Pavão eu sou classe média”. Aí, você pergunta: “Por que ele se sente classe média?” Porque o salário mínimo é o mesmo para o Brasil todo, calculado levando em consideração cinco funções fundamentais da família: alimentação, saúde, educação, transporte e habitação. Ora, em Pavão, eu não preciso de transporte. A educação e a saúde são públicas. A habitação já é historicamente da família. Então, ele tem uma renda praticamente discricionária, ou seja, uma renda livre de compromissos, de prestações, etc. E ele pode gastar.

Nesse sentido, se nós não tivéssemos isso, nós teríamos dois fenômenos. O primeiro é o fenômeno da continuidade da migração das áreas mais pobres para os grandes centros metropolitanos – que está estancada. Você não tem aquele fenômeno da migração da Europa, em que vem aquela leva de pessoal, pela guerra e pela pobreza. E se nós não tivéssemos esse esquema, nós íamos ter ali a Somália no Vale do Jequitinhonha, um Sudão no agreste da Paraíba etc. Seria um recorte de africanização da pobreza brasileira.

E o que acontece quando você faz um programa de ajuste, que basicamente eu chamo de programa de corte e costura, economia de corte e costura? Aumenta imposto e corta despesa. O pessoal, com todo o respeito pela burocracia de Brasília, toma decisão na cúpula

62 Postulados inspirados em Thomas Malthus (1766-1834), economista e demógrafo britânico.

do governo, e tem que cortar por exemplo 30 bilhões. E começam as racionalizações: “tem muita malandragem nessas políticas sociais, o pessoal não quer trabalhar”, e aí vai. Esse [tipo de decisão do governo] é um problema.

O segundo problema é como é que sobrevivem esses municípios? Além da política de transferência de renda familiar, há as transferências federais dos Fundos de Participação dos Municípios, fundos de saúde e de educação. E, politicamente, houve muita consciência nesta Casa [o Congresso Nacional], que entendeu que deveria existir o peso redistributivo. Ou seja, que, ao fazer os critérios para se distribuir o percentual do IPI [Imposto sobre Produtos Industrializados] e do imposto de renda para os estados e municípios, deveria haver um percentual com um peso muito grande para a pobreza — quanto mais pobre, mais recebe.

Então, o que está acontecendo? Eu visito muito, conheço e já trabalhei em quase dois mil municípios do Brasil. E ao visitar Araçuaí, no Vale do Jequitinhonha, ou um município na ponta de Alagoas, no sertão, você vê que 80% do orçamento do município são de transferências. O recurso próprio, que é IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano], ISS [Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza], etc. praticamente não existe. E 60% da renda familiar são de transferência das políticas sociais compensatórias.

As pessoas podem dizer: “bom, mas isso é um problema”. Não, é a solução de um problema. Isso tem que ser colocado assim. Enquanto você não encontra uma porta de saída para esses municípios, enquanto você não localiza como desenvolver esses municípios, é melhor ficar assim. É melhor ficar assim, porque de outra forma há a presença da fome nesses municípios. Nesse indicador, a desigualdade diminuiu muito. O índice de Gini⁶³ caiu para esse tipo de renda enormemente. A pobreza diminuiu, a fome diminuiu, as famílias pararam de migrar por falta de alternativas.

Só para amenizar um pouco o ambiente, eu vou contar um caso aqui.

Essa palestra está baseada em três livros que eu publiquei recentemente: *A economia de uma sociedade desigual* (HADDAD, 2016), *Economia peregrina* (HADDAD, 2015b) [e] um livro comercial da Saraiva chamado *Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável* (HADDAD, 2015a), [este último] com o prefácio do prof. Delfim Netto.⁶⁴

Qual é a minha crítica ao que está acontecendo? É a seguinte: quando você faz uma política de ajuste, diz-se que o problema está crítico, têm-se que controlar a despesa pública, o déficit está enorme. E é verdade. Mas se fala que a primeira providência é “segurar” as iniciativas [governamentais]. O [Ministério do] Planejamento é visto no Ministério

63 O Índice ou Coeficiente de Gini, desenvolvido pelo estatístico, demógrafo e sociólogo italiano Corrado Gini (1884-1965), é uma medida do grau de desigualdade de uma sociedade, tendo sido publicado seu método de cálculo e concepção em 1912, na Itália.

64 Antônio Delfim Netto (1928), economista liberal, professor e político, foi ministro da Fazenda (1967-1974) e ministro do Planejamento (1979-1985), entre outras funções públicas exercidas no Brasil.

da Fazenda como o centro de criação de despesa, de programa, de projeto, de políticas públicas. E a tendência é transformar o planejamento no braço orçamentário do Ministério da Fazenda, quase que uma divisão do Ministério da Fazenda. E isso está acontecendo profundamente.

Para ilustrar essa pobreza da política econômica, eu escrevi um artigo que se chama “O garçom que falava economês” (HADDAD, 2015c), e era um garçom que trabalhava no gabinete do ministro da Fazenda que, durante as reuniões da equipe econômica, ficava servindo água, cafezinho, e ficava mais ou menos preso ali para atender à demanda do ministro.

Aí, num sábado, ele [o garçom] era padrinho de casamento, colocou o melhor terno, a melhor gravata e falou com a esposa dele: “Olha, eu vou passar lá no gabinete do ministro e vai chegar uma missão do FMI [Fundo Monetário Internacional]”. Então, ele estava lá arrumando o gabinete, e a missão chegou antecipadamente.

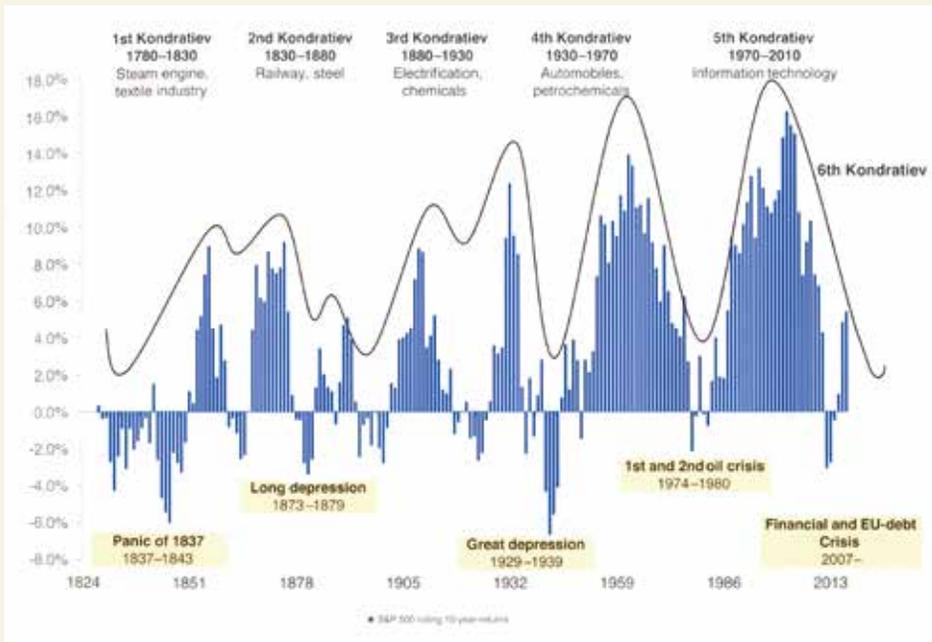
Aí ele falou: “Senhores, sentem-se aqui, porque a equipe econômica deve chegar daqui a pouco, mas os senhores não se preocupem; a inflação está dando um salto, mas o Banco Central já elevou a taxa de juros, o câmbio está sob controle e, toda vez em que for preciso, nós fazemos a intervenção”. E foi usando as imagens do ministério: “Nós não estamos aqui para enxugar gelo. Nós não estamos aqui para dar um tiro no pé”. E, depois dos cinco minutos, ele falou assim: “Com licença que eu vou ver se o pessoal chegou”.

Havia na missão um técnico que vinha ao Brasil, pela primeira vez, que cutucou o colega do lado e falou assim: “Esse ministro é dos bons” (risos). É um pouco de ironia pelo seguinte: com duzentas palavras hoje, um jornalista, um comentarista, um garçom descrevem a política econômica do país. Tiraram-se da agenda as questões relevantes. Vocês já ouviram falar em desequilíbrio regional nos últimos anos? Já ouviram a discussão de progresso tecnológico? Foi ficando um vazio enorme, foi-se colocando debaixo do tapete o conjunto das questões estruturais do país.

Muito bem, vamos continuar. Surge a questão de como desenvolver essas regiões. Então, vamos dar uma olhada na questão da importância da ciência e da tecnologia. [Aquele] Ali [indicando a imagem a seguir] é um trabalho que aparece no último livro do Jeffrey Sachs (2015),⁶⁵ que há as ondas de crescimento do capitalismo mundial desde o século XIX até a atual crise econômica, de 2008.

65 Jeffrey David Sachs (1954), economista estadunidense, é conhecido por seus trabalhos e assessoria a governos dos países que não pertencem ao núcleo do centro do capitalismo.

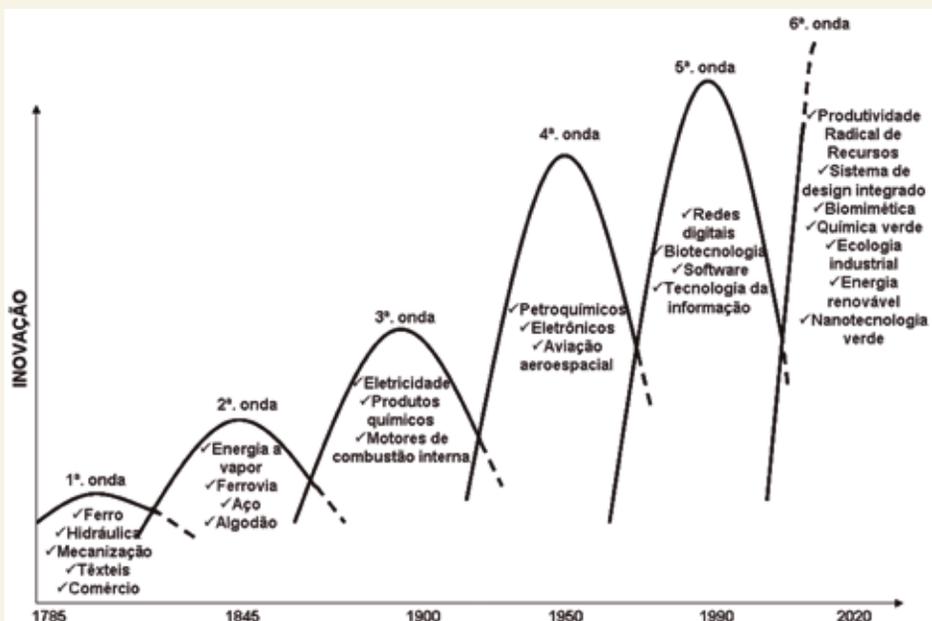
Gráfico 1. Os principais ciclos econômicos ondas de Kondratiev



Fonte: SACHS, 2015, p. 83.

Então, vê-se que o capitalismo funciona por ondas progressivas, quer dizer, o crescimento da economia vai subindo em média. E ele utilizou as ondas de Kondratiev. E pergunto o seguinte: por que acontece isso? Aí eu coloco o gráfico seguinte, que é o gráfico das inovações tecnológicas.

Gráfico 2. Ondas de inovação na dinâmica de desenvolvimento



Fonte: Phorum.

Aí são as ondas de inovação. Aqui há vários tipos de inovações: eletricidade, petroquímica, ferrovias. Essas são inovações tecnológicas. Até a quinta inovação, trabalhou-se com a produtividade do trabalho. É o seguinte: chegava-se em uma fábrica de tecido antes da Revolução Industrial Inglesa e falava-se assim: “Eu vou aumentar sua produtividade trezentas vezes”. O trabalhador não acreditava. Ou chega-se aqui às redes digitais e fala-se o seguinte: “Eu vou aumentar a sua produtividade para fazer uma tese trezentas vezes [maior]”.

Lembro que, em 1965, eu fui estudar planejamento na Holanda e, numa Semana Santa, eu tinha que inverter uma matriz de insumo em produto de 16 por 16. Aí cancelei a viagem e fiquei no instituto trabalhando com uma calculadora Divisuma, que não tinha fita – aquela barulhada da máquina. Aí, chegava-se ao final e se perguntava: “será que errei?” Fazia-se de novo. Demorava-se uma semana.

Ao meu filho, que é economista, diretor da Fipe [Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas], contei este caso; ele disse: aqui tem uma matriz de 56/56; quanto tempo o senhor acha que eu vou levar para fazer essa inversão? Bom, eu falei, vai levar umas horas. Ele falou: “pegue aquele livro para mim”. Deu um clique e pronto. A produtividade trabalha.

O advogado que tem que fazer um parecer, em vez ir ao arquivo público, a uma universidade para folhear jornal e procurar portarias, ele acessa em quase um minuto tudo aquilo que interessa a ele.

Então, depois daqui [indicando a quinta onda], nós entramos na sexta onda de inovações, que está orientada para a produtividade dos recursos naturais. Se vocês olharem... aqui é bom fazer uma diferença. Há inovações estruturais e inovações incrementais. Na hora em que se cria uma rede digital, isso é inovação estrutural. Agora, se eu melhora a rapidez do computador, diminuo o tamanho do computador, acelero sua velocidade, etc., isso é incremental. A revolução foi a criação da rede digital.

Então, ainda há, em todas essas áreas, inovações incrementais. Mas aí se está atuando sob a característica do produto, característica do processo, característica da tecnologia, mas não sob a inovação estruturante.

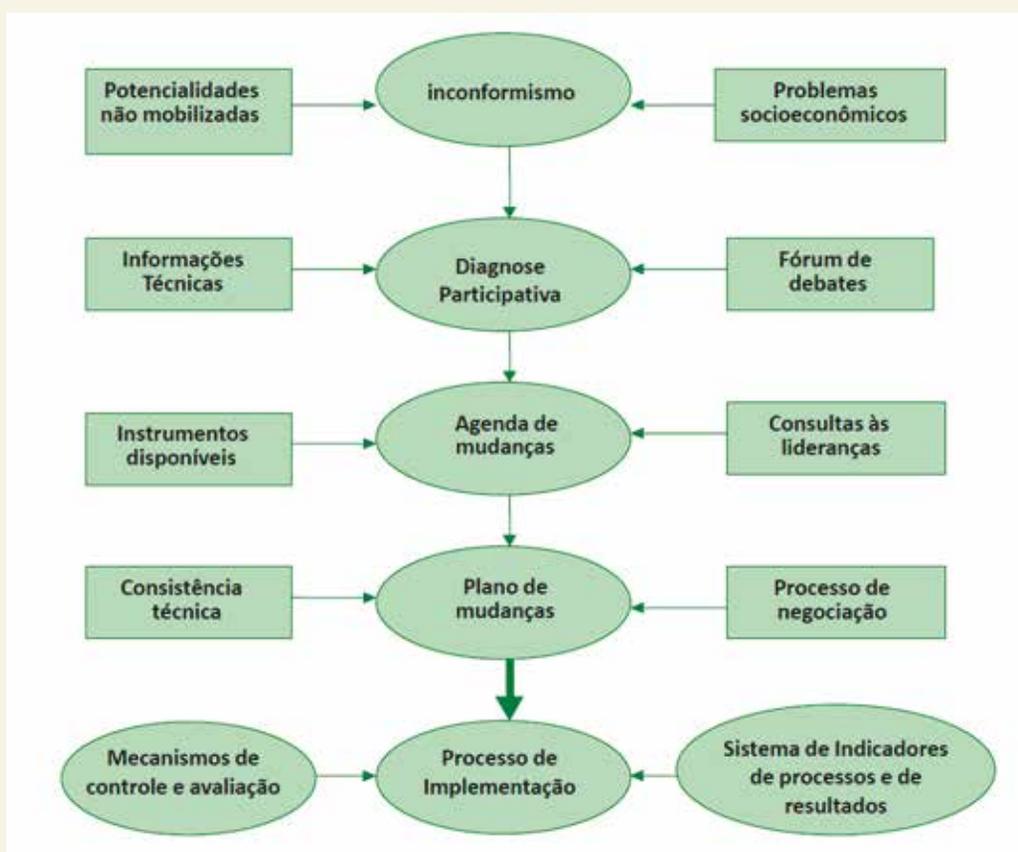
Bom, atualmente, se vocês observarem, a maioria das inovações está ligada aos recursos naturais. E onde que se produzem as inovações? Imaginem alguém lá no oeste da Bahia. Percebam que a produtividade do Cerrado da Bahia está diminuindo, o que tem a ver com o modelo produtivo, com a tecnologia, com a semente. Onde se informar sobre isso? Nos centros de pesquisa. É na Embrapa [Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária], no Instituto Agrônomo, no Departamento de Economia Agrícola da Universidade etc.

Então, quanto às inovações, embora haja sempre alguém talentoso, que pode ter feito isso, um Bill Gates, um Thomas Edison etc., mas elas só ocorrem quando se tem um nível de conhecimento, de informação que podem ser utilizados. Ainda que eventualmente ela seja gerada *a posteriori*.

Bom, vamos continuar [...].

Na minha experiência de trabalhar com regiões, eu desenvolvi este roteiro como um processo para desenvolver. Chama-se Modelo de Desenvolvimento Endógeno. A palavra endógeno se contrapõe ao desenvolvimento exógeno.

Figura 3. Etapas de um processo de desenvolvimento endógeno



Fonte: Phorum.

Então, vamos ver um exemplo de desenvolvimento exógeno. A Vale do Rio Doce faz uma pesquisa na região de Carajás, na Província de Carajás, com colaboração [...] da universidade, com consultores [e outros], e descobre que ali, na região, tem uma grande reserva de minério de ferro de alta qualidade. Aí, consegue um empréstimo do Japão – nós estamos no Rio [de Janeiro] –, por meio de uma autorização do governo federal. E a população local acorda com o barulho das máquinas, e vê as máquinas irem para lá e para cá, e as coisas acontecendo. Na fase de implantação, milhares de pessoas chegando aquele vilarejo, mão de obra não qualificada, migrantes rurais, prostitutas, negociantes, etc. [Isso tudo resulta naquela] [...] anarquia e surge o Projeto Carajás.

Toda etapa de decisão é [centralizada], a mesma coisa podemos falar de outros projetos. Então isso é um modelo de desenvolvimento exógeno típico dos grandes projetos de investimento. Durante o regime militar [1964-1985], isso era muito mais comum. Mas agora, na hora em que você vai fazer uma hidrelétrica, não se surpreende mais a população porque temos o *advocacy planning*, [...] organizações não governamentais [ONGs], intelectuais, professores, congressistas que estão presentes lá para discutir a forma de intervenção na economia regional.

Mas, de qualquer jeito, pela minha experiência, esse é um roteiro [o quadro com as etapas do desenvolvimento endógeno] que eu tenho usado nos meus trabalhos. Em primeiro lugar, para haver desenvolvimento tem que haver inconformismo. Se você vai a um município do Sertão da Paraíba ou do Vale Jequitinhonha e identifica potenciais de desenvolvimento.

Antigamente, considerava-se potencial de desenvolvimento uma lista de produtos muito limitados, mas com a globalização da economia se redefine o que é potencial desenvolvimento. Por exemplo, as indústrias de papel e celulose do sul da Bahia e do leste brasileiro em Minas Gerais fizeram um programa de expansão. Ao fazer o programa de expansão, elas tinham que tomar a seguinte decisão: eu compro terra e planto ou eu vou às pequenas propriedades, converso com as pessoas e pergunto:

— Qual a área, a capacidade ociosa que você tem aí?

— Tem 10 hectares ali.

— Então, você quer fazer um negócio? Nós vamos usar essa sua área que você não considera produtiva e vamos fazer um negócio: eu faço o contrato de assistência técnica, de pré-compra e te financio.

Então áreas do Vale do Jequitinhonha ou de Teixeira de Freitas, na Bahia, viram potencial econômico. Isso já está na literatura clássica, o [David] Ricardo⁶⁶ dizia que, quando se vai desenvolvendo, se começa a usar os recursos naturais de pior qualidade.

Então, ao se desenvolver tecnologia para plantar no deserto ou no sertão, se transforma aquela área em recurso natural potencialmente econômico.

Está também na literatura clássica, através de Von Thünen, em 1826,⁶⁷ quando ele diz que se vai usando recursos mais distantes do mercado. Então essa conotação do que é potencial econômico, não se pode chegar numa cidade do sertão da Paraíba e falar que não tem potencial de desenvolvimento. De forma alguma!

66 David Ricardo (1772-1823), político e economista clássico britânico.

67 Johann Heinrich von Thünen (1789-1850), economista germânico conhecido por sua teoria da localização, que trata da oposição entre rural e urbano. A obra *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie* [tradução livre: *O Estado isolado em relação à agricultura e a economia nacional*], de 1826, trata da chamada teoria do Estado isolado, segundo a qual são estabelecidos vínculos entre custos de produção e de distribuição e distância dos centros de consumo.

Hoje, o grau de liberdade que a tecnologia criou, e que a demanda de mercado para produtos intensivos em recursos naturais é tão grande, que se acaba redefinindo a potencialidade do país. Não é preciso ter terra roxa estruturada para dizer que o município tem potencial de crescimento econômico.

Então é preciso que haja inconformismo. Onde não há inconformismo? Vocês terão uma grande surpresa. Todo mundo pensa que toda aquela região em vermelho [nos Mapas 1 e 2] representa quem ganha sem produzir. Aqui é bom fazer uma observação. Keynes dizia o seguinte: o que dá bem-estar às famílias não é o PIB [Produto Interno Bruto], mas a renda. Então, pode-se ter bem-estar sem produzir. Aquela região toda produz pouco, mas proporciona um bem-estar para as famílias através das transferências de renda.

Se você for ao semiárido de Sergipe, reunir o pessoal e mostrar a eles que ali tem um potencial de desenvolvimento de pesca e que se pode fazer um projeto para aproveitá-lo, você poderá encontrar apatia, conformismo, desinteresse. Você vai ter que fazer outra reunião e outra reunião.

Mas não é só lá. Não é só nos municípios onde a população vive de transferência de renda familiar e de transferência de renda fiscal pelos fundos de participação, é também em regiões que foram desenvolvidas e entraram em decadência.

Um exemplo é a metade Sul do Rio Grande do Sul. Os gaúchos chamam os Pampas de área deprimida. Tem alguém do Rio Grande do Sul aqui? Eu já visitei a região e é bom qualificar isso. Rio Grande, Livramento, Bagé, etc. – você pensa que [essa região é uma] área deprimida.

Diz Adam Smith, no livro *A riqueza das nações*,⁶⁸ que viajava pela Europa como tutor de um filho de um homem muito rico, quando chegou à Itália e ficou surpreso, porque diziam que a Itália estava em decadência, mas se surpreendeu ao ver Veneza, prédios, palácios, igrejas. Onde estava a decadência?

Diz ele que o processo de decadência é historicamente lento. A decadência não é uma ruptura, não é *tipping point*, em que você dá um corte no processo, é lento. O que aconteceu lá [no Rio Grande do Sul]? Como houve o uso predatório dos recursos naturais dos Pampas, houve um processo de empobrecimento e de desertificação. Com a inovação tecnológica do cerrado, que eu vou falar daqui a pouco, o pessoal migrou. Eu praticamente morei dois anos em Rondônia, quando o território virou estado. Eu ajudei a organizar o novo aparelho administrativo. Em Vilhena, a primeira cidade, a fisionomia da cidade é toda gaúcha, a estrutura das ruas e das casas etc. Em Ji-Paraná, há muitos gaúchos. Em Ouro Preto do Oeste, muitos gaúchos. Em Balsas, no Maranhão, também tem gaúchos. Então

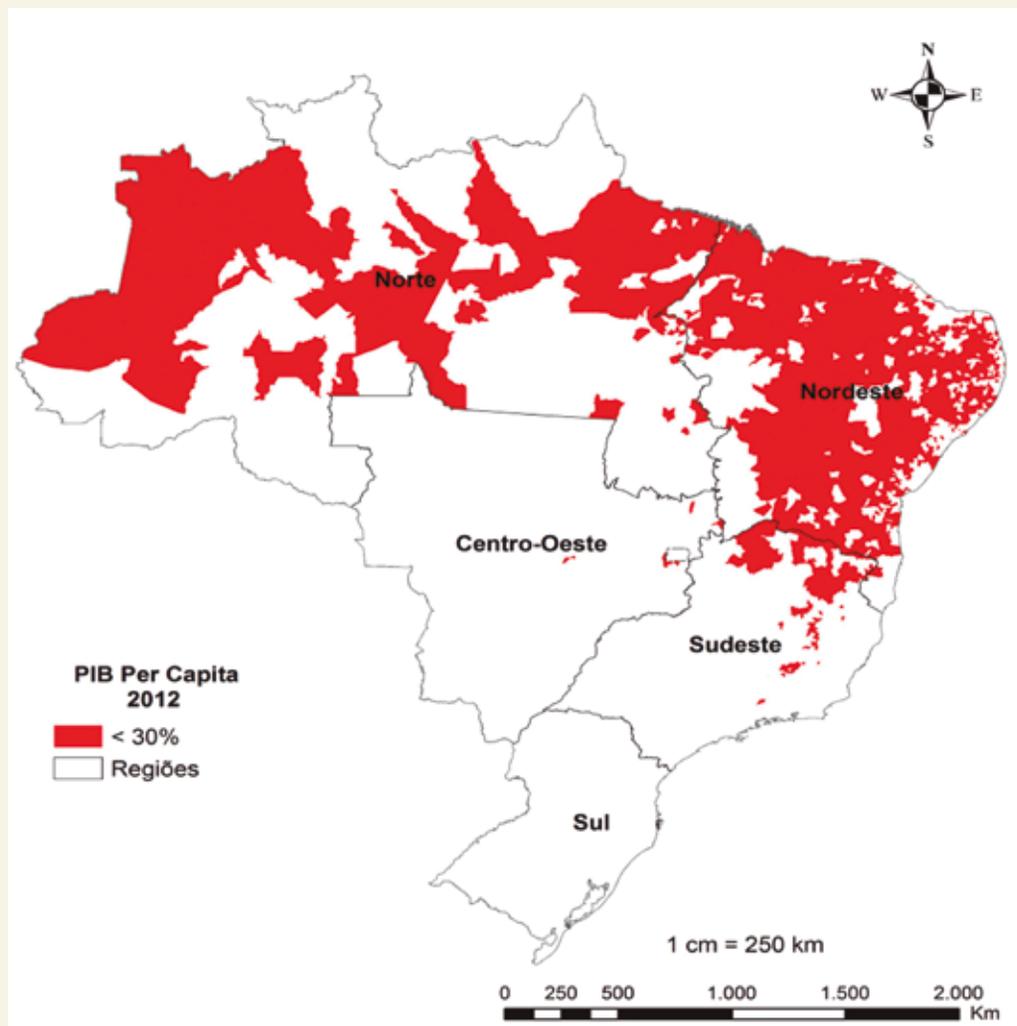
68 Adam Smith (1723-1790), economista clássico britânico. Sua obra *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* (Londres, 1776) é também conhecida pelo título abreviado de *A riqueza das nações*.

essa migração foi interessante porque houve a migração do capital humano, o capital que sabe organizar a produção, o capital que sabe produzir com eficiência.

Outra região é o Vale do Mucuri, Teófilo Otoni e Valadares.

Vou retornar ao gráfico vermelho.

Figura 2. Município com PIB *per capita* inferior a 30% do PIB *per capita* do Brasil – 2012



Fonte: FIBGE/PHORUM.

Obs.: muitos municípios que aparecem na Amazônia Oriental ainda não têm expressão monetária mais significativa no cálculo do PIB local; muitas de suas áreas se constituem em um vazio demográfico e econômico, com prevalência da economia de subsistência.

A grande pergunta que se faz é a seguinte: o que há de comum nesses municípios? Uma pessoa de pensamento mais à esquerda poderia dizer: “Ah, o latifúndio, a concentração da

propriedade”. Não creio. O que aconteceu aí foi o seguinte: o uso predatório do ecossistema, a destruição do valor econômico da natureza.

Eu vou dar um exemplo. Em 1960, saía-se de Muriaé, no leste de Minas [Gerais], e ia-se a Governador Valadares pela Mata Atlântica, e havia uma pecuária que, segundo o Instituto Bioatlântica, tinha uma produtividade de quase sete cabeças de gado por hectare. Aí, veio o processo de urbanização e de industrialização, e eliminou-se a Mata Atlântica — só restam 3% dela lá. Para quê? Para obter madeira nobre, como jacarandá e mogno, para fazer móveis de luxo – a Biblioteca Nacional de França é construída com madeira da Mata Atlântica da Bahia –, madeira para os altos-fornos dos guseiros e madeiras para as serrarias da indústria de construção civil, além da madeira eliminada para fazer pastos. Resultado: assoreamento do rio, perda da fertilidade do solo etc.

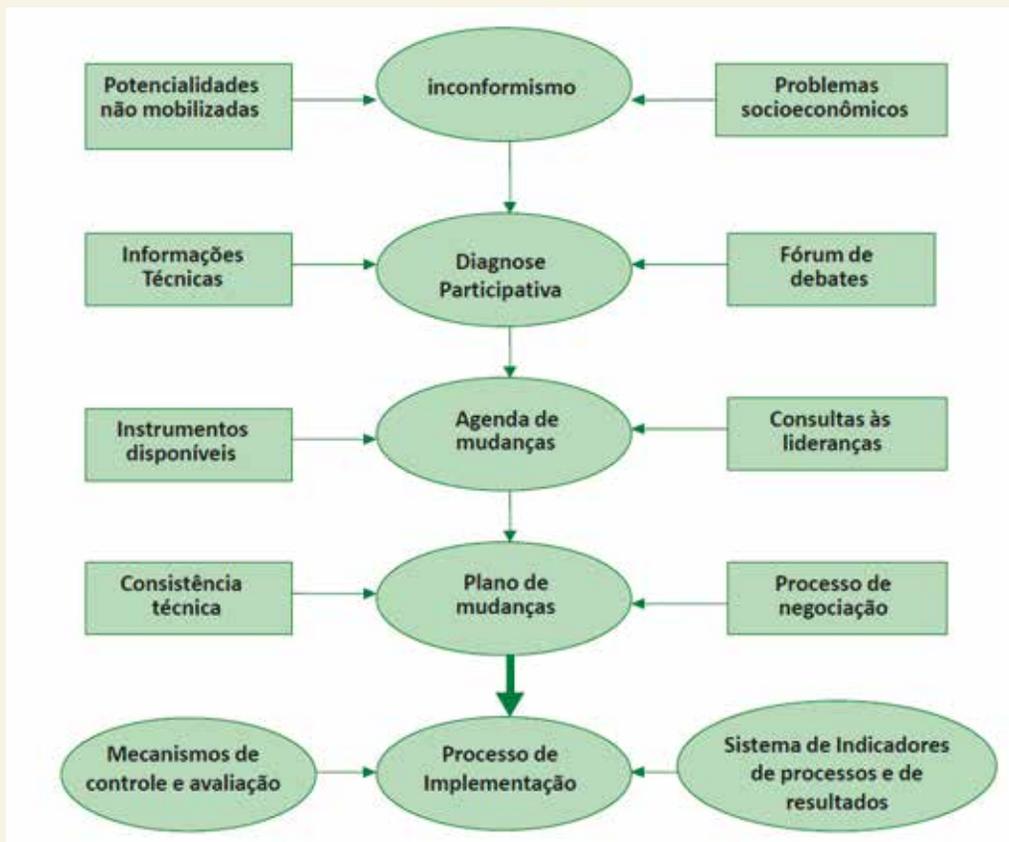
Então, o que aconteceu? A produtividade da pecuária passou a ser de 0,8 cabeças de gado por hectare – isso foi medido. A baixa produtividade resulta em baixa renda, que leva ao baixo poder de compra, à pobreza, demandando uma política social compensatória. Essa que é a lógica. Então, lá no Vale do Mucuri, Governador Valadares e Teófilo Otoni, que foram cidades muito prósperas, com ferrovias e prédios, que avançaram muito, hoje estão relativamente estagnadas.

Agora, podemos pensar em outro tipo de região. Eu rodei quinhentos quilômetros por região desmatada do Pará para ajudar a localizar um projeto de biodiesel de dendê, uma consultoria. Um quase vazio demográfico e econômico. A produtividade seca.

É muito difícil, para essas regiões que foram prósperas, fazer um modelo de desenvolvimento endógeno, porque a região é pobre, mas a elite é rica. Esse que é o problema. Você faz a reunião com os empresários da construção civil, do comércio, do mercado de terra, do mercado de fazendas, pessoal tranqüilo, e a coisa não sai do lugar. Então, esse é um problema da endogenia, para começar.

Podemos voltar para o modelo?

Figura 3. Etapas de um Processo de Desenvolvimento Endógeno



Fonte: Phorum.

Então, a primeira etapa é o inconformismo. Não adianta querer desenvolver locais onde não há inconformismo. Eu já fui a regiões em que você fala sobre o potencial de desenvolvimento. Por exemplo, essa região do Pará [em azul no Mapa 1, que] está produzindo, [está] degradada. Ela foi bem receptiva ao plantio de palmáceas de dendê, que estão gerando óleo combustível para o transporte ferroviário feito pela Vale, mas com as sementes produzidas por biotecnologia na Costa Rica. A questão é ter informação, conhecimento. Isso foi feito com apoio da Embrapa.

A segunda etapa é a diagnose participativa. Em 1976, quando eu fui encarregado pelo governo de Minas [Gerais] de fazer o plano diretor da área mineira da Sudene, nós fizemos a primeira experiência de planejamento participativo no país, eu acho, nós fomos para a terra do Eduardo Fernandez [Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados presente na palestra], Montes Claros, a rainha do norte de Minas. Durante um feriado escolar, fizemos um grupo com lideranças da área de educação, saúde, movimentos sociais, secretários etc. e fizemos uma identificação das opiniões, aspirações, propostas, ideias, sonhos. Depois construímos um plano diretor, voltamos e validamos: plano diretor da Área Mineira da

Sudene [Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste]. A partir daí, com a abertura política, observa-se que a experiência e planejamento participativo é generalizada. Não se faz um Plano Nacional de Logística e Transportes sem conversar com [empresas] [...]. Não se faz um programa de desenvolvimento rural integrado sem conversar com as famílias.

Então, nossa experiência, hoje, é de desenvolvimento endógeno com planejamento participativo. Depois vem a agenda de mudança e [o] processo de implementação. Eu vou citar agora casos, para vermos onde é que entram os institutos de ensino superior. Vou citar dois, Minas Gerais e Ceará.

