



**Secretaria de Assuntos Estratégicos
Presidência da República**

O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE COMO PROJETO NACIONAL

Um esboço

Roberto Mangabeira Unger

Brasília, maio de 2009

SUMÁRIO

Parte I

O desenvolvimento do nordeste como projeto nacional 7

Objetivos da iniciativa e deste documento..... 9

Premissas da iniciativa 11

Primeira Diretriz: Dar meios e oportunidades ao empreendedorismo emergente, tanto na política industrial como na política agrícola 15

 A política industrial 15

 Agricultura irrigada e agricultura de sequeiro 16

Segunda Diretriz: Capacitar os nordestinos, providenciar um choque de ciência e de tecnologia no Nordeste, dar meios e oportunidades à inventividade tecnológica popular 19

Terceira Diretriz: Unificar o Nordeste fisicamente 22

Quarta Diretriz: Repensar e reorientar o papel dos grandes projetos industriais na estratégia de desenvolvimento..... 24

Próximos Passos: iniciativas capazes de deslançar uma dinâmica 26

Parte II

Próximos passos: 11 propostas para o Nordeste..... 29

Primeira proposta:

Criar Agência de Empreendedorismo 31

 Etapa 1: criação da Agência de Empreendedorismo 32

 Etapa 2: funcionamento da Agência de Empreendedorismo 32

Segunda proposta:

Construir vínculos entre grandes projetos industriais e as pequenas e médias empresas 33

Terceira proposta:

Potencializar as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)..... 35

Quarta proposta:

Implementar novo modelo institucional de irrigação 37

Quinta proposta:

Organizar a agricultura de sequeiro a partir da comercialização 40

Sexta proposta:

| | |
|--|----|
| Criar Nova escola média, a partir dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia | 42 |
| Iniciativa 1: Ampliação das escolas técnicas federais | 43 |
| Iniciativa 2: Cooperação federativa para transformação da gestão e do paradigma educacional das escolas médias estaduais | 46 |

Sétima proposta:

| | |
|--|----|
| Estruturar ensino a distância | 45 |
| Etapa 1: Ensino a distância, com certificação | 45 |
| Etapa 2: Organizar a convergência do ensino presencial e do ensino a distância | 46 |

Oitava proposta:

| | |
|--|----|
| Transformar a dinâmica da região a partir de investimentos em ciência, tecnologia e inovação | 47 |
| Iniciativa 1: Criação de Programa de CT&I para o desenvolvimento regional | 47 |
| Iniciativa 2: Fomento à implementação de entidades estaduais de tecnologia | 48 |

Nona proposta:

| | |
|--|----|
| Formar gestores sociais como promotores de políticas de renda e de oportunidades | 49 |
| Etapa 1: Construção de uma estrutura curricular universitária para a formação do gestor social no Nordeste | 50 |
| Etapa 2: Formação de rede de mobilização social | 50 |
| Etapa 3: Articulação federativa – modelo de gestão tripartite | 51 |

Décima proposta:

| | |
|---|----|
| Integração física do Nordeste com ênfase no acesso rodoviário pleno a todos os municípios | 52 |
| Etapa 1: identificação dos municípios isolados e de seus diferentes graus de isolamento | 52 |
| Etapa 2: mapeamento dos principais modais da região | 53 |
| Etapa 3: obtenção de recursos | 53 |

Décima primeira proposta:

| | |
|---|----|
| Dar destino à Sudene como coordenadora das ações dos governos federal, estaduais e municipais no Nordeste | 54 |
|---|----|

PARTE I

*O DESENVOLVIMENTO
DO NORDESTE COMO
PROJETO NACIONAL*

OBJETIVOS DA INICIATIVA E DESTE DOCUMENTO

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

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

Para ser formulado como linha de frente de uma estratégia de desenvolvimento nacional, o Projeto Nordeste precisa ser construído como projeto de Estado, não apenas como plano do governo do momento. Uma das implicações desta inspiração é construir este projeto coletivamente, de baixo para cima, não apenas de cima para baixo, e à luz daquilo que já deu certo no Nordeste. Outra implicação é dar maior peso a ações que se pres-

tem à colaboração federativa: entre os três níveis da Federação, entre os estados federados e entre os municípios.

O segundo propósito da iniciativa é ver o ideário encarnado em um conjunto de ações que possam começar logo e que se prestem a exemplificar o federalismo cooperativo. Uma visão do caminho, entendido como longa sequência de passos, orientados em rumo claro, e uma definição precisa dos próximos passos – os passos que nos colocariam, agora, nesse caminho. É sempre assim que se muda o mundo.

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

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

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

PREMISSAS DA INICIATIVA

Repousa esta iniciativa sobre quatro premissas.

A primeira delas é que **não há solução para o Brasil sem solução para o Nordeste**. Quase um terço da Nação vive no Nordeste. É nessa região que se concentram muitas das áreas mais pobres e das populações mais carentes do país. A renda *per capita* e a remuneração média do trabalho continuam substancialmente abaixo das médias brasileiras, ainda que algumas partes do Nordeste (como o cerrado do oeste da Bahia e do sul do Piauí) figurem hoje entre as áreas que mais crescem.

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

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

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

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

A segunda maneira pela qual se preenche o vazio é a dedicação a grandes obras de infraestrutura, como é a obra da transposição do Rio São Francisco e, de forma mais geral, de integração das bacias hidrográficas. Tais obras também são necessárias.

Sua seleção e seu aproveitamento, contudo, dependem de uma estratégia abrangente de desenvolvimento. Em tal estratégia, obras físicas, por mais importantes que sejam, serão sempre menos importantes do que mudanças nas estruturas, nas instituições e nas capacitações das pessoas.

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

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

A segunda ilusão é a do “são paulismo”. É o fascínio pelo modelo de industrialização implantado no Sudeste do país, e, sobretudo, em São Paulo, em meados do século vinte. A essência desse modelo está naquilo que os especialistas costumam chamar de Fordismo industrial: a produção em grande escala de bens e serviços padronizados, por meio de processos produtivos e de maquinaria rígidos, mão-de-obra semi-qualificada e relações de trabalho muito hierárquicas e muito especializadas. É uma forma de produção que começa a ser superada nas economias mais avançadas do mundo – inclusive nos países grandes em desenvolvimento – em favor de formas de produção mais descentralizadas e flexíveis, mais densas em conhecimento e, sobretudo, mais vocacionadas à inovação permanente. As melhores empresas começam a assemelhar-se às melhores escolas.

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

Há, portanto, duas tarefas a executar simultaneamente em matéria de reconstrução industrial. A primeira tarefa é acelerar a passagem, que já começou no centro industrial do país, para além do Fordismo. A segunda tarefa, mais exigente e menos compreendida, é organizar travessia direta do pré-Fordismo para o pós-Fordismo, sem que o país todo tenha de passar pelo purgatório do Fordismo industrial. O Brasil todo – o Nordeste inclusive – não deve ter de primeiro virar a São Paulo

de meados do século vinte para poder, depois, transformar-se em algo diferente. O Nordeste não é para ser versão tardia da São Paulo de meados do século passado. O Nordeste deve pôr sua própria originalidade a serviço da originalidade do Brasil, ao abrir novo caminho de desenvolvimento nacional.

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

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

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

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

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

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

Entre tais forças construtivas, duas merecem atenção especial.

