



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Bagattolli, Carolina; Joaquim da Silva, Almir Cléydison
Policy mix e governança multinível em políticas de desenvolvimento
regional no Nordeste: o caso do setor automotivo em Pernambuco

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional,
vol. 25, núm. 3, 2020, Septiembre-, pp. 1212-1232

Universidade de Santa Cruz do Sul
Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15265>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552067996015>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Policy mix e governança multinível em políticas de desenvolvimento regional no Nordeste: o caso do setor automotivo em Pernambuco

Carolina Bagattoli

Universidade Federal do Paraná – Curitiba –PR – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5103-2868>

Almir Cléydison Joaquim da Silva

Universidade Federal do Paraná – Curitiba –PR – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8538-8195>

Resumo

Ao longo dos últimos anos, as políticas de planejamento e desenvolvimento regional têm procurado, dentre outros aspectos, fomentar e modernizar a estrutura produtiva, os fatores de produção e as atividades econômicas desigualmente distribuídas em diferentes escalas espaciais. Para tanto, políticas de desenvolvimento regional estão presentes nas agendas dos distintos níveis governamentais. A formulação e implementação destas políticas podem resultar em interações de políticas complementares, sobrepostas ou neutras. Isso aponta para a existência de um conjunto de interações complexas que envolvem tanto diferentes atores quanto fatores técnicos, políticos, econômicos e sociais. Nesse sentido, a implantação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) no Nordeste configura-se como um caso emblemático de elevados investimentos e representativo para observar a complexidade de políticas e a interação de atores em múltiplas escalas espaciais. Considerando estes elementos, questiona-se sobre qual a rede de políticas que contribuiu para a implantação do Polo Automotivo da FCA no Nordeste? Para contemplar a questão levantada, apresenta-se uma discussão das racionalidades, domínios, instrumentos e atores que contribuíram para a conformação da montadora de veículos no município de Goiana, região da mata norte do Estado de Pernambuco. A abordagem metodológica parte da perspectiva de avaliação de políticas públicas, combinando as dimensões de *policy mix* e de governança multinível. Os principais achados indicam para: i) aspectos de complementariedade em políticas de incentivo a inovação, infraestrutura e logística nos governos federal e estadual; ii) complementariedade em políticas de qualificação profissional; iii) concentração de políticas de financiamento em nível federal; e iv) sobreposição de políticas fiscais adotadas nos três níveis de governo.

Palavras-chave: Policy mix. Governança multinível. Desenvolvimento regional. Setor automotivo. Nordeste.

Policy mix and multi-level governance in regional development policies in the Northeast: the case of the automotive sector in Pernambuco

Abstract

Over the past few years, regional planning and development policies have sought, among other aspects, to foster and modernize the productive structure, production factors and economic activities unevenly distributed at different spatial scales. To this end, regional development policies are present on the agendas of the different government levels. The formulation and implementation of these policies can result in complementary, overlapping or neutral policy interactions. This points to the existence of a set of complex interactions that involve both different actors and technical, political, economic and social factors. In this sense, the implementation of the Fiat Chrysler Automobiles (FCA) Automotive Pole in the Northeast is an emblematic case of high investments and representative to observe the complexity of policies and the interaction of actors at multiple spatial scales. Considering these elements, it is questioned which network of policies contributed to the implantation of the FCA Automotive Pole in the Northeast? In order to contemplate the question raised, a discussion of the rationalities, domains, instruments and actors that contributed to the formation of the vehicle manufacturer in the municipality of Goiana, a region in the north of the state of Pernambuco, is presented. The methodological approach starts from the perspective of public policy evaluation, combining the dimensions of policy mix and multilevel governance. The main findings indicate for: i) aspects of complementarity in policies to encourage innovation, infrastructure and logistics in the federal and state governments; ii) complementarity in professional qualification policies; iii) concentration of financing policies at the federal level; and iv) overlapping fiscal policies adopted at the three levels of government.

Keywords: Policy mix. Multilevel governance. Regional development. Automotive sector. Northeast.

Combinación de políticas y gobernanza multinivel en las políticas de desarrollo regional en el Noreste: el caso del sector automotriz en Pernambuco

Resumen

En los últimos años, las políticas regionales de planificación y desarrollo han buscado, entre otros aspectos, fomentar y modernizar la estructura productiva, los factores de producción y las actividades económicas distribuidas de manera desigual en diferentes escalas espaciales. Con este fin, las políticas de desarrollo regional están presentes en las agendas de los diferentes niveles de gobierno. La formulación e implementación de estas políticas puede resultar en interacciones políticas complementarias, superpuestas o neutrales. Esto apunta a la existencia de un conjunto de interacciones complejas que involucran tanto a diferentes actores como a factores técnicos, políticos, económicos y sociales. En este sentido, la implementación del polo automotriz Fiat Chrysler Automobiles (FCA) en el noreste es un caso emblemático de altas inversiones y representativo para observar la complejidad de las políticas y la interacción de los actores en múltiples escalas espaciales. Teniendo en cuenta estos elementos, se cuestiona qué red de políticas contribuyó a la implementación del Polo automotriz FCA en el noreste. Para contemplar la pregunta planteada, se presenta una discusión sobre las racionalidades, dominios, instrumentos y actores que contribuyeron a la formación del fabricante de vehículos en el municipio de Goiana, una región en el norte del estado de Pernambuco. El enfoque metodológico comienza desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, combinando las dimensiones de la combinación de políticas y la gobernanza multinivel. Los principales hallazgos indican: i) aspectos de complementariedad en las políticas para fomentar la

inovación, la infraestructura y la logística en los gobiernos federal y estatal; ii) complementariedad en las políticas de calificación profesional; iii) concentración de políticas de financiamiento a nivel federal; y iv) políticas fiscales superpuestas adoptadas en los tres niveles de gobierno.

Palabras clave: Combinación de políticas. Gobernanza multinivel. Desarrollo regional. Sector automotriz. Noreste.

1 Introdução

A partir do início dos anos 2000 observou-se uma significativa articulação para promoção do desenvolvimento regional brasileiro – ligado especialmente a políticas industriais, de infraestrutura e logística. A retomada das discussões e de preocupações, em âmbito federal, sobre as disparidades inter-regionais resultou na inserção desta questão na agenda decisória do Estado, corroborada pela elaboração (em 2003) e institucionalização (em 2007) da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (ALVES; ROCHA NETO, 2014). Com a reconfiguração da orientação de políticas estatais para a problemática regional, o Nordeste brasileiro registrou a concentração de grandes projetos e investimentos em polos industriais vinculados a setores de atividade econômica, como os setores de indústria naval, automotivo e fármaco-químico (SILVA, 2018).