Em 1968, nós estávamos muito insatisfeitos e inconformados com a situação do estado de Minas Gerais. Juscelino Kubitschek, que havia sido governador de Minas Gerais, tinha como mote a ideia de energia e transporte. Ele criou a Cemig [Companhia Energética de Minas Gerais], [a Siderúrgica de Mannesmann], uma boa infraestrutura de hidroelétrica e de transporte.

Como Minas não tinha muitas indústrias, não gerava emprego, grande parte da energia era exportada para São Paulo, que estava se industrializando. Falava-se que Minas exportava mineiros e minérios. Minas como a caixa-d'água do Brasil. Agora, o que é mais grave? Nós tínhamos um bom sistema educacional, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de Lavras, UFMG [Universidade Federal de Minas Gerais], Escola Técnica, educação dos colégios religiosos muito bons, Itajubá, Santa Rita. Mas o que acontecia? Não crescia o emprego. Dezessete por cento da população de Minas migraram na década de 1960.

Imagina, deputado Ariosto Holanda, 17% da população do Ceará sair em busca de emprego e oportunidade! Então saiu muito capital humano, época em que o Drummond,⁶⁹ jornalistas, intelectuais, aqueles quatro intelectuais do Encontro Marcado, todos foram morar no Rio de Janeiro, em São Paulo etc. Saiu pessoal para trabalhar na lavoura de café no norte do Paraná. Saiu pessoal para trabalhar na construção civil e na indústria da Região Metropolitana de São Paulo. Saiu pessoal para trabalhar na fronteira agrícola.

Lá em Vilhena (Rondônia), tinha o Cetremi (Centro de Triagem e Apoio ao Migrante). Eu fui ver muitos formulários: Origem, Paraná; nascimento, Minas Gerais. Era o pessoal fazendo a segunda rodada de migração.

Aconteceu que essa insatisfação gerou uma mobilização. Nós estávamos em pleno regime militar. O modelo não foi participativo, foi de elite: professores das universidades federais de Minas Gerais, de Lavras, de Ouro Preto, de Itajubá, associação comercial e políticos, liderados pelo governador Rondon Pacheco [1919-2016, governador de Minas Gerais em 1971-1975]. Aí fizemos um diagnóstico da economia mineira e uma agenda de mudança.

69 Olavo Drummond (1925-2006), advogado, político, jornalista e escritor mineiro, foi assessor do presidente Juscelino Kubitschek.

Eram cinco volumes. O último volume terminava assim: “Pior do que a situação identificada nesse diagnóstico é a perspectiva”. Aí, os autores fomos chamados de profetas da catástrofe.

A agenda de mudança, de que tratamos, é um ponto interessantíssimo. Hoje, a teoria de desenvolvimento regional e nacional diz que não são apenas os capitais tangíveis – máquinas, estradas, hidrelétricas – que fazem o desenvolvimento. [Eles] são [apenas] a condição permissiva para o crescimento. Capital intangível é capital institucional, capital intelectual, capital cívico, a vontade do povo de se desenvolver.

E aí vale a pena contar um caso importante. Em 1962 ou 1963, o presidente [dos EUA John F.] Kennedy [1917-1963] estava preocupado com a presença cubana na América Latina, particularmente, com as Ligas Camponesas de Francisco Julião [1915-1999, advogado, político, escritor e militante em favor da distribuição de terras] no Nordeste [do Brasil] e com a presença de [Ernesto] Che Guevara [1928-1967, médico e revolucionário latino-americano, de origem argentina] na Bolívia. E o diagnóstico foi o seguinte: o socialismo avança onde há pobreza. Aí, o Kennedy falou o seguinte: “Quando a Europa estava destruída, depois da Segunda Grande Guerra, nós fizemos o Plano Marshall e, em dez anos, levantamos a Europa. Vamos fazer o Plano Marshall da América Latina, chamado Aliança para o Progresso”.

O Celso Furtado escreveu um artigo clássico [intitulado “O processo histórico do desenvolvimento”] (FURTADO, 1961). [Nele, há um subitem] – chama-se “Assimetria no retrocesso econômico” [p. 129-133], em que fala que, quando acabou a [II] Guerra [Mundial], o capital físico – as hidrelétricas, as estradas – estava destruído, mas o capital intangível estava lá. Eram a Universidade de Heidelberg, as associações empresariais, o sentimento cívico de reconstrução da Europa, as instituições, os recursos humanos etc.

Se for investido dinheiro no Nordeste sem que sejam trabalhadas as instituições, depois de dez anos, as desigualdades sociais terão sido reproduzidas em escalas maiores. Nada mais que isso.

No caso de Minas Gerais, nós trabalhamos as instituições. Foi criado o Cetec (Centro de Pesquisas Tecnológicas). Foi criada a Epamig (Empresa de Pesquisa Agropecuária). Foi criada a Fundação João Pinheiro; a Companhia de Distritos Industriais; o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais foi fortalecido. Então, o desenvolvimento foi alcançado a partir de instituições, de capitais intangíveis. Com 5 anos, Minas atraiu 410 projetos industriais e, principalmente, passou a economia do Rio de Janeiro como segunda economia do Brasil. Chamamos isso da Grande Transformação, ocorrida graças ao planejamento de médio e longo prazos.

É curioso: Rondon Pacheco foi o governador mais importante para a modernização da economia mineira – e não conseguiu se eleger deputado federal. Bom, ele trouxe da Universidade

Federal de Lavras um professor chamado Alysson Paulinelli,⁷⁰ que já tinha incubado, com seus colegas da universidade, a ideia de que o cerrado brasileiro, que ocupa 60% do nosso território, podia ser um grande celeiro de proteína animal e de proteína vegetal.

Aí, ele trouxe uma equipe de pesquisadores, empresários da Cooperativa Agrícola de Cotia, desapropriou terras em São Gonçalo e fez um programa chamado Padap (Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba). Lá foi um laboratório de pesquisa para a produção irrigada e a produção de sequeiro no cerrado. É interessante, para amenizarmos um pouco, que as terras foram desapropriadas por uma figura chamada Antônio Luciano,⁷¹ que era o maior proprietário de terra urbana em Belo Horizonte e de terra rural em São Gonçalo (MG).

Antônio Luciano transformou o Paulinelli em inimigo pessoal dele. Ele tinha na sala dele um retrato do Paulinelli com olho de pirata. O que é mais importante é que foi uma reforma agrária. Antônio Luciano é uma figura que aparece no livro e na minissérie *Hilda Furacão* [Rede Globo, 32 capítulos, maio-jul. 1998], com a presença do Stênio Garcia [Stênio Garcia Faro, 1932, ator brasileiro]. Isso é uma coisa muito importante. Quer dizer, tem que ter coragem para fazer transformação. Não se pode ser conformista no poder.

Eu estava presente na primeira colheita de trigo no cerrado. O [Ernesto] Geisel [1907-1996, general e presidente da república no período 1974-1979], que já havia sido escolhido presidente, foi assistir à cerimônia. “Paulinelli, vamos lá para o Ministério. Esse programa vai ser feito para o Brasil todo”. Aí foi feito o Polocentro. A experiência e a tecnologia criadas dentro da Universidade Federal de Lavras e do Instituto Agrônomo geraram uma riqueza que, se for feita uma relação custo-benefício do valor gerado pelo custo que se pode eventualmente cortar nesse ajuste fiscal, é uma coisa impressionante. Se você não tiver critério para perceber essas coisas, vai cortando *ad hoc*, onde houver menos grito político.

Então, o resultado disso foi o seguinte: hoje, é a agricultura que está segurando este país. Nós não estaríamos em recessão, estaríamos em depressão econômica [não fosse a agricultura]. Aí veio a Embrapa, o Sistema de Planejamento Agropecuário, a extensão agrícola, a Emater [Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, 1966], todo o sistema que foi criado e o mesmo reproduzido na área federal.

Então, é o seguinte: esse é um caso prático, que mostra que o agronegócio está gerando mais ou menos R\$ 80 bilhões de superávit na balança comercial no balanço de pagamento. Se nós temos 380 bilhões de dólares de reservas, quando eu era ministro, a reserva era de US\$ 19 bilhões. Imaginem o medo de haver uma crise do petróleo e termos que ter dinheiro para comprar petróleo à vista. De 380 bilhões de dólares, o agronegócio é responsável pela

70 Alysson Paulinelli (1936), agrônomo, foi ministro da Agricultura (1974-1979) e teve mandatos no Poder Legislativo.

71 Antônio Luciano Pereira Filho (1913-1990), médico, industrial e político mineiro.

metade. Era o acumulado em uns dez anos — US\$ 80 bilhões em um ano, US\$ 60 bilhões no outro ano etc. Esse é o superávit comercial do agronegócio.

Esse é um exemplo da Grande Transformação, o que, infelizmente, está em decadência em Minas Gerais hoje. Em homenagem ao deputado Ariosto Holanda, eu fui contratado pelo BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] para responder à seguinte pergunta: Por que é que o Ceará deu certo? O Ceará sempre teve governador no ciclo dos coronéis, até que, no CIC (Centro Industrial do Ceará), formou-se uma liderança – Beni Veras [Benedito Clayton Veras Alcântara, 1935-2015, senador pelo Ceará (1991-1998), ministro do Planejamento (1994-1995), vice-governador (1999-2002) e governador do Ceará (2002-2003)], Tasso Jereissati [1948, governador do Ceará (1987-1991; 1995-2002)] e outros – que resolveram transformar esse estado. Fizeram um projeto de poder e começaram a reconstruir as instituições. Fizeram a reforma administrativa; a reforma do estado; a reforma do poder público; um conjunto de professores universitários, pesquisadores, empresários fizeram a Grande Transformação.

Existe um livro que se chama *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica* (trad.: Maria Cristina Cupertino. Brasília: Revan/Enap, 2001), da Judith Tandler, sobre a experiência do Ceará. V. Exas. podem procurá-lo. A autora é do MIT (Massachusetts Institute of Technology, EUA). Talvez, o deputado [Ariosto] possa contar melhor essa história, mas era esse o modelo: inconformismo, endogenia, mobilização, grandes transformações e nada de incrementalismo. [...]

Então, V. Exas. tiveram duas ilustrações de que grandes transformações foram feitas a partir de informação, de conhecimento, de inteligência, de capital intelectual, de capital institucional etc. Quando se tem um governo obreiro, como nós tivemos quatro em Minas Gerais, com estrada, água, esgoto, telecomunicação, é bom, mas não basta. Para fazer isso, destruíram ou danificaram o poder de fogo da Fundação João Pinheiro [...], do BDMG, etc.

Então, isso é um negócio perigoso. Agora, nesses ajustes [econômicos], qual é a importância da CGEE? Qual é a importância dos estudos do Ipea? Se o papel dessas instituições for subestimado, porque ali não vai haver grito – os profissionais liberais não vão fazer barulho –, é um perigo danado o seu esvaziamento.

Para cortar despesas, tem que haver um projeto de estado, para saber quais são as funções do estado. Aí, então, vem uma discussão muito importante. De 25 anos em 25 anos, nós estamos fazendo – sem necessariamente dar esse nome – o orçamento base zero. O que é o orçamento base zero? O orçamento, no Brasil, é repetitivo. Todo ano, em abril, na LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias], o Ministério do Planejamento diz que se corrija a despesa com pessoal em 6%, o custeio em 3%, o investimento em 8%, por exemplo. Então, o que estava lá se reproduz.

Se, lá no passado, criou-se uma instituição ou se criou um projeto para a absorção da pobreza, que perdeu o prazo de validade, porque não tinha função nenhuma, mas tinha custo, isso vai ficando, vai ficando. Então, o Orçamento vira um penduricalho de ações isoladas e negociais. Privilégios, superposições, desperdícios, extemporaneidade, todas essas são categorias que nós usamos.

Em 1971, Jimmy Carter [1924, presidente dos EUA no período 1977-1981] foi eleito governador da Geórgia (EUA) – curiosamente, por votos conservadores e racistas – e encontrou uma administração caótica. Aí, ele pediu ajuda a um amigo dele. [...] “Ajude-me a resolver isso”. E ele falou: “Olha, em uma empresa, quando nós queremos fazer grandes transformações, definimos os objetivos e chegamos ao orçamento de base zero, ou seja, ninguém tem cota predeterminada”.

Para o ministro da Educação, por exemplo, o objetivo é diminuir a desigualdade e universalizar o ensino. Coloque seus programas sem sobreposição, sem desperdício, e me traga a demanda de centavo por centavo. Isso é base zero. Aí, descobre-se que há coisas inúteis, que há coisas que precisam ser reforçadas – Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia –, que há muita superposição, que há coisas desatualizadas, porque não há avaliação do gasto público no Brasil.

Toda vez que se faz um corte linear, por exemplo, corta-se 10% da despesa de todos, o que isso quer dizer? Tira-se 10% da Embrapa e 10% da Sudene. Vale a pena? O problema é que nós fizemos o Orçamento Base Zero na Constituição de 1988. E sempre existe um motivo maior. O motivo maior da Constituição de 1988 foi a necessidade de combater a pobreza, de ampliar direitos sociais e investir em políticas sociais compensatórias. Em 1988, as políticas sociais compensatórias ocupavam 3% do orçamento; hoje, 22 ou 23%, dependendo do que se considere.

Bom, Roberto Campos fez, em 1965 [orçamento base zero] Delfim Netto tem dito: cada geração faz seu orçamento de base zero. O que nós estamos fazendo agora? Coloca-se a economia na mão de macroeconomistas ligados ao mercado financeiro. O que eles fazem? Eles só estão interessados no saldo, no déficit, no superávit. A composição da dívida, a avaliação do que se gasta etc. vão “para o brejo”. Isso não dá certo. Se não se negocia a gestão da dívida, ela volta.

A administração setorial tem sua contraestratégia: vinculação de receita, paradoxo da prioridade invertida – gastar com o que não é essencial, porque não vai faltar dinheiro para o essencial, ou seja, deixar de pagar a conta de luz, porque a conta de luz vai ser paga, ou não pagar a folha de pessoal, porque ela acaba sendo paga.

O Orçamento Base Zero deveria ser uma experiência para esta geração. Há uma proposta da empresa Falconi [<https://www.falconi.com/pt/>] junto ao governo federal. É bom ver isso agora que nós temos nosso embaixador lá no terceiro andar do Palácio. (Risos...)

Bom, agora, eu vou puxar para o nível subnacional. Eu falei dos estados. Agora, vou passar para o nível dos Arranjos Produtivos Locais.

No começo dos anos 1970, os prefeitos da região Emilia-Romagna, na Itália, se reuniram e perguntaram o seguinte: “Nós temos de esperar a macroeconomia da Itália se estabilizar para voltar a crescer?” Para os padrões europeus, a inflação italiana era tão grande quanto a nossa, assim como o desemprego e a estagnação econômica.

Eles falaram assim (é o que chamamos hoje de endogenia): “Vamos procurar nossa vantagem comparativa e transformá-la em vantagem competitiva global”. Então, olharam para Parma, região de suinocultura, e para Como, região de produção de bicho-da-seda e pensaram como podiam fazer para transformar num produto de consumo global o produto que tinham vocação definida para fabricar.

Então, fizeram uma experiência: desenvolveram os distritos industriais italianos, que não têm nada a ver [com os brasileiros] porque o nosso distrito industrial é uma infraestrutura dentro da cidade – água, esgoto e energia – para atrair indústria. Lá é uma construção social, é uma instituição. Então, eles se reuniram, a partir do inconformismo. Reuniram-se, fizeram um diagnóstico participativo, um plano de ação. De repente saiu um novo produto, o presunto de Parma, e hoje não tem um porco nas ruas, na zona rural de Parma, toda a carne é importada. Eles beneficiam, transformam aquele presunto. Em Como praticamente não é produzido um metro de fio de seda. Importam do Brasil, principalmente da China, e fazem os tecidos e a moda que é vendida em Milão, de altíssima qualidade.

De que se trata? É *design*, é logística, é engenharia financeira, é formação de mão de obra, é capital institucional, é capital intelectual. E onde se geram muitos desses insumos? Na universidade. Nos institutos de ensino superior. Nas escolas técnicas. Então, você tem que denominar de Terceira Itália. Você tinha a Itália do Norte, industrializada (Olivetti, Fiat, Pirelli); e tem a Itália do Sul (*mezzogiorno*), que é a Itália subdesenvolvida que o Celso Furtado usou o modelo do *mezzogiorno* para formular a Sudene, visitou lá e tal; a terceira Itália, a Itália dos distritos industriais, da Emilia Romagna, da região de Milão etc.

Em 1998 houve uma reunião dos senadores do Nordeste com o vice-presidente do Banco Mundial, em Salvador – Antônio Carlos Magalhães [Antônio Carlos Peixoto de Magalhães, 1927-2007, político baiano], Tasso Jereissati –, a bancada nordestina do Senado. E eles falaram com o vice-presidente do Banco Mundial: o Banco Mundial olha o Nordeste como um bolsão de pobreza. Nós temos muito potencial e desenvolvimento. Vamos desenvolver esses potenciais.

O que aconteceu? Aconteceu que o vice-presidente [do Banco Mundial] se dispôs a contratar uma consultoria internacional que viesse desenvolver aqui o que ele chamava de *cluster*, que é o tipo Arranjo Produtivo Local. Aí, ele veio e cinco empresas concorreram – Monitor Company Group, do Michael Porter; Kaiser Consulting Group, de Stanford,

ligado à universidade, todas ligadas à universidade, mais uma japonesa, uma francesa e uma inglesa. Escolheram vocações definidas.

Eles não vêm para inventar coisas. Então, foram para Recife e deram apoio ao Projeto Porto Digital. Foram para Fortaleza, Recife, Salvador e Porto Seguro e fizeram o projeto de turismo. Eles chamaram muito a atenção pelo seguinte: o *cluster*, em um estudo potencial do produto, [no qual] estuda-se o potencial da sua cadeia produtiva. Por quê? Porque eu posso ir a Minas Gerais, na Acesita [Companhia Aços Especiais de Itabira, 1944, hoje Aperam South America], e produzir um aço competitivo como o aço da Coreia [do Sul]. Mas se a fábrica da Tramontina, que usa o aço, não for competitiva eu atrapalho o progresso da Acesita.

Então, o usuário do produto tem que ser competitivo. Se a região onde ela está não tem mão de obra, [se] o sistema elétrico tem interrupções, não tem segurança, tem roubo de carga, etc., ela não é competitiva. Em resumo, uma empresa só é competitiva se a região onde ela está for competitiva e se a cadeia produtiva [em] que ela está for competitiva. Por exemplo, a Fiat monta toda a rede de fornecedores: treina, financia, qualifica, e também treina, qualifica, faz *joint venture* com os produtores. Então ela cuida da cadeia produtiva. [É] Por isso que ela se tornou a maior produtora de automóveis do país.

Bom, então [segue-se o] seguinte: eles diziam muito, chegavam ao Nordeste. Por exemplo, você fala assim: “Qual a cadeia produtiva aqui?” Então você tem o aeroporto, você tem receptivo, você tem transporte e hotéis, etc., que somava doze [setores]. No Caribe, você tem 56 atividades [econômicas] geradas no complexo de turismo. Só na parte de esporte aquático são doze. Entenderam? Então eles adensavam a cadeia produtiva. E para fazer isso, a cada momento você precisava ter capital humano, capital institucional, tecnologia, etc. Bom, aí então, o Sebrae [Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas] comprou a ideia, chamando de APL (Apoio Produtivo Local). Então vou dar um exemplo que está aqui do nosso lado.

Brasília foi criada para ser capital [do país] com 500 mil habitantes. Hoje tem 3 milhões praticamente. Como gerar emprego para 3 milhões de pessoas? Você põe 56% de participação da força de trabalho em 3 milhões, você imagina quantas pessoas são [1.680.000].

Bom aí então o que acontece? O Sebrae daqui fez uma licitação, o meu pessoal ganhou, aí então nós viemos para cá organizar os Arranjos Produtivos [Locais] para gerar emprego fora de serviço público. Não é possível que o serviço público vá empregar todo mundo aqui.

Aí, número um: sempre vocações definidas. Não adianta chegar, inventar e tal. Número um: as embaixadas aqui sempre falavam com os produtores de flores do cerrado: por que vocês não exportam isso? Então nós organizamos o pessoal para exportar flores do cerrado [...]. Tinha uma escola técnica rural abandonada: nós transformamos num instituto de pesquisa de sementes, de durabilidade, cores das flores etc. Depois, tivemos o apoio das

embaixadas e hoje não sei como está, porque eu perdi o contato. Provavelmente deve estar exportando via embaixadas para o Japão, para a Holanda, para a Europa toda.

Depois, “Brasília, Capital Digital”. Você tem aqui, gente, 150 microempresários que vieram da universidade, o *spin-off* da universidade, que estão aí na área de tecnologia da informação. Um grupo, eu fiquei surpreso, um grupo pequeno ganhou uma concorrência de informatização do FBI [Federal Bureau of Investigation, polícia federal dos EUA], daqui de Brasília. Nós fizemos um projeto “Brasília, Capital Digital”.

O Centro de Processamento do Banco do Brasil e da Caixa [Econômica Federal] vieram para cá e veio um grupo indiano, não sei. Depois tentamos, e não deu certo, o Centro Cívico. Foi inaugurado o Centro Cívico, turismo cívico. Nós vamos a Washington [D. C., nos EUA] nas férias escolares ou nos feriados e a cidade está lotada de gente que quer conhecer a Casa Branca, o Congresso etc. Aqui, se você criar um padrão de um turismo assim, você ocupa a ociosidade dos hotéis e da mão de obra, e cria emprego.

Depois o outro foi a indústria moveleira. A indústria moveleira tem dois momentos: a produção e a inteligência. A inteligência é o observatório de mercado, é o *design*, é a concepção, é o estudo das tendências internacionais etc. Então, você tem aqui um núcleo preparado para as licitações dos ministérios, das empresas. Chegou a ter um *showroom* em Miami, mas a produção é feita em Minas [Gerais] e [em] Goiás, principalmente em Goiás. [...]

Então o seguinte: o que é um Arranjo Produtivo Local? É considerar uma atividade tradicional e transformá-la em uma atividade competitiva globalmente. Isso você pode fazer em tudo. Eu trabalhei com os catadores de caranguejo do Delta do [rio] Parnaíba. Muitos problemas científicos para resolver. Lá era o seguinte, o Delta Paranaíba tem 87 ilhas. Eles catavam caranguejo, punham naquelas balsas de caminhão, mandavam para o Beach Park [parque aquático em Fortaleza, CE], para o Porto de Galinhas, mas 40% chegavam mortos – e eles recebiam pelos que chegavam vivos.

Os problemas eram [vários]. Número um: logística de transporte. Propusemos à Universidade [Federal] do Maranhão construir o modelo das gaiolas do Mississipi, para transportar aqueles caranguejos e chegarem vivos. Segundo, um problema ambiental. Quando o mercado crescia catava-se todo tipo de caranguejo, até os menores. O problema de legislação... Então é sempre possível. Em cada arranjo produtivo, aglomerado produtivo, identificar um problema de tecnologia, um problema ambiental, um problema regulatório. Está claro isso?

Bom, então, para terminar, é o seguinte: qual é o problema agora que eu vejo? Esse tema, deputado [Vitor Lippi], é um tema de médio e longo prazo. Nós não vamos chegar a Sorocaba [SP] e esperar que, depois da aceitação das ideias que foram propostas aqui, as coisas aconteçam. Tem que ter persistência, recorrência. Qual a expressão que o senhor usou? Durabilidade? Não. [Perenidade].

O SR. PRESIDENTE (deputado Vitor Lippi) – Bom, vocês podem observar que o nosso querido ministro Paulo Haddad é um agente de empreendedorismo regional, porque o olhar dele é sempre de empreendedorismo, de organizar as coisas, enfim, de integrar a tecnologia.

Isso nos encanta muito, professor, porque nós acreditamos exatamente nisso: que é possível, que só dá realmente para melhorar hoje a produção, a geração de riqueza por meio do conhecimento. Nós estamos com o senhor, convictos de que o conhecimento está nos campi universitários, nas universidades e nas redes de pesquisa.

Como nós podemos fazer esse processo de uma forma mais sistematizada, embora cada um tenha a sua realidade, cada um tem a sua potencialidade, enfim as condições locais? Como nós criarmos uma metodologia que possa ser replicável com a liderança da universidade, pela perenidade? A universidade não tem a contaminação político-partidária eleitoral local. As lideranças [políticas locais] infelizmente competem. Há o lado bom disso e o lado negativo para os processos de planejamento. Isso acaba criando sempre um risco de descontinuidade das políticas. Nós acreditamos que esse ambiente universitário, com os professores, com os cientistas, com os pesquisadores e mais os alunos poderão dar essa consistência, esse processo continuado necessário para a implantação.

Então essa ordem que o senhor apresentou aqui nos parece absolutamente lógica. O inconformismo nós traduziríamos por uma necessidade de vontade de mudar e, para ter vontade, é preciso também organizar essa liderança. Nós acreditamos que as universidades seriam hoje as instituições com as melhores condições de fazer isso.

Com relação à questão do diagnóstico participativo, a ideia é – por meio dos nossos grupos, com a experiência dessas instituições todas, que já fizeram isso em alguns locais ou já tiveram processos de organização dos arranjos produtivos locais (APLs), dos *clusters* e tudo mais – [se perguntar] como nós poderíamos criar um processo democrático, participativo, que também pudesse permitir a integração das lideranças, ouvir, construir a legitimidade local. Articular para que isso não seja apenas um processo acadêmico, mas também uma construção local efetiva, para que ele possa ser integrado ao dia a dia dessas pessoas, que estão gerando riqueza ou que poderiam estar gerando mais riqueza.

Além do diagnóstico participativo, o senhor falou da agenda de mudanças. Levantou a expectativa do que pode ser feito para integrar esse plano de mudanças de curto, médio e longo prazo, desde organizar melhor o que já existe com soluções locais, até efetivamente propor melhorias de logística, trazer informações que possam ser compartilhadas para a melhoria dos processos de produção, quer seja através de incorporação tecnológica, quer seja às vezes pela melhoria da metodologia de trabalho, quer seja pela melhoria da qualificação vocacional da mão de obra, como o senhor falou aqui diversas vezes.

Construído esse plano de mudanças, essa agenda de mudanças, há o processo de implantação efetiva, quer dizer, isso tem que ter um processo continuado, com a elaboração de projetos viáveis. E nós acreditamos que esses projetos viáveis poderão ajudar muito o governo, porque o governo hoje tem recursos. Não tem muitos. Mas ele acaba muitas vezes não usando os recursos de forma estratégica, porque não tem projetos estratégicos. Porque não há projeto estratégico, acaba-se usando o recurso federal, o recurso estadual. Eu mesmo [acabo fazendo uso das] minhas emendas parlamentares de uma forma não estratégica. Ou seja, nós acabamos utilizando os recursos de investimentos de forma pontual ou pulverizada, o que acaba não impactando na melhoria da competitividade [local].

E a outra grande verdade, com a qual certamente todos concordam, é que nós só podemos melhorar o país com mais geração de riqueza. Não dá para nós compartilharmos aquilo que não geramos. Então, nós dependemos de uma economia forte. E isso precisa ser construído. Isso não cai do céu. E eu acredito que essa institucionalização do planejamento regional para o desenvolvimento regional pode ser efetivamente mais bem conduzida.

As melhores instituições para desenvolver isso seriam realmente as instituições de ensino superior do Brasil, que precisam ser obviamente ser [...] motivadas. Nós tivemos reuniões com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), com a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem) e com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), que são as grandes representações [do setor]. Todos eles acharam ótimo fortalecer as universidades, trazer mais alguns investimentos para a universidade, quer dizer, permitir que essas atividades de extensão efetivamente possam dar uma força e um impacto ainda maior no desenvolvimento regional.

Então, construir essa metodologia, ver quanto é que custa esse projeto, ter um sistema de avaliação de indicadores para acompanhar esse processo. Eu entendo que [isso] também seria um grande benefício para os alunos, porque esses alunos, mediante seus Trabalhos de Conclusão de Curso, que hoje acabam também sendo uma coisa muito pulverizada, ao bel-prazer de cada professor, poderiam ser sempre o desafio de dar alguma contribuição para a melhoria da região, alguma contribuição efetiva, alguma solução ou alguma análise que pudesse ajudar na contribuição de uma solução regional.

Então, na verdade, é preciso fortalecer ainda mais esse conceito, valorizando, estruturando melhor as instituições de ensino superior, até porque o capital mais importante nós já temos ali, que é o conhecimento. Agora, nós precisamos da estratégia para mobilizar esse ganho de capital, esse ganho de ativo do conhecimento que nós temos nas universidades e nos campi de [instituições de] ensino superior do país. Fico muito feliz por isso. A ideia, professor, é ouvir, nós estamos em uma fase de ouvir, de articular com aqueles que já têm experiência e que são estratégicos para a construção dessa política [...] e organizar isso para que possamos ter oficinas que vamos elaborando cada [projeto em nível local].

Nós pensamos, em um primeiro momento [...] em criar grupos de trabalho. Nós já fizemos umas trinta reuniões, mas vamos a cada reunião tendo mais convicção desse caminho. Parece-nos que um bom caminho é ter um grupo das próprias universidades, das instituições de ensino superior, dos Ifets [Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia], para eles dizerem o que seria necessário e também haver um piloto.

Nós já temos sugestão de um piloto, conhecendo o que já existe e talvez criando um piloto lá no sudoeste paulista, onde temos uma região também considerada o ramal da fome do estado de São Paulo. Temos ali três *campi* universitários. Um é da Unesp [Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”], um da UFSCar [Universidade Federal de São Carlos] e um da Fatec [Faculdade de Tecnologia local]. Eles estão em uma área de cerca de cem quilômetros, próximos do Vale do Ribeira, no sudoeste paulista, na região de Capão Bonito, depois de Itapetininga, Itararé, Campina do Monte Alegre – aquela região.

Inclusive vou fazer uma reunião no dia 8 [de julho de 2016] com os diretores dessas instituições de ensino para que possamos imaginar como aconteceria isso na prática, como dar uma identidade local, o que seria uma infraestrutura mínima, enfim, como conseguiríamos pensar nessa questão da territorialização e do trabalho em rede também, porque, óbvio, quanto mais estivermos integrados com a Embrapa e com a Confederação Nacional da Agricultura [CNA], com as grandes instituições de pesquisa do país. Nós vamos conseguir transferir mais rápido esse conhecimento para o produtor e para o sistema produtivo local. Enfim, nós estamos muito motivados para isso.

Então, um grupo seria a própria universidade, dizendo que ela entende que seria necessário, inclusive o arcabouço, a modelagem de financiamento. Parece-nos, professor Ariosto, que talvez a modelagem que há hoje de financiamento de pesquisa talvez não encaixasse muito bem nessa questão do desafio de ter uma pesquisa permanente ou um programa permanente de planejamento e de desenvolvimento regional. Talvez precisássemos ter alguma coisa que o CNPq, a Finep [Financiadora de Estudos e Pesquisas], a Capes não tenham: uma modelagem que incluísse isso [essa perspectiva de estímulo ao desenvolvimento regional] também.

Outro grupo seria o grupo da metodologia, que é este que está aqui. Acreditamos que, pela experiência que os senhores têm, pela experiência institucional, pessoal, enfim, [que esse grupo discutiria] como criaríamos esse método, esse roteiro de trabalho para que fosse [um processo de desenvolvimento regional] democrático e participativo, para que pudesse nos permitir levantar, identificar essas potencialidades do que já existe e do que pode ser feito [localmente]? Como é que seria esse caminhar [da forma] mais fácil possível e o mais eficiente possível, aproveitando aqui experiências internacionais e tudo o mais?

Outro grupo de trabalho teria [como foco] a questão do financiamento em si, não apenas da modelagem, mas [observando] outras instituições que têm interesse que o Brasil tenha mais

projetos estratégicos, quais sejam: os fundos constitucionais, como bem lembrou o Professor Ariosto também, ligados ao Banco do Brasil, os fundos setoriais, o próprio BNDES, a Finep, a Capes, certamente o Ministério do Desenvolvimento [Indústria e Comércio], o Ministério da Integração, enfim, todos nós gostaríamos de ter projetos estratégicos.

Eu, inclusive, como deputado. Eu tenho uma emenda, algo em torno de 10 milhões de reais por ano, e não sei em que aplicar. Por exemplo, vão 250 mil para cada município para aplicar em pavimentação e recapeamento. Não [é] isso [o ideal]. Eu gostaria de dar uma contribuição muito melhor se houvesse já um estudo que dissesse: “Olha, nós precisamos passar isso para tal associação, ou para comprar tal equipamento, ou para melhorar a logística, ou para criar um centro de negócio”. [...] Nós precisamos realmente identificar as necessidades de fortalecer as economias regionais.

Um último grupo seria o de contribuições legislativas – o professor [deputado] Ariosto [Holanda] certamente vai poder nos ajudar bastante –, para podermos fazer a amarração que nos permita chegar mais fácil nessa construção dessa política.

[...] agradeço mais uma vez a presença de todos.

[...] Queria deixar uma saudação estratégica para cada um de vocês, já que o nosso pensamento aqui é sempre estratégico.

Obrigado. Obrigado pelo trabalho. Grande abraço a vocês! (Palmas.)

REFERÊNCIAS

FURTADO, Celso. O processo histórico do desenvolvimento. In: _____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1961. p. 115-160.

HADDAD, Paulo Roberto. **A economia de uma sociedade desigual**. [S.l.]: Phorum, 2016.

_____. **Economia peregrina**. Belo Horizonte: BH Press Comunicação, 2015b.

_____. O garçom que falava economês. **Hoje em dia**. 8 out. 2015c. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/opini%C3%A3o/colunas/paulo-haddad-1.334478/o-gar%C3%A7om-que-falava-econom%C3%AAs-1.369509>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015a.

OECD. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged**. Paris, 2007.

SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

CAPÍTULO 7

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA RENDA NO BRASIL NA TRANSIÇÃO DE FHC PARA LULA: 1999-2008

Júlio Miragaya⁷²

INTRODUÇÃO

O Brasil constituiu-se, desde a segunda metade do século XX, em uma das principais economias do sistema capitalista mundial. Devido às suas grandes dimensões territorial e populacional, à complexidade de sua sociedade e às condições históricas e peculiares do desenvolvimento do sistema capitalista no país, aqui se instalou, ao longo das últimas décadas, uma das maiores desigualdades de renda (em termos sociais e espaciais) do planeta. Coincidentemente, com a intensificação do processo de industrialização e urbanização, a questão regional começou a ser efetivamente discutida na década de 1950, suscitada principalmente por Celso Furtado e Josué de Castro, ao defenderem uma estratégia específica voltada para a superação do subdesenvolvimento daquela considerada “região-problema” do Brasil, a região Nordeste.