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

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

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

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

PRIMEIRA DIRETRIZ:

DAR MEIOS E OPORTUNIDADES AO EMPREENDEDORISMO EMERGENTE, TANTO NA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO NA POLÍTICA AGRÍCOLA

A POLÍTICA INDUSTRIAL

- a. O foco da política industrial não deve ser nem as grandes empresas, de um lado, nem os microempreendimentos, de outro lado. São as pequenas e médias empresas as que devem merecer a atenção prioritária. É nelas que está a grande maioria dos empregos industriais. E é delas que resulta a maior parte do produto. Nisso, o Nordeste apenas acentua uma característica generalizada da economia brasileira.
- b. O método mais importante dessa política deve ser o da identificação e disseminação das práticas exitosas: daquilo que já deu certo. E, para viabilizar sua disseminação e sua eficácia, a abertura de acesso aos instrumentos essenciais do soerguimento empresarial: crédito, tecnologia, conhecimentos e práticas avançadas e acesso aos mercados nacionais e estrangeiros.

Faltam ao Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, nossa instituição mais importante no setor – tanto um braço tecnológico como um braço financeiro. Uma instituição pan-nordestina de adaptação e de transferência de tecnologias úteis à qualificação das pequenas e médias empresas nordestinas deve ser organizada pelos governos dos estados, em conjunção com o Governo Federal (Ministério de Ciência e Tecnologia), o Sebrae, o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), o Banco do Nordeste e a Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). E os grandes bancos públicos devem ser chamados para estabelecer e financiar um programa de crédito em grande escala especialmente direcionado a esses empreendimentos.

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

- c. O aproveitamento do potencial das pequenas e médias empresas costuma exigir sua organização em redes. Há três variantes, todas factíveis: *i*) organização de empresas menores em torno de empresa maior – a empresa-âncora; *ii*) organiza-

ção de empresas menores, em forma de cooperativas, em torno de uma cooperativa de cooperativas; e *iii*) desempenho pelo governo local, seja estadual ou municipal, do papel de empresas-âncora ou de cooperativa de cooperativas.

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

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

O eixo vertical concerne às relações entre governos e empresas. Busca uma forma de coordenação entre aqueles e estas que seja pluralista, descentralizada, participativa e experimental. Distingue-se, portanto, dos dois modelos principais de relações entre governos e empresas disponíveis hoje no mundo: o modelo americano, de um Estado que apenas regula as empresas a distância; e o modelo do nordeste asiático, de formulação de uma política industrial e comercial unitária, imposta, de cima para baixo, por mãos da burocracia do Estado.

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

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

AGRICULTURA IRRIGADA E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

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

Esquecem que, mesmo em nossas regiões agrícolas mais produtivas, concentra-se a lavoura em parte relativamente pequena do território (por exemplo, no Mato Grosso, nosso maior celeiro atual, gera-se todo o produto agrícola em

7,8% do território do estado). Esquecem, também, que a fronteira tecnológica, e portanto agrícola, é móvel. Não faz muito tempo, o cerrado – hoje a sede de nosso maior dinamismo agrícola – era considerado imprestável para a agricultura. Os avanços tecnológicos de maior impacto para o Nordeste seriam aqueles que baixassem o custo energético de transporte da água.

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

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

- c. O problema essencial da agricultura irrigada está sempre na relação entre *i*) a estrutura física (com sua fonte em rios, represas, açudes ou aquíferos); *ii*) a definição de uma base duradoura de financiamento subsidiado, até que a atividade se torne autofinanciável sem subsídio; e *iii*) o modelo institucional de relações entre os entes federados, bem como entre os governos e os produtores rurais. O terceiro elemento – o modelo institucional – costuma receber menos atenção. Sem ele, porém, não funcionam, ou funcionam mal, os outros dois elementos.
- d. A agricultura de sequeiro não só exige tecnologia própria, de aproveitamento do solo, de experimentação com sementes e de adaptação à sazonalidade das chuvas, como também só se viabiliza, economicamente, com o avanço da industrialização rural. O conjunto de formas de agregação de valor no campo precisa ser maior, não menor, para a agricultura de sequeiro do que para a agricultura irrigada.
- e. Quatro séries de inovações institucionais – aplicáveis tanto à agricultura irrigada como à agricultura de sequeiro – são imprescindíveis para que ambas as lavouras possam, no Nordeste assim como em todo o Brasil, cumprir a obra produtivista e democratizante de que são capazes:

- i) A organização da comercialização dos produtos: tudo em agricultura começa de trás para frente, por meio da identificação de mercados e de compradores. Quando o mercado não o faz, o Estado (inclusive a Conab – Companhia Nacional de Abastecimento) tem de fazer como vanguarda do mercado.
- ii) A organização da ajuda técnica: o extensionismo agrícola. É a correia de transmissão entre os inventos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e as atividades do produtor rural. Foi destroçado no país nas últimas décadas. A fórmula básica de seu soerguimento deve ser a cooperação federativa flexível. Cooperação porque convém, em princípio, que o extensionismo agrícola seja oferecido pelos estados federados com apoio, técnico e financeiro, federal. Flexível porque o Governo Federal precisa conservar a capacidade de prestar a ajuda diretamente na base, quando o governo local não o puder fazer (as áreas que mais precisam do extensionismo costumam estar entre as que dispõem de menor capacidade institucional).
- iii) A popularização dos instrumentos financeiros que resguardam contra as duas classes de riscos que rondam a agricultura: os físicos (volatilidade de clima) e os econômicos (volatilidade de preço). Os mecanismos tradicionais para fazer frente a esses dois tipos de riscos – estoques reguladores, preços mínimos e seguro agrícola – vêm sendo substituídos em todo o mundo por nova engenharia financeira de opções e de *hedges*. O problema é que tais produtos e serviços financeiros normalmente só são acessíveis aos grandes produtores – o agronegócio. Os governos, sobretudo o federal, teriam de atuar para reformular tais produtos e serviços financeiros de maneira que os disponibilizassem aos pequenos e médios produtores.
- iv) A reorganização dos mercados agrícolas em proveito de maior equivalência no poder de barganha. Na maior parte dos nossos mercados agrícolas, os produtores estão fragmentados. Os fornecedores e compradores estão cartelizados. Por isso, apropriam-se da parte de leão dos ganhos da agricultura. É preciso reorganizar os mercados para fortalecer os produtores diante dos compradores e fornecedores.

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

SEGUNDA DIRETRIZ:

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

- a. As escolas técnicas federais (agora chamadas Ifets – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) sinalizam o caminho a trilhar: não só muito mais educação mas também uma educação de tipo diferente da que tem prevalecido no Brasil até hoje. O esforço para mobilizar, desenvolver, adaptar e transferir tecnologia, sobretudo para as pequenas e médias empresas, pode servir para fortalecer uma cultura científica e tecnológica vanguardista no Nordeste. Pode haver forma mais fecunda de casamento entre a alta cultura e a atividade econômica e social na base do que as ideias dominantes e as práticas convencionais contemplam.
- b. O ponto de partida sugerido pela experiência do Nordeste e do Brasil é a determinação de construir nova escola média. O ensino secundário representa o elo fraco da educação pública no país. Uma escola média radicalmente reconstruída não se limitará a consertar esse elo quebrado. Servirá como cunha para começar a mudar a maneira de ensinar e de aprender em todos os níveis do ensino.

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

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

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

O ensino técnico deixará de privilegiar os ofícios rígidos – as capacitações confinadas a máquinas e a profissões específicas (favorecidas pelo antigo modelo

alemão de educação técnica, que assimilamos) – em favor das capacitações práticas flexíveis e genéricas. São elas as qualificações decisivas para o trabalhador de amanhã. A disponibilidade do ensino técnico tradicional em outras instituições, como as escolas do Senai, libertará as escolas médias para outra experiência, mais promissora.