Para tanto, a discussão neste trabalho concentra-se em políticas de fomento ao desenvolvimento regional que resultaram na instalação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) no município de Goiana-PE e, conseqüentemente, na aglomeração de empresas *sistemistas*, nacionais e multinacionais – ou seja, empresas fornecedoras de bens e serviços para expansão da montadora da FCA. Cabe destacar que este polo automotivo foi inaugurado e iniciou seu processo produtivo no Nordeste em 2015. Além de ser a primeira montadora instalada após a fusão das marcas Fiat e Chrysler – oficializada em 2014 –, configura-se como uma das mais modernas do grupo FCA no mundo e sua instalação no Nordeste sinalizou para estratégias de competição global (SILVA, 2018; FCA, 2018).

Não obstante, a concepção de desenvolvimento regional, atrelado a uma perspectiva industrial, envolve um conjunto de políticas que transcendem as agendas de diferentes níveis administrativos. Para efeitos de discussão, níveis administrativos são aqui compreendidos enquanto escalas/dimensões multinível, envolvendo a subdivisão administrativa do país (governos federal, estadual e municipal). Estes níveis administrativos são componentes integrantes do Estado Nacional e possuem interdependência no processo de tomada de decisão de políticas públicas.

Ainda que os instrumentos de política em nível de federal possuam importância significativa, as iniciativas e políticas dos demais níveis também são relevantes em termos do alcance de determinados objetivos estratégicos. Nesse sentido, tanto podem influenciar quanto receber influências dos atores e das políticas públicas formuladas e implementadas em outros níveis administrativos, assim como do ambiente como um todo (VITOLA, 2015).

As políticas públicas formuladas e implementadas nos distintos níveis administrativos compreendem aspectos de natureza complexa e com distintas interações possíveis, a exemplo de políticas complementares, sobrepostas ou

neutras (VITOLA, 2015). A complexidade envolve fatores econômicos, sociais, políticos, técnicos e ambientais. Um sistema econômico, por exemplo, é formado por atores heterogêneos (em termos de características, expectativas e regras comportamentais) que tanto interagem entre si quanto com o ambiente. Cabe também destacar que “os atores estão em constante processo de aprendizagem, gerando sistemas econômicos que se transformam no tempo” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 27).

Sistemas complexos podem ser caracterizados por três elementos centrais: i) a concepção de interação entre as partes, envolvendo escalas e aspectos espaciais e temporais; ii) interações que, em geral, implicam em processos de auto-organização e não demandam controle central; e iii) interações que geram *feedbacks*, podendo resultar em processo de aprendizagem, adaptação e evolução. Ou seja, “as interações têm efeitos no tempo: ações, em um determinado momento, refletem-se sobre as possibilidades e limitações nos momentos seguintes” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 27).

Considerando a existência de um conjunto de interações complexas no processo de formulação e implementação de políticas públicas – que envolvem tanto *policy mix* quanto a interação de atores em diferentes escalas multinível – questiona-se sobre qual a rede de políticas industriais que contribuiu para a implantação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) no Nordeste? Para contemplar a questão levantada, objetiva-se apresentar uma discussão das racionalidades, domínios, instrumentos e atores que influenciaram a rede de políticas industriais para conformação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) na região Nordeste. É importante destacar que o sistema complexo de política industrial aqui considerado, com foco para o setor automobilístico, compreende políticas adotadas em três níveis administrativos, a saber: i) Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Governo Federal; ii) Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto); e iii) Políticas de incentivo fiscal do município de Goiana-PE.

A abordagem metodológica parte da perspectiva de avaliação *policy mix* em diferentes níveis administrativos. Ou seja, de uma discussão para sistemas complexos de política industrial, considerando tanto dimensões de combinação de políticas quanto dimensões de governança em escala multinível. De acordo com Magro e Wilson (2013), a junção de dimensões de *policy mix* e multinível contribuem para o entendimento da complexidade de interações (entre atores e fatores técnicos, políticos, econômicos e sociais, por exemplo) relacionadas à conformação de políticas públicas em um determinado território. Por conseguinte, a ausência de uma visão integrada entre estas duas dimensões pode ocasionar em sobreposição de políticas e em problemas de governança em distintos níveis administrativos. Isso decorre, especialmente, de racionalidades diversas e do uso de instrumentos de política distintos para atuar sobre um mesmo objetivo ou problema. A utilização desta perspectiva de avaliação contribui com elementos para o entendimento da complexidade das interações de políticas – tanto para a análise integrada de políticas industriais direcionadas para a conformação do polo automotivo da FCA no Nordeste quanto para subsidiar tomadores de decisão na percepção de políticas

formuladas e implementadas a partir de um conjunto de interações complexas. Para tanto, são observadas as principais iniciativas e políticas (desembolsos financeiros, isenções fiscais, articulações para qualificação profissional, incentivo à inovação, dentre outras), adotadas pelas três escalas governamentais, que viabilizaram a atração da FCA para a região.

Além dessa introdução, o trabalho encontra-se estruturado em mais quatro seções. A segunda apresenta uma revisão de literatura sobre sistemas complexos, rede de políticas, *policy mix* e governança que contribuem para o entendimento das interações e combinações de políticas em perspectiva multinível. A terceira compreende uma discussão das dimensões multinível e *policy mix*, assim como uma contextualização dos programas e atores referentes ao objeto de estudo. A quarta seção procura identificar e analisar racionalidades, domínios e instrumentos no conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento regional, especificamente para a observação do caso em questão, destacando-se situações de complementaridades e sobreposições nas políticas oriundas de diferentes escalas governamentais. E a quinta seção apresentam as conclusões.

2 Sistemas complexos, *policy network*, *policy mix* e governança: uma revisão teórica

O processo de formulação e implementação de políticas públicas compreende um conjunto de interações complexas e ligado, especialmente, à criação e desenvolvimento de sistemas técnicos. A complexidade de interações envolve tanto atores quanto fatores técnicos, políticos, econômicos e sociais, cujas relações dão forma à rede de políticas associada à capacidade de atores em perseguir, coordenar e defender interesses, bem como projetos políticos conflitantes. Antoniou e Pitsillides (2007, p. 2) consideram a complexidade sistêmica como um campo de estudos que busca compreender como “elements of a system give rise to the collective behaviors of the system, and how the system interacts with its environment”. Isso requer a observação de efeitos indiretos de políticas e a interação de muitos elementos.

No que concerne à rede de políticas (*policy network*), a mesma pode ser compreendida como “sets of formal institutional and informal linkages between governmental and other actors” (RHODES, 2006, p. 426). Além disso, destaca-se que seu foco está para as relações construídas entre os atores institucionais, onde a política resulta das interações de interdependência. Neste contexto, Rhodes (2006) apresenta três maneiras distintas de utilização e análise de rede de políticas na literatura (descritiva, teórica e prescritiva), conforme breve discussão a seguir:

a) Rede como descrição dos governos: compreende a exposição da elaboração de políticas do governo, podendo envolver três formas – a intermediação de interesses, a análise interorganizacional e a governança. Pela intermediação de interesses, a ênfase da rede direciona-se para grupos que estabelecem (ou tentam estabelecer) relações com os governos. Alguns grupos com maior vantagem em recursos de poder conseguem influenciar e colaborar em determinada política – neste caso, os interesses são institucionalizados. As redes políticas de intermediação de interesses podem envolver comunidades políticas e redes temáticas. A primeira reunindo maior nível de consenso, negociação e

relações de troca entre os membros que dispõem de recursos, enquanto que na segunda observa-se uma quantidade maior de participantes, conflitos e ausência de consenso (RHODES, 2006).