Data dessa década e da seguinte a criação das superintendências de desenvolvimento regional do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam), do Sul (Sudesul) e do Centro-Oeste (Sudeco), assim como das instituições regionais de fomento: Banco do Nordeste (BNB), Banco da

72 Júlio Miragaya, economista, doutor em Desenvolvimento Econômico Sustentável (CDS-UnB) e mestre em Planejamento e Gestão Territorial (Departamento de Geografia-UnB); presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon) e vice-presidente da Associação dos Economistas da América Latina e do Caribe (Aealc); presidente da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) e do Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional (Ibrase); diretor técnico do Sebrae-DF.

Amazônia (Basa) e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Também foram criadas companhias regionais de desenvolvimento, a exemplo da Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), assim como programas regionais, como o Polo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Polocentro) e o Polo de Desenvolvimento da Região Noroeste (Polonoroeste).

Durante muito tempo, entretanto, fez-se no Brasil apenas a leitura macrorregional da desigualdade espacial, sendo as disparidades intramacrorregionais absolutamente desconsideradas pela administração pública e, de certa forma, pela Academia. Mais recentemente, as políticas de desenvolvimento regional dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), expressas nos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, limitaram-se a uma proposta de articulação de alguns eixos dinâmicos do território nacional aos centros de comando da economia mundial. No vácuo da ausência de políticas/ações de desenvolvimento regional, prosperou o que ficou conhecido como “guerra fiscal”, em que os estados e municípios disputavam os investimentos privados, oferecendo uma ampla gama de subsídios e isenções fiscais (efetivamente, renúncia fiscal), causando enorme prejuízo às suas finanças.

Ocorre que a atual dinâmica de alocação espacial das atividades produtivas está cada vez mais associada aos interesses das grandes corporações, com forte tendência de acentuarem a concentração espacial da renda e da riqueza. Espaços econômicos são constituídos e desconstituídos em ritmo cada vez mais acelerado, demandando ações cada vez mais efetivas por parte do Estado para atenuarem seus efeitos nocivos.

Atento a essa situação, o governo Lula, já em 2003, atribuiu à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional a tarefa de elaborar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que minimamente enfrentasse esse desafio. A partir de então, tem avançado uma discussão mais abrangente da questão regional, abordando não apenas os espaços macrorregionais mas, de forma especial, os espaços subestaduais. Em decorrência, contudo, da ausência de força política da secretaria e do ministério, há uma percepção generalizada de que pouco se avançou na redução da desigualdade espacial da renda no país.

O debate sobre a questão regional no restante do mundo, em especial nos países centrais, antecede, em muito, o debate feito no Brasil. Já na terceira década do século XX, o grande precursor de todos os estudiosos da questão regional, o alemão Alfred Christaller (1933), com a sua conhecida Teoria das Localidades Centrais, afirmava que determinados centros urbanos, ao assumirem funções centrais na produção e na distribuição de bens e serviços a uma determinada região de influência (*hinterland*), induziam à organização de um sistema hierarquizado de cidades, destacando o papel de centralidade dos núcleos urbanos.

Posteriormente, Perroux (1966) desenvolveu o conceito de região polarizada, partindo do conceito econômico de espaço, em que ele é expressão da interdependência existente entre as

diversas áreas, a partir da irradiação da influência comercial. Mais recentemente e na mesma linha, Kayser (1996) destacou que cada região se organiza em torno de um centro, que pode ser chamado de polo (ou de nó), centro que não somente polariza a região em torno de si, como também domina e orienta a vida econômica da sua área de influência. Ou seja, a cidade comanda, por mecanismos bem conhecidos, o espaço que a cerca, articulando as relações econômicas, administrativas, sociais, demográficas e políticas.

Benko (1996) aprofundou essa análise ao afirmar que, na nova divisão espacial e internacional do trabalho – introduzida pela empresa multinacional –, as atividades de alta tecnicidade e as funções direcionais são reservadas às regiões centrais, ao passo que as repetitivas, pouco qualificadas e que requerem considerável mão de obra se veem relegadas à periferia. Essa dinâmica impõe que se faça reflexão para o estudo das questões regionais.

Nesse sentido, a análise do presente artigo abrange o período de 1999 a 2008, compreendendo o referente ao segundo mandato do presidente FHC, que precedeu a proposição da PNDR, e os seis primeiros anos do mandato do presidente Lula, antecedendo a crise de 2009. Resta saber como se deu a distribuição espacial da renda no país no período seguinte, compreendendo a crise de 2009, o ano do “Pibão”, 2010 e os pouco mais de cinco anos de baixo crescimento econômico dos governos Dilma Roussef (2011-2016), matéria para estudo complementar, não abrangido neste texto.

A escala espacial adotada foi a das regiões estaduais de planejamento (REP), ou seja, as regionalizações adotadas pelos governos estaduais, em oposição às microrregiões geográficas (MRG) do IBGE, essencialmente para prestigiar o planejamento territorial dos estados, considerando haver, inclusive, forte convergência entre ambas, pois os estados, em regra, assim como o IBGE, adotam a polarização dos centros urbanos como critério principal para regionalização.

Em alguns casos, para efeito de melhor comparabilidade dos dados entre os estados, procedeu-se a agregação de regiões, formando macrorregiões virtuais, sempre considerando como critério norteador da agregação o nível de centralidade de cada polo regional constante no estudo *Regiões de influência das cidades (Regic)* (IBGE, 2008). Dessa forma, foram identificadas 220 regiões estaduais, distribuídas conforme o quadro 1.

Quadro 1. Regiões Estaduais de Planejamento, segundo as UF

UF	Regiões	UF	Regiões	UF	Regiões	UF	Regiões
RO	10	MA	12	SE	05	SC	08
AC	05	PI	11	BA	16	RS	10
AM	09	CE	06	MG	11	MS	09
RR	04	RN	08	ES	04	MT	12

UF	Regiões	UF	Regiões	UF	Regiões	UF	Regiões
PA	12	PB	06	RJ	05	GO	10
AP	02	PE	05	SP	15	DF	01
TO	06	AL	05	PR	11	Total	220

Fonte: Secretarias Estaduais de Planejamento.

Deve-se destacar, por fim, que o tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* não pode simplesmente ser interpretado como indicador de desenvolvimento social. Algumas regiões específicas, onde o PIB *per capita* é elevado em decorrência, por exemplo, de grande produção petrolífera ou da localização de uma usina hidrelétrica, pode apresentar um indicador de desenvolvimento social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não tão significativo.

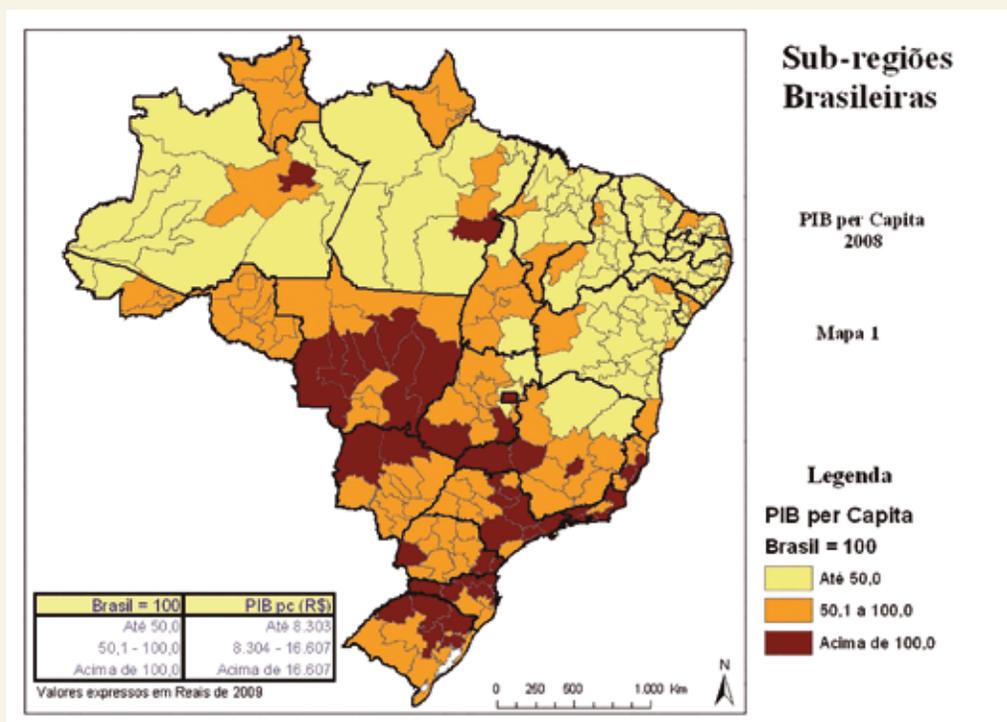
ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS REGIÕES ESTADUAIS DE PLANEJAMENTO

As figuras apresentadas neste capítulo explicitam a profunda desigualdade espacial existente em nosso país em 2008. Observa-se, em quase todos os mapas, visível divisão do Brasil em duas grandes regiões, o Centro-Sul, englobando as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e o Norte-Nordeste, abarcando as regiões Norte e Nordeste.

As considerações que se seguem consistem, inicialmente, em análise dos mapas referentes ao tamanho da renda *per capita* das regiões brasileiras em 2008. Posteriormente, verifica-se o grau de dinamismo destas, observando a variação entre 1999-2001 e 2008. Em seguida, procede-se ao cruzamento das duas variáveis. No item 4, apresenta-se a dispersão das regiões em relação ao tamanho do PIB *per capita* e ao ritmo de crescimento e, no item 5, as regiões de maior relevância de cada segmento.

1. TAMANHO DA RENDA *PER CAPITA* NAS REGIÕES BRASILEIRAS

O mapa 1 apresenta o PIB *per capita* médio em 2008 considerando as três classes de renda adotadas na tipologia.



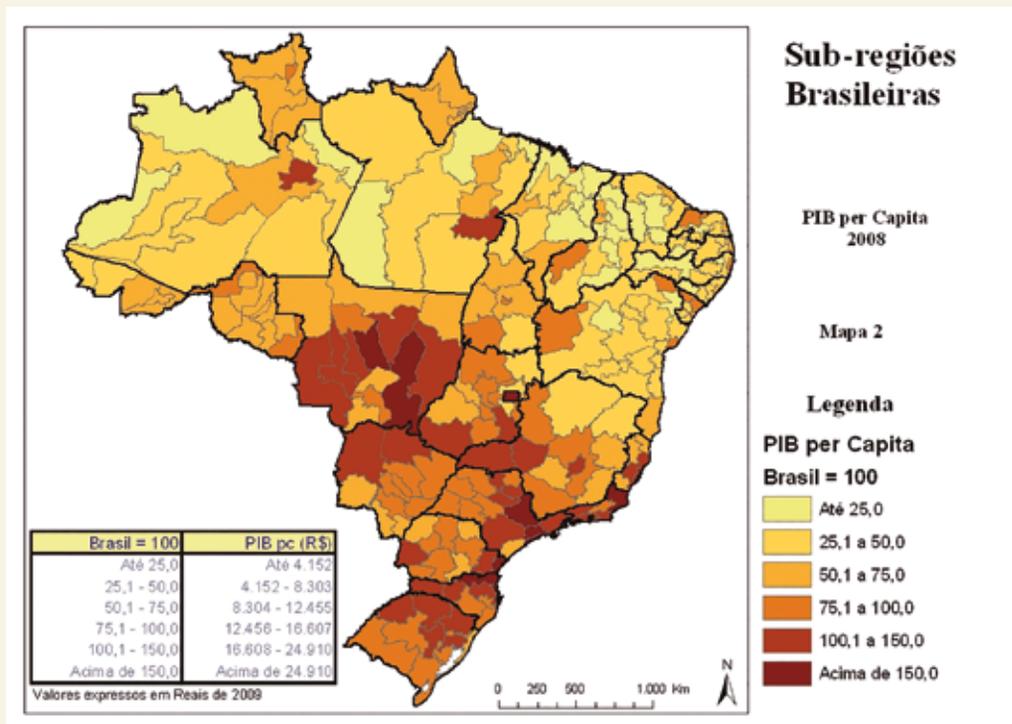
Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

Pode-se observar que as regiões de alta renda tinham fortíssima concentração no chamado centro-sul do país. A partir da região metropolitana de São Paulo, centro dinâmico da economia nacional, identificavam-se três vertentes de alta renda: a) em direção ao norte paulista, envolvendo o Triângulo Mineiro, o sul goiano e o Distrito Federal, alcançando as ricas regiões graníferas do Mato Grosso; b) na direção sul, envolvendo o leste paranaense, o nordeste e oeste catarinense, alcançando o centro-norte do Rio Grande do Sul; e c) em direção ao vale do Paraíba paulista e fluminense, abarcando todo o litoral do Rio de Janeiro e o litoral sul capixaba. Na porção Norte-Nordeste, as áreas de alta renda limitavam-se às regiões de Manaus (AM), de Salvador (BA) e de Marabá (PA).

Todo o restante do centro-sul situava-se na condição de média renda, com exceção de duas regiões do norte de Minas Gerais, do entorno do Distrito Federal e do nordeste goiano. Já no norte-nordeste do país, eram poucas as regiões de média renda, prevalecendo amplamente aquelas classificadas como de baixa renda. O mapa 2 apresenta o mesmo dado ampliando as classes de renda para seis.

Observa-se que as regiões com PIB *per capita* 1,5 vezes a média nacional eram em número reduzido, envolvendo as regiões polarizadas pelos principais centros industriais do país (São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Caxias do Sul e Joinville), as regiões do agronegócio (Rondonópolis e Sorriso), a região petrolífera do norte fluminense e o Distrito Federal.

Pode-se observar, contudo, que as regiões com renda abaixo de 25% da média nacional eram mais numerosas, com forte concentração no Norte-Nordeste.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

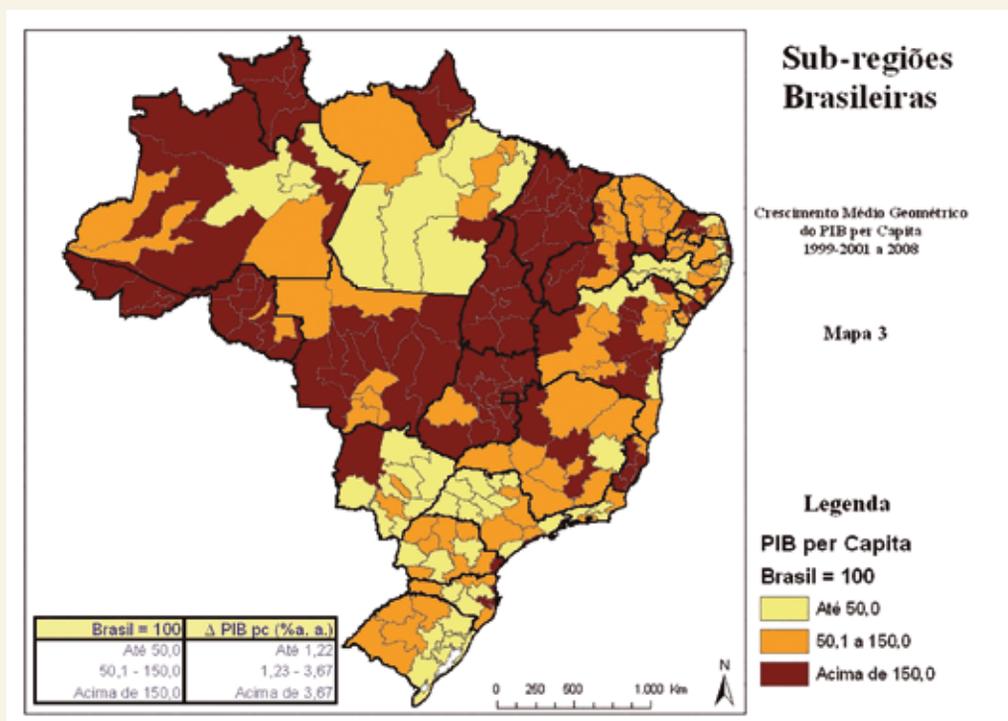
2. DINAMISMO DA RENDA NAS REGIÕES BRASILEIRAS

O mapa 3 apresenta a taxa de crescimento médio geométrico do PIB *per capita* entre o triênio 1999-2001 e o ano de 2008, considerando três classes de renda. Observa-se que o dinamismo maior era verificado nas regiões de expansão da fronteira agropecuária, envolvendo praticamente a totalidade dos estados do Tocantins, Acre e Maranhão e a quase totalidade do Mato Grosso, Rondônia, Goiás e Tocantins, além de Roraima e Amapá.

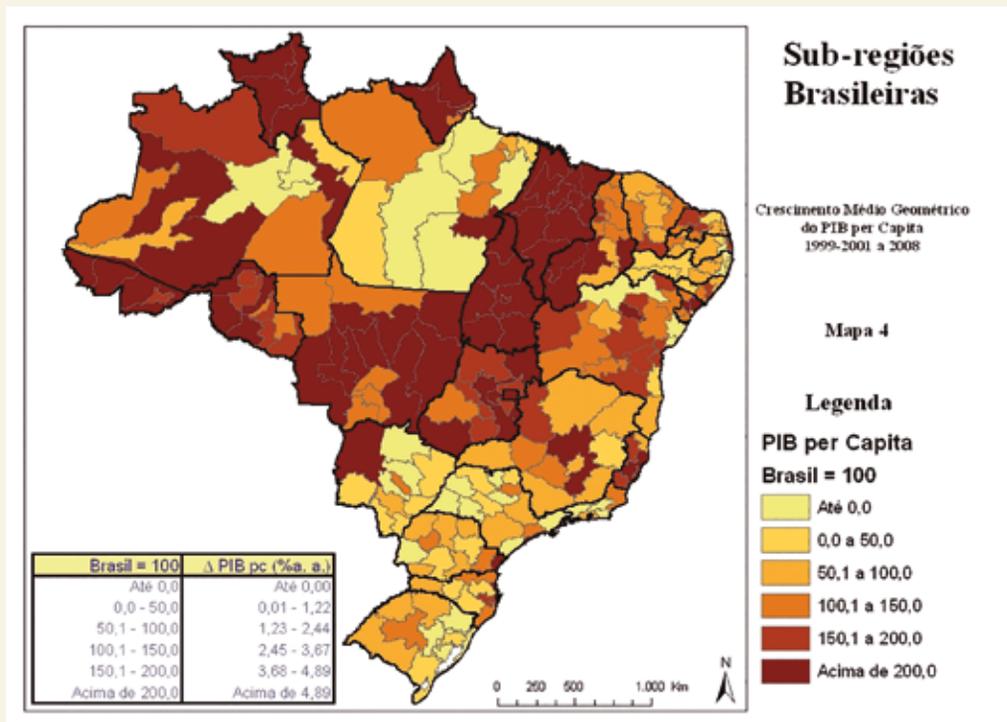
Já as regiões menos dinâmicas, com crescimento inferior à metade do crescimento médio nacional no período, concentravam-se principalmente em quatro “bolsões”: a) oeste de São Paulo e leste sul-mato-grossense; b) centro-sul catarinense e nordeste sul-rio-grandense;

c) uma ampla área do semiárido nordestino, englobando parte do médio São Francisco (Pernambuco e Bahia) e d) a quase totalidade do estado do Pará, com exceção da região metropolitana de Belém, da região de Marabá e de outras de menor importância. Comparam também esse grupo algumas regiões do Paraná e o norte de Minas Gerais.

Já o mapa 4 apresenta o mesmo dado, ampliando para seis as classes de renda, sendo que a situação das áreas mais dinâmicas praticamente não se altera. No extremo oposto são destacadas as regiões que apresentaram crescimento médio negativo no período. Nessa condição, aparecem algumas regiões no oeste paulista, no centro-norte sul-mato-grossense, no sul paraense e no médio São Francisco baiano.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

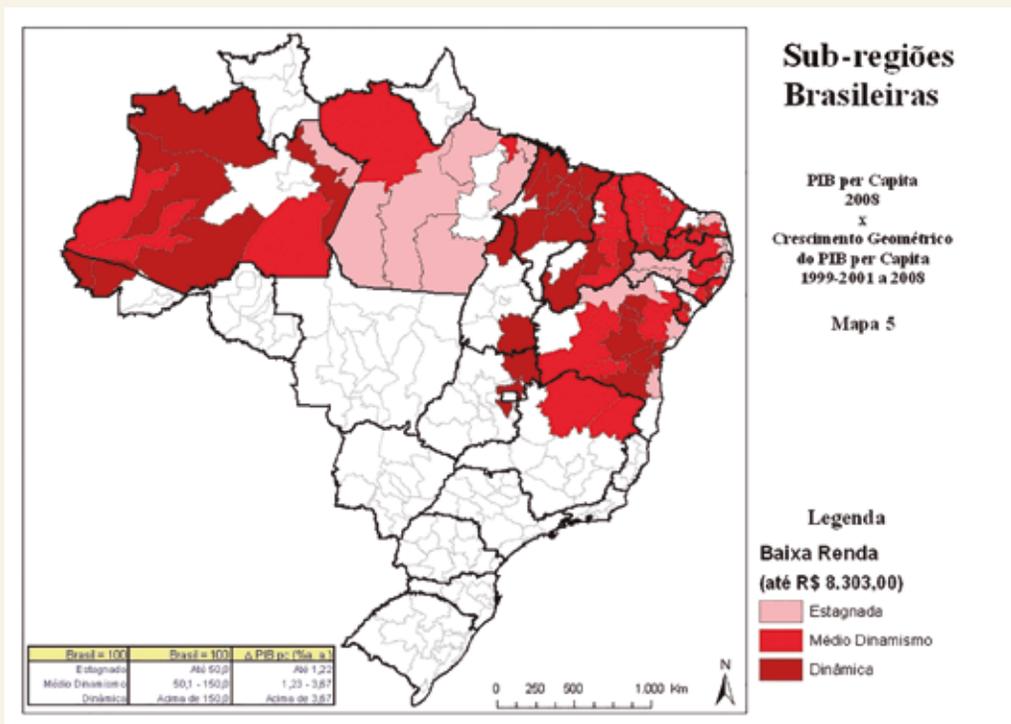
3. TAMANHO E DINAMISMO DA RENDA

Os mapas 5 a 7 apresentam, em sequência, as regiões de baixa, média e alta renda confrontadas com seus respectivos graus de dinamismo. No mapa 5, que apresenta as regiões de baixa renda segundo os distintos graus de dinamismo, notava-se a existência, especialmente nos estados do Maranhão e Amazonas, de um grande número de regiões de baixa renda, porém, dinâmicas. Em oposição, o estado do Pará apresentava um quadro grave de uma grande maioria de regiões que combinam a condição de baixa renda e de estagnação.

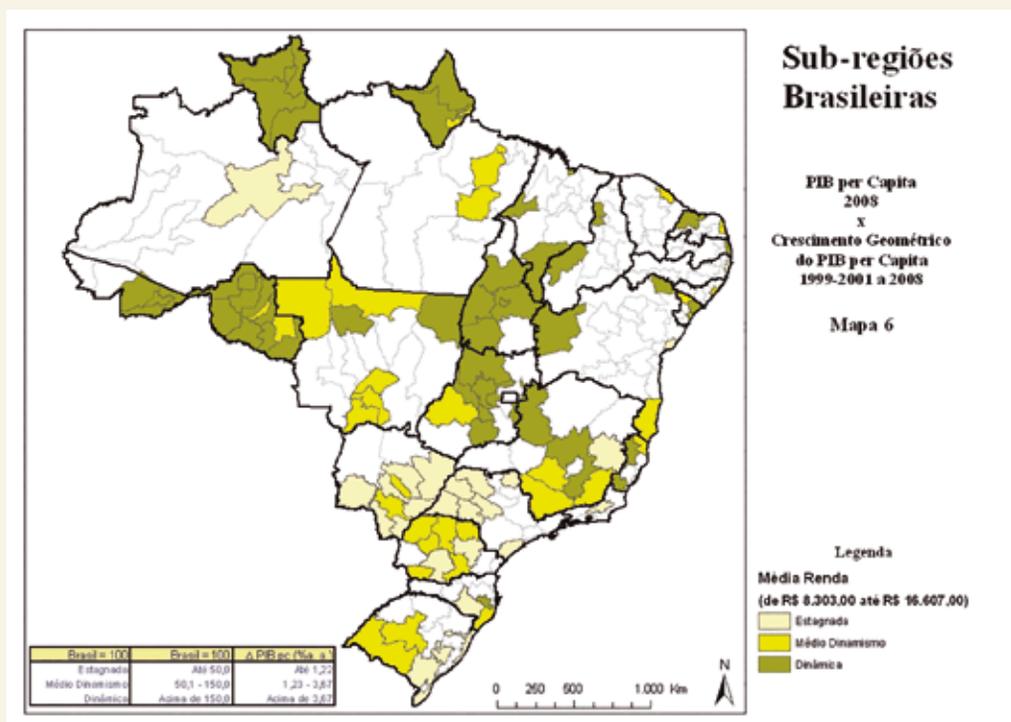
O mapa 6 apresenta as regiões de média renda segundo os distintos graus de dinamismo. Nota-se, nos estados da região Norte, a existência de um grande número de regiões de média renda com forte dinamismo e, em oposição, no oeste paulista e leste sul-mato-grossense, diversas regiões de média renda estagnadas. Numa situação intermediária, a região Sul, particularmente o norte do Paraná e o sul do Rio Grande do Sul, apresentavam regiões de média renda e médio dinamismo.

Já o mapa 7 apresenta as regiões de alta renda, segundo o grau de dinamismo. Destaque para o Mato Grosso, com uma ampla porção do centro-sul do estado ostentando o quadro mais favorável, qual seja, de regiões de alta renda e dinâmicas. Não deixa de ser preocupante a

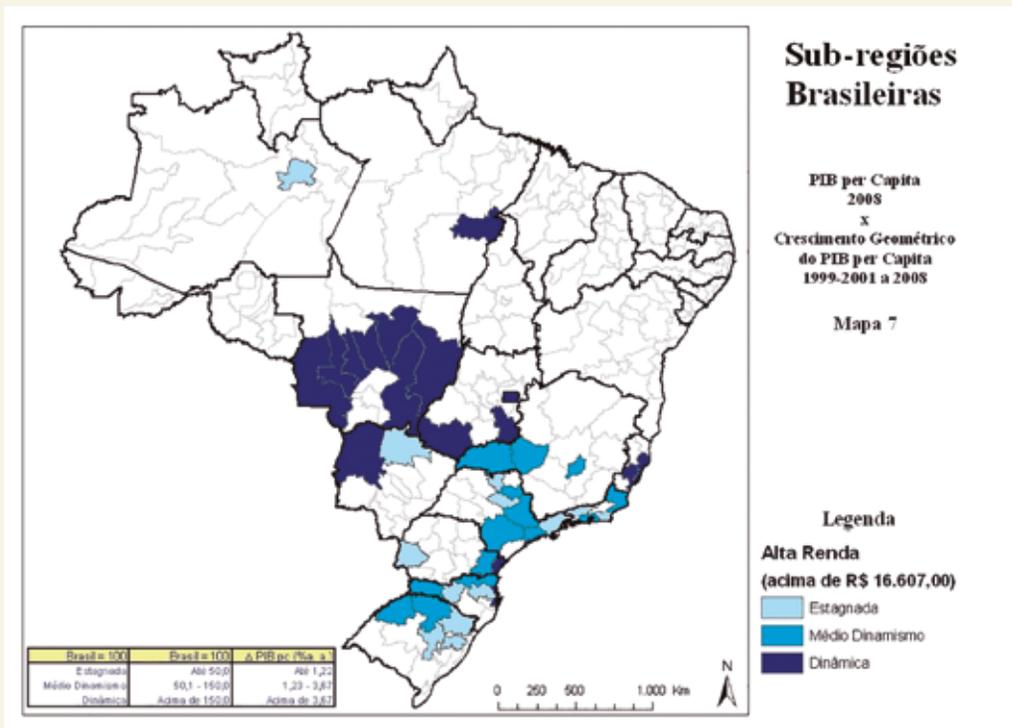
situação de diversas regiões dispersas por todo o Centro-Sul, que, embora de alta renda, revelaram um quadro de estagnação no período em análise.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.



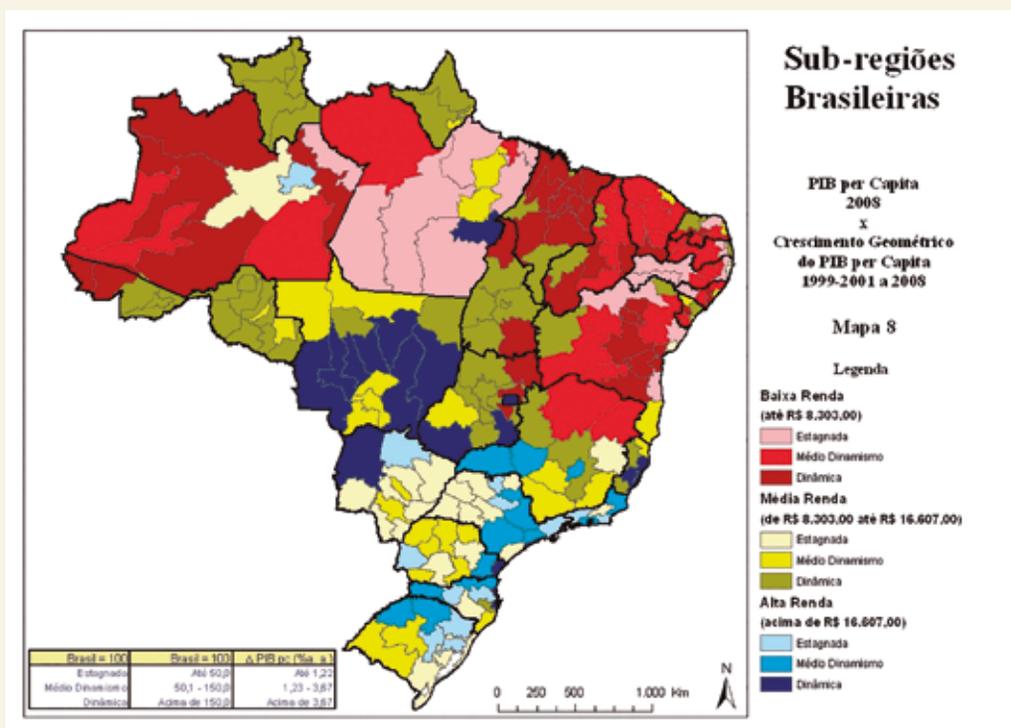
Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

O mapa 8, enfim, consolida o cruzamento entre tamanho da renda e grau de dinamismo, gerando as distintas situações de prioridade para seleção de regiões a serem contempladas por políticas de desenvolvimento regional.

Pode-se observar que os casos mais graves, em termos de desenvolvimento regional, que são os que combinam as condições de baixa renda com estagnação, envolviam grande parte do estado do Pará; o médio São Francisco, no Semiárido (Pernambuco e Bahia); e o norte de Minas Gerais, além de outras poucas regiões dispersas pelo território nacional.

As regiões que hipoteticamente prescindem de ações de desenvolvimento regional eram as que combinavam a condição de alta renda com alto dinamismo.

Em uma situação intermediária, podem ser elencadas as regiões que combinavam alta renda com médio dinamismo, revelando tendência de se manterem como de alta renda, e as regiões que combinavam média renda com alto dinamismo, revelando tendência de ascenderem à condição superior de renda.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

4. AS REGIÕES DE MAIOR DESTAQUE

A seguir, são relacionadas as regiões brasileiras de destaque, positivo ou negativo, em termos de tamanho e ritmo de crescimento do PIB *per capita*. Os mapas 9 a 12 e as tabelas 1 a 5 apresentam as regiões em situações de destaque, com as regiões que formavam o “Brasil mais rico”, o “Brasil mais pobre”, o “Brasil com taxas chinesas de crescimento” e o “Brasil estagnado”.

4.1. “O Brasil mais rico”

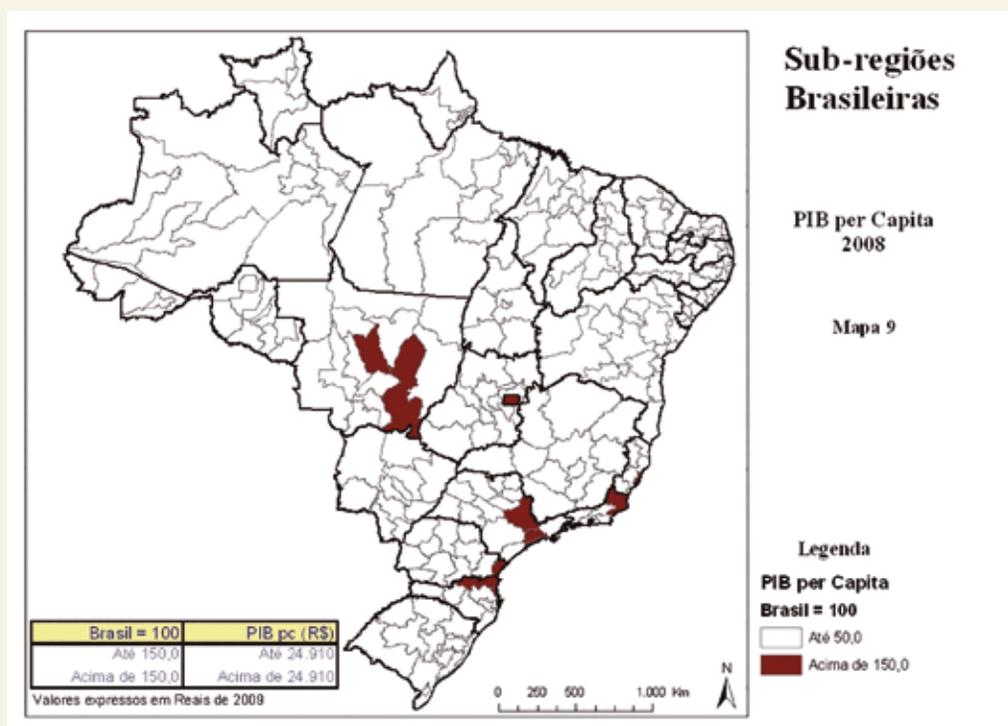
O mapa 9 apresenta apenas as regiões destacadamente mais ricas do país em 2008, ou seja, aquelas com PIB *per capita* 50% acima da média nacional.