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

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

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

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

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

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

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

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

Convém fazer tudo isso com largueza de visão, livre das restrições impostas pelo imediatismo. Os enigmas do Nordeste podem inspirar avanços científicos e inovações tecnológicas cuja utilidade prática só aparecerá adiante.

TERCEIRA DIRETRIZ:

UNIFICAR O NORDESTE FISICAMENTE

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

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

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

- a. O primeiro conjunto de ações é a integração das bacias hidrográficas. Integração esta que precisa ser adaptada à realidade de serem hoje poucos os rios perenes na região. É necessário assegurar a sustentabilidade de uso dos recursos naturais, especialmente dos recursos hídricos. A integração de bacias, porém, só surtirá os efeitos desejados quando se resolverem não apenas os problemas de financiamento (já que a agricultura irrigada continuará a depender por muito tempo de subsídios), mas também os do modelo institucional, sempre, em todos os lugares e em todas as épocas o teste decisivo para uma agricultura irrigada em grande escala. Será preciso definir com clareza a estrutura de colaboração, e a repartição de prerrogativas e de responsabilidades entre o público e o privado, bem como entre os entes federados.
- b. O segundo conjunto de ações é a construção das ferrovias tanto no sentido norte-sul como no sentido leste-oeste. O ponto crucial é a lógica do transporte multimodal e, em particular, a articulação entre rodovias e ferrovias. Em seguida, há de se enfrentar, sem ilusões, o problema do financiamento. Nenhuma grande rede ferroviária que transporte passageiros, e não apenas carga, em grande escala, consegue manter-se sem subsídios. A vantagem é que uma rede como a que se constrói no Nordeste, com vocação de transporte de carga, encerra o potencial para regular o transporte de carga para que ela ajude a subsidiar o transporte de passageiros. Evitam-se, assim, as alocações de recursos discricionários, que fragilizam o desenvolvimento em longo prazo das ferrovias.
- c. A esses dois conjuntos de ações em curso, é preciso acrescentar um terceiro, que ainda não mereceu a devida atenção: o compromisso de assegurar acesso

rodoviário pleno a todos os municípios do Nordeste. Não permitir que continuem a existir municípios inteiramente isolados, ou ligados por caminhos precários. É uma iniciativa que só se consumará por meio da colaboração federativa: colaborações do Governo Federal e dos governos estaduais para fazer as obras e consórcios intermunicipais para ajudar a manter as rodovias construídas, junto com as redes de estradas vicinais que estenderiam o efeito dessas rodovias intermunicipais.

Um quarto grupo de iniciativas ampliará o alcance desses três conjuntos. Seu foco não é a unificação física do Nordeste. É a integração do Nordeste ao Brasil e ao mundo: a estrutura de portos e de aeroportos. Os portos de alcance mundial deverão de ter seu complemento na organização da navegação de cabotagem. Portos e aeroportos são condições necessárias para abrir, em favor do Nordeste, a exposição à emulação e à concorrência em escala mundial. Nada há de mais benéfico para acelerar a dinâmica da inovação em toda a região.

QUARTA DIRETRIZ:

REPENSAR E REORIENTAR O PAPEL DOS GRANDES PROJETOS INDUSTRIAIS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

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

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

- a. O primeiro requisito é que, na maneira de serem concebidos e implementados, evitem a lógica de enclave. Que ajudem a transformar a vida econômica e social em volta. Isso significa abordá-los como fragmentos de planos de desenvolvimento micro e macrorregional. Significa priorizar a construção das cadeias produtivas que se possam construir em torno delas. Significa, portanto, aproveitar o vínculo natural entre diversificação da produção e desconcentração de oportunidades. Por exemplo, ao se instalar uma refinaria, insistir em empreendimentos subsidiários, de álcoolquímica ou de produção de fertilizantes.
- b. A segunda exigência que os grandes projetos industriais devem atender é a de serem escolhidos pelo critério de uma vantagem comparativa – existente ou acessível, por meio de ações empreendedoras, educativas e de poder público – que não seja apenas a disponibilidade de trabalho barato. Nada há de errado no fato de o Nordeste usar sua força de trabalho, inclusive a remuneração relativamente menor do trabalho, para que seus grandes empreendimentos possam competir nos mercados nacionais e mundiais. Entretanto, se a única vantagem comparativa que as justifica for que o trabalho no Nordeste custa menos do que o trabalho no Sudeste, arrisca-se construir modelo de desenvolvimento viciado em trabalho barato e desqualificado.

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

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

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

PRÓXIMOS PASSOS:

INICIATIVAS CAPAZES DE DESLANCHAR UMA DINÂMICA

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

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

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

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

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

No todo desta proposta, construída pela combinação do ideário esboçado até aqui com as ações que em seguida se arrolam, há, implícita, uma concepção do planejamento de longo prazo: de como construir o longo prazo desejado a partir do curto prazo acessível. Há confusão, no Brasil como em todo o mundo hoje, do que seja a prática de planejar de longo prazo. A visão que prevalece parece ser a antiga ideia soviética do planejamento – autoritária ou impositiva – com um desconto de 90%. Não é esta versão ultradiluída da ideia soviética o que se invoca aqui. É uma outra concepção, inteiramente diferente, do método a adotar.

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

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

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

O quarto atributo é comprometer-se com processo decisório aberto. Aberto é o processo que engaja todas as instâncias do Estado e da Federação na construção das soluções. Nossa tradição é oposta a esse ideal: o costume, sobretudo do Executivo, é decidir tudo em segredo e apresentar a decisão como *diktat* – aceite ou rejeite. Teme-se que qualquer revelação de incerteza ou de desavença sirva como brecha que permita às oposições enfraquecer o governo. Esse processo decisório fechado prejudica o país. Para substituí-lo, há preço a pagar: perder o medo das divergências e das ideias.

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

PARTE II

*PRÓXIMOS PASSOS:
11 PROPOSTAS PARA O
NORDESTE*

PRIMEIRA PROPOSTA: **CRIAR AGÊNCIA DE** **EMPREENDEDORISMO**

A primeira proposta tem foco em agência de empreendedorismo. Esta instituição deve ter por responsabilidade a disseminação de práticas que já deram certo. Caberá a ela abrir, em proveito de pequenas e médias empresas, acesso a crédito, a tecnologias, a práticas avançadas e a mercados nacionais e estrangeiros.

O Nordeste precisa de política industrial incluyente, voltada para o mundo dos empreendimentos emergentes, como parte da estratégia para diminuir a informalidade. O significado dessa iniciativa pode ser enorme em economia como a brasileira, caracterizada por predominância de empresas de pequena escala.

Tal política tem, de partida, forte aliado: o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), que estabelece tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para esse universo de negócios. Conta com instrumentos já provados nos campos do crédito e da capacitação gerencial, nos quais sobressaem o Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – e as agências oficiais de crédito.

Entretanto, faltam esforços na mesma proporção nas searas da inovação, da extensão tecnológica e da capacitação de mão-de-obra voltadas para esse segmento. Falta coordenação de todos esses elementos para ajudar as médias e pequenas empresas a se organizar em cadeias produtivas ou em arranjos produtivos locais.