Pela análise interorganizacional verifica-se que a ênfase está voltada para as relações interinstitucionais, a exemplo das interações de órgãos do governo, grupos empresariais, sindicatos e outros atores políticos. Já na rede enquanto governança considera-se as interações entre Estado e sociedade, especialmente ao tratar de questões públicas (RHODES, 2006). Ou seja, essa governança em rede pode ser compreendida como “the totality of interactions, in which government, other public bodies, private sector and civil society participate, aiming at solving societal problems or creating societal opportunities” (MEULEMAN, 2008, p. 11). Sendo assim, a complexidade observada no estilo de governança em rede está atrelada, em alguns casos, à imprevisibilidade de processos políticos devido à variedade de atores, de percepções e de estratégias adotadas. Entre os principais atores destacam-se o governo (nacional, regional e local), grupos políticos e sociais, a exemplo de organizações empresariais, grupos de pressão, instituições sociais e privadas (MEULEMAN, 2008).

b) Rede como uma teoria para análise de políticas de governo: duas perspectivas teóricas têm sido utilizadas na tentativa de explicação do comportamento em rede, a dependência de poder e a escolha racional. A primeira considera as relações definidas pela negociação de recursos e pelas regras do jogo. Ou seja, as organizações possuem dependência de recursos e necessitam estabelecer relações de troca para atingir seus objetivos. Mudanças tanto na distribuição de recursos quanto nas negociações implicam em alterações de resultados de uma política em rede (RHODES, 2006; KNOEPFEL, 2007). Enquanto que a segunda, escolha racional, direciona-se para a explicação de um institucionalismo centrado no ator, a partir da combinação de escolhas racionais e do novo institucionalismo. Para tanto, o pressuposto que prevalece é que as estruturas de oportunidades geradas para os diferentes atores partem de instituições que, por sua vez, se constituem como sistemas de regras. Neste caso, as políticas resultam da interação de atores que estão sujeitos à racionalidade limitada e a normas institucionais (RHODES, 2006).

c) Rede como uma prescrição para a reforma da gestão pública: levantam-se questões de como proceder com a coordenação de redes por meio de um conjunto de atores agindo em diferentes níveis de governo. Entre as abordagens de gerenciamento de redes no setor público destacam-se as perspectivas: instrumental (que visa alterar as relações de dependência das interações, de forma que governos exerçam autoridade central), interativa (com foco na negociação e estratégias de persuasão) e institucional (voltado para as regras e estruturas que provocam mudanças incrementais) (RHODES, 2006).

Além da importância de buscar compreender a configuração de estruturas em rede de políticas, chama-se também a atenção para a avaliação de sistemas de *policy mix* em abordagens de governança multinível. Ou seja, para a compreensão da combinação de políticas formuladas e implementadas em diferentes níveis administrativos, que tanto exercem (ou recebem) influência da interação entre si e do ambiente quanto podem gerar políticas que se complementam ou se sobrepõem. A esse respeito, Magro e Wilson (2013) consideram que a avaliação de

policy mix envolve sistemas complexos que interagem, consecutivamente, com outras políticas conformadas em um nível de governo diferente. Por um lado, essa complexidade de interações e influências dificulta o processo de avaliação de políticas de forma isolada em um nível de governo e, por outro lado, enfatiza para a necessidade de articulação e coordenação dos diferentes módulos.

Os primeiros fundamentos e origens do estudo de *policy mix* estiveram associados a trabalhos de política macroeconômica de Robert Mundell, no início da década de 1960. Estes trabalhos buscaram relacionar um conjunto de aspectos de políticas fiscais, monetárias e cambiais. Inicialmente o termo *policy mix* esteve relacionado ao campo de discussão econômica, ampliando-se posteriormente para outras áreas do conhecimento e para a busca da compreensão das interações entre diferentes políticas (PELAEZ *et al.*, 2015; FLANAGAN; UYARRA; LARANJA, 2011). Além disso, destaca-se que “judgements about what constitutes the policy mix at any given level of territorial analysis are further complicated by the multiple administrative levels from which policies with impact in that territory are designed and implemented” (MAGRO; WILSON, 2013, p. 1647).

Para tanto, acrescenta-se que a coexistência de determinadas políticas em um nível de governo pode levar, em alguns casos, a resultados políticos diferentes dos objetivos planejados em políticas individuais (VITOLA, 2015). Isso ocorre em razão do emprego de diferentes racionalidades, instrumentos e domínios de intervenção que compõem as dimensões de *policy mix* (MAGRO; WILSON, 2013). Assim como também indica para a própria dinâmica do processo político, no qual a existência de diversos atores, elementos e políticas levam a mudanças incrementais e adaptações com base na experiência adquirida ao longo do tempo (ANTONIOU; PITSILLIDES, 2007). Esse caráter adaptativo e incremental induz para a configuração de sistemas complexos adaptativos, onde o mesmo “está continuamente se auto-organizando em resposta aos resultados que este gera e às mudanças no seu ambiente” (ALMEIDA, 2015, p. 375).

Com relação aos sistemas adaptativos complexos, suas principais propriedades são: i) interação entre muitas partes (onde elementos de um sistema interagem de forma imprevisível uns com os outros e em seu ambiente); ii) evolução e cooperação (em que elementos de um sistema podem competir, cooperar e evoluir conjuntamente, dependendo das interações construídas); iii) comportamento emergente (que resulta em novas estruturas); iv) adaptabilidade (mecanismo de *feedback* positivo ou negativo); v) auto-organização (a organização do comportamento é descentralizada a partir de suas interações locais); vi) descentralização (alcança níveis de modularidade); vii) robustez (resistência a perturbações); viii) resiliência (adequação a mudanças, utilizando-a em benefício próprio); e ix) não-linearidade (as interações levam a caminhos distintos). Entre estas propriedades, chama-se a atenção para a primeira e para a sexta. A primeira propriedade ressalta que a regularidade de algumas interações imprevisíveis forma padrões que mantêm o sistema em funcionamento e que possibilitam a observação/surgimento de elementos não planejados. Enquanto que na sexta propriedade, a descentralização possibilita maior flexibilidade na coordenação de sistemas e reduz a dependência na tomada de decisão, podendo alcançar arranjos modulares (ANTONIOU; PITSILLIDES, 2007).