Pode-se observar que, das dez regiões mais ricas, duas (Campos e Cabo Frio) tinham suas riquezas vinculadas à extração do petróleo; outras cinco, aos seus prósperos parques industriais (regiões metropolitanas de São Paulo, Vitória, Campinas, Santos e Itajaí); duas outras, vinculadas à riqueza do agronegócio no Mato Grosso (polarizadas por Sorriso e Rondonópolis) e, completando a lista, o Distrito Federal, cuja riqueza estava fortemente associada à renda gerada no setor público.

Já as tabelas 2 e 3 apresentam as regiões estaduais de planejamento do país de maior PIB *per capita* em 2008.

Devido à grande concentração de regiões com elevados PIBs *per capita* no centro-sul do país, procedeu-se a apresentação na tabela 1 das trinta regiões de maior PIB *per capita* desta porção do território nacional. Para efeito de análise, considerou-se o Tocantins integrante do centro-sul.

Além das regiões das capitais estaduais, destacavam-se as ricas regiões agroindustriais de Sorriso, Rondonópolis e Diamantino (MT), as regiões petrolíferas de Campos e Cabo Frio (RJ) e as regiões industriais de Itajaí e Joinville (SC), Santos, Campinas e São José dos Campos (SP), Caxias do Sul (RS), Catalão (GO) e Volta Redonda (RJ).



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

Tabela 1. As trinta regiões de maior PIB *per capita* do Centro-Sul

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
1	MT	Centro	Sorriso	48.226,20
2	DF	Brasília	Brasília	47.751,50
3	RJ	Campos	Campos dos Goytacazes	44.247,60

(Continuação)

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB per capita 2008 (R\$ de 2009)
4	PR	Metropolitana – Não Metropolitana	–	31.160,00
5	SP	São Paulo – Metropolitana	São Paulo	30.298,10
6	SC	Itajaí	Itajaí	29.481,60
7	MT	Sudeste	Rondonópolis	28.225,40
8	ES	Região Metropolitana – Metropolitana	Vitória	28.210,90
9	SC	Joinville	Joinville	26.024,70
10	SP	Santos	Santos	25.952,80
11	SP	Campinas	Campinas	25.884,60
12	RJ	Cabo Frio	Cabo Frio	24.842,40
13	SP	São José dos Campos	São José dos Campos	24.158,90
14	GO	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	Catalão	24.111,10
15	MT	Centro-Oeste	Diamantino	24.057,30
16	PR	Metropolitana	Curitiba	23.845,90
17	RS	RF 03	Caxias do Sul	23.761,90
18	RJ	Volta Redonda	Volta Redonda	23.019,30
19	RS	RF 01 – Metropolitana	Porto Alegre	22.531,70
20	GO	Região Sudoeste Goiano	Rio Verde	21.919,40
21	MG	Região 4 – Triângulo Mineiro	Uberlândia	21.846,10
22	SC	Joaçaba	Caçador	21.719,20
23	SP	Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	21.478,00
24	SC	Blumenau	Blumenau	21.299,70
25	SC	Chapecó	Chapecó	20.761,90
26	SP	Central	Araraquara	20.664,20
27	RJ	Metropolitana	Rio de Janeiro	20.650,00
28	MG	Central 1 – Metropolitana	Belo Horizonte	20.294,30

(Continuação)

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
29	MT	Oeste	Tangará da Serra	20.249,70
30	ES	Região Metropolitana – Não Metropolitana	–	19.739,20

Fonte: IBGE.

Já a tabela 2 apresenta as de maior PIB *per capita* no norte-nordeste do país, contemplando regiões de apenas quatro capitais estaduais (Manaus, Salvador, Porto Velho e Boa Vista), aparecendo com grande destaque as regiões polarizadas por Marabá (PA), Vilhena (RO), Barreiras (MA), Paulo Afonso (BA) e Mossoró (RN).

Tabela 2. As dez regiões de maior PIB *per capita* do Norte-Nordeste

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
1	PA	Carajás	Marabá	24.179,70
2	AM	Região VII: Rio Negro e Solimões – Metropolitana	Manaus	21.500,90
3	BA	Salvador – Metropolitana	Salvador	16.522,80
4	RO	Região VII: Vilhena	Vilhena	15.637,60
5	RO	Região I: Porto Velho – Metropolitana	Porto Velho	14.292,90
6	RR	Microrregião Boa Vista – Metropolitana	Boa Vista	14.242,10
7	BA	Barreiras	Barreiras	14.125,70
8	MT	Paulo Afonso	Paulo Afonso	13.511,00
9	SE	Aracaju – Não Metropolitana	–	13.189,90
10	RN	Mossoroense	Mossoró	13.140,80

Fonte: IBGE.

4.2. “O Brasil mais pobre”

O mapa 10 apresenta as regiões muito pobres do país, ou seja, aquelas com PIB *per capita* abaixo de 25% da média nacional em 2008.

Observa-se um número considerável de regiões nessa situação, quase que exclusivamente no norte-nordeste do país. Observa-se ainda que as regiões mais pobres estavam fortemente concentradas nos estados do Maranhão, Piauí e Ceará.

A tabela 3 apresenta as trinta regiões estaduais de planejamento do norte-nordeste de menor PIB *per capita*. Nesse caso, havia uma forte concentração das regiões de mais baixa renda nos estados do Piauí (7), Maranhão (6), Ceará (3), Pará (3) e Amazonas (3).

Nota-se que todas as regiões possuíam PIB *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ da média nacional, sendo que, em algumas delas, como as de Marajó (PA) e de Cocais (PI) correspondiam a pouco mais de 15% da renda média do país.

Tabela 3. As trinta regiões de menor PIB *per capita* do Norte-Nordeste

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
1	PA	Marajó	Breves	2.739,10
2	PI	Meio-Norte – T.D de Cocais	Piripiri	3.048,50
3	PI	Semi-Árido – T.D da Serra da Capivara	São Raimundo Nonato	3.174,80
4	PI	Meio-Norte – T.D de Entre-Rios – Não Metropolitana	–	3.185,60
5	MA	Pinheiro	Pinheiro	3.232,30
6	PI	Semi-Árido – T.D do Vale do Rio Canindé	Oeiras	3.257,90
7	MA	Codó	Codó	3.379,40
8	PI	Meio-Norte – T.D de Carnaubais	Campo Maior	3.402,60
9	AM	Região I: Alto Solimões	Tabatinga	3.424,50
10	PA	Rio Caetés	Bragança	3.439,00
11	MA	São Luís – Não Metropolitana	–	3.461,80

(Continuação)

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
12	PI	Semi-Árido – T.D do Vale do Sambito	Valença do Piauí	3.496,10
13	BA	Euclides da Cunha	Ribeira do Pombal	3.518,10
14	AL	Sertão	Santana do Ipanema	3.549,50
15	MA	Chapadinha	Chapadinha	3.630,40
16	BA	Irecê	Irecê	3.632,90
17	AM	Região IX: Baixo Amazonas	Parintins	3.681,20
18	CE	Sertão Inhamuns	Crateús	3.719,00
19	PB	Itaporanga	Itaporanga	3.727,90
20	MA	Presidente Dutra	Presidente Dutra	3.753,80
21	CE	Centro-Sul	Iguatu	3.838,50
22	AM	Região VI: Alto do Rio Negro	São Gabriel da Cachoeira	3.913,00
23	PA	Tapajós	Itaituba	4.026,20
24	CE	Sertão Central	Quixadá	4.050,10
25	PE	Agreste Setentrional	Limoeiro	4.071,50
26	MA	Caxias	Caxias	4.082,50
27	RN	Serras Centrais	Jucurutu	4.098,40
28	PE	Sertão	Serra Talhada	4.126,10
29	RN	Agreste	Santa Cruz	4.154,40
30	PI	Planície Litorânea	Parnaíba	4.210,20

Fonte: IBGE.

Já a tabela 4 apresenta as dez regiões estaduais de planejamento do centro-sul do país de menor PIB *per capita* em 2008. Os destaques negativos ficavam com duas regiões mineiras (Jequitinhonha/Mucuri e norte daquele estado) e três regiões goianas (entorno do DF, Nordeste e Noroeste daquela unidade da federação).

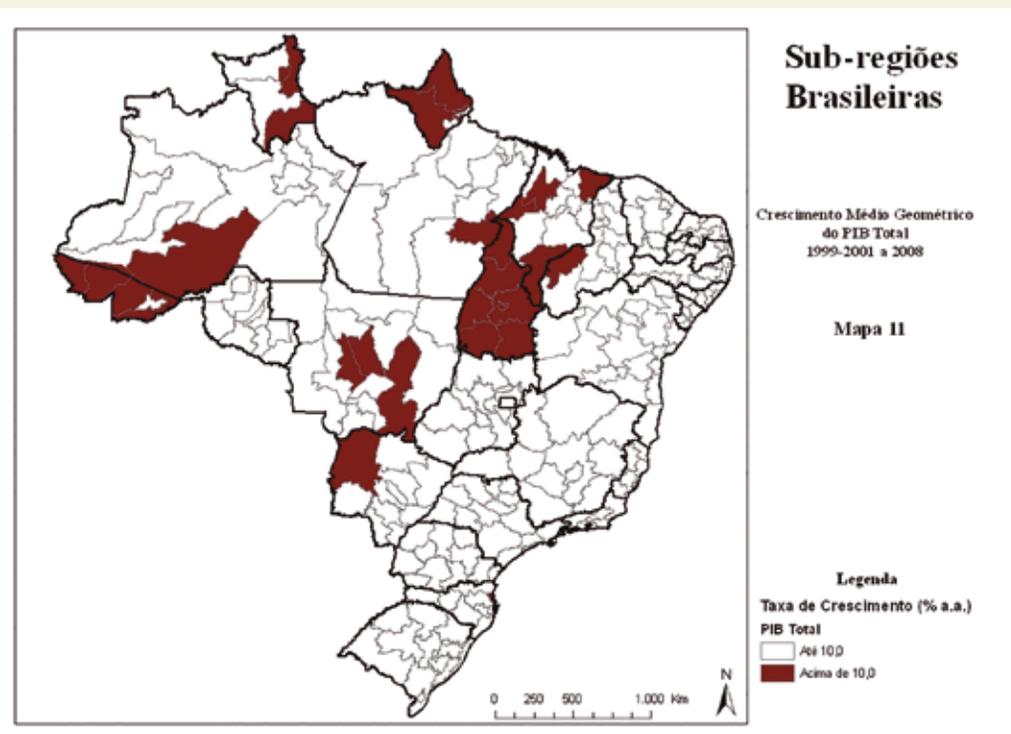
Tabela 4. As dez regiões de menor PIB *per capita* do Centro-Sul

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)
1	MG	Região 9 – Jequitinhonha/ Mucurui	Teófilo Otoni	5.420,40
2	GO	Região Entorno DF – Metropolitana	Luziânia	5.842,30
3	MG	Região 8 – Norte de Minas	Montes Claros	7.115,00
4	GO	Região Nordeste Goiano	Posse	7.647,40
5	TO	Araguaína	Araguaína	8.202,80
6	TO	Dianópolis	Dianópolis	8.290,10
7	SP	Registro	Registro	8.557,40
8	MT	Sul – Não Metropolitana	–	9.078,80
9	GO	Região Noroeste Goiano	Goiás	9.263,80
10	MT	Norte	Alta Floresta	9.752,00

Fonte: IBGE.

4.3. “O Brasil com taxas chinesas de crescimento”

O mapa 11 apresenta as regiões com dinamismo “chinês”, ou seja, aquelas com crescimento médio geométrico do PIB total acima de 10% ao ano entre 1999-2001 e 2008. Observa-se que a quase totalidade dessas regiões encontrava-se na Amazônia Legal, que abrange, além da região Norte, o Mato Grosso e o Maranhão.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

A tabela 5 apresenta as regiões do Centro-Sul que tiveram maior crescimento do PIB *per capita*. Foram selecionadas as com crescimento acima de 5% ao ano no período, pois as com crescimento acima de 10% ao ano estão praticamente restritas aos estados de Tocantins e Mato Grosso.

Tabela 5. As regiões do Centro-Sul com crescimento do PIB *per capita* acima de 5% ao ano

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	Δ PIB <i>per capita</i> 1999-2001 a 2008 (%)
1	TO	Palmas – Não Metropolitana	–	12,706
2	TO	Colinas do Tocantins	Colinas do Tocantins	12,662
3	SC	Itajaí	Itajaí	12,293
4	TO	Dianópolis	Dianópolis	11,108
5	TO	Palmas – Metropolitana	Palmas	10,862
6	MT	Centro	Sorriso	10,630
7	TO	Paraíso do Tocantins	Paraíso do Tocantins	10,224

(Continuação)

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	Δ PIB per capita 1999-2001 a 2008 (%)
8	MT	Sudeste	Rondonópolis	10,132
9	MT	Centro-Oeste	Diamantino	9,798
10	TO	Gurupi	Gurupi	9,713
11	MS	Região do Pantanal	Corumbá	9,696
12	TO	Araguaína	Araguaína	9,565
13	GO	Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro)	Catalão	8,199
14	GO	Região Centro Goiano (Eixo BR-153)	Anápolis	7,297
15	MT	Sudoeste	Cáceres	7,261
16	MT	Noroeste II	Juara	7,173
17	GO	Região Entorno do DF – Não Metropolitana	–	6,590
18	MT	Leste	Barra do Garças	6,589
19	DF	Brasília	Brasília	6,389
20	MT	Centro-Norte	Sinop	6,171
21	MT	Nordeste	São Félix do Araguaia	6,103
22	MT	Oeste	Tangará da Serra	5,778
23	SP	Santos	Santos	5,684
24	ES	Região Metropolitana – Não Metropolitana	–	5,527
25	GO	Região Nordeste Goiano	Posse	5,237
26	GO	Região Sudoeste Goiano	Rio Verde	5,223
27	MG	Central 2 – Não Metropolitana	–	5,022
28	PR	Metropolitana – Não Metropolitana	–	5,015

Fonte: IBGE.

Já a tabela 6 apresenta as regiões do Norte e do Nordeste que cresceram o PIB *per capita* entre os triênios 1999-2001 e 2008 acima de 10% ao ano. Os destaques ficam para as novas fronteiras de grãos (Uruçuí e Balsas) e polos guseiros (Marabá e Açailândia).

Tabela 6. As regiões Norte e Nordeste com crescimento do PIB *per capita* do acima de 10% ao ano

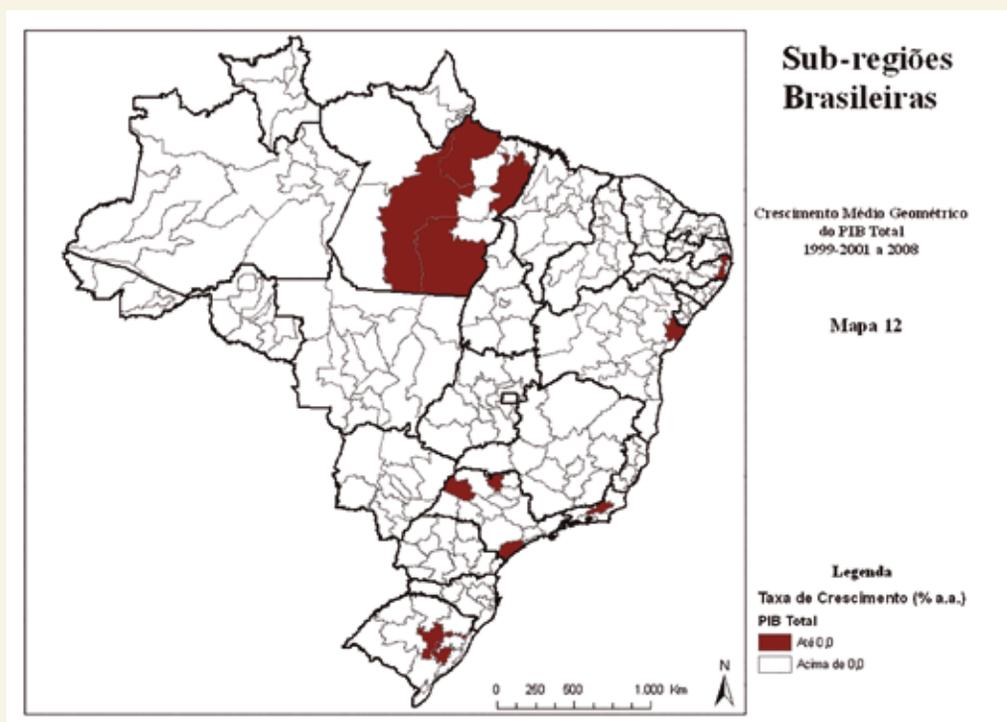
Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	Δ PIB <i>per capita</i> 1999-2001 a 2008 (%)
1	PI	Cerrado – T.D Tabuleiros do Alto Parnaíba	Uruçuí	14,381
2	MA	Balsas	Balsas	13,889
3	PA	Carajás	Marabá	12,320
4	MA	Açailândia	Açailândia	12,036
5	AC	Regional Baixo Acre – Não Metropolitana		10,903
6	AC	Regional Purus	Sena Madureira	10,403
7	MA	Chapadinha	Chapadinha	10,236

Fonte: IBGE.

Todas as regiões de maior dinamismo, com as exceções das regiões de Itajaí e a região do Pantanal sul-mato-grossense, encontravam-se nas novas fronteiras do agronegócio, apresentando taxas de crescimento verdadeiramente espetaculares. Nessas regiões, em geral receptoras de fortes fluxos migratórios, ocorreu forte incorporação de novas terras ao processo produtivo, associada ao desenvolvimento das melhores tecnologias de produção agrícola.

4.4. “O Brasil estagnado”

O mapa 12 apresenta as regiões mais estagnadas do país, ou seja, aquelas com crescimento médio geométrico do PIB total negativo entre 1999-2001 e 2008.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, PIB 2008.

Já a tabela 7 apresenta as regiões estaduais de planejamento no país que registraram crescimento negativo do PIB *per capita* entre o triênio 1999-2001 e 2008, apresentando um número mais amplo de regiões.

Pode-se observar que essas regiões distribuíam-se por todo o território nacional, mas com maior concentração nos estados de São Paulo (7), Rio de Janeiro (4), Pará (4), Rio Grande do Sul (3) e Bahia (3).

Deve-se destacar o fato de algumas das regiões estagnadas possuírem atividade industrial expressiva, casos das regiões metropolitanas de Salvador e Manaus e das regiões de São José dos Campos e Araraquara (SP), Nova Friburgo e Volta Redonda (RJ) e Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul (RS).

Tabela 7. As regiões de crescimento negativo do PIB *per capita*

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	Δ PIB <i>per capita</i> 1999-2001 a 2008 (%)
1	PA	Araguaia	Redenção	(3,897)
2	PA	Marajó	Breves	(3,402)
3	PA	Xingu	Altamira	(3,348)

(Continuação)

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	Δ PIB per capita 1999-2001 a 2008 (%)
4	MS	Região de Campo Grande – Não Metropolitana	•	(3,122)
5	SP	Araçatuba	Araçatuba	(2,372)
6	SP	Barretos	Barretos	(2,072)
7	PA	Rio Capim	Paragominas	(2,023)
8	RS	RF 01 – Não Metropolitana	•	(1,932)
9	RS	RF 02	Santa Cruz do Sul	(1,787)
10	RJ	Nova Friburgo	Nova Friburgo	(1,764)
11	RJ	Cabo Frio	Cabo Frio	(1,733)
12	BA	Alagoinhas	Alagoinhas	(1,298)
13	SP	São José dos Campos	São José dos Campos	(1,226)
14	PE	Mata	Vitória de Santo Antão	(1,215)
15	AM	Região VII: Rio Negro e Solimões – Não Metropolitana	•	(0,992)
16	MS	Região Norte	Coxim	(0,913)
17	RJ	Volta Redonda	Volta Redonda	(0,894)
18	BA	Salvador – Metropolitana	Salvador	(0,760)
19	SP	Registro	Registro	(0,714)
20	RS	RF 04	Osório	(0,534)
21	BA	Juazeiro	Juazeiro	(0,492)
22	SP	Central	Araraquara	(0,457)
23	RS	RF 03	Caxias do Sul	(0,443)
24	PR	Oeste Paranaense	Cascavel	(0,255)
25	SP	Marília	Marília	(0,157)
26	PB	João Pessoa – Não Metropolitana	•	(0,094)
27	AM	Região VII: Rio Negro e Solimões – Metropolitana	Manaus	(0,026)
28	SP	Presidente Prudente	Presidente Prudente	(0,001)

As taxas negativas de crescimento do PIB *per capita* dessas regiões deviam estar associadas a fatores conjunturais que resultaram em perdas de dinamismo de seus parques industriais no período considerado. Chama também atenção o fato de a região de menor PIB *per capita* do país, a do Arquipélago do Marajó (PA), apresentar o segundo pior desempenho em termos de ritmo de crescimento.

4.5. As regiões das capitais estaduais e o Distrito Federal (DF)

A tabela 1 apresenta as 27 regiões metropolitanas (ou aglomerações urbanas) das capitais estaduais e o Distrito Federal. Observa-se que o destaque absoluto ficava com o Distrito Federal, aqui considerado de forma isolada, sem sua periferia metropolitana, que envolve parte dos municípios que compõem a região goiana conhecida como entorno do Distrito Federal. Se considerarmos o conjunto, ou seja, Distrito Federal mais a periferia metropolitana, seu PIB *per capita* cairia para R\$ 36.798,00.

Tabela 8. PIB *per capita* e taxa de crescimento nas regiões das capitais estaduais

<i>Ranking</i>	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB <i>per capita</i> 2008 (R\$ de 2009)	Δ PIB <i>per capita</i> 2008
1	DF	Brasília	Brasília	47.751,50	6,389
2	SP	São Paulo – Metropolitana	São Paulo	30.298,10	3,186
3	ES	Região Metropolitana – Metropolitana	Vitória	28.210,90	4,814
4	PR	Metropolitana	Curitiba	23.845,90	3,031
5	RS	RF 01 – Metropolitana	Porto Alegre	22.531,70	1,018
6	AM	Região VII: Rio Negro e Solimões – Metropolitana	Manaus	21.500,90	(0,026)
7	RJ	Metropolitana	Rio de Janeiro	20.650,00	2,209
8	MG	Central 1 – Metropolitana	Belo Horizonte	20.294,30	1,618
9	SC	Florianópolis – Metropolitana	Florianópolis	19.135,40	3,742
10	BA	Salvador – Metropolitana	Salvador	16.522,80	(0,76)

(Continuação)

Ranking	UF	Região Estadual	Polo Regional	PIB per capita 2008 (R\$ de 2009)	Δ PIB per capita 2008
11	MT	Sul – Metropolitana	Cuiabá	15.264,30	2,729
12	TO	Palmas – Metropolitana	Palmas	14.638,30	10,862
13	MS	Região de Campo Grande – Metropolitana	Campo Grande	14.542,10	3,128
14	RO	Região I: Porto Velho – Metropolitana	Porto Velho	14.292,90	5,214
15	RR	Microrregião Boa Vista – Metropolitana	Boa Vista	14.242,10	7,781
16	GO	Região Metropolitana de Goiânia	Goiânia	13.573,50	4,163
17	MA	São Luís – Metropolitana	São Luís	12.886,00	6,523
18	PE	Metropolitana	Recife	12.723,00	0,965
19	AC	Regional Baixo Acre – Metropolitana	Rio Branco	12.230,50	3,997
20	AP	Sul – Metropolitana	Macapá	11.982,00	3,428
21	PB	João Pessoa – Metropolitana	João Pessoa	11.568,80	3,916
22	SE	Aracaju – Metropolitana	Aracaju	11.411,10	1,966
23	CE	Fortaleza – Metropolitana	Fortaleza	11.108,80	2,587
24	RN	Litoral Oriental – Metropolitana	Natal	10.075,20	2,04
25	AL	Metropolitana	Maceió	9.752,00	2,363
26	PA	Metropolitana	Belém	9.584,30	2,757
27	PI	Meio-Norte – T.D de Entre-Rios – Metropolitana	Teresina	8.745,20	4,181

Fonte: IBGE.

5. AS DISCREPÂNCIAS INTRAESTADUAIS

Se as disparidades em relação ao tamanho e ao ritmo de crescimento do PIB e do PIB *per capita* ocorriam de forma acentuada entre os estados, o mesmo ocorre dentro de cada unidade da federação, em alguns casos, de forma ainda mais aguda, conforme se apresenta no quadro 5. Quanto ao tamanho da renda, as maiores discrepâncias eram observadas nos estados do Pará e Amazonas. No primeiro caso, a região de Carajás, polarizada por Marabá, impulsionada pela vasta produção mineral e por uma crescente indústria de ferro gusa, apresentava um PIB *per capita* em 2008 (R\$ 24.180,00), quase nove vezes superior ao encontrado na região do Marajó (R\$ 2.739,00), a de mais baixa renda do país.

Quadro 5. Discrepâncias entre o tamanho e o ritmo de crescimento da renda dentro de cada UF

UF	PIB <i>per capita</i> 2008			Taxa média geométrica anual de crescimento do PIB 1999-2001 a 2008 (%)		
	Maior (A)	Menor (B)	(A)/(B)	Maior (C)	Menor (D)	(C) – (D)
RO	15.638	9.953	1,57	9,79	1,84	7,95
AC	12.230	7.417	1,65	14,14	5,47	8,67
AM	21.501	3.424	6,28	10,83	0,53	10,3
RR	14.242	8.410	1,46	12,18	8,41	3,77
PA	24.180	2.739	8,83	15,64	- 2,18	17,82
AP	11.982	9.926	1,21	10,69	5,98	4,71
TO	14.638	8.203	1,78	14,55	10,05	4,5
MA	12.886	3.462	3,72	16,12	6,36	9,76
PI	12.460	3.175	3,92	15,62	3,42	12,2
CE	11.109	3.719	2,99	5,05	2,12	2,93
RN	13.141	4.098	3,21	5,36	1,53	3,83
PB	11.569	3.728	3,1	5,52	0,65	4,87
PE	12.723	4.072	3,12	12,18	- 0,73	12,91
AL	9.752	3.549	2,75	5,37	0,97	4,4
SE	13.190	5.800	2,27	8,24	3,63	4,61
BA	16.523	3.518	4,7	6,93	- 0,19	7,12
MG	21.846	5.420	4,03	6,08	1,73	4,35
ES	28.211	11.025	2,56	6,66	2,79	3,87
RJ	44.248	14.734	3	3,9	- 0,85	4,75
SP	30.298	8.557	3,61	7,22	- 1,46	8,68

(Continuação)

UF	PIB <i>per capita</i> 2008			Taxa média geométrica anual de crescimento do PIB 1999-2001 a 2008 (%)		
	Maior (A)	Menor (B)	(A)/(B)	Maior (C)	Menor (D)	(C) – (D)
PR	31.160	10.488	2,97	5,69	0,89	4,8
SC	29.482	14.091	2,09	15,46	0,59	14,87
RS	23.767	11.127	2,14	2,86	- 0,88	3,74
MS	18.476	10.370	1,78	10,59	0,28	10,31
MT	48.226	9.079	5,31	18,26	3,75	14,51
GO	24.111	5.842	4,13	9,87	3,56	6,31
DF	47.751	47.751	1	9,17	9,17	0

Fonte: IBGE e cálculos do autor.

No caso do estado do Amazonas, a diferença era menor, de 6,3 vezes, entre a região de Manaus e a do Alto Solimões (cujo polo é Tabatinga).

Também o Mato Grosso apresentava uma disparidade relevante, de 5,3 vezes, entre o elevado PIB *per capita* da região Centro, polarizada por Sorriso (R\$ 48.226,00) e a região Sul – Não Metropolitana, próxima à Cuiabá (R\$ 9.079,00).

Em situação oposta, outros estados apresentavam diferenças intraestaduais bem modestas. Excetuando-se alguns estados da região Norte, que possuíam número reduzido de regiões estaduais, os maiores destaques ficavam com os estados da região Sul. No Rio Grande do Sul, a distância que separava a região mais rica, de maior PIB *per capita*, a Serra Gaúcha, polarizada por Caxias do Sul (R\$ 23.762,00) era apenas 2,1 vezes maior que a de menor PIB *per capita*, a Litorânea, polarizada por Osório (R\$ 11.127,00). Situação semelhante ocorria em Santa Catarina, onde a distância entre o PIB *per capita* da região de Itajaí (R\$ 29.482,00) era 2,1 vezes maior que o da região de Lages (R\$ 14.091,00).

Em relação às disparidades quanto ao ritmo de crescimento do PIB, o resultado não é diferente, com alguns estados apresentando diferenças substanciais de desempenho entre suas regiões, em oposição a outros, nos quais as diferenças eram reduzidas. O Pará aparece novamente como destaque neste tópico, com a região de Carajás tendo apresentado uma excepcional taxa de crescimento (15,64% ao ano) enquanto a região do Xingu apresentou taxa negativa de 2,18%. Também o Mato Grosso revela uma enorme distância entre o ritmo de crescimento a região Centro (polarizada por Sorriso), da ordem de 18,26% ao ano, enquanto a região Sul – Não Metropolitana cresceu apenas 3,75% ao ano. Já o estado do Tocantins apresentava diferenças bastante reduzidas entre os ritmos de crescimentos de suas regiões. A região de Palmas – Metropolitana foi a de maior crescimento, com expressivos 14,55% ao ano, mas de menor expansão, a região de Araguaína, apresentou ritmo também acelerado e muito próximo (10,05% ao ano).

6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Como principais conclusões do estudo, podem ser elencadas pelo menos três: a primeira é de que, em uma abordagem macrorregional, a região Centro-Oeste efetivamente ascendeu, em termos de PIB *per capita*, ao mesmo patamar das regiões Sudeste e Sul, com a maior parte de suas regiões apresentando PIB *per capita* acima da média nacional. Já as regiões Norte e Nordeste permaneceram com a quase totalidade de suas regiões em um nível muito inferior ao PIB *per capita* médio do país.

A segunda constatação é o crescente destaque de regiões cuja principal fonte de riqueza era – e ainda é – a atividade agropecuária tecnologicamente avançada. Essas regiões, distribuídas desde as antigas áreas agrícolas da fronteira oeste dos estados sulinos até as novas fronteiras agrícolas do Cerrado, equipararam-se em termos de PIB *per capita* ao padrão existente nos grandes centros industriais dispersos ao longo da faixa litorânea meridional do país.

A terceira conclusão do estudo é de que o maior dinamismo econômico deslocou-se definitivamente do litoral para o interior do país. O mapa “O Brasil com taxas chinesas de crescimento” revela que, das 33 regiões com taxa de crescimento médio do PIB total entre 1999 e 2008 acima de 10% ao ano, nada menos do que vinte se localizavam em áreas do Cerrado, de expansão da fronteira agrícola, com destaque para Tocantins e Mato Grosso. As demais são regiões com reduzidos níveis de atividade econômica (oito envolvendo os estados do Acre, Amazonas, Roraima e Amapá), além do Distrito Federal.

Por fim, não obstante esforços que porventura tenham sido feitos pelos diversos governos nos últimos cinquenta anos, com a implementação de diversas políticas, planos e programas, compreendendo os dez anos do período estudado, os resultados não foram nada relevantes. Mesmo nos períodos nos quais os governos assumiram a concepção de que o estado deveria ter uma postura indutora do desenvolvimento, os instrumentos implantados revelaram-se insuficientes. Adicionalmente, deve-se enfatizar que a promoção do desenvolvimento regional não se faz apenas com políticas de incentivos fiscais ou com condições favoráveis de acesso ao crédito. Tão ou mais importantes são a garantia de acesso aos mercados consumidores (transportes e logística) e as disponibilidades energética e de mão de obra qualificada.

REFERÊNCIAS

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Programa de Dinamização Regional**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/desenvolvimento-regional-territorial/politica-de-dinamizacao-regional-pdr/>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BENKO, G. **Economia, espaço, globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI), 2007.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Central Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1933.

KAYSER, B. **Tipologia dos espaços geográficos no mundo subdesenvolvido**. Conferência na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Contas Regionais**. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Censos Demográficos**. [Censo demográfico de 2000]. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); IBGE; Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. v. 1 e 2. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1999.

PERROUX, F. **Os espaços econômicos**. Recife: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), mimeo., 1966.

CAPÍTULO 8

NOVOS MÉTODOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO BASEADOS NOS FATORES DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA E NAS SINERGIAS PÚBLICO-PRIVADAS VISANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL CARACTERIZADO PELOS PEQUENOS NEGÓCIOS

Alessio Gnaccarini⁷³

Emilio Beltrami⁷⁴

INTRODUÇÃO

As profundas transformações sofridas na estrutura das relações econômicas internacionais levaram a uma substancial modificação da economia mundial, com alterações permanentes no novo contexto de concorrência internacional. Considerando esses aspectos, apresentamos

73 Diretor do Centro Tecnológico Cosmob; graduado em Ciências Políticas, com especialização econômica na Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

74 Consultor internacional do Centro Tecnológico Cosmob; graduado em Ciências Políticas Internacionais na Università Cattolica di Milano e mestre em Desenvolvimento Econômico Local na Università degli Studi dell'Insubria, na cidade de Varese.

estudo de caso dos distritos industriais⁷⁵ italianos, caracterizados por uma concentração de empresas localizadas em um determinado território geograficamente delimitado em um ambiente competitivo, onde as pequenas empresas dos setores manufatureiro vivem tipicamente dos produtos caracterizados pelo *Made in Italy*.

Nesse contexto, podemos destacar como os processos de fragmentação na produção e a integração dos fluxos comerciais conseguiram alterar a competitividade internacional nos dias de hoje. Os processos de internacionalização na Itália, nas últimas décadas, sejam em nível comercial, sejam em nível produtivo, não foram prioridade constante no âmbito do sistema empresarial, sobretudo quando se fala em pequenos negócios. A prioridade, para esses casos, foi sempre o mercado interno. A atividade internacional, por sua vez, esteve quase que exclusivamente relacionada aos processos de *marketing* de produto. Ressalte-se que nos processos de internacionalização pouco tem sido feito de forma sistemática, em termos de políticas corporativas nas empresas visando à inserção das produções locais em outros mercados de países com interesses específicos.