ETAPA 1: CRIAÇÃO DA AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO

Propõe-se a criação da Agência de Empreendedorismo, com o objetivo de coordenar as iniciativas relacionadas à instrumentalização das Micro e Pequenas Empresas (MPEs). A Agência será composta de instituições de três naturezas: as financeiras públicas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), para acesso ao crédito; as tecnológicas (Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, Centros Vocacionais Tecnológicos e análogas), para acesso à tecnologia; e as que oferecem capacitação de mão-de-obra (Sistema “S”, escolas profissionalizantes, sindicatos, associações setoriais), para aconselhamento gerencial.

ETAPA 2: FUNCIONAMENTO DA AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO

A Agência oferecerá espécie de “classificação de risco” dos negócios. Intermediará a relação entre empreendedores emergentes e instituições vinculadas, citadas anteriormente. Essa relação se dará, por um lado, pela oferta de serviços que reforcem a capacidade dos novos empreendimentos, ao diminuir o risco do negócio e levá-los ao caminho da formalidade. Por outro lado, ocorrerá pelo crédito facilitado àqueles empreendimentos avalizados pela Agência como demandantes habilitados porque detentores ou participantes de plano de negócio homologado pela Agência. Caberá ainda à Agência contribuir para a organização de modelo de governança para os arranjos produtivos locais.

Propõe-se, ainda, que a Agência encampe Política de Encadeamento Produtivo. O propósito será induzir grandes empresas, nas principais cadeias produtivas, a adensar sua relação de mercado com as MPEs. Sugere-se adoção do modelo utilizado pelo Projeto Vínculos,¹ segundo o qual a criação e consolidação de vínculos de negócios ocorrem a partir da qualificação das MPEs. Isso as tornará aptas a atender às exigências de mercado das grandes empresas. Fortalece-se a relação de negócios por meio de canais de comunicação e cooperação, conforme explicitado na próxima proposta.

1 Trata-se de projeto desenvolvido pela Cooperação Técnica Alemã – GTZ, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – Unctad, Instituto Ethos, Fundação Dom Cabral e Sebrae, desde 2004, que está focalizado primordialmente nos estados do Norte e Nordeste do Brasil, enfrentando a redução das desigualdades socioeconômicas regionais como um dos seus maiores desafios.

SEGUNDA PROPOSTA:

CONSTRUIR VÍNCULOS ENTRE GRANDES PROJETOS INDUSTRIAIS E AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

A segunda proposta consiste em criar mecanismos que não permitam que a implementação de grandes projetos industriais no Nordeste siga lógica de enclave. Cada projeto industrial, financiado com dinheiro público ou com dinheiro privado investido com incentivos públicos, deve ser concebido e implementado para mudar a vida econômica e social em volta. Isso implica organização de empreendimentos auxiliares quando da instalação de grandes projetos em uma dada localidade. Normalmente, tais empreendimentos estarão organizados em forma de pequenas e médias empresas. Serão fornecedoras, compradoras ou prestadoras de serviços. Diversificar a produção e desconcentrar as oportunidades são tarefas inseparáveis.

Propõe-se, para tanto, criação de programa focado na distribuição e democratização das externalidades positivas, potenciais ou efetivamente geradas pelos novos investimentos. Tal programa fortalecerá conexões entre grandes, médias e pequenas empresas. A coordenação ficará a cargo de instituição com competência para desenvolver cadeias transversais de produtos e serviços aptas a interagir dinamicamente com as principais atividades econômicas desenvolvidas no local. Essa instituição deverá exercer função catalisadora das externalidades decorrentes de maior atividade econômica local. Será responsável pela gestão dos fatores capazes de transformar crescimento em desenvolvimento.

Tal estratégia visa desenvolver, regionalmente, produtos e serviços competitivos em nível global. Exigirá esforço maior de coordenação e governança movido pelo Estado em torno de quatro instrumentos voltados para o segmento âncora: crédito, aconselhamento gerencial, inovação e extensão.

A instituição responsável pela criação e pelo fortalecimento desses vínculos de negócios entre a grande empresa e as pequenas e médias terá diversas atribuições. Terá personalidade e tarefa distintas das da Agência de Empreendedorismo. E pode estar diretamente vinculada à Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste –, cujas responsabilidades de coordenação ajudará a cumprir. Entre elas, destacam-se:

- i)* planejar e implementar planos de negócios para investimento específico em setores auxiliares à atividade principal;
- ii)* mobilizar pequenas e médias empresas, indicadas ou não pelas grandes empresas compradoras ou fornecedoras;

- iii)* desenvolver programa de redes de cooperação para os estados do Nordeste capaz de captar a oferta locacional da região para fortalecer as pequenas e médias empresas por meio do associativismo. Constitui-se, dessa forma, ambiente estimulador ao empreendedorismo, capaz de fornecer suporte técnico e gerencial à formação, consolidação e desenvolvimento das redes de pequenas e médias empresas;
- iv)* realizar gerenciamento, avaliação e monitoramento do programa;
- v)* fazer divulgação de melhores práticas concernentes a vínculos de negócios;
- vi)* oferecer contribuição técnica para melhor interação entre as instituições em nível local e nacional;
- vii)* promover viabilidade e apoio a projetos piloto em diferentes estados;
- viii)* organizar seminários e fóruns para a troca de experiências entre projetos e programas existentes;
- ix)* oferecer apoio a instituições e a empresas quanto ao desenvolvimento de metodologias adequadas; e
- x)* zelar por sustentabilidade socioambiental nas empresas no âmbito dos projetos.

TERCEIRA PROPOSTA:

POTENCIALIZAR AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO (ZPEs)

Esta proposta visa consolidar o potencial das Zonas de Processamento de Exportação para transformá-las em instrumento de política industrial fundamentado não apenas em transferências fiscais, mas também em uma orientação produtivista e democratizante.

Para evitar que a experiência brasileira repita malogros já constatados em outros países, as ZPEs instaladas na região Nordeste devem servir como instrumento da política industrial traçada nas duas primeiras propostas. Não devem atuar apenas como meios para subsidiar a indústria nordestina.

Recomenda-se, para tanto, que o modelo das ZPEs do Nordeste contemple as seguintes diretrizes:

- a. Possua entidade pública (aos moldes da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa). Sua missão será promover o desenvolvimento sustentável das vocações nordestinas, mediante geração, atração e consolidação de investimentos. Promove-se a inserção internacional competitiva, a partir das seguintes ações:
 - i*) identificar e divulgar oportunidades de investimentos;
 - ii*) atrair investidores nacionais e estrangeiros e apoiar o empreendedorismo local;
 - iii*) obter o reconhecimento nacional e internacional como agência permanente de indução do desenvolvimento sustentável;
 - iv*) identificar e estimular investimentos em infraestrutura pelos setores público e privado;
 - v*) estimular e fortalecer os investimentos na formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado;
 - vi*) buscar o superávit da balança comercial em sua área de atuação;
 - vii*) contribuir para o aprimoramento da prestação de serviços relacionados às atividades econômicas de sua área de atuação;

- viii) contribuir para a conscientização e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na região; e
- ix) promover a interiorização dos efeitos do modelo da ZPE.
- b. Elabore planejamento de longo prazo que oriente a seleção de investimentos para a ZPE e que promova a “marca” dos produtos e serviços da região no exterior.
- c. Adote Processos Produtivos Básicos (PPBs).² Tal diretriz objetiva induzir o aproveitamento das vocações regionais e incentivar inovação local.

² Etapas fabris mínimas necessárias que as empresas deverão cumprir para fabricar determinado produto como contrapartida aos benefícios fiscais estabelecidos por lei.