A modularidade corresponde a um conjunto de partes e módulos interdependentes de outros módulos. Os sistemas modulares podem ser reorganizados de acordo com a lógica política assumida, podendo gerar figuras diferentes a partir da interface, arquitetura e padrões traçados pelos *policy markers* (LANGLOIS, 2002). Sendo assim, adaptação e flexibilidade são aspectos presentes em sistemas modulares, onde o conjunto formado por arquitetura, interface e padrões envolve, respectivamente: i) a especificação dos módulos que compõem um sistema e suas funções; ii) a descrição e comunicação das interações; e iii) as regras de medição do desempenho de módulos (LANGLOIS, 2002; STURGEON, 2002; MIGUEL; NETTO; MORIOKA, 2009).

Por outro lado, acrescenta-se que modularidade está relacionada a um “very general set of principles for managing complexity. By breaking up a complex system into discrete pieces [...] one can eliminate what would otherwise be an unmanageable spaghetti tangle of systemic interconnections” (LANGLOIS, 2002, p. 19). Contudo, o desafio posto para os arranjos de modularidade está em fazer a coordenação dos diversos módulos, onde neste caso a concepção do todo se configura como além do somatório das partes.

3 Policy mix e governança multinível: dimensões, atores e contextos para avaliação de políticas

Considerando os arranjos complexos de instrumentos de políticas, expressos em interações de diferentes políticas e escalas espaciais, esta seção apresenta uma discussão das dimensões de *policy mix*, governança multinível e aspectos do *mix* de avaliação de políticas, bem como uma contextualização do cenário de combinação de políticas e de atores para o estudo.

Dimensões de policy mix, governança multinível e aspectos do mix de avaliação de políticas

Diferentes lógicas políticas têm sido adotadas para implementação de políticas públicas, as quais possuem impactos variados em um determinado território. No contexto de *policy mix*, a lógica política compreende a mistura das dimensões de racionalidade, domínios e instrumentos políticos tomados por diferentes atores. A avaliação por meio da mistura de políticas busca “generate dynamic policy learning and continual adaptation within such a system” (MAGRO; WILSON, 2013, p. 1648), especialmente por meio de ações incrementais, experimentais e reflexivas.

Por outro lado, acrescenta-se que a combinação de políticas também está interligada com as políticas administrativas adotadas em dimensões multinível, ou seja, envolvendo diferentes níveis administrativos (local, regional, nacional e, em alguns casos, multinacional). Nesta perspectiva, o espaço político se configura como um importante elemento onde políticas interagem e se misturam em diferentes níveis administrativos (FLANAGAN; UYARRA; LARANJA, 2011; VITOLA, 2015).

As relações entre as dimensões de *policy mix* e dimensões multinível auxiliam na compreensão da conformação de políticas em um determinado território e a

ausência desta concepção pode levar a sobreposições de políticas. Ou seja, pode implicar em problemas de governança gerados nos níveis administrativos, especialmente com a coexistência de políticas com racionalidades diversas e instrumentos de política distintos, que atuam sobre um mesmo objetivo ou problema específico dentro de uma lógica política adotada (MAGRO; WILSON, 2013; VITOLA, 2015).

Para auxiliar na compreensão dos elementos de interação de políticas em sistemas complexos, Magro e Wilson (2013) apresentam uma proposta metodológica que combina as dimensões de *policy mix* e governança multinível em um protocolo *mix* de avaliação. O foco desta proposta está para “the universe of policies that have an impact in the region in question, even where they originate from other administrative levels” (MAGRO; WILSON, 2013, p. 1650).

Contrariamente à perspectiva tradicional de avaliação *ex-post*, o protocolo *mix* de avaliação de políticas públicas compreende um processo de aprendizagem política, podendo contribuir para o entendimento e a forma de concepção em que determinada política está sendo implementada. Para tanto, seis passos são propostos para a análise da interação de políticas individuais em um *mix* de avaliação de políticas. Cada etapa possibilita o processo de aprendizagem, no qual a gestão da política tende a tornar-se dinâmica, adaptativa e flexível para o tomador de decisão (MAGRO; WILSON, 2013). O quadro 1 sintetiza os principais aspectos relacionados a essa perspectiva de avaliação de políticas.

Quadro 1 – Passos do protocolo *mix* de avaliação

Passos	Aspectos
1	Desenhar o sistema de política e estabelecer seus limites em termos de fundamentos, domínios e instrumentos (dimensão <i>policy mix</i>) e escalas administrativas (dimensão multinível)
2	Selecionar uma lógica (ou fundamentação) política
3	Analisar a mistura de domínios e instrumentos a diferentes níveis administrativos que se enquadram na lógica selecionada, procurando sobreposições e complementaridades
4	Identificar práticas atuais de avaliação e em que medida levam em conta as interações entre os instrumentos de política
5	Projetar e realizar uma avaliação integrada (incluindo interações políticas) de instrumentos de política seguindo a mesma lógica
6*	Integrar a avaliação lógica em uma avaliação holística: <i>mix</i> de avaliação

Fonte: Adaptado de Magro e Wilson (2013).

Nota: *O passo 6 corresponde a repetição dos passos 3, 4 e 5 para outras lógicas políticas.

No primeiro passo do protocolo, busca-se caracterizar a região em análise a partir de seu sistema de política. A delimitação e simplificação da complexidade da política dar-se por meio da dimensão de *policy mix* (racionalidades, domínios e instrumentos) e da dimensão de governança multinível. O segundo passo consiste na escolha de uma lógica política para aprofundar a análise do sistema político delimitado no passo anterior. Para tanto, em cada lógica política é possível a identificação dos domínios, fundamentos e instrumentos utilizados em diferentes níveis administrativos para cada política. Além disso, cada instrumento pode ser

relacionado com os beneficiários diretos da política, os atores. No terceiro passo, procura-se identificar as sobreposições e complementaridade das políticas a partir de uma análise inicial da mistura dos domínios e instrumentos em diferentes níveis administrativos, considerando-se também os atores alvo da lógica política (MAGRO; WILSON, 2013).

No quarto passo, busca-se identificar a existência de outras práticas atuais de avaliação sobre a mesma questão e cenário político projetado no terceiro passo, funcionando como uma espécie de “meta-análise” para a integração com os resultados de outros estudos paralelos. Para tanto, é fundamental o levantamento de algumas questões sobre: o método empregado, o que é avaliado, as lacunas e se as avaliações consideram as interações entre as dimensões *policy mix* e de governança multinível para a lógica política selecionada. O quinto passo, por sua vez, consiste em projetar e por em prática uma avaliação integrada das interações e dos instrumentos conforme a lógica política escolhida. O quadro traçado nesta etapa visa influenciar o processo de avaliação por meio de um panorama das interações de domínios políticos e níveis administrativos, considerando a mistura de outras políticas e instrumentos dentro de uma mesma lógica política (MAGRO; WILSON, 2013).