A despeito dos desafios da internacionalização, o dinamismo do sistema empresarial italiano conseguiu sobreviver a crises internacionais (crise Lehman Brothers 2008, por exemplo), por meio da promoção de um ambiente favorável em nível territorial (ANTOLDI, 2012), baseando-se nas externalidades positivas resultantes das interações empresariais caracterizadas localmente nos distritos industriais e criando cadeias de valor estrategicamente focalizadas nas vantagens competitivas, tais como a do *know-how*. A mobilização dos atores empresariais deu-se em torno do aproveitamento das seguintes oportunidades:

- Flexibilidade das economias locais e forte verticalização na especialização produtiva.
- Inovação de processo e inovação de produto ao longo da cadeia produtiva envolvendo os fornecedores, produtores de matéria-prima, bem como análise das tendências dos consumidores finais.
- Forte aproveitamento das técnicas de Automação e Tecnologia da Informação, o que permitiu dar uma resposta ao crescimento exponencial da demanda dos mercados, sem perder as características das pequenas empresas voltadas para o aumento da qualidade, flexibilidade e velocidade na entrega, típicas dos sistemas distritais italianos. Isso também permitiu um crescimento exponencial da indústria de maquinário e tecnologia por meio dos sistemas automatizados de produção, juntamente com o setor de manufatura, caracterizado por produtos intensivos em mão de obra especializada, hoje um importante nicho na estratégia industrial da economia italiana.

75 Segundo a definição de Michael Porter (1993), distrito industrial é uma concentração geograficamente delimitada com empresas semelhantes, relacionadas e ou complementares com canais ativos para transações de negócios, comunicação e diálogo que partilham infraestruturas especializadas, mercados de trabalho e de serviços.

Historicamente, a abordagem internacional dos últimos trinta anos que acompanhou o crescimento do sistema de pequenas e médias empresas italianas foi desenvolvida principalmente com vistas à obtenção de acesso aos mercados mais relevantes nas economias internacionais, em função daqueles mercados que apresentavam carência de produções similares às aquelas italianas – portanto, complementares e não concorrentes (FAVARETTO, 2003). No que diz respeito à análise da dimensão dos mercados internacionais, deve-se levar em conta não apenas a complexidade relacionada à extensão geográfica e logística, mas também as reais oportunidades de negócios e sinergias institucionais que possam favorecer as parcerias industriais. O sistema competitivo foi marcado, até o momento, por uma concorrência limitada entre os países produtores tradicionais, principalmente na Europa. O cenário atual é diferente, cada vez mais caracterizado pelo surgimento de novos mercados, que, se representam oportunidades comerciais importantes para o consumo de bens baseados na manufatura italiana, também implicam a entrada de mais concorrentes devido ao aumento da própria capacidade produtiva favorecida pelo constante crescimento tecnológico.

Esse aumento dos novos países competidores em nível internacional baseia-se exatamente na aquisição de *know-how* e tecnologia colocados à disposição pelos mercados maduros do Velho Continente e pelo uso intensivo de vantagens comparativas localizadas nas próprias economias, que reduziram os custos de produção por meio de incentivos tais como baixo custo do trabalho e disponibilidade de matérias-primas, entre outros.

1. DEMANDAS PARA O NOVO CENÁRIO DE INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA

O cenário atual foi profundamente modificado, de modo que não se trata mais de lidar apenas com simples estratégias de comercialização de produtos. É preciso enfrentar um novo contexto por meio de uma estratégia de competitividade que envolva todos os atores do sistema empresarial, em nível territorial (GAROFOLI, 2013). Isso vale especialmente no que diz respeito ao modelo de crescimento das pequenas e médias empresas, cada vez mais baseado em fatores de inovação e tecnologia que sejam capazes de compensar, por meio das vantagens competitivas e da alta qualidade relacionada ao desempenho dos produtos, a concorrência dos novos países emergentes.

Note-se que o processo já avançado de globalização exige atenção prioritária à internacionalização dos mercados, tendo em vista não somente a oportunidade dos novos mercados, mas também a defesa dos mercados domésticos tradicionais com ótica europeia, como no caso italiano.

É, portanto, prioritário adotar estratégias de negócios com base em vantagens competitivas cada vez mais relacionadas à produção de conhecimento técnico, que tenham a

própria força na qualidade e na inovação tecnológica, fatores competitivos que devem ser combinados ao desenvolvimento contínuo do *design*.

Todos os elementos anteriormente mencionados são os que tradicionalmente caracterizam o *Made in Italy* (CURZIO; FORTIS, 2000), mas que hoje não são mais suficientes, se tratamos em termos exclusivamente de agregação de valor ou de políticas corporativas com base na redução de custos trabalhistas. A nova estratégia de desenvolvimento econômico deve ser reforçada por meio de políticas que incentivem, sobretudo, a pesquisa e o desenvolvimento (CICIOTTI; TIMPANO, 2005), visando a aumentar a cadeia de valor em toda as fases de produção na empresa. Esta abordagem deve valorizar o alto desempenho dos produtos, que por sua vez devem atender às necessidades de cada consumidor final por meio de novos modelos de negócios, incluindo a novas tecnologias da informação e comunicação (TICs), ampliação das novas habilidades do capital humano e melhoria dos serviços relacionados ao produto. Nesse contexto, deve-se dar atenção especial à pesquisa e ao desenvolvimento voltados para a sustentabilidade do ambiente como um todo nos sistemas empresariais de produção, com ênfase na proteção dos territórios, na redução dos impactos ambientais dos produtos e em termos de proteção do consumidor.

De modo mais geral, esse conjunto de medidas significa proteger e apoiar os consideráveis esforços econômicos, organizacionais e de gestão articulados pelas próprias empresas, a fim de responder adequadamente às diretivas e às regulamentações legislativas que afetam o contexto produtivo dos mercados maduros, em termos de agregação de valor percebido pelos consumidores. Com isso, tem-se a diferenciação característica dos produtos sustentáveis como valor reconhecido, o que aumenta a competitividade de mercado dos produtores. É claro que a complexidade de tal abordagem não permite que as pequenas e médias empresas enfrentem sozinhas esse grande desafio. A valorização do ambiente competitivo de uma empresa está, obrigatoriamente, ligada ao valor competitivo de uma área em termos de infraestrutura logística, serviços, ferramentas de apoio econômico e financeiro, recursos de conhecimento e o contexto social.

O território é, assim, concebido como um sistema socioeconômico, no qual os atores institucionais públicos, as comunidades empresariais (representadas por empresas e trabalhadores, com as respectivas associações), o mundo financeiro e do crédito e o setor educacional e científico são elementos essenciais para a competitividade das empresas, sobretudo aquelas de pequena dimensão.

Objetivando o aumento da competitividade territorial por meio da abertura aos mercados e conhecimentos nacionais e internacionais, é fundamental desenvolver uma atividade voltada para a internacionalização das empresas de forma planejada, principalmente para os pequenos negócios, com apoio das instituições locais. A implementação de uma estratégia dessa envergadura deve ser constituída por meio da construção de uma base sólida de confiança entre as instituições públicas e privadas dos diferentes mercados, visando à

colaboração recíproca e orgânica de médio a longo prazo e criando as condições contextuais de um ambiente favorável ao crescimento de negócios.

Esses aspectos devem ser levados em consideração e são decisivos na escolha de novos mercados. Isso significa que o ambiente socioeconômico dos diferentes mercados internacionais no qual opera uma pequena ou média empresa é decisivo para a implementação de colaborações de negócios tais como parcerias empresariais, transferência de tecnologia, *partnerships* baseadas na troca de conhecimento, *joint ventures* e, dependendo das barreiras alfandegárias, colaborações entre empresas visando à distribuição de mercadorias ou serviços.

Na promoção e no apoio ao processo de internacionalização das produções locais que envolvem os sistemas socioeconômicos territoriais mais significativos – como é o caso dos distritos industriais que caracterizam as cadeias produtivas dos setores de madeira-móveis, calçados, têxteis e vestuário, náutico, construções civis inteligentes, *design* e agro –, o governo da Região de Marche (REGIONE MARCHE, 2017), na Itália, desenvolveu um modelo que leva em consideração o contexto institucional e a modalidade de negócios necessária para operar em determinados países estrangeiros, baseando a própria estratégia na construção das relações de cooperação entre instituições públicas e privadas de todas as partes interessadas que sejam vinculadas aos sistemas econômicos envolvidos nestes processos. Essa abordagem visa a responder aos desafios da globalização, o que implica mudança de um modelo de desenvolvimento focado na dinâmica de sistemas de produções locais (distrito industrial), para um modelo de desenvolvimento globalizado.

Esse modelo virtuoso procura preservar as cadeias de valor já pertencentes às economias locais, impulsiona e valoriza as identidades territoriais e trabalha em escala de valores internacionais, visando a consolidar ou a criar novas condições competitivas. Nesse contexto, o conceito de rede de curta distância baseado no relacionamento entre atores do mesmo território de forma estruturada permite uma troca de conhecimentos implícitos nas cadeias de produção e cadeias de valores locais – característica dos processos nos *clusters* (BECATTINI, 2000)⁷⁶ italianos. Embora continue sendo importante, esse arranjo já não é suficiente para defender a competitividade de um território regional caracterizado pela presença de produções de alto valor agregado e constituído por um tecido econômico formado por empresas de pequena dimensão, muitas vezes de tradição familiar.

Isso resultou na necessidade de se adotar políticas públicas inovadoras para promover a internacionalização como instrumento de crescimento e permitir que as empresas se inserissem nas redes longas usufruindo de diferentes modelos de colaboração (relações institucionais, tecnologia, qualidade e inovação, produção e comercialização). Essas políticas

⁷⁶ O que é definido como *cluster* nos Estados Unidos, é compreendido na Itália como distrito industrial, ou seja, uma aglomeração de empresas, tamanho geralmente pequeno e médio porte, localizados em uma área geográfica limitada e historicamente determinadas, especializada em uma ou mais fases de um processo de produção e integrado por meio de uma rede complexa de inter-relações e econômicas social (BECATTINI, 2000).

foram fundamentadas na noção de se estender as cadeias de produção e de valor, utilizando-se da integração e da interação estruturadas com outros sistemas socioeconômicos localizados nos novos mercados, como resposta aos atuais desafios e condições de concorrência no mercado internacional (FORTIS; CURZIO, 2010).

2. O NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA REGIÃO DE MARCHE

Nessa perspectiva, a região de Marche desenvolveu e implementou um novo modelo de promoção de internacionalização das empresas em *clusters* regionais (em particular aquelas ligadas às indústrias da moda; madeira e mobiliário; calçado; têxteis e vestuário; e *design*) envolvendo, ao mesmo tempo, as empresas e territórios estrangeiros em um quadro de relações do sistema e as empresas da região italiana. O instrumento-chave desse modelo de intervenção é a rede (*network*), composta por diferentes atores (instituições públicas e privadas, universidades, centros tecnológicos, empresas etc.) que operam de forma estruturada nos diferentes territórios envolvidos no processo de internacionalização. Esses atores ativam um processo de parcerias entre si e criam as condições necessárias para as empresas colaborarem em termos de *design*, produção e comércio. A fim de desenvolver esse modelo, a região de Marche tem atuado nas seguintes linhas estratégicas:

- a) Assegurar condições de “sistema” nas áreas-alvo (novos mercados) favoráveis à elaboração e à implementação de iniciativas empresariais concretas de colaboração entre empresas e parcerias internacionais;
- b) Ativar os centros tecnológicos locais para que forneçam apoio à colaboração tecnológica, científica e empresarial, visando impulsionar um novo processo de internacionalização baseado na interação com os sistemas dos mercados e dos territórios estrangeiros em busca dos conhecimentos.

3. O COSMOB E A AMAZÔNIA BRASILEIRA

O modelo implementado para a internacionalização territorial foi testado no Brasil com sucesso. Inspirado na região de Marche, por meio de iniciativa do Centro Tecnológico para o Setor de Madeira e Móveis – Itália (CENTRO TECNOLOGICO PARA IL SETTORE LEGNO-ARREDO, 2017),⁷⁷ com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2017),

⁷⁷ O Cosmob localiza-se na região de Marche, sendo um centro especializado na prestação de serviços de qualidade que apoia as empresas na cadeia de valor nos seus processos de desenvolvimento da competitividade. Fornece soluções e serviços tecnológicos nas áreas de qualidade, pesquisa e inovação, *design* e formação especializada, além da internacionalização. Isso permite melhor desempenho de produtos, otimização dos processos de produção, uso de métodos avançados na prototipagem e desenvolvimento de competências técnicas e profissionais (CENTRO TECNOLOGICO PARA IL SETTORE LEGNO-ARREDO, 2017).

com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2017) e com apoio da Embaixada da Itália (ITALIA, 2017), foi aplicado nos estados do Pará e do Amazonas, especificamente nos setores de madeira e móveis, *design* e construções civis, por meio do projeto Rede de Serviços Tecnológicos (RST) para o desenvolvimento sustentável da indústria de madeira e móvel na região amazônica brasileira.

O projeto centrou-se no fator “rede”, reconhecido como fundamental para a definição de estruturas nacionais e supranacionais visando o desenvolvimento de relações que podem ser proveitosamente utilizadas para iniciar os processos de cooperação institucional e projetos industriais e comerciais, em parcerias com os atores do sistema público e privado no Brasil. Essa abordagem contribui para a diminuição de assimetrias econômicas e ajuda a diminuir a complexidade do processo de parcerias empresariais no relevante mercado brasileiro.

A rede de instituições públicas e privadas estabelecida no Brasil junto a representantes empresariais locais, em parceria com o Centro Tecnológico Cosmob, teve como fundamental missão a elevação do nível do desempenho das produções locais inicialmente caracterizadas pelo baixo uso de tecnologia, visando a vencer os desafios da transferência de conhecimentos especializados (*design*, tecnologia, produção) necessários para o crescimento das interações de forma estruturada com as empresas da região de Marche, tornando possível uma integração das estratégias competitivas dos dois territórios.

A rede foi institucionalizada por meio de metodologia (SEBRAE, 2012) replicada em outros setores, o que permitiu a definição de um modelo de gestão adequado e o estabelecimento de uma estrutura dedicada à coordenação e à promoção de atividades, de modo a promover contato direto dos atores do setor no Brasil com as suas contrapartes da região de Marche e do Centro Tecnológico Cosmob. Esta atividade insere-se em uma visão de cooperação entre países como Itália e Brasil, aproximando e fomentando as colaborações das pequenas e microempresas. Estas, devido às suas dimensões, têm capacidade reduzida para implementar projetos industriais e comerciais em mercados tão distantes do ponto de vista logístico, sem o apoio de uma política pública que suporte os esforços para inserção em novos mercados.

Operacionalmente a proposta inicial se baseava em uma série de atividades, a seguir:

- Análise geral dos processos produtivos locais, permitindo identificar não somente as oportunidades, mas também os pontos críticos em uma ótica de desenvolvimento a longo prazo dos sistemas econômicos da indústria local. Foram utilizados os melhores conhecimentos técnicos na análise das ações prospectivas setoriais disponíveis no sistema regional da Marche (detecção de órgãos governamentais locais, centros tecnológicos, associações empresariais, universidades, bancos, etc.), em parceria com os *stakeholders* nos estados brasileiros.
- Desenho e implementação de projetos com outras entidades internacionais públicas e privadas, prestadoras de serviços tecnológicos mais avançados no atendimento

qualificado às empresas selecionadas, de acordo com o interesse em estruturar parcerias com o sistema de produção da Região Marche. Essa abordagem envolve as empresas locais, que, por um lado, podem receber serviços especializados avançados visando a incentivar e a apoiar a qualificação e inovação e, por outro lado, constituem uma interlocução institucional direta com os atores da região de Marche e a Cosmob.

- Definição dos instrumentos voltados a incentivar atividades específicas de cooperação (no domínio da concepção, da produção e de vendas) entre empresas brasileiras, fomentando negócios também com as empresas italianas, a fim de explorar as oportunidades oferecidas pelos mercados, recursos materiais e as capacidades produtivas dos dois territórios.
- Parceria e apoio institucional aos atores localizados nos territórios brasileiros visando não apenas à definição de políticas públicas nas áreas industrial, técnico-científica, educacional e social, mas também levando em consideração os temas relacionados ao financiamento, à gestão organizacional e à infraestrutura, entre outros, em favor das micro e pequenas empresas, de modo que possam se tornar parceiras qualificadas para operar em outros mercados internacionais, tais como o italiano e o europeu.
- Promoção em *marketing* de negócios na região de Marche, para definir e atrair o investimento direto externo no Brasil em uma lógica de complementaridade e de parcerias.

Essa abordagem constitui uma ferramenta concreta de política industrial e regional, que pode ser utilizada com as devidas adaptações e adequada para promover o desenvolvimento de negócios em outros setores e outros contextos socioeconômicos, garantindo eficiência e foco para as atuações públicas.

4. COOPERAÇÃO E REDES EM NÍVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

A mesma perspectiva de cooperação socioeconômica, que visa, sobretudo, a aumentar a competitividade dos sistemas econômicos locais por meio da abertura aos mercados internacionais, baseando-se em alianças estratégicas entre territórios, utilizada pela Região Marche, está sendo estudada por outros parceiros brasileiros, em parceria com o Centro Tecnológico Cosmob, tais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e por universidades públicas e privadas engajadas em arranjos produtivos locais (APLs), no Brasil (CAPORALI; VOLKER, 2004).

Em nível internacional, vale lembrar a aplicação das boas práticas acima descritas na Colômbia e discussões similares em outros países da América Latina, como o Equador, Guatemala e El Salvador. A atividade visa também a envolver países emergentes no continente europeu, tais como a Turquia e a Croácia (BRANDE; DELEBARRE, 2009) e, ao mesmo tempo, dar continuidade à relação histórica com o México.

Baseando-se nos resultados alcançados pelo projeto com a abordagem em rede, no âmbito das parcerias entre Itália e Brasil, deve-se ressaltar que os fatores tecnológicos foram um discriminante de crucial importância para a competitividade dos territórios. A capacidade de adotar novas tecnologias junto à implementação de políticas públicas para disseminação de inovações nas empresas é a base para definição de uma estratégia que possa resultar na ampliação da escala de negócios e, portanto, em crescimento econômico que beneficia a integralidade do território.

Nesse contexto e diante do aumento intenso do ritmo das inovações disponíveis nos mercados, surge a necessidade de definir diretrizes setoriais que levem em consideração os níveis tecnológicos, não somente das empresas, mas também dos concorrentes nacionais e internacionais. Isso se efetiva por meio de análise *ex ante*, que permita a definição das prioridades tecnológicas e, portanto, a utilização racional de recursos com ações incisivas, em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Uma boa prática concreta pode ser identificada em estudo de caso do Centro Tecnológico Cosmob que apoia o governo da região de Marche na elaboração de política pública em prol dos setores de competência, fornecendo uma análise dos possíveis cenários tecnológicos. Os cenários são construídos por meio de metodologias específicas que o Cosmob adotou com base na forte integração entre as cadeias produtivas locais, no intuito de definir as necessidades tecnológicas empresariais e, conseqüentemente, as próprias qualificações na prestação de serviços de inserção de inovações, aumentando a competitividade local.



Laboratório de Teste de Qualidade do Cosmob, em Pésaro, na Itália, visando à transferência de tecnologia e inovações para aumento da competitividade dos processos e produtos nas empresas locais.

5. A METODOLOGIA FORESIGHT

Essa perspectiva consubstancia-se com a aplicação da metodologia de previsão de cenário denominada de Foresight⁷⁸ (previsão), que identifica as mudanças dos paradigmas clássicos da especialização produtiva nos distritos industriais e planeja as transformações da indústria para novos tipos de produção, simultaneamente ativando uma integração sinérgica entre a governança de setores diferentes, mas complementares, tais como o da construção civil, madeira e móvel e tecnologias da informação (TI).

Essa abordagem é hoje utilizada também na cooperação internacional visando o desenvolvimento territorial das cadeias de valor no setor das construções inteligentes, em uma colaboração estruturada entre o Centro Tecnológico Cosmob e as diferentes instituições setoriais de ciência e tecnologia localizadas no estado do Paraná (SEBRAE-PR, 2017). A implementação da metodologia Foresight, nesse caso, tem uma abrangência estadual e considera os padrões de qualidade internacionais, de modo a maximizar os esforços na criação de valor entregue à sociedade, contribuindo para o fortalecimento da economia do Paraná e de seus territórios. O público-alvo envolve tanto as empresas presentes no território quanto as instituições predispostas à transferência de conhecimentos junto aos órgãos responsáveis pela busca de novas tecnologias a serem disponibilizadas nos segmentos produtivos setoriais. Os resultados da implementação da metodologia têm a finalidade de orientar as instituições locais para melhorar o ambiente de negócio, com viés em inovação e tecnologia, oferecendo informações estratégicas para a tomada de decisões nas políticas públicas setoriais.

A metodologia é considerada uma valiosa ferramenta para estimular a elaboração de planos estratégicos setoriais de forma coletiva e para formular políticas públicas destinadas ao desenvolvimento territorial. É o estímulo para “olhar na frente” que caracteriza esta atuação como aberta, tendo o intuito de reforçar os valores das comunidades e sua capacidade de produzir uma visão estratégica. Essa visão deve ser firmemente ancorada na realidade e, ao mesmo tempo, ser caracterizada por grande precisão na avaliação das suas competências necessárias para favorecer um ambiente de negócios visando ao aumento de competitividade. Nesse contexto, a governança local (TOLOMELLI; GRASSI, 2008) exerce papel fundamental e permite que se tenha uma visão de futuro capaz de contemplar uma agregação de interesses para priorizar ações no sistema econômico local em determinado período de tempo (cinco anos).

78 A Comissão Europeia utiliza as metodologias de previsão como apoio a políticas regionais de inovação. Ver Gavigan (2002). Esses estudos apoiaram a ideia de que os métodos de previsão devem ser adaptados à diversidade de tecnologias e sistemas de pesquisa. Os métodos de previsão também são usados por empresas, com o objetivo de antecipar as tendências tecnológicas no longo prazo e evitar surpresas estratégicas. Uma primeira tentativa de aplicar métodos de previsão à análise da inovação do produto encontra-se em Porter (1985).

A previsão de cenários tecnológicos pode ser entendida como um **instrumento preparatório** para uma política de desenvolvimento territorial e permite disponibilizar uma série de dados e variáveis de mercados dando suporte às escolhas institucionais. É necessário **construir no território** uma visão de futuro compartilhada entre as instituições públicas e privadas envolvidas e, assim, concentrar os esforços dos atores de forma complementar e sinérgica, permitindo o crescimento das empresas como motor do desenvolvimento econômico local dos territórios. Tendo como ponto de partida a elaboração das variáveis tecnológicas de determinado setor, pode-se medir os indicadores mais relevantes e incertos a respeito de determinada inovação tecnológica a ser implementada, baseando-se na capacidade das instituições de absorver conhecimento e transferi-lo para as cadeias produtivas, com base na **abordagem em rede** descrita anteriormente.

O Centro Tecnológico Cosmob, na Itália, utiliza a metodologia de previsão de cenário (Foresight) para dar suporte à definição das políticas públicas setoriais das cadeias produtivas e das cadeias de valor locais, de acordo com as diretrizes das plataformas tecnológicas europeias (GRIMALDI, 2008). Elabora-se uma visão de futuro considerando-se diferentes cenários de evolução tecnológica, com objetivo de disponibilizar uma ampla gama de informações, que pode garantir vantagens competitivas para a elaboração das estratégias em favor do território e das cadeias produtivas.

As principais características da previsão e seus benefícios para o processo de desenvolvimento de estratégias para o futuro são:

- análise sistemática de projeções possíveis de se realizarem;
- tomar um conjunto de ações e iniciativas para o desenvolvimento de uma perspectiva de longo prazo;
- uso de métodos interativos e participativos de análise;
- rede de interação de todos os interessados para o desenvolvimento de uma visão compartilhada;
- compromisso de todas as partes de trabalharem em conjunto para alcançar a visão que se constrói nesse processo; e
- uso de ferramentas de análise, tais como *brainstorming*, indicadores de relevância e incerteza, análise Delphi e análise de *benchmarking*.

A metodologia de previsão implica atitude proativa em relação ao futuro implementada de forma consistente com a ideia de ser capaz de resolver, pelo menos em nível dos aspectos tecnológicos, possíveis problemas que venham a surgir, por meio das decisões tomadas no presente.

6. CONCLUSÕES

As duas abordagens mencionadas no presente capítulo são exemplos de boas práticas em favor do desenvolvimento territorial de sistemas econômicos caracterizados pela presença concentrada de pequenos negócios, por meio da implementação de políticas públicas de transferência de conhecimento alinhadas a iniciativas de cooperação internacional.

Trata-se de elevar a capacidade competitiva dos sistemas territoriais por meio de uma visão estratégica inclusiva de todos os atores envolvidos nas cadeias produtivas e cadeias de valores dos sistemas econômicos locais. Esse modelo de crescimento com foco nos pequenos negócios encontra a própria força competitiva nos fatores de tecnologia e inovação, visando à elevação da qualidade das produções locais e incluindo novos modelos de negócios que envolvem o apoio das instituições públicas e privadas no acesso aos mercados nacionais e internacionais.

Partindo destes pressupostos, deseja-se contribuir para a elaboração de políticas públicas em prol do desenvolvimento regional, utilizando as sinergias da cooperação internacional de forma transversal aos sistemas econômicos brasileiro e italiano. Entende-se que é fundamental importância a contribuição que pode trazer o Centro Tecnológico Cosmob, que há muito tempo trabalha para apoiar o desenvolvimento do sistema produtivo da região de Marche, além de atuar intensamente na programação estratégica em nível italiano e internacional, inclusive no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANTOLDI, Fabio. **Lo sviluppo imprenditoriale**: Governare i processi evolutivi delle piccole e medie imprese. Milano: McGraw-Hill Education, 2012.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **iadb.org**. Nova York. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html> 2017>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BECATTINI, Giacomo. **Dal distretto industriale allo sviluppo locale**. Torino: Bollati Boringhieri, 2000.

BRANDE, Luc van den; DELEBARRE, Michel. **Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions on “The Committee of the Regions’ White Paper on Multilevel Governance”**. Brussels, Committee of the Regions of the European Union, 17-18 jun. 2009. Disponível em: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EN.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CAPORALI, Renato; VOLKER, Paulo (orgs.). **Metodologia de desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**: Projeto Promos – Sebrae – BID – Versão 2.0. Brasília: Sebrae-DF, 2004. Disponível em: <http://intranet.df.sebrae.com.br/download/Backup/apls.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CENTRO TECNOLOGICO PARA IL SETTORE LEGNO-ARREDO. **Cosmob**: Centro Tecnológico. Pesaro, 2017. Disponível em: <http://www.cosmob.it>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CICIOTTI, Enrico; TIMPANO, Francesco. **Local Development and Economic Policy**: a European Forum. Milano: Casa editora Vita e Pensiero, 2005.

CURZIO, A. Q.; FORTIS. **Il Made in Italy oltre il**. Milano: Il Mulino, 2000.

FORTIS, M.; CURZIO, A. Q. **Nuove polarità nella geo-economia**: Globalizzazione, crisi ed Italia. Bologna: Il Mulino, 2010.

FAVARETTO, Ilario. **Processi di agglomerazione e insediamenti diffusi in area vasta**: Il caso della provincia di Ancona. Milano: Franco Angeli, 2003.

GAROFOLI, Gioacchino [diretor do Mestrado LED-UV]. **Economia e politica economica in Italia**: Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi. Varese: Mestrado LED – Universidade dell’Insubria di Varese, 17. Dic. 2013. . Disponível em: <http://economia.unipv.it/cv/cvgarofoli.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GAVIGAN, J. **International Lever Foresight, a view from Europe**. Paper presented in the role of foresight in the selection of research policy priorities, Sevilha, 2002.

GRIMALDI, Flavio. **Ricerca e sviluppo tecnologico**: La politica europea. Rimini: Maggioli Editore, 2008.

ITALIA. MAECI. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. **Ambasciata d’Italia – Brasilia**. Brasilia, 2017. Disponível em: http://www.ambbrasilia.esteri.it/ambasciata_brasilia/it/. Acesso em: 20 jun. 2017.

PORTER, Michael. **Competitive Advantage**: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: Free Pass, 1985.

_____. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

REGIONE MARCHE (GIUNTA REGIONALE). **Amministrazione – Regione Marche**. Ancona, 2017. Disponível em: <http://www.regione.marche.it>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Desenvolvimento sustentável, inovação e sistemas territoriais estratégicos**: metodologia e boas práticas. Brasília: Programa Sebrae – BID/Fomin – Região de Marche/Cosmob – Cadeia Produtiva de Madeira e Móveis na Região Amazônica/Brasil – Rede de Serviços Tecnológicos (RST), 2012.

_____. [www.sebrae.com.br]. Brasília, 2017. Acesso em: 20 jun. 2017.

SEBRAE-PR. **[Setor da Construção Civil e aplicação metodologia Foresight]**. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.sebraepr.com.br/PortalSebrae/sebraeaz/Constru%C3%A7%C3%A3o-Civil>; <http://www.pr.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/PR/sebraepr-participa-de-evento-sobre-solucoes-inteligentes-para-cidades,1c66eee60503c510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 20 jun. 2017.

TOLOMELLI, Claudio; GRASSI, Silvia. **Governance metropolitana: esperienze europee e metodologie di valutazione dell'efficacia** – Progetto InterMetrex. Bologna: Regione Emilia-Romagna, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Governance_metropolitana.html?id=P_nToAEACAAJ&redir_esc=y. Acesso em: 20 jun. 2017.

CAPÍTULO 9

PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: CONSTRUINDO UMA AGENDA DE POLÍTICA DIRIGIDA

CGEE-MCTIC⁷⁹

ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS E CONTEXTUAIS: INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os estudos, as análises e as proposições metodológicas desenvolvidas pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) têm por finalidade subsidiar a construção de conhecimentos que se efetivem em agendas de políticas. Quando convidado pelo Ministério da Educação (MEC) para desenhar a proposta de um programa nacional com vistas a delinear o papel das universidades e instituições de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional, o desafio adequou-se perfeitamente a sua missão institucional. O CGEE desenvolve estudos, análises e avaliações em áreas estratégicas ligadas à ciência, tecnologia, inovação e educação, em

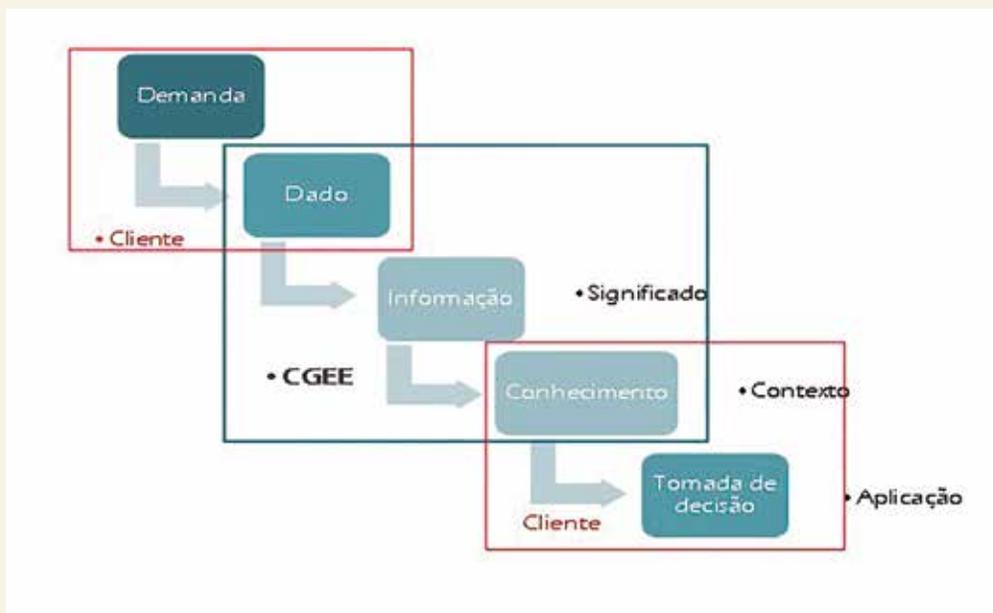
⁷⁹ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

particular no que se refere a processos de tomada de decisão em alto nível. A inserção do CGEE nestes processos está ilustrada na área destacada em cinza na figura 1.

O programa nacional em elaboração pelo CGEE, demanda instada pelo MEC por intermédio da Secretaria de Ensino Superior (SESu), tem por finalidade desenhar um papel às universidades e às instituições de ensino e pesquisa ao desenvolvimento regional. Na concepção da iniciativa está a criação de um programa nacional de estruturação a centros de desenvolvimento regional (CDRs). Nesses, agendas regionais serão elaboradas como produto das articulações entre as instituições e os atores locais – entendendo os centros como alvo estratégico-operacional do programa. Os CDRs tomarão a agenda do desenvolvimento regional sustentável como marco basilar, introduzindo essa orientação ao curso do programa.

A ideia central é instigar o complexo de instituições de ensino e pesquisa brasileiras, e seus ambientes de inteligência coletiva, à cooperação com os atores territoriais, em prol do desenvolvimento regional. Em jogo está a capacidade presente e a visão de futuro dessas instituições, somadas às perspectivas e às práticas dos atores no território. A definição de estratégias conjuntas de trabalho, o desenho de mapas territoriais de conhecimento – especificamente construídos pelo CGEE para o projeto a partir da exploração de *big data*, articulados à métodos participativos são elementos-chave da proposta. Os fundamentos deste projeto consideraram, entre outras questões, a necessidade de conhecer e discutir as principais redes de experimentos científico-tecnológicos, político-sociais e culturais existentes nas regiões.

Figura 1. Fluxo do processo de tomada de decisão



1. AS UNIVERSIDADES COMO MOTORES DO DESENVOLVIMENTO

Em um mundo cada vez mais competitivo, os países vêm examinando o papel das universidades e instituições de ensino e pesquisa assemelhadas no desenvolvimento regional e na economia do conhecimento. Isso ocorre, sobretudo na medida em que as sociedades refletem sobre o valor das suas instituições de ensino superior. Há um claro reconhecimento destas como motores do crescimento econômico, embora não seja trivial fazer bom uso dessas instituições, dada a complexidade dos desafios para essa finalidade.

Qual é o papel das universidades, em sentido amplo? Essa pergunta suscitaria como resposta a noção de que essas instituições aumentam a competitividade econômica nacional por meio da educação e da pesquisa, melhoram a qualidade de vida, as condições de cidadania e proporcionam mobilidade social. No entanto, de maneira geral, a maioria das universidades não costuma atuar efetivamente como motores do desenvolvimento social e econômico regional. Gradativamente essa visão vem se modificando. Vem ganhado força, sobretudo na Europa e em particular nos países escandinavos, o critério que avalia a contribuição das universidades tanto no desempenho local como na economia regional, entendendo sua relevante contribuição para a competitividade sistêmica da região. O ponto de vista aqui defendido é dispor das universidades e instituições assemelhadas como parques de pesquisa e tecnológicos pós-industrial da nova era mundial (GREENWOOD, 2012).