QUARTA PROPOSTA:

IMPLEMENTAR NOVO MODELO INSTITUCIONAL DE IRRIGAÇÃO

O quarto conjunto de iniciativas tem a ver com a agricultura irrigada. O problema central da agricultura irrigada não é a condução física da água. Como a experiência mundial demonstra, o problema central é a definição de um modelo institucional que organize o suprimento e a manutenção dos meios físicos necessários à operação do perímetro, assim como a colaboração entre o público e o privado e entre os entes federativos. Essa é hoje a maior prioridade para o desenvolvimento da agricultura irrigada no Nordeste.

Se comparado com outros países, o Brasil pouco irriga suas terras. Temos cerca de 4 milhões de hectares de terras irrigadas, num total de aproximadamente 72 milhões de hectares de área cultivada. Irrigamos, portanto, apenas 5,5% da área total plantada. Há potencial de expansão de área a ser irrigada de 30 milhões de hectares. Estudos da Agência Nacional de Águas apontam que os 4 milhões de hectares irrigados correspondem a 16% do volume da produção nacional e a 35% de seu valor.

O modelo hoje existente é o seguinte. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf desapropria área que será sujeita à irrigação e se responsabiliza por obter as licenças ambientais (EIA-RIMA) e outorgas do uso da água. Depois, licita a construção da infraestrutura comum. Assume todo o custo da construção, por meio de verba federal. Responsabiliza-se pela operação e manutenção de infraestrutura comum de irrigação construída.

A Codevasf amortiza a quantia gasta em construção de infraestrutura por meio de cobrança de tarifas por distribuição de água. Assim, por mais que se responsabilize pelo início do processo de administração, operação e manutenção, ela procura transferir responsabilidades aos irrigantes, com o objetivo de desenvolver as capacidades de gerenciamento dos produtores. É maneira de emancipar o perímetro irrigado.

A partir do modelo descrito, no entanto, verifica-se:

- i)* baixa capacitação e assistência técnica dos irrigantes;
- ii)* problemas com o financiamento das produções;
- iii)* dificuldades logísticas e de escoamento de produção;
- iv)* falta de emancipação de parte dos projetos;

- v) oferta de água subutilizada, sem grandes benefícios sociais; e
- vi) insuficiente integração das cadeias produtivas, especialmente com grandes empresas agrícolas.

Tal situação indica que o Estado, isoladamente, não é capaz de prover os serviços de irrigação de maneira adequada, eficiente e sustentável. Por isso, propõe-se adoção de dois modelos institucionais para os perímetros irrigados: um para os perímetros já existentes e outro para os novos perímetros.

a. Para perímetros já existentes:

- i) concessão tradicional (Lei 9.074/95);
- ii) operação e manutenção do perímetro por conta do vencedor da licitação;
- iii) choque de gestão para aumentar eficiência e efetividade dos recursos empregados e da administração do perímetro; e
- iv) recuperação da estrutura depreciada.

Esse é o modelo a ser adotado, por exemplo, em Senador Nilo Coelho – projeto antigo, na região de Petrolina/PE, que alcançou bons resultados.

b. Para os novos perímetros:

- i) Parceria Público-Privada – PPP (Lei 11.079/04);
- ii) assinatura de dois contratos: o primeiro para a ocupação da terra; o segundo para a construção de infraestrutura;
- iii) contraprestação vinculada ao desempenho: o governo só faz o aporte financeiro mediante alcance dos objetivos e resultados previamente acordados;
- iv) no modo verticalizado, a ganhadora tem de se encarregar de todas as funções (desde a construção até o uso da terra);
- v) no modo horizontalizado, empresa ganhadora pode subconceder. Neste caso, quem responde perante o poder público é a empresa que assinou os contratos;
- vi) existência de cláusula que garante que no mínimo 25% da área do perímetro deve ser de pequenos agricultores, para promover a integração da grande empresa com os pequenos produtores; e
- vii) maior pontuação no certame para a empresa que garantir integrar mais.

Esse é o modelo a ser adotado, por exemplo, no Pontal, em Petrolina/PE – perímetro escolhido pelo Ministério da Integração Nacional como projeto prioritário para implantação de PPPs.

QUINTA PROPOSTA:

ORGANIZAR A AGRICULTURA DE SEQUEIRO A PARTIR DA COMERCIALIZAÇÃO

O quinto conjunto de iniciativas se destina a soerguer a agricultura de sequeiro para transformá-la em lavoura tecnificada e não apenas em agricultura de subsistência. A tecnologia agropecuária disponível permite a produção qualificada mesmo em regiões onde a água é escassa, como o semiárido nordestino. Pode o Brasil ocupar posição de vanguarda no domínio e na produção desse tipo de tecnologia (agricultura de sequeiro).

É preciso reunir as organizações que dominam a tecnologia necessária. O foco inicial dessa transformação deve ser organizar a comercialização dos produtos. Tudo em agricultura começa de trás para frente, por identificar mercados e compradores. A Conab tem tudo para ser o instrumento institucional desse foco. As Cédulas de Produto Rural (CPR) poderão ser os meios pelos quais a Conab trabalhará com os produtores. Esse é o cerne desta quinta proposta.

O caminho é formar parceria entre Embrapa, Instituições Financeiras, Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para aproveitar e potencializar ações dessas instituições. Cada uma delas possui uma especialidade. A ação articulada entre elas produzirá efeito superior ao somatório das partes.

Trata-se, portanto, de transformar as atuais unidades armazenadoras da Conab em unidades de negócios para produção e comercialização de produtos agrícolas. Nelas, o produtor encontrará informação e crédito associado a um produto e a pacote tecnológico. Receberá ainda os insumos necessários (sementes, fertilizantes, defensivos). Em troca, será emitida CPR. Nesta, o produtor se comprometerá com a entrega de volume da sua colheita futura nos padrões definidos pelo contrato.

A Conab recolherá a produção no local da propriedade e se ocupará das etapas posteriores, como armazenagem, processamento, selo de origem e comercialização. A ideia é organizar os produtores em torno dessa nova Conab. Tal organização possibilitará à empresa negociar em melhores condições com fornecedores de fertilizantes e outros insumos. A unidade negociará com indústrias; governos, estaduais e municipais; e com outros países a venda futura ou em atacado da produção. O produtor não precisará de escala para assegurar a viabilidade da produção – esta se dará na comercialização coordenada pelo Estado. Ficará emancipado da dura prensa

em que se encontra submetido atualmente, formada por fornecedores e compradores com maior poder econômico.

Resumidamente, a começar pelo Nordeste, propõe-se implantação de nova Conab, com as seguintes características:

- i)* condições para o Estado contrastar o papel das *traders* e atacadistas;
- ii)* organização da produção pelo Estado, puxada pela comercialização; e
- iii)* ação articulada entre Embrapa, Ater, Instituições Financeiras e Conab.

A nova Conab se encarregará do armazenamento e da comercialização do produto, em consonância com os seguintes objetivos:

- i)* reduzir a necessidade de escala na produção. A escala é obtida na comercialização organizada por esta Conab renovada; e
- ii)* organizar os produtores em torno da Conab. Permitirá a negociação de melhores preços nos insumos.

SEXTA PROPOSTA:

CRIAR NOVA ESCOLA MÉDIA, A PARTIR DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A sexta proposta diz respeito à construção de nova escola média. A escola média é o elo fraco na educação pública do país. A reparação desse nível de ensino deve ser feita pela ampliação a seu acesso e pela mudança em seu enfoque. Cabe a essa escola reunir dentro de si novo tipo de ensino geral e novo modelo de ensino técnico, com fronteira aberta entre ambos.