Por fim, o sexto passo propõe a repetição dos passos 3, 4 e 5 para outras lógicas políticas a serem selecionadas no passo 2. Com isso, esta última etapa objetiva realizar uma avaliação de todo o sistema da política em questão, a partir de uma potencial análise da interação entre diferentes lógicas políticas. Embora surjam limitações quanto aos instrumentos utilizados em mais de uma lógica, Magro e Wilson (2013) enfatizam que esse passo pode fornecer um quadro mais completo de todas as interações de um sistema complexo de políticas. Contudo, vale ressaltar que cada passo do protocolo *mix* de avaliação de política resulta em uma “saída de aprendizagem” diferente. Estas saídas tanto contribuem para a compreensão da implementação de determinada política quanto auxiliam os tomadores de decisão a adaptarem o processo em curso.

Contextualização do cenário: mix de políticas e de atores

Grandes investimentos industriais têm sido direcionados para a região Nordeste do país, especialmente a partir do início dos anos 2000, os quais envolvem um conjunto de políticas industriais que transcorrem nas agendas políticas de diferentes níveis de governo. O estímulo ao desenvolvimento regional, a partir de iniciativas industriais, suscitou uma recente aglomeração de empresas nacionais e multinacionais em alguns setores estratégicos na região. Dentre outros aspectos, esse influxo de investimentos para o Nordeste decorreu tanto de uma conjuntura nacional favorável à impulsão econômica (principalmente entre 2004 e 2008) quanto pela expansão da demanda agregada (com maior disponibilidade de crédito, política de valorização do salário mínimo e ampliação de transferências federais) (FECOMÉRCIO-PE; SEBRAE-PE, 2015).

As políticas industriais de subsídios, isenções fiscais, incentivo à inovação e tecnologia, assim como para infraestrutura, logística e qualificação profissional têm provocado transformações na dinâmica da economia da região Nordeste. No Estado do Pernambuco, novas atividades econômicas têm-se configurado, como

petróleo e gás, construção naval, automobilística, petroquímica, assim como a redefinição de segmentos tradicionais, como metal mecânica, produtos alimentares, bebidas, têxtil e material elétrico. Na região da mata norte pernambucana, estudo realizado pela Fecomércio-PE e Sebrae-PE (2015) indicaram para investimentos recentes¹ e previstos em torno de 18,8 bilhões de reais no período de 2003 a 2016 – intensificados a partir de 2008 –, com destaque para os polos fármaco-químico, vidreiro, automotivo e aos projetos imobiliários, de infraestrutura e logística. Desse montante, 37,4% corresponde a investimentos no segmento industrial automotivo.

No município de Goiana-PE as transformações na dinâmica da economia local são ainda mais evidentes. De uma economia tradicionalmente vinculada às atividades sucroalcooleira, o município e seu entorno adaptam-se continuamente para uma nova dinâmica econômica de base industrial. O conjunto de empresas nacionais e multinacionais recentemente instaladas em Goiana-PE corresponde a uma reconfiguração locacional de grandes polos industriais no país. Destaque para os polos automotivo, fármaco-químico e vidreiro que são liderados, respectivamente, pela mais moderna montadora multinacional de veículos do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA), pela primeira Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRÁS) e pela Vivix Vidros Planos (antiga Companhia Brasileira de Vidros Planos – CBVP) (FECOMÉRCIO-PE; SEBRAE-PE, 2015; HEMOBRÁS, 2018; FCA, 2018). São investimentos setoriais que envolvem negociações e políticas oriundas dos três níveis de governo (Federal, Estado de Pernambuco e município de Goiana-PE) e grupos de interesse vinculados a segmentos empresariais. Cabe ressaltar também que a instalação desses empreendimentos atrai para a região uma quantidade expressiva de empresas fornecedoras de matérias-primas e serviços para expansão da produção dos referidos polos industriais.

Como exemplo da forte aglomeração industrial, pode-se mencionar o caso do polo automotivo da FCA em Goiana-PE – inaugurada em abril de 2015 –, que abrange a montadora de veículos do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA) e mais 16 empresas *sistemistas* (fornecedores na indústria automotiva), e que juntas compreendem investimentos de 7,1 bilhões de reais. A expectativa é que ao atingir a capacidade máxima, a produção seja de 250 mil veículos por ano com padrão mundial e com geração de cerca de 8 mil oportunidades de empregos de forma direta e outros milhares de forma indireta (FECOMÉRCIO-PE; SEBRAE-PE, 2015; FCA, 2018).

A complexidade na implementação de políticas industriais está atrelada a um conjunto de ações adotadas em uma perspectiva multinível. Políticas oriundas do nível de governo Estadual, por exemplo, são influenciadas por programas e políticas de outros níveis administrativos que, conseqüentemente, provocam impactos diversos no alcance dos objetivos e nos beneficiários direto da política. Neste contexto, a metodologia do protocolo *mix* de avaliação de políticas públicas, apresentado na seção anterior, ganha ênfase para o estudo em questão por

¹ Investimentos privados e públicos para estímulo da atividade industrial na região da Mata Norte pernambucana. Os investimentos públicos correspondem a isenções, subsídios, financiamentos e políticas específicas de qualificação profissional, por exemplo, conforme detalhado mais a frente.

considerar dimensões de combinação de políticas em diferentes escalas administrativas.

Para contextualizar o sistema de políticas industriais que viabilizou a implementação da montadora da FCA no Nordeste, consideramos as seguintes políticas adotadas nos três níveis de governo: a) Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Governo Federal; b) Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto); e c) Políticas de incentivo local do município de Goiana-PE, conforme segue:

Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional:

O Inovar-Auto, criado em 2012, corresponde ao regime automotivo brasileiro. Este programa foi estruturado para criar condições e garantir o “aumento de competitividade no setor automotivo, produzir veículos mais econômicos e seguros, investir na cadeia de fornecedores, em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores” (MDIC, 2018, p. 1).

Com vigência de 2013 a 2017, o Inovar-Auto possibilitou a concessão de alguns subsídios financeiros, a exemplo da isenção de 30% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em contrapartida, estabeleceu algumas exigências às empresas do setor, como por exemplo: i) utilização mínima de 65% de peças e serviços nacionais; ii) realização de seis etapas fabris da produção de veículos no Brasil (com elevação gradativa nos anos posteriores); e iii) investimentos em pesquisa, desenvolvimento, inovação, engenharia e eficiência energética (MDIC, 2018). Essa última exigência impulsionou a criação de um Centro de Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia Automotiva da Fiat Chrysler Automobiles em Recife-PE, contando com parceria e incentivo tanto do Governo Federal quanto do Governo do Estado do Pernambuco. As regras do Inovar-Auto, portanto, foram fatores determinantes para o desenvolvimento e a condução de projetos da indústria automotiva, tanto para as empresas que já produziam veículos no país quanto para novos projetos de investimento na cadeia automotiva.