Este novo enquadramento vem mobilizando vários países no sentido de mobilizar o quadro de instituições de ensino e pesquisa para ajudar a impulsionar o crescimento econômico. A principal hipótese reside na percepção de que essas instituições são, para a era da informação, o que as minas de carvão e as siderúrgicas foram para a economia industrial, isto é, motores espacialmente enraizados de mudanças econômicas, sociais e ambientais (HARDING; LASKE; SCOTT, 2007).

As mudanças nas condições de reprodução material das sociedades contemporâneas residem na capacidade de agregar permanentemente valor aos bens e serviços produzidos. As inovações decorrem da natureza concreta dos processos e produtos sobre os quais incidem, constituindo o elemento principal do ritmo de transformação da economia e sociedade dos últimos séculos. Representam, portanto, elemento vital à dinâmica de desenvolvimento dos países, das regiões, das cidades e das localidades.

Diversos países têm buscado alcançar padrões de crescimento econômico inteligente, inclusivo e sustentável. Esse objetivo requer que o papel e os indutores das políticas públicas sejam repensados. Em particular, requer conferir novo significado à intervenção governamental, para além das políticas, ações e medidas usualmente praticadas. Adensar inteligência e conhecimento específicos, por meio de instituições que desenvolvem especialidades, é uma

estratégia a ser perseguida e fomentada. Nesse contexto, políticas dirigidas pelas instituições de ensino e pesquisa têm o papel de identificar e articular novos desafios, que possam estimular novos padrões de produção, de distribuição e de consumo nos territórios. Essas políticas podem ser definidas como políticas sistêmicas, atuando na fronteira do conhecimento para atingir metas específicas destinadas a enfrentar desafios locais. O papel do setor público será particularmente importante nessa determinação, uma vez que desempenha a função catalisadora de moldar um quadro institucional que promova parcerias entre os atores públicos e privados e potencializando novas dinâmicas regionais.

Para o Brasil, essa nova abordagem significa desenvolver, implantar e monitorar uma política estratégica baseada nos pontos fortes das instituições de ensino e pesquisa – superando fragilidades e aproveitando oportunidades oferecidas nos territórios, sempre com a perspectiva de que essas instituições mantenham conexões em nível nacional e global. É necessário mobilizar a estrutura de ensino e pesquisa como parte importante da política de crescimento econômico, explorando sinergias entre as políticas e programas do Ministério da Educação (MEC), e demais instituições e/ou órgãos governamentais e da sociedade civil.

As instituições de ensino e pesquisa têm papel central na trajetória de um crescimento econômico que seja inteligente, inclusivo e sustentável. Ao usar seus conhecimentos e criatividade, tem o potencial de incorporar novas ideias e reestruturar as atividades de produção e prestação de serviços na base territorial. As universidades e demais instituições ensino e pesquisa representam fator chave na produção de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes (CGEE, 2016).

Reconhecidamente, é nas universidades e nos institutos de pesquisa que estão depositadas as frações mais expressivas dos conhecimentos e experiências úteis para o desenvolvimento e para a consolidação das inovações. Nelas, tende a se concentrar grande parte das competências da base técnico-científica brasileira. Esse contingente pode ser mobilizado para apoiar a definição de estratégias de desenvolvimento regional e local mais ousadas e consistentes.

Por esse motivo, entende-se como fundamental a proposição de um programa que promova as universidades e instituições assemelhadas como ambientes por excelência aptos a desencadear ideias e concepções para o desenvolvimento regional/local, reconhecendo-se que esses espaços podem:

- promover processos de desenvolvimento baseados em conhecimento, ao estimular o desenvolvimento de competências locais, agregar valor à produção e explorar vantagens competitivas de cada região;
- apoiar a inovação baseada em ciência e tecnologia (C&T), aumentando sua aderência às escolhas, ações e iniciativas de desenvolvimento regional;

- desenvolver uma agenda de ciência, tecnologia e inovação (CTI) para o desenvolvimento regional orientada por um sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação;
- inspirar um sistema de governança compartilhada entre os atores políticos e sociais regionais e promover o envolvimento das partes interessadas.

Nos últimos anos, o Brasil teve seu desenvolvimento pautado pela incorporação de novas bases sociais aos processos de produção. A introdução de maior conteúdo científico e tecnológico aos processos, produtos e meios organizacionais, no entanto, ainda não foi adequadamente incorporada.

O estímulo a inovar, constantemente realçado nos textos de políticas, enfrentou dificuldades para avançar concretamente na maioria dos empreendimentos. O desafio, em grande medida, permanece válido e precisa ganhar lastro no papel que as instituições de ensino e pesquisa podem desempenhar, articulando as oportunidades à diversidade social, cultural e ambiental desse país continental como alternativas ao desenvolvimento.

Os potenciais de desenvolvimento dispersos pelo território – mesmo aqueles desprovidos, muitas vezes, de relevância macroeconômica ou nacional – possuem inegável significado regional e local. Não faltam exemplos de oportunidades pouco consideradas nas várias regiões brasileiras. Em muitos casos, a inércia da política é atropelada pelo vigor das decisões dos agentes privados. Em outros, as vantagens potenciais da exploração econômica de recursos naturais ou humanos disponíveis tornam-se tão evidentes que as iniciativas básicas são desencadeadas sem planejamento e sem estratégia.

Apesar dos desafios, é importante compreender a oportunidade em jogo, estabelecendo uma agenda positiva e semeando o estímulo à transformação, para que as universidades e instituições assemelhadas façam parte de uma estratégia orientada à promoção do desenvolvimento. Para tanto, é relevante explorar, por meio de investigação e de geração de conhecimentos específicos, os pontos fortes capitais à articulação local/regional.

Unir os elos desses elementos fundamentais à equação do desenvolvimento e da transformação social é o que se pretende desencadear por meio do programa de fomento baseado nas instituições de ensino e pesquisa. O Brasil possui considerável gama de experiências e instrumentos que podem ser mobilizados e complementados para habilitar a implantação de uma estratégia de desenvolvimento regional integrada, sinérgica e transversal, com sólida base científica e tecnológica. Deve haver uma estratégia que priorize o desenvolvimento sustentável do país, explorando alternativas assentadas na fronteira tecnocientífica.

2. METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DOS CDRs

A proposta será desenvolvida a partir de um conjunto articulado de estudos, análises e proposições, para dar suporte ao papel das universidades e instituições assemelhadas na condução de iniciativas de desenvolvimento regional. Almeja propor a estrutura de um programa, sugerindo as condições de sua implantação, as características básicas de operação e outros requisitos necessários. Define, antecipadamente, um conjunto de ações passíveis de serem conduzidas por cada universidade no contexto do programa. Em outras palavras, trata-se de um modelo genérico de configuração dos planos propostos e conduzidos pelas universidades e instituições de CTI espalhadas pelo país.

Concerne às universidades e instituições assemelhadas executar as agendas regionais a partir da estruturação *in loco* dos centros de fomento ao desenvolvimento regional (CDRs). Este é o espaço de elaboração, consolidação e dinamização das agendas regionais. Caberá aos CDRs exercitar a mobilização dos atores locais requeridos, traçar as estratégias de atuação e construir as agendas para, por fim, colocar em movimento as ações previstas. Os CDRs exercitam os pilares da agenda inventiva do Programa Nacional, que tem como objetivo a transformação da realidade local por meio de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Portanto, cabe aos CDRs potencializar uma agenda que agregue conhecimento para a promoção do desenvolvimento, transformando a educação, a ciência, a tecnologia e a inovação em esteios empreendedores.

Para este fim, propomos priorizar as seguintes dimensões do projeto:

- a) **dimensão normativo-programática** (programa): cobre o marco legal e os referenciais básicos para a atuação do programa de âmbito nacional, as prioridades e os contextos setoriais ou espaciais, a institucionalidade e a governança macro e demais condições requeridas; e
- b) **dimensão estratégico-operacional** (agendas regionais): voltada para a definição de modelo de projetos, análise da agenda específica de ações estruturantes e mobilizadoras e das iniciativas afins, os condicionantes de gestão e coordenação das iniciativas no âmbito regional/local.

As duas dimensões definem um macroprocesso que permite antever de que forma as ações no nível micro e as concepções do nível macro se articulam em prol do melhor resultado para o desenvolvimento regional.

A concepção e a organização de um programa como esse demandam grande volume de conhecimentos, informações e dados capazes de orientar o desenho dos planos e informar os processos de tomada de decisão. As atividades de planejamento, aqui entendidas em sua trilogia básica tradicional – planejar, acompanhar e avaliar – são essenciais para ampliar

a consistência do programa e garantir tratamento adequado às prioridades e aos critérios estabelecidos. Isso exige capacidade de prospectar o futuro e lidar com um volume expressivo de dados e informações, monitorando as tendências que interessam ao programa.

A ideia preliminar do programa compreende um processo de escolha com calendário definido, para permitir a existência de condições similares de competição às regiões pretendentes. Com isso, o processo de análise das agendas construídas será o mais adequado, propiciando uma efetiva comparação das propostas e a seleção das melhores a cada rodada. Outra vantagem decorre da possibilidade de se contar com processos de acompanhamento e avaliação que estejam alinhados aos prazos de execução das agendas, com ganhos de efetividade e eficiência para o programa.

A dimensão normativo-programática demanda, assim, um conjunto de reflexões e análises que definem condições e critérios de prioridade dos investimentos. Para tanto, cabe dotar o programa de ferramentas de análise da capacidade técnico-científica e dos ativos socioeconômicos disponíveis, com vistas a:

- avaliar os pontos fortes a explorar da base socioproductiva regional;
- analisar o quadro geral das competências de ensino e CTI disponíveis no território; e
- construir um sistema de referência do esforço desenvolvido ou em desenvolvimento na condução de iniciativas que convergem às agendas potenciais de desenvolvimento sustentável regional.

Essas reflexões demandam a realização de um conjunto de iniciativas e produtos articulados em etapas, conforme descrição abaixo:

- marco inicial do projeto CGEE/MEC que detalha as atividades e reitera os produtos a serem desenvolvidos, além de estabelecer condições gerais para o desenvolvimento das tarefas previstas, bem como definir equipes, meios, metodologias e cronogramas;
- proposição dos recortes regionais de referência do programa e apropriação de suas características básicas;
- levantamento e mapeamento das economias regionais e de suas especializações produtivas, dinâmicas e oportunidades futuras;
- mapeamento das competências do conjunto de instituições de CTI identificadas em cada uma das regiões consideradas, suas conexões e redes e potencialidades e levantamento de projetos, executados, em execução ou em carteira das agências de suporte à educação e à CT&I; e
- proposta de implementação do programa com o detalhamento de todos os procedimentos necessários à execução do programa, desde a apresentação de projetos, a

seleção de propostas, o conteúdo potencial das agendas, os critérios de aprovação das propostas regionais e a sistemática de acompanhamento e avaliação.

A última atividade da dimensão normativo-programática coaduna-se com a dimensão estratégico-operacional. Trata-se da realização de um *benchmarking* internacional, cujos países ainda serão objeto de seleção. Esse *benchmarking* internacional apresentará visão abrangente de experiências internacionais assemelhadas e subsídios para a formulação das concepções programáticas, formas e características de operação dos planos de cada centro.

A dimensão estratégico-operacional demanda um conjunto de ações que definem as condições sob as quais devem operar as propostas. O ponto de partida da estratégia é fomentar agendas de transformação social e econômica integradas à base local, tendo como lócus os CDRs que serão baseados nas universidades, institutos federais ou instituições de CTI.

Os CDRs devem apoiar agendas regionais com base em estratégias inteligentes de desenvolvimento, mobilizando e utilizando fundos públicos e privados de forma mais eficiente e ampliando as sinergias entre as diferentes políticas públicas nacionais, estaduais e regionais/locais. Os CDRs também devem coordenar os processos de articulação entre os atores, preparar linhas estratégicas regionais e ordenar a ação operacional em um cronograma determinado. Esse exercício será resultante de uma intensa interação entre atores locais/regionais/nacionais, tendo a particularidade de ser suportado por uma metodologia de planejamento participativo consistente, contando com o envolvimento ativo de um conjunto de atores ao processo: poderes públicos locais, universidades, instituições locais e setor produtivo.

A ideia de condução dos CDRs é que esses centros multipliquem condições para um sistema de governança compartilhada, possibilitando a geração de externalidades positivas, materializando-se em parcerias comprometidas e ativas em função do(s) projeto(s) concebido(s) em cada CDR. A participação no processo de um amplo leque de atores e de entidades de referência pretende responder aos anseios das agendas de desenvolvimento acordadas localmente.

Um conjunto definido de experiências-piloto será selecionado e desenvolvido como teste inicial, inclusive com vistas ao aprimoramento dos métodos e dos materiais adotados. A ideia é experimentar a metodologia proposta para o programa e, concomitantemente, exercitar ajustes no que divergir dos resultados desejados. Tendo como referência a análise das experiências-piloto, serão propostos ajustes às iniciativas de planejamento, acompanhamento e avaliação desencadeadas ao longo do processo.

Nesse âmbito estratégico-operacional, as tarefas prévias de detalhamento da capacidade técnico-científica disponível, de análise da base socioprodutiva regional e de levantamento do acervo de iniciativas desenvolvidas ou em desenvolvimento ganham maior amplitude e profundidade e reclamam apoio específico. Assim, para as experiências-piloto, o CGEE desenvolverá um conjunto de análises que serão ofertadas aos CDRs, com o objetivo de guiar e complementar o trabalho dos atores regionais. Caberá, nesse processo, o uso de ferramentas

de *big data*, a análise de redes acadêmicas e empresariais, a elaboração de mapas de redes de produção científica e tecnológica, a detecção da capacidade local de obtenção de patentes e outras formas de proteção da propriedade intelectual.

2.1. Dimensões da proposta

Diante da complexidade da proposta, faz-se necessária uma condução detalhada do processo de elaboração dos estudos e dos trabalhos de forma a alcançar os melhores resultados para que a concepção do programa e das agendas regionais seja capaz de promover abordagem transversal e integrada da questão. Com esse objetivo, o CGEE adotará metodologia específica no tratamento de cada uma das etapas consideradas e de suas inter-relações.

REFERÊNCIAS

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Dimensão territorial do planejamento no Brasil**. Brasília, 2008.

_____. **Doutores 2010**: estudo da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília, 2010.

_____. **Dimensão territorial do planejamento da CT&I**. Brasília, 2011.

_____. **Mestres 2012**: estudo da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília, 2012.

_____. **Mestres e Doutores 2015**: estudo da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília, Brasília, 2015.

_____. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal*. Brasília, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)**. Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2012.

_____. **Smart Specialisation Platform**. Disponível em: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-guide>. Acesso em: 15 junh. 2017.

GARCIA-ALSINA, M.; WARTENA, C.; SCHMIDT, S. L. Challenges to construct regional knowledge maps for territories' sustainable development. **Aslib Journal of Information Management**, 2015.

GALVÃO, A. C. F. **Política de desenvolvimento regional e inovação**: a experiência europeia. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

GREENWOOD, D. Doing and learning action research in the neo-liberal world of contemporary higher education. **Action Research**, 2012.

HARDING, Alan; LASKE, Stefan; SCOTT, Alan (orgs.). **Bright Satanic Mills: Universities, Regional Development and the Knowledge Economy**. London: Routledge, 2007.

KRUGMAN, P. **Geography and Trade**. 7. print. Leuven, London and Cambridge: Leuven University Press/The MIT Press, 1997.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Iseb, 1960 (Textos de Economia Contemporânea, n. 1).

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Research Universities: Networking the Knowledge Economy**. Background Document. Seminar co-hosted by OECD/Project IHERD (Programme on Innovation, Higher Education and Research for Development), Sida/Sweden and Boston College, USA. Boston College, 10-13 Oct. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/Session%205_Networking%20the%20Knowledge%20Economy.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

UN-DESA. United Nations Division for Sustainable Development. **Sustainable Development Knowledge Platform**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/tfm>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CONCLUSÕES – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO: CONSTRUINDO UMA AGENDA POSITIVA

Deputado Vitor Lippi

O desenvolvimento regional pode ser entendido sob diferentes perspectivas. Como se pode observar nas análises apresentadas ao longo desse estudo, essa noção alterou-se com o passar do tempo.

No Brasil, o desenvolvimento regional esteve, no começo dos anos 1960, associado à busca de diminuir as desigualdades entre as grandes regiões do território brasileiro, com especial ênfase para o Nordeste e o Norte do país. No regime militar, os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) tinham como um de seus principais objetivos ocupar os interiores do Brasil com infraestrutura que fosse capaz de integrar grandes espaços vazios do território à dinâmica dos principais centros econômicos urbanos. Nas últimas décadas, a preocupação ambiental somou-se a esses aspectos, estando o modelo vigente de desenvolvimento regional consagrado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), estabelecida por Decreto Presidencial nº 6.047/2007.

Para além das articulações em nível federal mais amplo e nas superintendências das macrorregiões do país, as ações da PNDR ocorreriam em espaços institucionais conhecidos como fóruns das mesorregiões diferenciadas. No entanto, essas instâncias não foram capazes de efetivamente coordenar os esforços de desenvolvimento sustentável sub, meso e microrregionais.

O problema central nas políticas de desenvolvimento regional existentes é, em grande medida, a falta de um olhar efetivo para as microrregiões brasileiras ou para unidades que não se encaixam nas divisões administrativas caracterizadas como meso ou microrregiões.

Ou seja, falta olhar para o Brasil local, repleto de potenciais pouco explorados, de empreendedores sem apoio dos poderes públicos e, não raro, com desigualdades socio-econômicas severas e economias deprimidas.

Pouco se tem um olhar também para as soluções efetivas e concretas para os desafios postos pelo desenvolvimento regional no Brasil. São escassos a atenção, o prestígio e o investimento no grande capital humano representado pelas instituições de ensino superior (IES) e pelas instituições de ciência, tecnologia e inovação (ICTs), que dispõem de conhecimentos capazes de transformar as economias locais, tirar o país da crise e impulsionar a inovação, a inclusão social e a criação de oportunidades que permitam fixar o cidadão em seu território de origem.

A associação entre conhecimento – representado, pela ciência, tecnologia e inovação (CTI) – e setor produtivo representa a oportunidade de aliar a capacidade de nossos pesquisadores, a formação de alunos nas IES e nos ICTs, a possibilidade de transferir conhecimentos para as comunidades por meio da extensão universitária e o estímulo à criação de um ambiente de negócios favorável ao progresso e à competitividade.

A grande dificuldade dos governos costuma ser a sua transitoriedade. O curto prazo de duração de um mandato no Poder Executivo é uma barreira que praticamente impede o desenvolvimento de políticas de Estado de longo prazo, que transcendam o gestor ocupante do cargo. Mesmo no período de um único mandato, as políticas e programas governamentais podem sofrer descontinuidade, por diversas motivações. Há, ainda, a constante pressão dos órgãos de controle, que são fundamentais para a fiscalização do Poder Executivo, mas, por vezes, extrapolam a razoabilidade de sua esfera de atuação e acabam por inviabilizar determinadas ações da administração pública.

Prefeituras e governos das unidades da federação poucas vezes dispõem de órgãos de planejamento de longo prazo e de recursos para direcionar esforços no sentido de fomentar o desenvolvimento territorial. As preocupações mais cotidianas dos gestores são ligadas, como se diz popularmente, a “apagar incêndios”, isto é, resolvendo problemas e deficiências imediatas de áreas tão sensíveis e complexas como segurança, saúde e educação.

Contrariamente ao panorama dos mandatos eletivos, com suas limitações temporais e próprias do sistema de representação democrática, as instituições de ensino superior (IES) são perenes. Seus corpos de pesquisadores costumam permanecer décadas em suas funções e conhecem as regiões nas quais estão inseridas. Os *campi* das IES são capilarizados no país, com universidades nas esferas federal, estadual e municipal, para além de muitas IES privadas também relevantes para o desenvolvimento científico e tecnológico e para a formação de profissionais de nível superior no país.

Nada mais apropriado do que valorizar as IES, com especial atenção às públicas, e conceder a elas o protagonismo junto às comunidades locais e aos territórios que se localizam

em seu entorno estratégico. Uma política de desenvolvimento territorial tem de considerar as potencialidades dos territórios, não somente detectando deficiências e problemas, mas também fazendo uso das potencialidades e vocações locais.

1. A PNDR

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) contempla uma noção de desenvolvimento regional que contém elementos relevantes para a distribuição de fundos constitucionais destinados a esse fim. Por estar vigente, é referência que não deve ser negligenciada para que se projete qualquer alteração das políticas de Estado e programas de governo de promoção do desenvolvimento localregional.

No entanto, a PNDR tem as suas limitações, que se relacionam principalmente ao fato de que o critério para a distribuição dos recursos dos fundos constitucionais é restrito a deficiências observadas em recortes territoriais. É evidente que políticas de assistência a regiões deprimidas economicamente e com graves desigualdades sociais são essenciais para o progresso da sociedade brasileira, mas não basta adotar esses aspectos como determinantes para se direcionar recursos governamentais.

Os critérios de territorialização não podem restringir-se somente às deficiências regionais, devendo integrar também as potencialidades locais, as quais não são apenas aquelas que se vinculam a seus recursos naturais, mas também a suas possibilidades econômicas não concretizadas em valor agregado na produção e aos possíveis benefícios à população local. É necessário, também, identificar potenciais diversos, tais como a capacidade de mobilização e de articulação institucional, o acesso ao crédito e as condições que os poderes públicos locais podem oferecer para estimular o empreendedorismo.

Preocupando-se em ampliar o espectro de repercussão da PNDR, a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR) apresentou princípios e diretrizes para uma segunda etapa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), entre os quais se conferiu à educação e a ciência, tecnologia e inovação (CTI) papel central para promover o desenvolvimento regional. No entanto, uma nova PNDR tem, ainda, a limitação de ser uma política estabelecida por meio de decreto presidencial, com a limitação e o risco de descontinuidade. Por essa razão, a fixação em lei de uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial que compreenda aspectos mais abrangentes das micro e mesorregiões é decisiva para que o Poder Executivo tenha condições de, diante de princípios e diretrizes amplamente debatidos no âmbito do Parlamento, estabelecer medidas, programas e instrumentos de promoção do desenvolvimento localregional sustentável.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E EDUCAÇÃO: UMA INTER-RELAÇÃO IMPRESCINDÍVEL

Uma política de Estado que estabeleça marco legal para o desenvolvimento territorial tem o benefício de poder se apropriar de debates já realizados no âmbito das CNDRs e ampliá-los. Assim podem ser incluídos outros elementos decisivos para impulsionar, com efetividade, ações dos poderes públicos no sentido de reduzir assimetrias regionais, oferecer compensações para territórios deprimidos e, sobretudo, promover as potencialidades existentes localmente. Como resultado disso, agrega-se valor econômico, social, informacional e tecnológico às dinâmicas locorregionais.

Um dos elementos de uma nova política de desenvolvimento regional não poderia simplesmente mencionar a relevância das instituições de ensino superior (IES), mas tem de criar condições para induzir as IES a se engajar em processos de integração e de potencialização das vocações locorregionais. Um dos meios para isso consiste em promover centros de desenvolvimento regional (CDRs) a serem constituídos nas IES como ferramenta auxiliar de planejamento estratégico e de desenvolvimento sustentável locorregional.

Os CDRs são diferentes de grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, centros de estudo, laboratórios e congêneres tradicionalmente já constituídos em IES. Devem ser, necessariamente, interdisciplinares e interdepartamentais, contar com estrutura mínima física para ser um centro de apoio a processos integradores locais. Devem contar, também, com profissionais dedicados a cuidar de aspectos burocráticos e operacionais – por exemplo, ter um secretário-executivo para que os pesquisadores fiquem, efetivamente, liberados de atividades de busca de editais, de prestações de conta e outras similares para se dedicarem unicamente aos objetos de investigação científica, extensão e ensino em seus vínculos com o desenvolvimento regional. Por sua vez, o investigador-chefe de determinado CDRs teria o papel relevante de estabelecer contatos institucionais e articulações com os poderes públicos locais, com o setor produtivo e com as comunidades do entorno.

Também seria necessário aproveitar outros centros, núcleos e grupos de pesquisa já existentes nesse processo de indução ao desenvolvimento territorial. Em termos gerais, é fundamental mapear as potencialidades estabelecidas nos territórios, não apenas no que se refere à oferta de instituições educacionais e de capital humano altamente qualificado. Esse é um ponto essencial para que um bom levantamento da base territorial seja bem-sucedido na promoção do desenvolvimento regional. Estímulos à criação de novos centros, núcleos, redes e grupos de pesquisa são igualmente fundamentais para esse fim.

Como desafios, não se deve negligenciar, ainda, a concorrência entre IES diversas de uma mesma região e a concorrência intrainstitucional de grupos e áreas do conhecimento de uma mesma IES. Há preocupação em se manter a autonomia da avaliação por pares das

atividades e *outputs* das IES, mas sem deixar de combiná-la com a expansão das linhas de pesquisa e das perspectivas temáticas a serem abordadas pelas unidades acadêmicas. Todos esses aspectos podem e devem estar presentes na concepção de uma política de desenvolvimento territorial, sem prejuízo de atuação em outras frentes do Poder Executivo para superar essas questões.

Outras linhas de ação são necessárias para promover o desenvolvimento regional. Nesse sentido, ao invés de deixar que haja concorrência prejudicial ao território do entorno, políticas de Estado para o setor devem estimular parcerias interuniversitárias que se debrucem sobre as questões regionais, buscando vocações locais, apoio dos poderes públicos, aproximação com o setor produtivo e cooperação, difusão dos conhecimentos às comunidades do entorno territorial.

Para tanto, o papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) mostra-se decisivo, pois é esse braço do poder público federal que centraliza a avaliação da pós-graduação. A pós-graduação é o principal sustentáculo da atividade mais valorizada das IES – em especial as públicas –, a pesquisa. Evidentemente, a Capes avalia também aspectos relacionados ao ensino e à extensão, mas academicamente essas atividades são menos valorizadas, menos induzidas e pouco estimulantes para os docentes pesquisadores mais gabaritados. É necessário associar articuladamente a investigação científica com os demais *outputs* de instituições acadêmicas, conferindo, de acordo com as atribuições da Capes, menor assimetria avaliativa para a extensão e para as atividades formativas desenvolvidas na graduação.

O Qualis, listagem de periódicos científicos indexados, e os cursos de pós-graduação não podem eclipsar as demais atividades acadêmicas, embora jamais a pesquisa deva ser considerada em segundo plano. Para tanto, a investigação científica precisa estar associada ao setor produtivo (integrando esforços, por exemplo, de constituição de Arranjos Produtivos Locais e outros instrumentos similares), às demandas das comunidades locais e aberta à interação e a parcerias com governos e com o terceiro setor.

O ponto central é que o capital humano altamente qualificado, a *intelligentsia* das IES, não pode mais ser subaproveitado em nosso país, sob pena de permanecermos em estado de estagnação em nosso desenvolvimento local, que é indiscutível base de modernização da economia do país, de redução de desigualdades sociais e de assimetrias regionais. Sem uma política que efetivamente identifique a vocação dos territórios sub-regionais, dificilmente o Brasil superará o momento de crise com uma perspectiva que nos repositone diante dos desafios do século XXI, da sociedade e da economia baseadas no conhecimento e da competitividade internacional.

3. POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Para que se estabeleça uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) adequada às demandas das sub-regiões brasileiras, é necessário adotar, como diretriz, um conjunto complexo e amplo de critérios de regionalização, destinado a estabelecer Distritos Territoriais para os quais devem ser direcionados recursos, em um processo *bottom-up* construído a partir dos interesses locais, de maneira autônoma. A ausência dessa perspectiva é a principal deficiência do PNDR vigente, de modo que esses aspectos devem ser objeto de maiores modificações. Ademais, é fundamental que uma política de desenvolvimento regional seja elevada a norma legal. A PNDR é relativamente frágil por ser norma regulamentadora, podendo ser fácil e rapidamente revogada por novo decreto presidencial, a qualquer tempo.

A noção de desenvolvimento territorial já é consagrada em algumas iniciativas – por exemplo, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) – e políticas públicas, podendo ser caracterizada como uma combinação entre ações que priorizam a perspectiva *bottom-up* (nas quais se insere o conceito de gestão do território) e as iniciativas *top-down* (características, por exemplo, das políticas de desenvolvimento regional). Uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) deve ter, como pressuposto, a integração territorial, baseada na detecção de vocações locorregionais, a serem potencializadas para agregar valor econômico e social às sub-regiões a serem delimitadas. Um primeiro e mais evidente benefício seria a qualificação das administrações municipais, proporcionando a melhoria das decisões administrativas locais. O apoio das IES com estudos, pesquisas, atividades de ensino e de extensão junto às estruturas municipais ou intermunicipais pode ser de grande valia para promover ações destinadas ao desenvolvimento local.

Essa aproximação pode ao mesmo tempo, permitir maior acesso institucional dos próprios pesquisadores a dados com os quais talvez tivessem mais dificuldade de obter caso os poderes públicos locais não haja muita proximidade com os poderes públicos locais. As IES poderiam conduzir mais e melhores estudos acadêmicos de enfoque regional, bem como teriam mais oportunidades de desenvolver projetos viáveis, capazes de gerar riqueza e desenvolvimento social nos municípios e nas microrregiões. Seria também fortalecido o caráter comunitário das instituições de ensino e pesquisa, por meio da maior valorização da extensão universitária – mas não quaisquer atividades de extensão, mas sobretudo as orgânica e institucionalmente associadas à investigação científica. Por sua vez, as IES também seriam incentivadas a ampliar a oferta de cursos voltados para formar profissionais para o planejamento e para estudar problemas locais ou regionais

Mais um benefício seria a potencial fixação de profissionais qualificados em municípios menores. Atualmente, não há atrativos para fixar os jovens egressos de cursos superiores

em muitos dos municípios brasileiros de menor porte, sendo bastante reduzida a oferta de empregos e, mais ainda, a arrecadação de impostos por parte das prefeituras. Isto poderia ser enfrentado com a condução de projetos de desenvolvimento concebidos pelas IES, no contexto da política nacional sugerida, com suporte de CDRs locais.

Um dos elementos necessários também ao sucesso de uma política de desenvolvimento territorial integrado é a constituição de uma entidade de acompanhamento e avaliação – uma espécie de conselho ou núcleo de planejamento municipal e regional –, que poderia receber apoio de CDRs de IES. Essas entidades poderiam prestar informações para otimizar a aplicação dos recursos governamentais e alocá-los em projetos mais atraentes. Em escala nacional, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação de iniciativas de desenvolvimento locorregional pelo país poderia ser efetuada pela rede de escolas de governo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por exemplo, acompanhada da organização de banco nacional de experiências locais e de rede integrada para induzir mais contatos interacadêmicos e entre instituições acadêmicas, poderes públicos, setor privado e comunidades.

O enfoque locorregional da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial é fundamental para evitar sobreposições e “pontos cegos” nas políticas públicas e programas governamentais e na delimitação das vocações regionais, que não têm de ser delimitadas segundo divisões administrativas rígidas (meso e microrregiões, por exemplo), mas de acordo com as dinâmicas territoriais (distritos regionais), as quais, inclusive, precisam ser revisadas periodicamente – tarefa a ser assumida por essa política. Particular atenção teria que ser dada às áreas de “fronteira” entre Distritos Regionais, ou seja, as sub-regiões delimitadas pela relativa homogeneidade de suas potencialidades e desafios locais.

Para além dos critérios já presentes na PNDR (PIB, renda média *per capita*, nível de emprego e desenvolvimento das forças produtivas locais), outros são essenciais para que uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial tenha força de política de Estado e alcance de articulação de programas de governo. Diversos aspectos devem ser considerados para uma territorialização que seja adequada aos desafios e às potencialidades regionais, sem excluir outros fatores que possam eventualmente acrescidos:

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Índice de Desenvolvimento Juvenil (IVJ);
- renda média familiar;
- zonas especiais de interesse social (ZEIS) e congêneres;
- densidade populacional;
- presença de IES e de ICTs na região;

- presença de instituições de formação de mão de obra e de aperfeiçoamento profissional;
- recursos energéticos;
- rede de transportes;
- rede de comunicação;
- rede de saúde;
- proximidade de zonas especiais de comércio;
- presença local de setores da economia (primário, secundário, terciário);
- taxa de investimentos;
- acesso a instituições financeiras;
- taxa/índice de valor agregado local na produção;
- índice de patentes;
- dimensionamento e estatísticas de número e setores de empresas e empreendedores;
- presença de subsídios e programas governamentais dos diversos níveis federativos;
- presença de órgãos públicos voltados ao desenvolvimento regional;
- mapeamento de instituições e atores locais relevantes para o desenvolvimento socio-econômico, cultural local;
- índices de preservação ambiental, sustentabilidade e certificação.

Partindo desses critérios para caracterizar uma nova territorialização brasileira, fruto da combinação de iniciativa local e de ordenação territorial do Poder Executivo federal, a PNDDT busca priorizar as políticas públicas que incidam sobre os distritos territoriais. Um dos propósitos da PNDDT seria a estruturação de um mapa locorregional do país, a ser reelaborado periodicamente, com o intuito de promover alinhamento de políticas públicas, direcionar investimentos públicos e privados em canais adequados, e incentivar o incremento da cooperação interinstitucional entre atores locais.

Uma vez estabelecidos os Distritos Territoriais, a PNDDT deve focar temas e áreas guia, bem como o Poder Executivo deve apresentar plano nacional para executar a PNDDT e diretrizes operacionais para orientar as políticas públicas. Por fim, a PNDDT deve determinar critérios para habilitar o recebimento de apoios, financiamentos, sempre provendo suporte técnico institucional para os órgãos locais autônomos responsáveis por gerir os Distritos Territoriais. Deve-se considerar que o mapeamento de possíveis Distritos Territoriais não significa, necessariamente, que os atores e instituições locais estarão adequadamente mobilizados para impulsionar o desenvolvimento regional. Por essa razão, é necessário que a PNDDT confira

a iniciativa à comunidade local para a constituição dos Distritos Territoriais, a serem apreciados e homologados pelo Poder Executivo federal.

Como concepção geral, o foco da PNDDT não deve ser restrito à oferta de políticas públicas já existentes, mas de detectar quais são as necessidades dos agentes endógenos à região, bem como contribuir para identificar em torno dos quais deve orbitar a sinergia entre órgãos, entidades, instituições e políticas públicas voltadas ao território. Por sua vez, a forma de desenvolvimento territorial integrado pode ser variada, devendo respeitar as demandas locais. Os Distritos Territoriais da PNDDT podem ser, a título exemplificativo, novos distritos industriais, *learning regions*, Sistemas Regionais de Inovações, arranjos produtivos locais (APLs) e outras formatações institucionais pertinentes à promoção do desenvolvimento regional. Com isso, iniciativas anteriores não serão simplesmente desconsideradas. Ao contrário, serão preservadas e poderão ganhar maior abrangência, qualidade e densidade, orientadas por uma Política Nacional.