A nova escola média, capaz de reunir novo ensino geral e novo ensino técnico, servirá como alavanca para começar a mudar a maneira de aprender e de ensinar em todos os níveis do ensino. E se a escola média pode servir como o nível em que iniciar essa transformação, o Nordeste pode ser o lugar.

A parte geral do ensino terá orientação analítica e capacitadora. Repudiará o enciclopedismo informativo superficial: a “decoreba”. Usará a informação, de maneira seletiva e aprofundada, como instrumento de capacitação analítica. Ao manter o foco no básico, análise verbal e análise numérica, evitará pautar-se por modismos pedagógicos. O estudo das ciências naturais, que tende a ser, no ensino médio, retrógrado em todo o mundo (por representar a natureza como amontoado de fatos curiosos e acidentais, paradoxalmente regido por leis imutáveis), será um dos campos mais importantes em que levar tal obra a cabo.

A parte técnica do ensino deixará de limitar-se, como faz o modelo alemão do ensino técnico, que copiamos no Brasil, ao aprendizado de ofícios rígidos. Priorizará as capacitações práticas flexíveis e genéricas. Com isso, criam-se condições intelectuais, não apenas práticas, para afirmar a continuidade dos ensinos geral técnico.

O projeto consiste em combinar o ensino geral com o ensino técnico, ambos renovados e integrados num eixo comum. A proposta aposta no ensino médio de qualidade para todos, integrado à educação profissional técnica de nível médio. Cria condições para a garantia do direito à educação e ao trabalho qualificado. É também importante transformar o ensino médio na região Nordeste ao mesmo tempo em que se transforma a gestão da educação, com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. O objetivo é inaugurar nova forma de atuação por meio da cooperação entre União, estados e municípios, para implementação do Sistema Nacional de Educação.

Compõe-se a proposta de duas iniciativas, uma de curto e outra de longo prazo. A primeira consiste em ampliar as escolas técnicas federais para que se transformem em novas escolas médias. Iniciativa fundamental, embora insuficiente: mesmo se alcançar seu desdobramento mais ambicioso, a rede das escolas técnicas federais não aproveitará mais do que 10% da população de alunos do ensino médio. A segunda consiste em apoiar governos estaduais, bem como estabelecer trabalho federativo para transformar, progressivamente, a natureza das escolas médias estaduais pré-existentes.

Ambas se encontram delineadas a seguir e estão relacionadas à ação estratégica sobre o ensino médio para a educação brasileira, desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Iniciam, a partir da escola média no Nordeste, mudança nacional na maneira de ensinar e de aprender.

INICIATIVA 1: AMPLIAÇÃO DAS ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS

As escolas técnicas federais devem servir de cunha para a transformação do paradigma educacional nas demais escolas. Para tanto, se propõe:

- i)* expansão da oferta de matrículas da rede de escolas médias federais para alcançar 10% das matrículas totais desta etapa da educação básica;
- ii)* reestruturação do modelo pedagógico desta etapa da educação básica, de forma que colabore para a superação do dualismo entre o ensino propedêutico e profissional;
- iii)* plano de expansão das Escolas Militares e Colégios de Aplicação das Universidades Federais; e
- iv)* transformação do ensino médio em ensino integrado, com base no encontro da ciência, da cultura e do trabalho, com e sem a formação profissional. Os Ifets (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) já avançam nesse rumo. E já começam a mudar a situação do ensino público no Nordeste.

INICIATIVA 2: COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO E DO PARADIGMA EDUCACIONAL DAS ESCOLAS MÉDIAS ESTADUAIS

Cooperação entre os três níveis da Federação é imprescindível para a transformação pretendida. Para tanto, se propõe:

- i) organização de carreira nacional de professores;
- ii) programas do MEC de apoio técnico-pedagógico e organização curricular para o ensino médio, incluindo a preparação de materiais de ensino;
- iii) encontros estaduais de escolas públicas de ensino médio (federais, estaduais e municipais) com coordenação das Secretarias Estaduais de Educação e apoio do MEC;
- iv) apoio à criação de Fóruns Estaduais de Ensino Médio;
- v) definição de diretrizes para atendimento específico do ensino médio (Regular e Educação de Jovens e Adultos – EJA/ Urbana e Rural) nos Planos de Ação Articulados (PAR) de cada estado;
- vi) cooperação entre União, estados e municípios para implementação do Sistema Nacional de Educação; e
- vii) qualificação da gestão e dos gestores das escolas, com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados.

SÉTIMA PROPOSTA:

ESTRUTURAR ENSINO A DISTÂNCIA

Esta proposta visa organizar, via internet, sequências pedagógicas de introdução a disciplinas e a capacitações nos ensinos médio e superior, tanto no ensino geral como no ensino técnico. O ensino a distância pode fortalecer, de maneira surpreendente, reformas já em curso.

A iniciativa avança em duas etapas complementares. A primeira consiste na organização de processo de certificação com uso das novas tecnologias, seguida de provas prestadas periodicamente em locais designados. A segunda busca a confluência do ensino ministrado nas escolas com o ensino oferecido a distância, de forma que este amplie os horizontes e o alcance daquele. Ambas são pormenorizadas a seguir.

ETAPA 1: ENSINO A DISTÂNCIA, COM CERTIFICAÇÃO

Aproveitar o potencial revolucionário da internet para educar. É ação construída a partir de quatro elementos. O primeiro é a organização das sequências pedagógicas que aproveitem e ordenem pequena parte do vasto material relevante que já está acessível, embora de maneira desorganizada. Para alcançar tal objetivo, grandes empresas multinacionais de alta tecnologia oferecem-se para trabalhar conosco. O segundo elemento é engajar, por meio de internet, transmissão via satélite e videoconferência, professores capacitados dos grandes centros urbanos para orientar os alunos, sobretudo os situados em lugares remotos, no uso dos materiais disponibilizados na internet. O terceiro elemento é providenciar mecanismo de certificação. A experiência mundial comprova ser ele imprescindível para a consolidação do ensino a distância. O quarto elemento completa os outros três com a atuação de um professor assistente em caráter local. Seria ele recrutado na comunidade para apoiar o aprendizado e estimular a discussão entre os alunos.

Esta iniciativa deve ser estruturada segundo as seguintes diretrizes:

- i*) utilização dos recursos humanos (professores) e tecnológicos (estúdios) das instituições públicas de ensino superior da região, tanto federais quanto estaduais;
- ii*) treinamento presencial e a distância dos professores assistentes que atuarão nas comunidades;

- iii*) criação de espaços físicos adequados ou utilização de infraestrutura já existente;
- iv*) desenvolvimento do projeto em consonância com as demais iniciativas do Governo Federal (telecentros, Programa Banda Larga nas Escolas, Universidade Aberta do Brasil); e
- v*) criação e adaptação de material didático específico para as finalidades de ensino a distância.

ETAPA 2: ORGANIZAR A CONVERGÊNCIA DO ENSINO PRESENCIAL E DO ENSINO A DISTÂNCIA

Nesta etapa, a tarefa é começar a fazer convergir o ensino oferecido a distância e o ensino ministrado dentro das escolas. Cursos realizados em algumas escolas podem ser complementados por cursos dados em outras. Professores e alunos em lugares diferentes podem colaborar em projetos comuns. As sequências de aprendizagem organizadas na internet podem permitir, ao mesmo tempo, a individualização do ensino e o acesso a recursos universais de informação, análise e debate.