Vale ressaltar que as ações do programa Inovar-Auto foram orientadas pelo Plano Brasil Maior, que contemplou dimensões setoriais e sistêmicas de estímulo ao comércio externo, incentivo ao investimento, incentivo à inovação, formação e qualificação profissional, produção sustentável, competitividade de pequenos negócios, ações especiais em desenvolvimento regional, bem-estar do consumidor e condições de relações de trabalho. Em conjunto, essas ações formam a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal² (BNDES, 2012; MATTOS, 2013).

Além disso, destacam-se os investimentos em infraestrutura e logística para a região, a exemplo de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e

² A partir do início dos anos 2000, outras duas políticas industriais antecederam o Plano Brasil Maior (2011-2014), a saber: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2003 a 2007; e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDT), de 2008 a 2010 (BNDES, 2012; MATTOS, 2013).

os financiamentos para implantação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Os principais financiamentos foram concedidos via instrumentos que formam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a saber: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). Pelas concessões financeiras do FDNE, gerenciado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), foram disponibilizados quase 2 bilhões de reais para implantação de uma unidade de produção de motores e de automóveis, entre 2013 e 2017 (SUDENE, 2017). No caso dos desembolsos do FNE – administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) –, o setor de atividade de fabricação de automóveis e camionetas no Pernambuco registrou, entre 2010 e 2016, um montante de 1,2 bilhão de reais, em apoio à instalação do polo automotivo da FCA (BNB, 2017). Somam-se a isso as operações contratadas e desembolsos financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos de 3,1 bilhões de reais, entre 2012 e 2016, para construção da fábrica de automóveis da FCA, parque de fornecedores, campo de provas, desenvolvimento de novos veículos, assim como para projetos sociais desenvolvidos pelo grupo da FCA em Goiana-PE (BNDES, 2017).

Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto):

A partir de políticas fiscais, o Prodeauto foi estruturado para estimular o setor automotivo com investimentos e atração de empresas para o Estado. Para tanto, contempla tanto empresas montadoras de veículos quanto empresas sistêmicas do setor automotivo. Entre os incentivos fiscais destacam-se: diferimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para importação de insumos, máquinas e equipamentos para indústria de veículos; crédito presumido de 95% do saldo devedor do ICMS referente a cada período fiscal; isenção de ICMS de saída de peças e componentes destinados à indústria de veículos interna, por parte das indústrias fornecedoras (PERNAMBUCO, 2008; AD GOIANA, 2020).

Além do conjunto de políticas fiscais previstas no Prodeauto, cabe mencionar as ações adotadas pelo Estado para fornecimento de infraestrutura e logística para a instalação das empresas que formam o polo automotivo da FCA. Como exemplo disso, tem-se a construção e melhoria de rodovias, doação de terrenos para a instalação de empresas, assim como preparação das áreas destinadas para a construção civil das fábricas, por meio de terraplenagem (FECOMÉRCIO-PE; SEBRAE-PE, 2015; AD GOIANA, 2020).

Políticas de incentivo local do município de Goiana-PE³:

As principais iniciativas observadas, ao nível municipal, para atração do polo automotivo da FCA compreenderam políticas fiscais e de qualificação profissional. Entre as políticas fiscais estão a isenção de Imposto Sobre Serviços (ISS), redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), redução e até isenção no

³ Algumas das políticas mencionadas estão presentes na Lei Municipal nº 1.973, de 16 de dezembro de 2005; Lei Municipal nº 2.139, de 20 de setembro de 2010; e Lei Municipal nº 2.170, de 29 de setembro de 2011.

pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), assim como isenção em taxas de registro, licenças e alvará para instalação de novos empreendimentos (AD GOIANA, 2020).

Por sua vez, as políticas de qualificação estiveram presentes nas três escalas governamentais e envolveu os níveis de educação profissional, técnico e superior a partir de parcerias com o Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e universidades da região⁴. Essa articulação objetivou atender a demanda de profissionais qualificados por parte da montadora de veículos da FCA e do grupo de empresas *sistemistas*, tendo em vista que a região não apresentava tradição de profissionais ligados à automação industrial, engenharia automotiva, eficiência energética e robótica. Por outro lado, também se configurou como uma estratégia para possibilitar a geração de empregos em nível local.

Cabe destacar que muitos dos estímulos fiscais, isenções (municipais, estadual e federal) e outros tipos de recursos de políticas adotadas em nível municipal para a montadora da FCA não são – ao menos facilmente – mensuráveis.

4 Identificação e caracterização da lógica política para estímulo ao desenvolvimento regional via iniciativas industrial

Nesta seção, busca-se relacionar a caracterização do sistema de política aos passos propostos pela perspectiva de avaliação de *policy mix*. Após a delimitação dos domínios e principais instrumentos envolvidos nas distintas escalas administrativas, descrito na seção anterior, a lógica política adotada para análise neste estudo corresponde ao estímulo ao desenvolvimento regional com iniciativas industriais. A complexidade nas políticas industriais para a região Nordeste é evidenciada pela coexistência de políticas em uma perspectiva multinível, com influências e impactos no processo de conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE.

Pela observação da combinação dos domínios e racionalidades políticas adotadas nas distintas escalas administrativas, evidencia-se um panorama geral de complementaridades e sobreposições nas políticas, conforme sistematizado no quadro 2. A coexistência de políticas fiscais e de estímulo à indústria nas três esferas governamentais coloca um desafio para as diversas partes ou módulos que compõem estas políticas (LANGLOIS, 2002; MAGRO; WILSON, 2013), vinculadas especialmente à coordenação e governança das interações do sistema de políticas industriais. Ou seja, por apresentarem-se de forma interdependente, os três níveis administrativos adotaram políticas que tanto se complementam, a exemplo das políticas de qualificação (onde cada nível de governo direcionou esforços para um tipo específico de qualificação – formação profissional, técnica ou superior), quanto para políticas que se sobrepõem, a exemplo das políticas fiscais (onde isenções fiscais e subsídios financeiros foram concedidos, nas três esferas administrativas, para os mesmos objetivos e empresas).

⁴ Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), Universidade Federal Rural do Pernambuco (UFRPE), Universidade Estadual do Pernambuco (UPE), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Instituto Federal do Pernambuco (IFPE).

Quadro 2 – Matriz de racionalidades e domínios de políticas adotadas por nível governamental

Racionalidade política	Domínio de política				
	Políticas de financiamento	Políticas de incentivo fiscal	Políticas de infraestrutura e logística	Políticas de incentivo a inovação	Políticas de qualificação
Atração de empresas nacionais e multinacionais vinculadas ao setor automotivo	Federal	Federal Estadual Municipal	Federal Estadual		
Incentivo a pesquisa, desenvolvimento e inovação	Federal			Federal Estadual	
Geração de oportunidades de empregos na região	Federal	Federal Estadual Municipal			Federal Estadual Municipal
Criação de condições de logísticas e melhoria da infraestrutura da região	Federal		Federal Estadual		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pelo quadro 3, verifica-se a interação e combinação de domínios e instrumentos destinados aos atores, a partir da lógica política de estímulo ao desenvolvimento regional. Cinco domínios políticos (ou de políticas públicas) são identificados: i) políticas de financiamento; ii) políticas de incentivo fiscal; iii) políticas de infraestrutura e logística; iv) políticas de incentivo à inovação; e v) políticas de qualificação. Cada um destes domínios reúne instrumentos que são utilizados em uma perspectiva multinível.