Antonio Galvão, pesquisador do CGEE, apresenta alguns princípios fundamentais que orientam a política de desenvolvimento regional da União Europeia que podem contribuir sobremaneira para a construção de uma política de desenvolvimento regional territorializado inovadora para o Brasil:

- Subsidiariedade: conferir prioridade para órgãos e instituições locais, para não haver concentração de poderes nem decisões de investimentos *top-down* ou extrínsecas à região (a ação de poderes centralizados ou exógenos à territorialidade local deve ser subsidiária às iniciativas locais, complementando-as e apoiando-as).
- Concentração de iniciativas, para evitar superposição de mecanismos e descoordenação de estratégias.
- Adicionalidade: nos termos da federação brasileira, a União deve complementar recursos subnacionais públicos e privados por meio de contrapartidas a projetos financiados.
- Programação: deve ser plurianual.
- Cooperação entre entes federativos, sendo que os entes subnacionais devem aderir aos preceitos do planejamento abrangente.
- Instituição de Comitês Gestores pode ser uma experiência que se pode tomar como inspiração para o desenvolvimento regional brasileiro (GALVÃO, 2003, p. 98).

No caso da cooperação entre entes federativos, há a possibilidade de se inspirar, ao menos parcialmente, na modelagem de políticas como o Plano de Ações Articuladas (PAR), da área de Educação, na qual os entes federados habilitam-se a receber recursos federais na medida em que cumprem determinados requisitos e critérios de elegibilidade. Como instância de articulação da PNDDT, é essencial a constituição de um Fórum Permanente de

Desenvolvimento Territorial ou congênere, destinado a articular debates, iniciativas nas diversas escalas (local, sub-regional, estadual, macrorregional e federal) e impulsionar a promoção de mecanismos de cooperação entre os entes federativos e com os demais atores decisivos para o desenvolvimento regional sustentável.

Propõe-se, também, um Sistema Nacional de Desenvolvimento Territorial (SNDT), capaz de sistematizar, institucionalmente, as redes de cooperação e instituir meios de evitar sobreposição de políticas públicas, bem como preencher eventuais lacunas nesse âmbito. Na prática, isso significa, por exemplo, preservar o conceito central de que as políticas de desenvolvimento regional devem ser transversais e estabelecer financiamentos cooperativos. Portarias Interministeriais podem ser instrumento decisivo de ação governamental nesse sentido. A participação institucionalizada e em rede dos diversos atores envolvidos, que não somente os poderes públicos, é também objetivo do sistema.

Como se observa, a PNNDT e seus desdobramentos articulam-se como política de Estado territorial que adota como âncora o princípio do desenvolvimento local *bottom-up* e autônomo, contando com o apoio ativo e articulado dos poderes públicos (*top-down*). É certo que a PNNDT deve-se estruturar como política de médio e de longo prazo, dimensões temporais nas quais inovação e tecnologia têm impacto relevante e decisivo para o desenvolvimento do país. No entanto, nada disso exclui, evidentemente, ações de curto prazo.

Conforme Antonio Galvão, em lapso temporal mais imediato, a disponibilidade de crédito pode ser o elemento mais relevante para o sucesso de empreendimentos locais (2003, p. 185). Ainda assim, é necessária abordagem dupla: regiões mais estruturadas para a inovação precisam de mais investimento em ciência e tecnologia, para as quais a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) – a atualmente vigente refere-se ao quadriênio 2016-2019 – é uma política já estabelecida e que precisa ser ativamente colocada em prática nos elementos que já contempla e aperfeiçoada para os próximos ciclos no que for cabível. Ao mesmo tempo, outras territorialidades podem ter como demanda central a busca de novas possibilidades de desenvolvimento, orientadas à busca de meios de converter as potencialidades locais em valor agregado, para o que nem sempre é necessária tecnologia de ponta, mas sobretudo mapeamento e articulação dos atores locais.

É por essa razão que não basta organizar parques tecnológicos ou similares, embora estes sejam essenciais para muitos distritos territoriais. Quanto mais as IES, os setores produtivos locais e as comunidades forem mobilizadas nos territórios nos quais o desenvolvimento sustentável tem poucos estímulos a ocorrer, mais possibilidades haverá de tornar as políticas de desenvolvimento regional um eixo estruturante do progresso econômico e social de uma nação.

Antes, porém, de se fazer breve listagem das proposições legislativas decorrentes do presente Estudo, deve-se registrar que a PNNDT, para ser operacionalizada, dependerá da criação, adaptação ou aperfeiçoamento de indicadores vinculados às variáveis responsáveis

pelo mapeamento dos distritos regionais. De modo similar, a operacionalização dos critérios de elegibilidade depende, de parte do Poder Executivo, da vinculação entre os indicadores dos distritos regionais e a elaboração de bons projetos e de guia de boas práticas/metodologia (que tem sido desenvolvido no âmbito de Projeto já mencionado do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). Esse guia deve ser suporte para induzir práticas que conduzam ao desenvolvimento territorial integrado pelo país.

4. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) consiste na principal proposição apresentada como decorrência deste Estudo, caracterizando-se como iniciativa precipuamente legislativa. Por essa razão, é o instrumento que mais diretamente pode contribuir, na perspectiva do Poder Legislativo, com uma visão de Estado, abrangente, de longo prazo e destinada a repensar o desenvolvimento regional brasileiro neste século XXI. No entanto, outras proposições legislativas, as quais dependem, em grande medida, de ações do Poder Executivo, são essenciais para que o desenvolvimento sustentável locorregional torne-se um mecanismo que estimule a economia e que reduza desigualdades sociais e assimetrias regionais.

As proposições a serem encaminhadas, como produto deste estudo, afóra o Projeto de Lei Complementar de Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), são as seguintes: Indicações ao Poder Executivo – ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) –, Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados para estabelecer Comitê Nacional de Avaliação de Projetos de Desenvolvimento Territorial Integrado e Requerimento para Comissão Geral na Câmara dos Deputados destinada a debater a temática do desenvolvimento territorial integrado.

Sem excluir as proposições listadas anteriormente, é dever do Parlamento adotar ações (inclusive proposições, conforme a necessidade das áreas das comissões, do contexto e das iniciativas governamentais) de monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas de Estado de desenvolvimento regional. O Congresso Nacional deve exercer atividade fiscalizatória dos planos, ações, órgãos e entidades de desenvolvimento regional já existentes, sobretudo no Poder Executivo federal.

No entanto, o Poder Legislativo não tem apenas o dever de fiscalização. Tem, também, papel decisivo de mobilizar a sociedade. Em especial, a Câmara dos Deputados é a Casa que representa o povo (o Senado Federal representa as unidades da federação), de modo que os vínculos dos deputados federais com suas regiões e estados são elementos relevantes de conexão com a sociedade e com as comunidades locais. Por essa razão, é essencial que o Poder Legislativo – com destaque para a Câmara dos Deputados – incentive a sociedade civil a adotar Iniciativas voluntárias para que seja promovido o desenvolvimento sustentável. Não somente a

avaliação dos poderes públicos das políticas de desenvolvimento regional é decisiva, mas também a sociedade civil organizada precisa adotar essa pauta e participar ampla e democraticamente desse processo.

Como exemplo disso, iniciativas tais como o do Prêmio Nacional da Qualidade devem ser sublinhadas, para que se repliquem em diferentes esferas, interesses e setores. Comitês de avaliação, participação e engajamentos social, setorial e comunitário são elementos sem os quais uma política de desenvolvimento territorial integrado tem menos chances de obter sucesso. Em outros termos, a sociedade civil organizada precisa buscar estruturas capazes de mobilizar especialistas, voluntários, representantes dos atores diversos para examinar, assessorar e apoiar iniciativas de gestão e de encaminhamento de projetos viáveis de desenvolvimento sustentável. A possibilidade de que os parlamentares sejam agentes facilitadores dessa mobilização consiste em potencial a ser explorado no Poder Legislativo, sendo uma das recomendações de que se tira como conclusão do presente estudo.

Em suma, o conjunto de proposições legislativas propostas e de iniciativas que o Poder Executivo pode tomar para induzir o desenvolvimento territorial integrado devem-se associar à manutenção do debate acerca do desenvolvimento regional como temática constante na agenda política nacional, não apenas no plano federal, mas também em nível estadual e municipal. Deve ser uma agenda capaz de transcender tendências políticas, pois é de interesse do Brasil, agregando setores diversos (instituições acadêmicas, setor produtivo, poderes públicos, Terceiro Setor e comunidades) em torno de iniciativas, medidas e esforços articulados, orgânicos e pactuados para promover o desenvolvimento do país em novas bases. É por esses caminhos que podem ser abertas perspectivas para que não apenas nossa sociedade supere as crises que vive atualmente, mas que também possa potencializar ao máximo suas vocações, interna e externamente, para promover bem-estar econômico e social para os cidadãos, que são os principais destinatários da ação política.

REFERÊNCIA

GALVÃO, Antonio Carlos F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência europeia**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Unicamp, Campinas, SP, 2003.

ANEXO – PROPOSIÇÕES

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar institui a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), que tem por objetivo a redução das desigualdades regionais brasileiras e a promoção do desenvolvimento territorial integrado, em bases equitativas e sustentáveis, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º, no inciso I do § 1º do art. 43 e o inciso IV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º Entende-se por desenvolvimento territorial o ordenamento territorial com vistas ao desenvolvimento regional, à dinamização de processos socioeconômicos e à promoção de mudanças estruturais que sejam capazes de reduzir desigualdades sociais e regionais.

§ 2º Para a consecução dos objetivos desta lei complementar, o órgão ou entidade do Poder Executivo responsável por operacionalizar a PNDT estabelecerá territorialização que terá distritos territoriais como espaços prioritários de articulação estratégica de ações, de iniciativas e de investimentos dos poderes públicos e da sociedade civil.

§ 3º Para os fins desta Lei Complementar, entende-se por:

I – desenvolvimento regional: aumento persistente, sustentável e duradouro do bem-estar e das capacidades da população de uma região, equilibrando as dimensões social, política, econômica e ambiental;

II – desenvolvimento territorial: espécie de desenvolvimento regional que se caracteriza pela organização social do desenvolvimento sustentável a partir da base (*bottom-up*) em um dado território;

III – território: espaço local caracterizado por coesão geoeconômica e sociocultural;

IV – distrito territorial: espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, que compreenda áreas de um ou mais entes federativos, definido formalmente pelo seu órgão autônomo local de acordo com os critérios desta Lei Complementar e assim reconhecido pelos órgãos competentes do Poder Executivo, segundo suas potencialidades e vulnerabilidades comuns, com o intuito de promover o desenvolvimento regional sustentável nas dimensões socioeconômica, cultural, educacional, político-institucional e ambiental;

V – órgão autônomo local: colegiado formalmente constituído de representação da organização social endógena de um distrito territorial, envolvendo o setor produtivo, a sociedade civil organizada, as comunidades, os poderes públicos locais e a Academia;

VI – comitê gestor: corpo administrativo do órgão autônomo local;

VII – Proposta de Distrito Territorial: instrumento de definição, de justificação e de formalização de um distrito territorial e do respectivo órgão autônomo local, homologado por órgão competente do Poder Executivo federal;

VIII – Plano de Desenvolvimento Territorial: instrumento de gestão elaborado pelo órgão autônomo local de um distrito territorial, abrangendo diagnósticos de potencialidades e vulnerabilidades do território, o mapeamento dos atores-chave para o seu desenvolvimento, a definição das sistemáticas de comunicação e de cooperação entre eles, o estabelecimento dos objetivos comuns de desenvolvimento do território e das estratégias para o seu atingimento, a identificação de projetos públicos ou privados para a implementação dessas estratégias e os meios para a mensuração da eficiência, eficácia e efetividade do plano e da sua execução;

IX – Relatório de Avaliação de Impacto do Plano Desenvolvimento Territorial: é o instrumento de acompanhamento e avaliação periódica dos distritos regionais e dos seus órgãos autônomos locais, que deverá contemplar as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, por meio de indicadores que demonstrem a conformidade de processos, resultados e impactos com os objetivos estabelecidos em cada Plano de Desenvolvimento Territorial;

X – Plano Nacional de Territorialização (PNAT): instrumento utilizado pelo órgão competente do Poder Executivo federal que regulamenta os requisitos detalhados para a homologação de distritos territoriais e para a instalação dos seus órgãos autônomos; o conteúdo mínimo dos Planos de Desenvolvimento Territorial; os instrumentos governamentais de apoio para o desenvolvimento territorial e as respectivas fontes de financiamento; os critérios para a priorização dos distritos territoriais no recebimento de apoio governamentais, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional; e os mecanismos gerais de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da execução dos Planos de Desenvolvimento Territorial;

XI – faixa de fronteira: espaços compreendidos em até 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, conforme estabelecido no §2º do art. 20 da Constituição Federal de 1988; e

XII – Região Integrada de Desenvolvimento (Ride): área de conurbação metropolitana de Municípios distintos que compartilham espaços em regiões de Unidades da Federação diferentes.

§ 4º Outras territorialidades que não as estabelecidas nos incisos do § 3º deste artigo poderão ser definidas nos termos de lei específica ou de regulamento.

§ 5º Os distritos territoriais constituem-se em escala territorial primária, preponderante e prioritária para a consecução da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, sendo que estes deverão estabelecer relações de complementaridade com as demais escalas regionais existentes, sem prejuízo das políticas públicas e recursos já destinados às:

I – microrregiões;

II – mesorregiões;

III – macrorregiões;

IV – sub-regiões, considerando-se, nessa escala, espaços tais como o semiárido, a faixa de fronteira, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), as regiões metropolitanas (RMs), as zonas francas, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as mesorregiões diferenciadas e as áreas de atuação de consórcios municipais.

§ 6º A definição dos limites territoriais dos distritos territoriais será proposta pelo órgão autônomo local, para apreciação, aprovação e homologação pelo órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela operacionalização da PNDDT, observados os critérios estabelecidos no art. 9º desta Lei Complementar.

Art. 2º São princípios da PNDDT:

I – subsidiariedade das ações e iniciativas exógenas de apoio aos distritos territoriais, segundo o qual um órgão ou entidade da Administração Pública de ente federativo com competência e ação mais abrangente somente pode entrar em ação quando um objetivo não puder ser alcançado satisfatoriamente pela ação de instância de menor abrangência;

II – transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas de desenvolvimento territorial, voltadas ao desenvolvimento sustentável dos distritos territoriais;

III – articulação de políticas setoriais;

IV – adicionalidade dos recursos, segundo o qual a alocação de novos recursos não deve permitir o desvio dos anteriormente mobilizados;

V – coordenação e integração de ações e iniciativas dos poderes públicos no desenvolvimento das políticas de desenvolvimento territorial da PNDDT;

VI – consistência no planejamento de longo prazo;

VII – participação e protagonismo dos atores do território;

VIII – transparência e controle social;

IX – solidariedade regional;

X – valorização da diversidade ambiental, social, cultural, educacional e econômica regional;

XI – estímulo ao empreendedorismo, à inclusão produtiva e à economia solidária;

XII – competitividade, equidade e diversificação no desenvolvimento produtivo;

XIII – sustentabilidade;

XIV – federalismo cooperativo.

Art. 3º O desenvolvimento territorial norteia-se pelas seguintes diretrizes:

I – estimular e apoiar processos, oportunidades, ações e iniciativas que contribuam para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento regional do país, com base nos distritos territoriais estabelecidos nesta Lei Complementar;

II – promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida inter e intrarregional e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento regional sustentável;

III – identificar potencialidades regionais a serem estimuladas por políticas públicas vinculadas à constituição dos distritos territoriais previstos nesta Lei Complementar;

IV – articular ações transversais que promovam melhor distribuição de recursos públicos, para que sejam direcionados a territórios que preencham as diretrizes de habilitação e elegibilidade dos distritos territoriais previstos nesta Lei Complementar;

V – implementar sistemas produtivos e inovativos regionais, baseados na diversificação produtiva e na busca de mudanças estruturais direcionadas à maior geração de valor, desenvolvimento tecnológico e renda na cadeia produtiva local;

VI – capacitar e organizar agentes ou organizações situadas nos distritos territoriais previstos nesta Lei Complementar para a promoção do desenvolvimento regional;

VII – promover a articulação da política prevista nesta Lei Complementar com as Políticas Nacionais do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. As estratégias da PNDT devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, cultural e educacional, de produtividade, de sustentabilidade ambiental, de competitividade econômica, de desenvolvimento na área de ciência, tecnologia e inovação (CTI) e de integração entre instituições de ensino superior (IES) e poderes públicos, setores produtivos e comunidades locais.

Art. 4º Os distritos territoriais deverão ser propostos ao Poder Executivo federal por órgão autônomo local, por meio de Proposta de Desenvolvimento Territorial, nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Poderão ser reconhecidos como órgão autônomo local, nos termos do regulamento, fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, núcleos de fronteira, comitês de bacias, consórcios públicos, órgãos ou entidades de desenvolvimento, conselhos de políticas públicas locais, entre outros existentes ou que vierem a se constituir, desde que cumpram os requisitos do § 2º deste artigo.

§ 2º Os órgãos autônomos locais, para serem reconhecidos como tais, deverão ser compostos, nos termos do regulamento, ao menos por representantes:

I – dos poderes públicos locais;

II – do setor produtivo regional;

III – das instituições de ensino superior (IES) vinculadas ao território do distrito territorial; e

IV – da sociedade civil organizada.

§ 3º A constituição formal do órgão autônomo local referido no *caput* deste artigo é condição necessária para que se possa pleitear junto ao órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNDT o estabelecimento de distrito territorial e para que esse território possa ser beneficiado pelos instrumentos previstos nesta Lei Complementar.

§ 4º O órgão autônomo local referido no *caput* deste artigo deverá constituir-se e funcionar nos termos do regulamento editado pelo Poder Executivo federal para poder receber os recursos da PNDT.

§ 5º A desconstituição do órgão autônomo local referido no *caput* deste artigo deverá ser efetuada formalmente, nos termos do regulamento, e implicará na imediata cessação da existência do distrito territorial estabelecido e na imediata suspensão dos benefícios e dos recursos previstos nesta Lei Complementar.

§ 6º O órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela operacionalização da PNDT deverá estabelecer metas anuais para a constituição e apoio institucional e financeiro a distritos territoriais por macrorregião.

§ 7º A atuação do órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela operacionalização da PNDT e as suas relações com os órgãos autônomos locais estarão sujeitos à apreciação e julgamento dos órgãos de fiscalização e de controle.

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial estabelecida nesta lei:

I – Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial, a ser definido pelo Poder Executivo federal;

II – Proposta de Distrito Territorial, a ser apresentada pelo órgão autônomo local e apreciada e homologada pelo órgão ou entidade da administração direta ou indireta do Poder Executivo responsável pela PNDT para que seja constituído o distrito territorial;

III – Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT), a ser elaborado pelo órgão autônomo local, com o apoio técnico e financeiro do Poder Executivo federal, de caráter plurianual, observados os critérios definidos no art. 9º desta Lei Complementar; e

IV – relatório de avaliação de impacto do Plano de Desenvolvimento Territorial.

§ 1º O órgão autônomo local referido no *caput* deste artigo deverá elaborar Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT), a ser avaliado e revisto ou complementado, no mínimo, a cada 5 (cinco) anos e, no máximo, a cada 10 (dez) anos.

§ 2º As revisões e complementações estabelecidas no § 1º deste artigo deverão ser elaboradas pelo órgão autônomo local previsto no *caput* deste artigo e submetidos à aprovação do órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela operacionalização da PNNDT, que deverá apreciar essas propostas em prazo determinado em regulamento.

§ 3º O órgão autônomo local referido no *caput* deste artigo poderá contar com apoio e assistência técnica do órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela operacionalização do PNNDT para a elaboração e revisão do Plano de Desenvolvimento Territorial.

§ 4º O acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do Plano de Desenvolvimento Territorial referido no inciso IV do *caput* deste artigo deverá ser efetuado pelo órgão autônomo local e apreciado, auditado e homologado pelo Poder Executivo federal em caráter periódico, com prazo mínimo de 2 (dois) anos e máximo de 4 (quatro) anos contados a partir da homologação do distrito territorial ou do relatório anterior.

§ 5º Os Planos de Desenvolvimento Territorial terão o objetivo de fomentar o empreendedorismo, a pesquisa e a inovação, bem como desenvolver e ampliar arranjos produtivos locais (APLs), parques tecnológicos, incubadoras e outros mecanismos congêneres que sejam capazes de promover o desenvolvimento regional sustentável, fomentando a diversificação produtiva e a busca de mudanças estruturais direcionadas à maior geração de valor e à promoção do bem-estar social.

§ 6º A elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial deverá ser efetuada participativa e democraticamente, por meio de consultas a instituições, a pessoas jurídicas, a cooperativas e comunidades locais, aos setores público e privado, às instituições de ensino superior (IES) e instituições de ciência, tecnologia e inovação (ICTs), ao Terceiro Setor e à sociedade civil organizada.

Art. 7º A PNNDT será financiada por meio dos seguintes instrumentos:

I – Orçamento Geral da União;

II – fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO);

III – Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

IV – outros fundos e programas especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais e a promover o desenvolvimento territorial;

V – recursos dos agentes financeiros oficiais;

VI – incentivos e benefícios fiscais;

VII – doações; e

VIII – outros recursos.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, o órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNNDT poderá aprovar o uso de recursos dos fundos

setoriais provenientes dos demais órgãos ou entidades do Poder Executivo para a execução articulada da PNDT, com expressa anuência destes.

§ 2º Os bancos públicos deverão, na concessão do crédito que tenham como destinatários os projetos associados aos planos de desenvolvimento territorial, estabelecer condições de financiamento diferenciadas ou favorecidas em função das diretrizes, dos princípios e dos objetivos desta Lei Complementar.

Art. 8º Compete ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal responsável pela execução da PNDT:

I – definir e manter atualizado Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNADT) da PNDT, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 9º desta Lei Complementar;

II – referenciar a interação da PNDT com as políticas setoriais da Administração Pública federal;

III – definir indicadores para o estabelecimento dos critérios de habilitação e de elegibilidade dos distritos territoriais para efeitos dos benefícios e recursos previstos nesta Lei Complementar;

IV – estabelecer indicadores específicos para orientar a execução, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos planos de desenvolvimento territorial;

V – ouvir opiniões e sugestões da sociedade civil organizada, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à operacionalização da PNDT, com ênfase para os órgãos autônomos locais referidos nesta Lei Complementar;

VI – coordenar e manter, com o auxílio de outros órgãos e entidades do Poder Executivo, sistema de informação e monitoramento dos instrumentos previstos nesta Lei Complementar;

VII – elaborar guias de boas práticas e dar a devida publicidade a iniciativas empreendidas no âmbito dos planos de desenvolvimento territorial;

VIII – promover estudos e elaborar diagnósticos acerca dos desenvolvimento territorial no país, considerando, entre outros, os efeitos socioeconômicos, infraestruturais, culturais e educacionais das iniciativas desenvolvidas nos distritos territoriais;

IX – estabelecer diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos referidos no art. 7º desta Lei Complementar;

X – criar, nos termos do regulamento, instância permanente de negociação e cooperação entre poderes públicos e sociedade civil organizada para o acompanhamento e avaliação da PNDT.

Parágrafo único. O Poder Executivo federal organizará, ao menos a cada 4 (quatro) anos, Conferência Nacional de Desenvolvimento Territorial, de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e público, para promover mobilização e participação social para avaliar as ações e iniciativas empreendidas no âmbito da PNDT e para propor modificações e aperfeiçoamentos na PNDT.

Art. 9º A definição e a avaliação das ações executadas no âmbito da PNDDT deverão considerar indicadores de mensuração das dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento, tais como:

I – rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas, entre as quais salários, benefícios, pensões;

II – rendimento domiciliar *per capita* médio;

III – Taxa Geométrica de Variação dos Produtos Internos Brutos Municipais por habitante;

IV – índice de desemprego;

V – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);

VI – Índice de Desenvolvimento Juvenil (IVJ);

VII – Índice de Gini no distrito territorial;

VIII – densidade populacional no território do distrito territorial;

IX – taxa de escolarização no território do distrito territorial;

X – presença de IES e de ICTs no território do distrito territorial;

XI – presença de outras instituições educacionais e de instituições especializadas na formação de mão de obra e no aperfeiçoamento profissional no território do distrito regional;

XII – recursos energéticos locais;

XIII – rede de transportes local;

XIV – rede de comunicação local;

XV – rede de saúde local;

XVI – presença local de setores da economia;

XVII – taxa de investimentos e de valor agregado dos empreendimentos locais e do setor produtivo local;

XVIII – acesso local a financiamentos e outros recursos;

XIX – existência de subsídios e de programas governamentais desenvolvidos pelos diversos entes federativos e poderes públicos no âmbito do território do distrito territorial;

XX – existência, presença e atividade de órgãos públicos de promoção do desenvolvimento regional nos quais o território do distrito territorial esteja abrangido;

XXI – indicadores de preservação, conservação, sustentabilidade e certificação ambiental.

§ 1º As variáveis deverão expressar-se em dados, informações, estatísticas, indicadores ou índices oficiais existentes ou a serem elaborados, diretamente pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável por operacionalizar a PNDDT ou sob demanda a outros órgãos ou entidades dos poderes públicos.

§ 2º Para cada índice específico de cada inciso do *caput* deste artigo, o órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNDDT estabelecerá parâmetro,

escala, medida ou congêneres mínimo de referência para que se possa avaliar se cada distrito territorial alcançou suficiência no desempenho.

§ 3º O órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNNDT poderá compor, a partir das variáveis constantes nos incisos do *caput* deste artigo, índices parciais mais abrangentes, nos termos do regulamento.

§ 4º O órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNNDT usará os indicadores referidos neste artigo para a definição dos distritos territoriais prioritários, os quais, em seu conjunto, não poderão receber mais do que 30% (trinta por cento) do total de recursos alocados para a execução da PNNDT.

§ 5º A União exercerá, nos termos do regulamento, função supletiva, em forma de apoio técnico ou financeiro, para que os distritos territoriais alcancem suficiência no atingimento dos parâmetros mínimos referidos no § 2º deste artigo.

Parágrafo único. Será dada preferência ao uso de indicadores de ampla aceitação e de menor custo de mensuração.

Art. 10. Fica criado o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Territorial (SNDT), sob a coordenação do órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela operacionalização da PNNDT, com o objetivo de acompanhar, monitorar e avaliar os planos, programas, convênios ou congêneres, instrumentos de apoio técnico e financeiro, instâncias compartilhadas de gestão e ações de redução de desigualdades regionais e de promoção do desenvolvimento regional da PNNDT, com fundamento na cooperação e no intercâmbio de informações entre entes federativos, poderes públicos e organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. O SNDT poderá comportar bases de dados e informações que viabilizem a integração de políticas de desenvolvimento regional e setorial do Brasil e dos países limítrofes, com o objetivo de promover estudo e executar ações destinadas a dinamizar iniciativas de desenvolvimento regional sustentável e de cooperação no âmbito de espaços transfronteiriços.

Art. 11. O órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela PNNDT publicará Relatório Anual de Avaliação acerca das iniciativas, planos e congêneres desenvolvidos no âmbito da PNNDT, a ser devidamente encaminhado ao Poder Legislativo e aos demais órgãos de fiscalização e controle externo dos poderes públicos.

Art. 12. O inciso I do art. 14 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.

I – estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento e com os Planos de Desenvolvimento Territorial homologados pelo Poder Executivo dos distritos territoriais presentes na Região;

.....” (NR)

Art. 13. O § 3º do art. 1º da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 1º

.....

§ 3º

.....

VI – financiamento de projetos identificados como prioritários nos Planos de Desenvolvimento Territorial homologados pelo Poder Executivo dos distritos territoriais presentes na Região.”(NR)

Art. 14. Ressalvadas as revisões e complementações de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 5º desta lei complementar, a alteração da definição de mesorregiões diferenciadas e outros espaços sub-regionais que não os distritos territoriais previstos nesta Lei Complementar, não afetará o âmbito da aplicação de Políticas e Planos de Desenvolvimento Regional já definidos na legislação.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor 180 (cento e oitenta dias) após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) tem como ponto de partida, que se constituiu nos debates em torno do estabelecimento de uma segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), a ampliação da concepção da PNDR I, estabelecida mediante o Decreto Presidencial nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

A PNDR I tem limitações vinculadas à sua visão preponderantemente macrorregional e, sobretudo, ao esforço de apenas mitigar a situação de sub-regiões deprimidas econômica e socialmente, além de se tratar de norma regulamentar, que pode ser, a qualquer momento, revogada pela Presidência da República. Isso significa que, na PNDR vigente, não há suficiente atenção ao desenvolvimento localregional, o qual não se liga apenas às microrregiões, mas a unidades de territorialização que muitas vezes não correspondem aos limites meramente administrativos da regionalização oficial brasileira.

A abordagem macrorregional da I PNDR pode ser verificada, por exemplo, no financiamento direcionado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Não há dúvida que estas macrounidades devem ter atenção específica, mas no interior delas há grandes assimetrias, tal como ocorre nas duas regiões restantes, que também têm sub-regiões estagnadas ou fortemente deprimidas.

A necessidade que se têm para políticas de desenvolvimento regional requer que elas sejam baseadas em planejamento estratégico e em uma construção que seja *bottom-up*, uma vez que decisões centralizadas da União são pouco efetivas na promoção do desenvolvimento regional sustentável. Não basta estabelecer fundos e incentivos para sub-regiões que precisam

de assistência em função de suas deficiências. É fundamental coordenar esforços de diálogo interinstitucional entre os poderes públicos e os entes federativos, bem como envolver a sociedade civil em bases territoriais bem delineadas e coerentes, por meio de articulações que façam sentido para os atores sociais da unidade regional envolvida.

Uma primeira tentativa de estimular o desenvolvimento territorial em bases endógenas, com uma abordagem *bottom-up*, foi feita nos últimos anos com o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania. Entretanto, a sua eficácia ficou muito aquém do esperado por seu foco exclusivamente rural, sua incapacidade de oferecer estratégias de dinamização da economia que superassem a abordagem agroexportadora de *commodities* e por uma visão ainda predominantemente socioassistencial de caráter distributivo. Decerto a assistência social e econômica a regiões estagnadas ou deprimidas é uma faceta essencial de uma política de desenvolvimento territorial. No entanto, esse viés não pode ser o único a ser consagrado nesse âmbito: é fundamental contemplar não apenas os critérios de renda *per capita* e desenvolvimento econômico local deficitários, mas também incluir as potencialidades de cada território – em suas diversas expressões e áreas – como parâmetro essencial para orientar as políticas públicas. Também não é o mais adequado ter a PNDR como mero regulamento emanado pelo Poder Executivo, o que lhe confere potencial instabilidade em temática tão sensível e caracterizada por dever ser política de Estado (e não de governo), com desdobramentos de curto, de médio e de longo prazo.

Por essa razão, as diretrizes propostas para uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) devem promover condições de mobilizar recursos endógenos de cada unidade territorial, a ser estabelecida por norma regulamentar do Poder Executivo, em conformidade com esta legislação proposta, além de considerar as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. Se a proposta da II PNDR apresenta avanços nesse sentido e já não fica tão atada ao referencial que são as macrorregiões, o debate aí estabelecido ainda enfoca mais as medidas de mitigação de deficiências regionais. O critério central proposto pela II PNDR continua a ser a renda (baixa ou média) como requisito de elegibilidade das sub-regiões que devem ser objeto das ações e medidas de promoção do desenvolvimento regional. Na II PNDR pouco se tem, ainda, a efetivação dos potenciais territoriais endógenos, que somente são percebidos por meio de outros indicadores não restritos à renda.

Não se trata, no entanto, de fazer referências a outros indicadores e dimensões – afora as deficiências socioeconômicas regionais – de maneira genérica e meramente declaratória, mas de identificar e determinar fatores objetivos que expressem essas diferentes dimensões. Um dos exemplos das especificidades sociais de uma unidade territorial é o potencial educacional e a presença de instituições de ensino superior, decisivos para agregar valor aos processos, produtos e dinâmicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Outro reside na criação de indicadores para verificar a capacidade potencial e efetiva de agregar valor à produção em

determinado território. Densidade populacional, rede de transportes, de saúde e índices de empreendedorismo são outros aspectos que não podem ser negligenciados nessa seara.

Considerando a finalidade de promover o desenvolvimento regional, a PNNDT não descarta o aspecto assistencial a regiões deprimidas ou estagnadas, mas enriquece-o com elementos que remetem à necessidade de acesso equitativo dos cidadãos a serviços públicos, bem como o fomento à competitividade local.

Busca integrar e estimular a atuação conjunta do setor produtivo sob a forma de *clusters*, arranjos produtivos locais, parques tecnológicos, zonas francas, comitês de bacias, de formação de mão de obra e outras formas de cooperação que conferem escala à produção. Persegue, como um de seus focos, o atendimento às demandas das micro, pequenas e médias empresas, as quais respondem por parcela substancial dos empregos do país. Contudo, não se restringe, igualmente, à uma expressão economicista do desenvolvimento, mas também considera como essencial a participação democrática de setores diversos da sociedade civil.

Tem por propósito agregar às dinâmicas de desenvolvimento regional sustentável, igualmente, os saberes culturais tradicionais, a economia solidária, cooperativas e os movimentos sociais. Enfoca, para além da dimensão econômica, a sistematização de saberes culturais, a capacitação intelectual e a integração de saberes acadêmicos com as demandas locais. Esse conjunto mais amplo e complexo é concebido como uma rede capaz de mobilizar recursos endógenos de cada território, de detectar potenciais sociais, econômicos, culturais e ambientais locais e de promover estímulos objetivos, inclusive financeiros, para as iniciativas que consigam transformar esses potenciais em efetivo desenvolvimento territorial integrado.

Em outra vertente, a relevância da política nacional em questão fica evidenciada para o apoio a poderes públicos subnacionais que não tenham capital humano, intelectual nem recursos para realizar seu planejamento estratégico territorial nas escalas de curto, de médio e de longo prazo. Os consórcios intermunicipais, em especial, são potenciais beneficiários da política nacional, pois essas organizações conseguem transcender limites de regionalização meramente administrativos (regiões metropolitanas, microrregiões e mesorregiões, entre outras). Isso não exclui, no entanto, os Estados, que muitas vezes também não dispõem de condições efetivas de apoiar o desenvolvimento intrarregional de seus territórios. Comitês de Políticas de Desenvolvimento Territorial Integrado das Unidades da Federação são um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento regional nesses entes.