Esta etapa será organizada a partir das seguintes ações:

- i*) desenvolvimento de material didático adequado aos novos meios tecnológicos, a ser armazenado em repositórios públicos organizados;
- ii*) adequação dos conteúdos didáticos à realidade da região;
- iii*) capacitação e treinamento de professores para uso dos materiais e tecnologias em sala de aula; e
- iv*) criação de espaços colaborativos e participativos de aprofundamento das competências desenvolvidas pelos estudantes, mediados por profissionais habilitados.

OITAVA PROPOSTA:

TRANSFORMAR A DINÂMICA DA REGIÃO A PARTIR DE INVESTIMENTOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

A oitava iniciativa é providenciar choque de ciência e de tecnologia no Nordeste, ancorado nas universidades. O centro da proposta é organizar, ordenar e incentivar a produção tecnológica da região em busca de adequação às realidades agrícolas e industriais locais. Não basta contar com meios de fomento, como são os fundos setoriais de ciência e tecnologia, de que se beneficia o Nordeste em escala muito menor do que a média nacional. É preciso confiar também em instituição local forte, a servir como catalisadora de uma rede de organizações federais, estaduais e acadêmicas. Caberá a essa instituição identificar, adaptar, desenvolver e transferir tecnologias, sobretudo para as pequenas e médias empresas.

É premissa desta proposta a importância da inovação como requisito do desenvolvimento econômico, capaz de gerar vantagens comparativas, sobretudo quando associada à difusão horizontal de tecnologia e capacitações. Enfatiza-se a necessidade de integração e de cooperação entre os agentes econômicos, as instituições (empresariais, acadêmicas, governamentais e não-governamentais) e os estados para coordenar ações de política que incentivem esse esforço coletivo. Tal cooperação precisa ser implementada de maneira que a região passe a ser receptora de projetos e investimentos em inovação com foco nas bases produtivas e vocações locais. Desdobra-se esta proposta em duas iniciativas:

INICIATIVA 1: CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE CT&I PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A iniciativa procura criar Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento regional, a ser financiado por meio de vinculação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) vindos da destinação de 10% dos fundos de desenvolvimento regional – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Esses recursos seriam complementares aos já destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FNDCT, na ordem de 30% do total alocado. Imprescindível, neste contexto, criação de sistema de governança capaz de reunir recursos das diferentes fontes.

Tal programa deve ter como focos prioritários:

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

Em todas as quatro vertentes, a tarefa mais importante é associar transferência de tecnologias ao domínio das práticas e dos conhecimentos necessários para manejá-las. E, com isso, começar a dar conteúdo prático à ideia de uma travessia direta do pré-Fordismo ao pós-Fordismo industrial.

INICIATIVA 2: FOMENTO À IMPLEMENTAÇÃO DE ENTIDADES ESTADUAIS DE TECNOLOGIA

Para fomentar a implementação de entidades estaduais voltadas para a promoção de tecnologia, propõem-se as seguintes medidas:

- i*) identificação e fortalecimento de entidades já existentes que possam desempenhar as tarefas de identificação, desenvolvimento, adaptação e transferência das tecnologias relevantes para a indústria e agricultura locais;
- ii*) estímulo à criação de entidades dessa natureza, nos estados em que não sejam identificadas entidades já existentes;
- iii*) efetivação regional do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec), para permitir maior integração entre essas entidades regionais e dar consistência e coesão às atividades de pesquisa e desenvolvimento, metrologia, extensionismo, assistência e transferência de tecnologia; e
- iv*) fortalecimento dos CVTs para que se aprofunde o conhecimento do meio e se adotem medidas e estratégias de capacitação profissionais convenientes à região.

NONA PROPOSTA:

FORMAR GESTORES SOCIAIS COMO PROMOTORES DE POLÍTICAS DE RENDA E DE OPORTUNIDADES

O objetivo desta proposta é consolidar os programas de transferência, como o Bolsa Família, que tanta importância têm no Nordeste hoje. A melhor maneira de consolidá-los é desenvolvê-los: dar o próximo passo, rumo a iniciativas que ajudem a capacitar os beneficiários e a integrá-los, em melhores condições, ao mercado de trabalho.

O instrumento administrativo para isso é a construção de um corpo de gestores sociais, formado por analogia ao corpo de agentes comunitários de saúde. Para progredir nesse caminho, é crucial começar por distinguir duas populações-alvo entre os beneficiários dos programas de transferência. Cada um desses dois grupos exige políticas distintas.

A primeira população-alvo é a de trabalhadores que, embora saídos do mesmo meio pobre de outros recipientes dos programas de transferência, foram à luta. Têm dois ou três empregos. São eles os beneficiários mais apropriados de iniciativas de capacitação. Ao se resgatarem por autoajuda, mostraram-se resgatáveis. Poderiam ser chamados “batalhadores”.

A segunda população-alvo é o núcleo duro da pobreza. Lutam contra os efeitos das famílias desestruturadas, conduzidas, em maior parte, por mulheres sozinhas. Estão no desemprego ou no semiemprego. Para eles, é preciso, primeiro, trabalhar para assumir algumas das tarefas que as famílias quebradas não conseguem cumprir. Só depois de atendidos nos constrangimentos avassaladores é que os mais pobres se tornam de fato mais suscetíveis de aproveitar as iniciativas de capacitação. O equívoco mais comum no mundo, em matéria da passagem de uma política de transferência para uma política de capacitações, é direcionar as iniciativas capacitadoras à segunda população-alvo antes de direcioná-las à primeira.

Num caso como no outro, os gestores sociais devem gozar de poderes amplos para requisitar o engajamento de todos os órgãos relevantes do Governo Federal. E para organizar a colaboração com as partes relevantes dos governos estaduais e municipais.

A estratégia será implementada em três etapas:

ETAPA 1: CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRUTURA CURRICULAR UNIVERSITÁRIA PARA A FORMAÇÃO DO GESTOR SOCIAL NO NORDESTE

Essa estrutura envolverá as Universidades Federais do Nordeste, para formação e capacitação do gestor social com base na perspectiva territorial. A obra é formar profissionais nas áreas de Tecnologias Sociais, Empreendedorismo, Gestão Criativa e Desenvolvimento Social. O foco será reunir ensino, pesquisa e extensão a serviço de desenvolvimento na base: nas comunidades pobres da sociedade local.

Uma das práticas inovadoras do curso será a Residência Social, que instaurará nova relação universidade-comunidade e complementará a formação acadêmica do estudante com vivência prática. Os universitários abordariam os líderes comunitários para apoiar a capacitação de gestores que exercerão papel de liderança na transformação das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Contribuirão, assim, para reconfigurar o espaço público com que podem contar os nordestinos.

ETAPA 2: FORMAÇÃO DE REDE DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Os gestores sociais, formados, poderão ser contratados pelos municípios por meio de acordo cooperativo entre Governo Federal, governos estaduais e prefeituras municipais.

Por meio dos gestores sociais, formar-se-á rede de desenvolvimento e mobilização social para mapeamento das oportunidades econômicas (vocações). Essa rede lutará pela inclusão social, considerados os diferentes graus de vulnerabilidade e de exclusão.

Os gestores sociais deverão atuar em parceria com assistentes sociais para aprofundar ações de proteção social. Os assistentes sociais têm grande capilaridade no município. Conhecem os indivíduos e as famílias em situação de vulnerabilidade.