Os domínios das políticas industriais, fundamentados nas distintas esferas administrativas, também podem ser observados em uma perspectiva de modularidade. Os módulos (aqui remetendo ao conjunto de políticas adotadas em um nível administrativo) foram articulados e reorganizados de forma a interagir com outros módulos. Neste caso, o quadro 3 também fornece uma visão do sistema complexo de políticas industriais, em que o olhar para o todo torna-se diferente do somatório de suas partes (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015). Contudo, o desafio posto para os sistemas modulares está em promover a governança e a coordenação dos diversos módulos para o alcance de um determinado objetivo político.

Quadro 3 – Policy mix para a lógica política de estímulo ao desenvolvimento regional

Fundamentação	Domínio	Instrumentos	Atores (beneficiários diretos da política)
Estimular o desenvolvimento regional com iniciativas industriais	Políticas de financiamento	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). - Financiamentos do BNDES	- Empreendimentos produtivos industriais ⁽¹⁾
	Políticas de incentivo fiscal	- Isenções e subsídios	- Empresas do setor automotivo
	Políticas de infraestrutura e logística	- Terraplenagem para construção de empresas. - Construção e melhoria de rodovias para escoamento da produção do polo automotivo da FCA	- Empresas do setor automotivo. - Indivíduos em geral
	Políticas de incentivo a inovação	- Criação de Centro de Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia Automotiva	- Fiat Chrysler Automobiles (FCA)
	Políticas de qualificação	- Cursos do Pronatec, Senai, Senac e universidades da região ⁽²⁾	- Empresas do setor automotivo. - Indivíduos em geral

Fonte: Elaborado pelos autores.

Notas 1: Empreendimentos destinados para implantação, ampliação, modernização ou diversificação produtiva.

Nota 2: Cursos nas áreas de: construção civil, automação industrial, engenharia automotiva, eficiência energética e robótica.

O argumento da existência de arranjos complexos de instituições e de instrumentos de políticas em escalas multinível é corroborado ao observar as racionalidades, domínios, instrumentos e atores que foram à rede de políticas industriais com influência na conformação do Polo Automotivo da FCA na região Nordeste. Esse conjunto de relações pode alterar a direção do processo de formulação e implementação de políticas públicas, assim como os resultados. Portanto, a observação dos efeitos e a interação de elementos de distintos domínios de políticas (financiamento, incentivo fiscal, infraestrutura e logística, incentivo à inovação e qualificação), adotados por diferentes níveis de governo, são fundamentais para compreender a configuração de estruturas em rede de políticas, a influência entre si e com o ambiente, bem como situações de sobreposição e complementação de políticas.

É importante destacar a carência de estudos sobre combinação de políticas e de governança em vários níveis, especialmente direcionados para uma avaliação integrada de políticas (ou *policy mix*) adotadas pelos diferentes níveis administrativos (VITOLA, 2015). Isso também é observado quando se trata das políticas de desenvolvimento regional e de instrumentos de estímulo à atividade industrial para o Nordeste. Mattos e Martignoni (2012), por exemplo, apresentam uma discussão histórica da desigualdade regional brasileira e das políticas de desenvolvimento para o Nordeste. O estudo faz uma análise de dados e informações que induzem a uma nova convergência do desenvolvimento econômico do Nordeste, com um gradual acréscimo das atividades industriais, de infra-estrutura e estruturação do mercado de trabalho, que tem impulsionado o crescimento econômico da região, através da ampliação de alguns setores da economia.

Não obstante, um olhar para arranjos de modularidade, conforme destacado por Langlois (2002), nos permite compreender que a observação do todo se configura como além do somatório das partes. E neste caso, o protocolo *mix* de avaliação de políticas fornece importantes elementos de aprendizagem. Os quais, podem contribuir tanto para uma avaliação integrada das recentes políticas industriais direcionadas para o setor automotivo no Nordeste quanto para auxiliar os tomadores de decisão na compreensão da implementação de sistemas complexos.

Por fim, algumas questões que podem se desdobrar para além dos objetivos deste estudo e que merecem aprofundamentos em investigações posteriores, são: a) como promover a coordenação e governança de políticas públicas interdependentes, formuladas nos diferentes níveis administrativos?; b) a existência de sobreposições em políticas públicas gera ineficiência no alcance dos objetivos de uma política?; e c) a superação de sobreposições de políticas públicas requer maior comunicação entre as partes ou módulos (nos diferentes níveis administrativos)?

5 Considerações finais

Este trabalho buscou apresentar uma discussão das racionalidades, domínios, instrumentos e atores que formaram a rede de políticas de desenvolvimento regional para implantação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) na região Nordeste do país. Para tanto, a discussão reconheceu a complexidade na formulação e implementação de políticas públicas, onde os três níveis administrativos (federal, estadual e municipal) podem atuar sobre um mesmo objetivo ou problema. Nesse sentido, a abordagem metodológica utilizada partiu do protocolo *mix* de avaliação de políticas públicas, o qual considera dimensões de *policy mix* e de governança em escala multinível para compreender a complexidade de interações de políticas.

Ao considerar dimensões de combinação de políticas e de governança em escala multinível (Governo Federal, Estado de Pernambuco e do município de Goiana-PE), o levantamento e a discussão de políticas públicas em sistemas complexos apresentam importantes elementos e possibilidades de aprendizagem envolvidas em cada aspecto de avaliação integrada de políticas.

A análise da *policy mix* em uma perspectiva de governança multinível, a partir da lógica política de estímulo ao desenvolvimento regional com iniciativas industriais, indicou para a coexistência de políticas que influenciaram, direta ou indiretamente, na configuração do polo automotivo no município de Goiana-PE. Sendo assim, uma análise individual de um programa específico em um único nível de governo teria dificuldades para captar as influências de políticas fundamentadas em outros níveis governamentais, a existência de sobreposições e complementaridades nos instrumentos de política e, consequentemente, a complexidade de suas interações.