Para tanto, esta proposição estabelece requisitos para a qualificação ou para a habilitação de territórios. Determina, também, que programas governamentais sejam efetuados em cooperação para estruturar linhas de financiamento, reembolsáveis ou não. A instância articuladora da Política Nacional fica a cargo de um Fórum Nacional Permanente de Desenvolvimento Territorial (FNDDT), associado a um Sistema Nacional de

Desenvolvimento Territorial (SNDT), este último responsável por congregar em rede o esforço cooperativo dos entes federativos e de integrar também setor produtivo, acadêmico e sociedade civil no processo de efetivação dos potenciais endógenos de desenvolvimento regional sustentável.

Por fim, envolve não apenas a indução de mecanismos de promoção ao desenvolvimento regional, como incentivos, financiamento, apoio técnico, otimização de recursos já existentes, estabelecimento de instâncias de cooperação e criação de redes institucionais de integração, mas também a consecução de um processo de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação de projetos, de iniciativas e de ações, nos diversos níveis governamentais e com ativa participação da sociedade civil.

Diante do exposto, solicitamos aos nobres pares o apoio para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 10, DE 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Institui Comitê de Avaliação de Iniciativas de Desenvolvimento Territorial Integrado (CIDTI) e o Prêmio Iniciativas de Desenvolvimento Territorial Integrado (PIDTI) da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Fica instituído o Comitê de Avaliação de Iniciativas de Desenvolvimento Territorial Integrado (CIDTI) da Câmara dos Deputados, para acompanhar, monitorar e avaliar projetos de desenvolvimento territorial integrado que tenham por objeto promover o desenvolvimento regional sustentável no país, mitigando vulnerabilidades e incentivando os potenciais locais.

§ 1º O CIDTI acompanhará, monitorará e avaliará projetos de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades regionais que sejam baseados na cooperação entre entes federativos e poderes públicos, com participação da sociedade civil, em especial de representantes do setor produtivo, das instituições de ensino superior (IES).

§ 2º Como diretriz do CIDTI, o critério de acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades regionais será a capacidade desses projetos de promover integração e participação local de cidadãos, atores e instituições locais tendo como referência as dimensões socioeconômica, cultural, educacional, político-institucional e ambiental.

Art. 2º Fica estabelecido o Prêmio Iniciativas de Desenvolvimento Territorial Integral (PIDTI) da Câmara dos Deputados, que consagrará, anualmente, os 20 (vinte) melhores projetos de desenvolvimento regional que estejam de acordo com o estabelecido nesta Resolução.

Parágrafo único. O Comitê de Avaliação de Iniciativas de Desenvolvimento Territorial Integral (CIDTI) da Câmara dos Deputados será composto por deputados, sendo 11 (onze) titulares e 11 (onze) suplentes, sendo garantida representação paritária dos maiores partidos ou blocos partidários, nos termos de ato da Mesa.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O desenvolvimento regional é uma das principais agendas capazes de promover o debate acerca da recuperação do país diante da atual crise. Sem promover o desenvolvimento regional, a economia brasileira terá dificuldades contínuas de promover o crescimento e a distribuição de renda necessárias. Mesmo superada a crise, pode-se manter a concentração do desenvolvimento nas regiões mais pujantes do Brasil. O crescimento futuro da economia não eliminará automaticamente assimetrias regionais.

Para as desigualdades inter e intrarregionais não serem um óbice para o bem-estar dos cidadãos e dos setores produtivos locais, as políticas de desenvolvimento regional devem privilegiar iniciativas em que setores produtivos, poderes públicos, instituições de ensino superior (IES) e comunidades locais sejam capazes de, articuladamente, detectar desafios e potencialidades, e assim mobilizar-se em prol do desenvolvimento regional sustentável.

É fundamental o Poder Legislativo acompanhar, monitorar e avaliar projetos em âmbito local que atuem nesse sentido. O reconhecimento dessas iniciativas pode servir de exemplo para que outros projetos congêneres se desenvolvam pelo país. Esse acompanhamento pode, também, estimular a destinação de emendas parlamentares para projetos locais e a elaboração de proposições legislativas em apoio ao desenvolvimento regional sustentável. Por isso, propõe-se o estabelecimento de um comitê formado por deputados para avaliar esses projetos de desenvolvimento regional, encarregado de conferir prêmio aos 20 (vinte) melhores iniciativas nessa seara.

Diante do exposto, solicitamos aos nobres pares o apoio para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

COMISSÃO GERAL REQUERIMENTO N° 100, de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Requer a transformação de Sessão Plenária em Comissão Geral para fins de debater a temática do desenvolvimento regional e a instituição de Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT).

Sr. Presidente:

Requeiro, art. 91, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seja transformada a Sessão Plenária da Câmara dos Deputados em Comissão Geral, sob a Presidência de Vossa Excelência, para fins de se debater matéria relevante ligada à promoção do desenvolvimento regional e à instituição de Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Integrado (PNDT). A proposição da referida política nacional consiste em projeto de lei apresentado como produto de estudo realizado pelo Cedes, intitulado “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades”.

Acompanha o presente requerimento o apoio necessário para a instalação da comissão geral, ou seja, a subscrição deste requerimento por mais de 1/3 (um terço) dos membros desta Casa.

JUSTIFICAÇÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional vigente foi estabelecida pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 e, por essa razão, consiste em política pública que é submetida ao permanente risco de ser revogada ou modificada pela Presidência. Dada a sua relevância, é fundamental que seja convertida em norma legal, para que seja debatida no parlamento e ganhe a maior perenidade que têm as leis.

No entanto, não basta converter o decreto presidencial vigente, com as adaptações formais necessárias, em lei ordinária. É fundamental rever e a política nacional de desenvolvimento regional, que deve buscar o desenvolvimento territorial integrado. Não pode considerar apenas as vulnerabilidades locais para o estabelecimento de mecanismos de transferências de recursos federais para regiões estagnadas ou deprimidas.

Deve, igualmente, estabelecer meios de detectar potencialidades e de promover as vocações regionais, qualificando a mão de obra regional e valorizando centros de planejamento

REQUERIMENTO N° , de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que faça gestões junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de que sejam elaborados editais, programas ou outros instrumentos pertinentes destinados a estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento locorregional, tendo como referência os pressupostos do estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Câmara dos Deputados) e do projeto correlato “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Sr. Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que faça gestões junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de que sejam elaborados editais, programas ou outros instrumentos pertinentes destinados a estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento locorregional, tendo como referência os pressupostos: estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Câmara dos Deputados) e do projeto correlato “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

INDICAÇÃO Nº , de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Sugere ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que faça gestões junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de que sejam de que sejam elaborados editais, programas ou outros instrumentos pertinentes destinados a estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento locorregional, tendo como referência os pressupostos estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Câmara dos Deputados) e do projeto correlato “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações:

Encaminhamos sugestão para que o Poder Executivo faça gestões junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de que sejam elaborados editais, programas ou outros instrumentos pertinentes destinados a estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento locorregional, tendo como referência os pressupostos: estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Câmara dos Deputados) e do projeto correlato “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Primeiramente, cabe fazer considerações acerca do estudo e do projeto mencionados, que têm como enfoque o diagnóstico da relação das instituições de ensino superior (IES) com os poderes públicos e com o setor produtivo, buscando também compreender como estimular a criação de centros de desenvolvimento regional (CDRs) em IES brasileiras. Com a organização

de CDRs, as IES poderiam, por meio de atividades de extensão **que não sejam dissociadas da pesquisa e do ensino** – mas estrutural e organicamente vinculadas a elas –, contribuir para a consecução de planejamento estratégico para os poderes públicos locais (notadamente consórcios municipais, entre outros) e estimular seus pesquisadores e estudantes a se dedicar a projetos capazes de agregar valor aos setores produtivos do território de seu entorno. Os CDRs poderiam auxiliar as IES a cumprir suas missões institucionais e detectar potencialidades de desenvolvimento sustentável localregional.

O estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” é realizado pelo Centro de Debates e Estudos Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados, sob relatoria do Sr. Deputado Vitor Lippi. Foi iniciado em fins de 2015 e tem como previsão de encerramento o último trimestre de 2017. Surgiu da preocupação do referido centro de abordar de maneira inovadora a concepção de desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional foi entendido, durante décadas, como política de Estado destinada a promover a redução de desigualdades entre as macrorregiões brasileiras. Mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) estabeleceu, por meio de decreto presidencial de 2007, ainda vigente, critérios macrorregionais e sub-regionais, além de fundo específico para promover ações do governo na área, mas tem como preocupação central.

No entanto, a prioridade de investimento para as sub-regiões na PNDR caracteriza-se por metodologia de regionalização que consideram fatores relevantes, mas que não podem ser exclusivos: “A metodologia está baseada em duas variáveis: a) rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões, etc); e b) taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante” (Anexo II, Decreto nº 6.047, de 22 de dezembro de 2007). Observa-se que outros aspectos não são aí considerados, entre os quais: presença de instituições de ensino superior (IES) e de instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) na região, densidade populacional, índice de valor agregado nos setores produtivos locais, presença de empresas e empreendedores.

Como se observa, o critério vigente para determinar sub-regiões da PNDR orienta-se pelas deficiências locais. Contrariamente, não há variáveis que apontam para as potencialidades da região, as quais são tão relevantes quanto as primeiras. Uma política de desenvolvimento regional deve ser simultaneamente assistencial (objetivando zonas deprimidas ou estagnadas) e mobilizadora dos fatores que permitem agregar valor às vocações locais.

Isso significa que os territórios a serem estabelecidos em políticas de desenvolvimento regional não devem se restringir a macrorregiões, bem como não pode se ater à mera divisão administrativa de meso e de microrregiões. A territorialidade localregional somente pode ser bem definida se considerar os fatores múltiplos anteriormente mencionados. Ainda assim, se não houver mobilização dos atores locais em torno de projetos *bottom-up* de desenvolvimento regional, dificilmente esse objetivo se sustenta.

Os entes subnacionais (Estados, Municípios e o Distrito Federal) raramente têm condições de fazer planejamento estratégico localregional. Também têm dificuldade de estabelecer políticas de Estado regionais que transcendam governos, em função da periódica renovação eleitoral e mesmo de mudanças de orientação ao longo de uma mesma gestão. Consórcios municipais e empresas estatais com atuação local, por outro lado, são mais capazes de mobilizar iniciativas de médio e prazo, embora não tenham, muitas vezes, quadros intelectuais suficientes.

As IES e ICTs têm as melhores condições de capitanear processos de planejamento e de desenvolvimento localregional sustentável. Essas instituições são permanentes, seus pesquisadores ficam, não raro, por décadas em seus cargos e desenvolvendo investigações científicas coerentes, alunos são formados e são estudadas continuamente questões locais. É evidente que, sozinhas, não resolvem as questões amplas do desenvolvimento regional, mas podem desempenhar papel decisivo nesse processo. IES e ICTs não apenas são caracterizadas pela permanência de seus quadros docentes e pela alta qualificação deles, mas também detêm credibilidade e alta consideração pelos atores locais: cidadãos, setor produtivo, associações comunitárias e organizações locais e sociedade civil em termos gerais.

Por essas razões, o estabelecimento de centros de desenvolvimento regional (CDRs) é visto como medida relevante para alocar pesquisadores e estudantes de áreas para as quais a região é vocacionada em estudos e em articulações de atores locais para promover o desenvolvimento sustentável no território. Os CDRs teriam condições de elaborar projetos viáveis para o desenvolvimento regional e teriam condições de promover arranjos locais coerentes com a participação democrática e ativa dos atores do entorno, estabelecendo diálogos entre poderes públicos locais, setor produtivo, organizações não governamentais (ONGs), representações comunitárias, acadêmicos e outros segmentos.

Para tanto, é necessária motivação endógena acadêmica para que os CDRs sejam implementados – universidades e Ifets têm, respectivamente, autonomia constitucional e legal, de modo que questões administrativas no seu âmbito somente são decididas *interna corporis*. Externamente, duas linhas de ação são fundamentais.

A primeira consiste em estabelecer critérios de avaliação das atividades acadêmicas – determinados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – que influem decisivamente na progressão da carreira docente e nos *outputs* da produção acadêmico-científica, em especial na pós-graduação.

Para além dos obstáculos relativos à preeminência da produção de *papers* em detrimento de atividades qualificadas e robustas de extensão (não quaisquer práticas de extensão, mas sobretudo aquelas que sejam associadas sobretudo as diretamente ligadas à investigação científica e à pós-graduação), há também corriqueira desconfiança mútua entre Academia e setor privado. Parte dos pesquisadores considera que a associação com o setor produtivo

pode criar agendas de pesquisa que comprometam a autonomia das IES, enquanto empresários por vezes demandam resultados de extremo curto prazo, sem considerar o tempo de maturação imprescindível para que a cooperação IES-setor privado renda frutos positivos para ambos os atores.

A outra linha de ação consiste em prover linhas de financiamento que contemplem os CDRs com recursos destinados a seu funcionamento adequado é uma das medidas fundamentais para IES e ICTs tenham CDRs capazes de mobilizar atores locais e agregar valor social, econômico e intelectual às potencialidades regionais. Fundos constitucionais, recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das agências de fomento de ciência, tecnologia e inovação, bem como emendas parlamentares, são algumas das alternativas que podem ser mobilizadas de maneira relativamente célere para a implementação de CDRs em IES e ICTs.

As IES – em especial as públicas, cujos pesquisadores costumam ser os melhor qualificados e com maior capacidade de promover a criação de valor agregado, seja intelectual, social ou econômico – têm, entre suas missões institucionais, o atendimento e a atenção aos problemas de seu entorno em seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e, principalmente, em seus Projetos Pedagógico-Institucionais (PPIs). Exemplo típico desse perfil são os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifets), que têm entre suas atribuições o desenvolvimento local como uma de suas missões mais relevantes.

Ainda no que se refere ao estudo do Cedes (Câmara dos Deputados), o objetivo central é abordar essas questões em perspectiva analítica e multidisciplinar, para propor as ações legislativas pertinentes, diante dos debates em pauta, uma Política Nacional de responsabilidade do Poder Legislativo que articule diretrizes e princípios capazes de promover a ação cooperativa entre entes federativos e não superposta na esfera da Administração Pública federal.

Por sua vez, o Projeto do CGEE, “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, tem cronograma de conclusão previsto para 2018. Foca-se, entre outros elementos, em estabelecer critérios de regionalização que contemplem as perspectivas anteriormente explanadas, bem como estabelecer projetos-piloto de desenvolvimento de CDRs em IES localizadas em territórios com diferentes perfis pelo Brasil. Busca observar condições de operacionalização dos CDRs e recomendar metodologia/guia de boas práticas que auxilie as comunidades acadêmicas locais que queiram estabelecer CDRs a organizá-los. Pretende contribuir para estabelecer rede governamental que permita troca de informações entre atores regionais, inclusive para que estes tenham acesso a soluções, debates, propostas e encaminhamentos em escala local, sub-regional, macrorregional, nacional e até mesmo internacional.

Nos termos do CGEE, o Projeto pretende “utilizar a inteligência e expertise dispersa nas universidades, Institutos federais e institutos de ciência, tecnologia e inovação para

apoiar o desenvolvimento regional/local”, “dotar universidades de centros aparelhados para desenvolver estudos, projetos e animar processos de discussão e decisão sobre agendas estratégicas de desenvolvimento regional /local” e “apoiar as os atores políticos de determinada região na condução de projetos estratégicos que possam alavancar a competitividade das estruturas produtivas regionais e ampliar a agregação de valor aos produtos e serviços locais”.

Para tanto, o projeto do CGEE tem como um de seus objetivos formatar proposta de Programa Nacional do Ministério da Educação (MEC) com o intuito de fornecer apoio à constituição de CDRs em IES brasileiras. As bases desse programa nacional, de iniciativa do Poder Executivo – diferentemente da política nacional a ser elaborada no âmbito do estudo do Cedes (Câmara dos Deputados), que é de iniciativa legislativa –, teriam dois fundamentos centrais: 1. promover o aumento da competitividade e sustentabilidade das estruturas sociais e econômicas regionais; 2. induzir à melhor apropriação social, localmente, dos esforços de formação de recursos humanos das IES e fazer os *outputs* acadêmicos promoverem a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

Entre outros esforços, para alcançar o papel de protagonismo das IES no âmbito locorregional, sendo os *outputs* acadêmicos produtores de externalidades positivas para o território do entorno e o espaço acadêmico um *locus* de diálogo entre os atores regionais, o projeto do CGEE propõe-se a desenvolver uma agenda de CT&I voltada ao desenvolvimento regional, orientada por um sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação. A função do Programa Nacional do MEC seria fornecer apoio à execução das agendas regionais organizadas pelos CDRs das IES.

O projeto do CGEE envolve ao menos duas dimensões: uma normativo-programática, consubstanciada pela modelagem dos marcos referenciais do referido programa nacional, e outra estratégico-operacional, vinculada ao estabelecimento de agendas regionais específicas nos projetos-piloto, por meio de análises das especificidades locais, determinação de ações estruturantes e gestão das iniciativas nos territórios de aplicação.

Observa-se, diante do exposto, que Poder Legislativo e Poder Executivo têm-se mobilizado no sentido de viabilizar a proposta dos CDRs. Extensos diálogos de sensibilização têm alcançado redes, comunidades acadêmicas, setores produtivos e poderes públicos para retomarem, em bases modernas, o planejamento estratégico e o desenvolvimento locorregional sustentável como fundamento da redução das desigualdades sociais e econômicas do Brasil.

Conseguir pôr em prática as duas interfaces institucionais das IES – suas relações com o setor privado e com os poderes públicos locais – é um grande desafio para o qual as instâncias federais podem colaborar sobremaneira. O incentivo à consolidação dessas relações, em bases institucionalizadas e perenes, com benefícios para todos os envolvidos (acadêmicos,

setor produtivo e gestores públicos), pode ser objeto de programas específicos no sentido de oferecer estímulos às IES para que sejam líderes, em sua autonomia, desses processos.

Sabe-se que a Finep tem grande relevância ao destinar financiamentos não reembolsáveis para projetos de inovação que beneficiem IES e ICTs. Têm presença decisiva, portanto, para as políticas públicas de promoção e desenvolvimento das instituições acadêmicas. No entanto, um dos grandes desafios que as IES e ICTs enfrentam consubstancia-se em, no âmbito da investigação científica, vincular-se por vezes excessivamente à produção de artigos em periódicos indexados – produto sem dúvida relevante – e conferir menor atenção às atividades de inserção em seu contexto localregional.

Os programas de financiamento não reembolsável para IES públicas da Finep poderiam ser acrescidos de linhas específicas de apoio a centros de desenvolvimento regional (CDRs) em IES e ICTs, fomentando projetos científicos que tivessem como principal objetivo a promoção do desenvolvimento localregional do entorno em articulação com poderes públicos locais, setor produtivo e sociedade civil. Poderia ser adotado especial foco na criação de soluções perpassadas pela inovação e que tenham repercussões amplas, não apenas no âmbito mais estrito da ciência e tecnologia (C&T), mas da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) associadas à difusão dos conhecimentos nos setores produtivos e nas comunidades da região à qual a IES está vinculada.

Diante do exposto, solicito a Vossa Excelência faça gestões junto à Finep no sentido de que sejam elaborados editais, programas ou outros instrumentos pertinentes destinados a estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento localregional, tendo como referência os pressupostos: estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades” (Câmara dos Deputados) e do projeto correlato “Participação das universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa no desenvolvimento regional sustentável”, desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Solicito, também, a gentileza de enviar informações ao gabinete deste deputado a respeito do andamento da presente Indicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

REQUERIMENTO Nº , de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo ao Ministério da Educação (MEC) que faça gestões junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para que sejam modificados os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, valorizando mais do que atualmente a extensão e exigindo maior integração entre pesquisa acadêmica, ensino e extensão.

Sr. Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo ao Ministério da Educação (MEC) que faça gestões junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para que sejam modificados os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, valorizando mais do que atualmente a extensão e exigindo maior integração entre pesquisa acadêmica, ensino e extensão.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

INDICAÇÃO Nº , de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Sugere ao Ministério da Educação (MEC) que faça gestões junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para que sejam modificados os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, valorizando mais do que atualmente a extensão e exigindo maior integração entre pesquisa acadêmica, ensino e extensão.

Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado da Educação:

Encaminhamos sugestão para que o Ministério da Educação faça gestões junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para que sejam modificados os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, valorizando mais do que atualmente a extensão e exigindo maior integração entre pesquisa acadêmica, ensino e extensão.

Esta Indicação é parte dos desenvolvimentos do estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades”, realizado pelo Centro de Debates e Estudos Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados, cujo relator é o Sr. Deputado Vitor Lippi. O estudo busca analisar formas para se estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior (IES) e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento regional, com ênfase especial na avaliação de condições para estimular o estabelecimento de centros de desenvolvimento regional (CDRs) em IES brasileiras. Isso, no entanto, não exclui a perspectiva de que as IES, em geral, atuem de maneira mais ativa para promover atividades voltadas ao desenvolvimento local das territorialidades onde estão inseridas.

Em termos gerais, não apenas por meio da constituição de CDRs, a ideia é que as IES – com destaque para as públicas que detêm quadro de pesquisadores altamente qualificados – promovam, entre outras atividades, iniciativas de extensão **que não sejam dissociadas da pesquisa e do ensino**. Com a perspectiva de que as IES contribuam para o planejamento estratégico local, em especial os poderes públicos locais, entende-se que os docentes devem ser estimulados a se dedicar e a engajar estudantes em projetos capazes de agregar valor ao território do seu entorno. Com isso, não se desconsidera a relevância da pesquisa básica, mas indica-se a necessidade de que os diversos *outputs* acadêmicos sejam efetivamente

articulados entre si – pesquisa, ensino e extensão não podem ser apenas nominalmente indissociáveis.

A extensão não deve ser um conjunto de atividades *de facto* desvalorizada academicamente, assim como o ensino de graduação não pode ser interpretado como um dever docente secundário frente à atenção à pós-graduação e à investigação científica. Nesse sentido, é fundamental estabelecer estímulos para que esses diversos elementos estejam efetivamente conectados entre si na prática institucional das IES e das instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs).

Para que ocorra essa mudança, é preciso reavaliar critérios de avaliação das atividades acadêmicas determinados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no âmbito de seu Conselho Técnico-Científico da Educação Superior. Esse conselho abriga institucionalmente, 49 comissões de área (com as várias áreas do conhecimento científico), cujos mandatos têm limitação temporal e cujos representantes expressam as escolhas efetuadas pela comunidade acadêmica de cada área.

É a Capes, por meio dessa instância, que estabelece os critérios de avaliação dos programas de pós-graduação, que são o elemento mais relevante para determinar a progressão da carreira docente nas IES e para a concessão de bolsas tais como as bolsas-produtividade do CNPq. No entanto, ainda que haja alguma variação a depender de cada comissão de área, a avaliação dos programas de pós-graduação – os quais constituem o segmento hierarquicamente mais influente na dinâmica acadêmica – é, ainda fortemente baseada na publicação de *papers* (valorados pela classificação do Qualis) como principal *output* da investigação científica. As atividades de ensino e extensão não são, evidentemente, excluídas como critérios de avaliação no presente, mas proporcionalmente são pouco valorizadas e pouco conectadas entre si e, principalmente, pouco associadas aos resultados da pesquisa.

Não se trata de inverter a lógica atual, ou seja, tem-se clareza de que a investigação científica e os *papers* são indubitavelmente relevantes para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no país. No entanto, por mais que *papers* possam ser decisivos, não podem simplesmente sobrepujar e eclipsar as demais atividades e *outputs* acadêmicos. É o que ocorre, em grande medida, com o modelo de avaliação vigente.

Mudar esse modelo não significa abandonar a investigação científica nem deixar em segundo plano a pesquisa básica em relação à aplicada, muito menos transformar instituições acadêmicas em meros espaços de ensino ou restritos à assistência, às comunidades e aos setores produtivos locais. Há que se encontrar um equilíbrio melhor entre as diversas missões institucionais das IES e das ICTs, reduzindo as assimetrias de peso, consistência e exigência na avaliação da investigação científica, de um lado, e na avaliação da extensão e do ensino na educação superior. Ao mesmo tempo, sugere-se que as atividades de investigação científica pura, pesquisa aplicada, extensão e ensino devam ser melhor articuladas

em cada IES – e, no âmbito delas, em cada unidade acadêmica –, respeitando-se sempre a autonomia dessas instituições.

Portanto, a avaliação que a Capes efetua das IES deve buscar superar os obstáculos representados pela supervalorização da produção de *papers*. Atividades de extensão devem ser devidamente consideradas com parâmetros de qualidade e de grau de vínculo com a pesquisa, com a pós-graduação, e com o ensino de graduação. Para tanto, é necessário criar índices, critérios, elementos que sejam capazes de denotar em que medida a extensão e o ensino estão vinculados à investigação científica. Esta última pode continuar a ser o principal estímulo aos pesquisadores, não podendo ser quase que somente o único ou, mesmo não o sendo, permanecer em grande medida desconectada, na avaliação da Capes, da extensão e do ensino.

Do ponto de vista dos impactos da investigação científica, aproximar as instituições acadêmicas do setor privado tem sido, tradicionalmente, um grande desafio no Brasil. Muitos pesquisadores entendem que a associação com o setor produtivo pode impor pautas de pesquisa que ameçam a autonomia das IES. Por seu turno, não é infrequente que empreendedores e representantes do setor produtivo queiram resultados imediatistas como produto da relação com a Academia, desconsiderando que há um tempo de maturação mínimo e de médio prazo sem o qual a aproximação entre IES e setor privado dificilmente rende bons frutos para os envolvidos.

Diante do exposto, solicito a Vossa Excelência que faça gestões junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para que sejam modificados os critérios de avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, valorizando mais do que atualmente a extensão e exigindo maior integração entre pesquisa acadêmica, ensino e extensão. Solicito, também, a gentileza de enviar informações ao gabinete deste deputado a respeito do andamento da presente Indicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

REQUERIMENTO Nº , de 2017

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo ao Ministério da Educação (MEC) que crie Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de Centros de Desenvolvimento Regional (CDRs) em Instituições de Ensino Superior (IES) e em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

Sr. Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requero a V. Exa. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo ao Ministério da Educação (MEC) que crie Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de Centros de Desenvolvimento Regional (CDRs) em Instituições de Ensino Superior (IES) e em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS

INDICAÇÃO Nº , DE 2016

(Dos Senhores Membros do Conselho de Estudos e Debates Estratégicos)

Sugere ao Ministério da Educação (MEC) que crie Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de Centros de Desenvolvimento Regional (CDRs) em Instituições de Ensino Superior (IES) e em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado da Educação:

Encaminhamos sugestão para que o Ministério da Educação crie Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de Centros de Desenvolvimento Regional (CDRs) em Instituições de Ensino Superior (IES) e em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

A presente Indicação constitui parte dos resultados do Estudo “Instituições de ensino superior (IES) e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades”, realizado pelo Centro de Debates e Estudos Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados, tendo como relator o Sr. Deputado Vitor Lippi. O estudo tem por objetivo analisar formas para se estimular a articulação entre empresas, instituições de ensino superior (IES) e poderes públicos locais para promover o desenvolvimento localregional.

Busca também avaliar condições para o estímulo à criação de CDRs em IES brasileiras. A ideia dos CDRs é que as IES promovam, entre outros aspectos, atividades de extensão **que não sejam dissociadas da pesquisa e do ensino**, contribuam para a elaboração do planejamento estratégico de poderes públicos locais (como no caso de parcerias constituídas na forma, por exemplo, de consórcios municipais) e estimular seus pesquisadores e estudantes a se dedicar a projetos capazes de agregar valor aos setores produtivos do território de seu entorno. Além disso, os CDRs teriam a função de contribuir para que as IES melhor cumpram suas missões institucionais – Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) – e Projetos Pedagógicos Institucionais (PPIs), detectando potencialidades de desenvolvimento sustentável localregional e fomentando a pesquisa, a extensão e o ensino vinculado a essa temática de maneira orgânica, coerente, sistêmica e regular.

O desenvolvimento regional foi compreendido, durante muito tempo, como iniciativa governamental destinada à redução de desigualdades entre as macrorregiões brasileiras.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2007 determinou critérios macrorregionais e sub-regionais para cumprir esse objetivo, bem como previu fundo, mas manteve a prioridade de investimento para sub-regiões estagnadas ou deprimidas. Aspectos como a presença de IES e de instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) na região, densidade populacional, índice de valor agregado na economia local e outros são negligenciados.

Portanto, a PNDR tem como foco de investimento mitigar deficiências locais e não promover as potencialidades regionais. O desenvolvimento regional deve ser tanto assistencial quanto responsável por impulsionar as vocações locais. Para melhor definir territorialidade locorregional necessária ao desenvolvimento sustentável, deve-se considerar, em especial, o papel que as IES podem desempenhar regionalmente.

As IES, notadamente as públicas, têm capital humano e intelectual farto para contribuir para o planejamento estratégico local dos entes federativos subnacionais. Têm a perenidade que os governos não têm, uma vez que estes últimos ficam mais sujeitos a mudanças de rumo devido aos ciclos eleitorais. As IES e as ICTs, por sua vez, são permanentes, seus quadros de pesquisadores permanecem por muitos anos nas instituições, desenvolvem pesquisas de longo prazo, formam alunos e, frequentemente, já estudam questões locais. Embora não possam resolver sozinhas os grandes desafios do desenvolvimento regional, podem mobilizar os atores locais: cidadãos, setor produtivo, associações comunitárias e organizações locais.

Nesse sentido, é fundamental criar centros de desenvolvimento regional nas instituições acadêmicas, de modo a que seus professores e alunos possam melhor articular-se e serem estimulados a contribuir ativamente para a promoção do desenvolvimento sustentável no território local. Os CDRs poderão elaborar projetos viáveis para o desenvolvimento regional e estabelecer ambiente de cooperação interinstitucional dos atores regionais que permita a consecução desse objetivo.

Para que os CDRs possam constituir-se de modo sistemático e articulado, é relevante que o Poder Executivo estabeleça programa de governo destinado a estimular a criação desses centros em IES e em ICTs. Como um dos desdobramentos ocorridos ao longo do desenvolvimento do estudo do Cedes/Câmara dos Deputados, o centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tem empreendido projeto correlato, intitulado “Participação das Universidades e Instituições Públicas de Ensino e Pesquisa no Desenvolvimento Regional Sustentável”.

O projeto do CGEE pretende discutir critérios de regionalização mais específicos para meso e microrregiões, assim como articular projetos-piloto de desenvolvimento de CDRs em IES localizadas em territórios com diferentes perfis pelo Brasil. Com a observação do

desenvolvimento das condições de implementação de CDRs piloto, elaborará metodologia/guia de boas práticas para auxiliar outras IES que desejem organizar CDRs.

Entre outros aspectos, o CGEE, em seu projeto, pretende “utilizar a inteligência e *expertise* dispersa nas universidades, institutos federais e institutos de ciência, tecnologia e inovação para apoiar o desenvolvimento regional/local” e “dotar universidades de centros aparelhados para desenvolver estudos, projetos e animar processos de discussão e decisão sobre agendas estratégicas de desenvolvimento regional /local”, com ampla participação dos atores locais. Como um de seus produtos finais pretendidos, o projeto do CGEE tem a intenção de formatar proposta de Programa Nacional de estímulo aos CDRs em IES brasileiras.

Das finalidades do Programa Nacional de Estímulo aos CDRs, algumas das principais seriam: aumentar a competitividade e a sustentabilidade de projetos de desenvolvimento socioeconômico local; promover maior integração entre IES e comunidades/sociedade civil do entorno. Para tanto, a organização de uma agenda de Ciência, Tecnologia e Inovação voltada ao desenvolvimento regional deve ser um elemento fundamente desse programa, devendo ser previsto sistema de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos CDRs. Um Programa Nacional de Estímulo aos CDRs liderado pelo MEC teria a função de apoiar a execução das agendas regionais organizadas pelos CDRs das IES e de articular políticas de Estado e contribuir para reunir recursos esparsos já existentes que sejam direcionados ao desenvolvimento locorregional sustentável.

Outra iniciativa central é prover linhas de financiamento aos CDRs para que possam bem desempenhar sua função de promover a pesquisa associada à extensão (e ao ensino), bem como mobilizar os atores locais que, integradamente, podem impulsionar o desenvolvimento do território. Fundos constitucionais, recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das agências de fomento de ciência, tecnologia e inovação, podem ser canalizados para implementar CDRs em instituições acadêmicas.

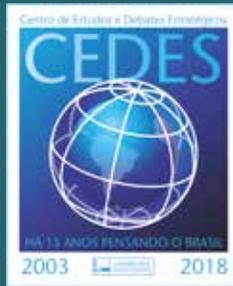
Para que os CDRs possam ser um modelo atrativo às IES, em constante aperfeiçoamento, avaliação e ampliação, sugere-se que, no âmbito do Programa Nacional proposto, constitua-se rede nacional de experiências de IES que queiram estabelecer ou que já tenham criado CDRs. O trabalho em rede entre poderes públicos e IES é um dos fatores mais relevantes para a possibilidade de sucesso do programa em questão. Essa rede nacional deve, idealmente, abrigar repositório ou banco de dados unificado e compartilhado de competências que poderiam ser acionadas entre instituições acadêmicas, entre IES e poderes públicos e na relação destes com comunidades e com setores produtivos locais. Com isso, experiências positivas poderão ser replicadas e desafios enfrentados regionalmente também podem orientar cuidados que devem ser tomados para IES que queiram implementar CDRs.

Por fim, sugere-se que o Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de CDRs ora proposto seja estabelecido pelo Poder Executivo por meio de iniciativa interministerial, a ser fundamentado com base nos estudos empreendidos pelo CGEE no âmbito do projeto que trata de temática afim. A gestão do referido programa, por seu turno, poderia ficar sob coordenação do MEC e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), ouvido o CGEE.

Diante do exposto, solicito a Vossa Excelência que o Ministério da Educação crie Programa Nacional de Apoio à Implementação e Manutenção de Centros de Desenvolvimento Regional (CDRs) em Instituições de Ensino Superior (IES) e em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs). Solicito, também, a gentileza de enviar informações ao gabinete deste deputado a respeito do andamento da presente Indicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

SENHORES MEMBROS DO CONSELHO DE ESTUDOS
E DEBATES ESTRATÉGICOS



edições câmara
ESTUDOS & DEBATES