Para o corpo de gestores sociais serão recrutados prioritariamente os indivíduos que já tenham alguma forma de atuação social em suas comunidades, como, por exemplo, líderes comunitários, profissionais de saúde, profissionais de educação e

conselheiros. O vínculo com a comunidade ajuda a abrir caminho para a ação transformadora.

ETAPA 3: ARTICULAÇÃO FEDERATIVA – MODELO DE GESTÃO TRIPARTITE

Os gestores sociais atuarão dentro de municípios carentes. Trabalharão, embora de maneira distinta, tanto com os batalhadores como com o núcleo duro da pobreza.

Os recursos para pagamento desses profissionais serão repassados pelo Governo Federal para municípios que aderirem ao Programa, à semelhança do que ocorre com os agentes de saúde do Programa Saúde da Família.

Os três níveis federativos deverão atuar de forma articulada ao estabelecer prioridades para a atuação dos gestores. Deve-se pensar em mecanismos que vinculem a implantação dos programas sociais em nível local por meio da atuação dos profissionais.

- Atribuições básicas do gestor social:
 - i)* diagnosticar as vocações de potenciais empreendedores locais;
 - ii)* pesquisar, elaborar e implementar estratégias de desenvolvimento de arranjos produtivos, tanto econômicos quanto sociais, em âmbito local;
 - iii)* promover a integração entre a criatividade e a capacidade empreendedora dos trabalhadores batalhadores por meio de levantamentos das ferramentas de fomento disponíveis ou passíveis de disponibilização; e
 - iv)* acompanhar o andamento dos novos empreendimentos gerados a partir do programa, até que se criem condições para que sejam autogeridos.

DÉCIMA PROPOSTA:

INTEGRAÇÃO FÍSICA DO NORDESTE COM ÊNFASE NO ACESSO RODOVIÁRIO PLENO A TODOS OS MUNICÍPIOS

A décima proposta tem por objetivo resgatar do isolamento os muitos municípios nordestinos que continuam ilhados, sem acesso rodoviário pleno. Dados do Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres – AETT/2007 – indicam que 87% das rodovias existentes no Nordeste não são pavimentadas.

A integração de bacias hidrográficas, a construção de ferrovias no sentido norte-sul e leste-oeste, a ampliação dos portos e o esforço para soerguer a aviação regional estão unificando o Nordeste fisicamente pela primeira vez em nossa história. A unificação física representa o palco indispensável de obra institucional transformadora. Não se completará a unificação do Nordeste sem que se efetue a iniciativa que forma o objeto da presente proposta.

Trata-se de assegurar acesso rodoviário pleno a todos os municípios do Nordeste. Sua implementação consiste em viabilizar a pavimentação de estradas ou, onde estas forem inexistentes, a sua construção. O investimento será voltado, principalmente, para obras rodoviárias que liguem esses municípios à malha viária do Nordeste. O projeto está estruturado em etapas, a seguir definidas.

ETAPA 1: IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ISOLADOS E DE SEUS DIFERENTES GRAUS DE ISOLAMENTO

O levantamento deverá identificar as áreas mais críticas e o nível de isolamento de cada município. A avaliação permitirá implementar integração que auxilie o Nordeste a superar a desigualdade regional e fortalecer sua unidade territorial e social. A conexão dos municípios por rodovias aos principais modais promoverá os potenciais de desenvolvimento sustentável e melhorará as condições de vida de grande parte da população nordestina.

ETAPA 2: MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS MODAIS DA REGIÃO

A identificação dos principais modais da região será realizada em cooperação com o Ministério dos Transportes. Essa colaboração permitirá identificar os meios viários mais próximos dos municípios isolados e, com isso, reduzir os investimentos necessários à realização das obras. A opção pela integração aos diferentes modais permite economia com relação à estratégia que tivesse por objetivo único construir rodovias que ligassem os municípios diretamente aos principais eixos econômicos. Além disso, a articulação de diferentes infraestruturas viárias em escalas geográficas distintas potencializa o desenvolvimento sustentável da região como um todo.

ETAPA 3: OBTENÇÃO DE RECURSOS

Para a obtenção dos recursos necessários à execução das obras, a proposta é modificar a destinação dos recursos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Atualmente, a distribuição proporcional aos estados ocorre com base em conjunto de critérios que leva em consideração a extensão da malha viária pavimentada, o consumo de combustíveis e a população do estado.

A idéia central do projeto consiste em rever os critérios de partilha que determinam os percentuais de participação dos estados para que parte dos recursos seja destinada ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes para áreas isoladas. Isso beneficiará os estados com maior carência em infraestrutura de malha viária, entre os quais se incluem os da região Nordeste. Segundo os critérios vigentes, a soma dos percentuais destinados aos estados da região equivale a apenas 25% das destinações da Cide, enquanto o Estado de São Paulo recebe, sozinho, 17%.

A definição das possíveis alterações na destinação da Cide será realizada em momento posterior. Inclui a reserva de parte da Cide para financiar esta iniciativa e rever os critérios de partilha que determinam os percentuais de participação dos estados. Nenhum município do Nordeste continuará solitário.

DÉCIMA PRIMEIRA PROPOSTA:

DAR DESTINO À SUDENE COMO COORDENADORA DAS AÇÕES DOS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO NORDESTE

Falta dar destino à Sudene. Sua tarefa não é construir o Projeto Nordeste. Esta é uma obra coletiva, a ser executada com a participação mais ampla possível dos governos e da sociedade nordestinos. Não se deve consubstanciar em planilha, elaborada por tecnocratas, por mais qualificados que sejam.

A Sudene, contudo, não deve também cair em varejo de iniciativas pontuais e desconectadas. Não deve responder, passivamente, a pleitos que lhe sejam dirigidos por cada estado e cada setor da região.

À Sudene cabe coordenar as iniciativas que haverão de compor o Projeto Nordeste. Ao coordená-las, fará muito mais do que zelar por sua execução. Servirá como instigadora e proponente das revisões constantes do Projeto que a experiência de sua execução indicar serem convenientes. Exercer-se-á a coordenação tanto de maneira horizontal como de modo vertical.

Horizontal é a coordenação praticada dentro do Governo Federal, e dos ministérios, órgãos e bancos públicos a ele vinculados, para assegurar que as iniciativas do Governo Federal no Nordeste se reforcem. Evitar, por exemplo, que se invista num grande canal condutor de água quando faltam os canais secundários. Ou que se invista em habitação popular em determinado município isolado sem resolver o problema do acesso rodoviário.

Vertical é a coordenação a ser exercida dentro da Federação entre as iniciativas de seus três níveis. Não basta assegurar que tais ações sejam compatíveis umas com as outras. É preciso caminhar rumo a um federalismo cooperativo que associe os governos federal, estaduais e municipais em atividades compartilhadas. E que estimule as colaborações – seja ou não por consórcios – entre estados e entre municípios. Muitas das soluções dos problemas nacionais passam por reconstrução do nosso federalismo: a substituição de um federalismo de repartição rígida de competências entre os três níveis da Federação por um federalismo que, por ser cooperativo, pode também ser mais amplamente experimentalista. A participação da sociedade nesse processo, ao colaborar para a formulação e o controle das políticas públicas, ajudará a legitimar e a qualificar esta cooperação federativa.

Para que a Sudene possa cumprir sua missão coordenadora, é crucial que ela esteja sob a condução de dirigentes como os atuais, comprometidos com o ideário que anima este Projeto Nordeste. E que os nordestinos voltem a ver nela o instrumento privilegiado para transformar esse ideário em realidade.