O foco central neste trabalho esteve na construção da rede de políticas, com destaque para a identificação de sobreposições e complementaridades nas políticas adotadas pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. O levantamento das políticas fiscais indicou a presença de sobreposição em políticas adotadas nos três níveis administrativos, onde muitos dos instrumentos

empregados foram destinados para o mesmo objetivo. Os principais instrumentos utilizados foram isenções fiscais e subsídios financeiros direcionados para atração de empresas, nacionais e multinacionais, que formam o Polo Automotivo da FCA na região Nordeste. Já as políticas de qualificação indicaram para um aspecto de complementaridade, visando tanto atender a demanda de profissionais pelas empresas quanto estimular a geração de oportunidades de empregos na região. Para tanto, verificou-se uma articulação conjunta, onde cada nível de governo direcionou esforços para um tipo específico de qualificação (formação profissional, técnico ou de nível superior). As políticas de incentivo a inovação e as políticas de infraestrutura e logística foram conduzidas por ações dos governos Federal e Estadual, enquanto que as políticas de financiamento concentraram-se em instrumentos e fundos públicos nos níveis federal e regional. Em termos de implicações diretas, o conjunto de políticas adotadas pelos diferentes níveis governamentais foram fundamentais para viabilizar a implementação do Polo Automotivo da FCA, mesmo com algumas fragilidades de governança observadas.

Por fim, cabe ressaltar que a coexistência de políticas de desenvolvimento, nos três níveis administrativos, traz a tona um desafio para as diversas partes ou módulos que compõem o sistema complexo de políticas públicas considerado no estudo em questão. Esse desafio está vinculado, principalmente, a práticas de promoção para a coordenação e a governança das interações do sistema de políticas industriais, como meio para superar sobreposições de políticas e traçar estratégias de ação intergovernamental para atuar sobre objetivos comuns.

REFERÊNCIAS

AD GOIANA. Agência Municipal de Desenvolvimento de Goiana-PE. **Incentivos: incentivos**. Goiana: AD Goiana, 2020. Disponível em: <http://adgoiana.pe.gov.br/?page_id=89>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ALMEIDA, A. Superando o caos: Legislativos como sistemas complexos adaptativos. In: FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (ed.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 375-401.

ALVES, A.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ANTONIOU, P.; PITSILLIDES, A. **Understanding complex systems: a communication networks perspective**. Technical Report TR-07-01 Department of Computer Science Univeristy of Cyprus, February 2007.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. FNE: **Desembolsos de operações de crédito por unidade federativa e desembolsos ocorridos de 2010 a 2016 em Pernambuco**. Fortaleza: BNB, 2017 (informações solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC).

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Operações não automáticas de financiamento contratadas com o Sistema BNDES e desembolsos para o setor automotivo no Estado de Pernambuco. **BNDES.gov**, 2017. Disponível em:

<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownload>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2011**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

FCA. Fiat Chrysler Automobiles. **Planta: o polo automotivo**. Goiana: FCA, 2018.

Disponível em: <https://www.fcagroup.com/plants/pt-BR/Pernambuco/the_plant/Pages/default.aspx>.

Acesso em: 19 jan. 2018.

FECOMÉRCIO PE; SEBRAE PE. Perfil socioeconômico do território. In: FECOMÉRCIO PE; SEBRAE PE. **Perspectivas de desenvolvimento e oportunidades do setor terciário para o polo de desenvolvimento de Goiana**. Recife: Fecomércio PE, 2015. p. 1-70.

FLANAGAN, K.; UYARRA, E.; LARANJA, M. The 'policy mix' for innovation: rethinking innovation policy in a multi-level, multi-actor context. **Research Policy**, v. 40, n. 5, p. 702-713, 2011.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. Abordagens de sistemas complexos para políticas públicas. In: FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (ed.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 21-41.

HEMOBRÁS. Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia. **A empresa**.

Disponível em:

<<http://www.hemobras.gov.br/Section.aspx?TopFolderPath=\\Root\\Contents\\Website\\Nos%20somos%20a%20Hemobras&SelectedSubFolderId=741>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

KNOEPFEL, P. et al. Policy resources. In: KNOEPFEL, Peter et al. **Public Policy Analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007. p. 63-89.

LANGLOIS, R. Modularity in technology and organization. **Journal of Economic Behaviour & Organization**, 2002, vol. 49, p. 19-37.

MAGRO, E.; WILSON, J. Complex innovation policy systems: towards an evaluation mix. **Research Policy**, 42, 2013, p. 1647-1656.

MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior**. Brasília, Nota técnica da Câmara dos Deputados, 2013.

MATTOS, F. A. M.; MARTIGNONI, E. M. Novas tendências do desenvolvimento econômico do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 221-250, 2012.

MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Inovar-Auto**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/innovar-auto>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

MEULEMAN, L. Theoretical framework. In: **Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets**. The Hague: Physica-Verlag, 2008, p. 9-86.

MIGUEL, P. A. C.; NETTO, O. C.; MORIOKA, S. Uma investigação sobre a adoção da modularidade no projeto de novos produtos e na produção em uma montadora automotiva. **Produto & Produção**, v. 10, n. 3, p. 07-18, 2009.

PELAEZ, V. M. et al. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. **Rev. Bras. Inov.**, Campinas (SP), 14, n. esp., p. 153-178, julho 2015.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Institui o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco** – Poder Executivo. Recife, PE, 29 jun. 2008. Disponível em: <[http://200.238.105.211/cadernos/2008/20080630/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20080630\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2008/20080630/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20080630).pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

RHODES, R.A.W. Policy network analysis. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. (Eds.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford U.P., 2006, p.425-447.

SILVA, A. C. J. da. **Fomento ao desenvolvimento regional em um país de industrialização tardia**: o polo automotivo da FCA no Nordeste brasileiro. 2018. 179 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

STURGEON, T. Modular production networks: a new American model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, 2002, vol. 11, n. 3, p. 451-496.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste**: histórico de liberações para a Fiat Chrysler Automóveis Brasil LTDA –2013 a 2017. Recife: SUDENE, 2017 (informações solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC).

VÍTOLA, A. Innovation policy mix in a multi-level context: The case of the Baltic Sea Region countries. **Science and Public Policy**, v. 42, n. 3, p. 401-414, 2015.

Carolina Bagattolli. Doutora em Política Científica e Tecnológica. Professora adjunta do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. E-mail: carolina.bagattolli@gmail.com.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9814780599005355>

Almir Cléydison Joaquim da Silva. Economista, mestre e doutorando em Políticas Públicas, área de concentração em Estado, Economia e Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. E-mail: almirjoaquim@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5713579041353069>

Submetido em: 31/05/2020

Aprovado em: 24/08/2020

Como citar: BAGATTOLLI, Carolina; SILVA, Almir Cléydison Joaquim da. Policy mix e governança multinível em políticas de desenvolvimento regional no Nordeste: o caso do setor automotivo em Pernambuco. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1212-1232, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15265>.

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Almir Cléydison Joaquim da Silva, Carolina Bagattolli.
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Almir Cléydison Joaquim da Silva.
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Almir Cléydison Joaquim da Silva, Carolina Bagattolli.
- d. Fotos: não se aplica.
- e. Elaboração e redação do texto: Almir Cléydison Joaquim da Silva, Carolina Bagattolli.
- f. Seleção das referências bibliográficas: Almir Cléydison Joaquim da Silva, Carolina Bagattolli.

Fontes de financiamento: o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).