

A PNDR E A NOVA FRONTEIRA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Vitarque Lucas Paes Coelho¹

1 INTRODUÇÃO

A proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) apresentada em 2003, sob a coordenação da professora Tânia Bacelar, recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão do governo federal. O debate sobre a territorialidade das políticas públicas só veio a crescer nos anos seguintes, disseminando-se também entre os demais entes federativos.

Entretanto, o avanço retórico e normativo da questão regional não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas (Coelho, 2014). Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos das secretarias de governo – inclusive nas esferas subnacionais –, as instituições com mandato especificamente regional, como o Ministério da Integração Nacional (MI) e suas entidades vinculadas, não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras.

A PNDR foi apresentada à sociedade brasileira em 2003 e somente em fevereiro de 2007 foi formalmente instituída, por meio do Decreto nº 6.047/2007. É sintomático que uma “política nacional” tenha sido formalizada por um mero decreto presidencial, sem uma discussão mais aprofundada no Congresso Nacional, o que seria ensejado por meio de um projeto de lei.

As Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam), e, posteriormente, do Centro-Oeste (Sudeco), recriadas durante o governo Lula, continuaram desprovidas de instrumentos efetivos de ação, quer se trate tanto de recursos humanos e materiais quanto da legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento. Em outras palavras, estas superintendências foram “esvaziadas” de seu papel histórico de planejamento do desenvolvimento regional. Além disso, até hoje o Congresso Nacional não chegou a um consenso sobre a viabilidade da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), potencial *funding* da PNDR, cuja gestão seria subordinada ao MI.

1. Gestor público federal, lotado na Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional (MI).
E-mail: <vitarque.coelho@integracao.gov.br>.

Sob esse difícil cenário, o artigo discute o desempenho recente da PNDR e a evolução da atuação da política regional com a iniciativa das Rotas de Integração Nacional.

2 A PNDR E SEUS INSTRUMENTOS

Em termos financeiros, os *fundos constitucionais* (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE; e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FNO) constituem o principal instrumento de política regional, bem como crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial à micro e pequena empresa (MPE) e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, sob taxas de juros subsidiadas e sujeitas a bônus de adimplência. Conforme dados do MI, a previsão é que os fundos operem cerca de R\$ 30 bilhões em 2017 (Brasil, 2017a).

Os fundos constitucionais começaram sua operação em 1989, bem antes da publicação da PNDR.² O MI buscou ampliar a aderência da operação dos fundos à PNDR, mas com resultados limitados (Coelho, 2014). Neste sentido, logrou-se aprovar, junto aos conselhos deliberativos dos fundos, resolução que orienta a utilização da tipologia territorial da PNDR como referência para a definição dos limites de financiamento, favorecendo as áreas prioritárias da política.

Sem embargo, a operação dos fundos constitucionais seguiu desassociada da PNDR. Ironicamente, registrou-se aumento relativo das aplicações dos fundos constitucionais nas microrregiões de “alta renda”, mesmo após a publicação do Decreto nº 6.047/2007, que institucionaliza a PNDR. Na região Nordeste, houve ainda leve retração das aplicações dos fundos nas microrregiões de baixa renda. É bom lembrar que as empresas localizadas em regiões de alta renda poderiam captar recursos de outras fontes, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), liberando espaço para aplicações dos fundos constitucionais em regiões de baixa renda.

Os *fundos de desenvolvimento regional* foram regulamentados em 2002 – Medida Provisória (MP) nº 2.156 (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE) e MP nº 2.157 (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA) –, mas só iniciaram suas operações em 2006. Teoricamente estes instrumentos também deveriam compor o arsenal de instrumentos da PNDR, porém sua conexão com a política é ainda mais rarefeita que a dos fundos constitucionais.

Os fundos de desenvolvimento regional proveem financiamento subsidiado para investimentos em infraestrutura e empreendimentos de grande porte nas áreas de atuação das superintendências (Brasil, 2012). Os fundos de desenvolvimento regional foram convertidos em fundos financeiros com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Desde então, não podem ser contingenciados e podem acumular em seu patrimônio os recursos eventualmente não gastos em cada exercício. Sua operação é baseada na subscrição de debêntures conversíveis em ações, emitidas pelas empresas beneficiárias. Para 2017, estes fundos têm uma carteira avaliada em cerca de R\$ 4 bilhões (Brasil, 2017b).

2. A Lei Complementar nº 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei nº 7.827/1989) e insere dispositivo que instrui o MI a “estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*” (Brasil, 2007, grifos nossos).

Os *incentivos fiscais federais* são outro poderoso instrumento de política regional cuja governabilidade escapa à PNDR. Os incentivos relativos à isenção e ao reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), criados pela MP nº 2.199-14/2001, correspondem a dois terços dos pedidos totais de incentivos e a mais de 90% do volume de gastos tributários. O direito aos incentivos sobre o Imposto de Renda (IR) deve ser reconhecido pela Receita Federal, a partir de laudo emitido pelas superintendências de desenvolvimento regional. Entre 2003 e 2010, os incentivos fiscais federais operaram cerca de R\$ 27 bilhões (Brasil, 2012).

Os Decretos nºs 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definiram os setores prioritários para incentivos fiscais, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Registrou-se um favorecimento à indústria e ao turismo, além das atividades agroindustriais. Com a edição da PNDR em 2003, ou mesmo após a institucionalização da política em 2007, nada foi mudado na gestão dos incentivos, que segue à margem da PNDR. A Portaria MI nº 2091-A/2007, que aprova a consolidação do regulamento dos incentivos fiscais para as regiões da Amazônia e do Nordeste, nem chega a mencionar a PNDR.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PNDR

Como se vê, não é desprezível a disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil. Porém, como já foi assinalado, esses instrumentos – fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – foram criados antes da edição da PNDR e sua aderência à política foi praticamente nula. Em outras palavras, são instrumentos de política regional desassociados de uma política de desenvolvimento regional, e muito mais ainda de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas.

O MI publica anualmente portarias com diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento. Efetivamente, essas portarias têm determinado que as programações destes fundos concedam “tratamento diferenciado e favorecido aos espaços reconhecidos como prioritários pela PNDR”. Sem embargo, nenhuma meta quantitativa é apresentada e tampouco se qualifica o que seria esse tratamento diferenciado e favorecido. Daí a baixa influência normativa da PNDR sobre os fundos regionais.

Lembramos relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da PNDR (Brasil, 2009). O TCU realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional.

Entre as conclusões do TCU, destacam-se: *i)* falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; *ii)* ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR; *iii)* falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR. O TCU emitiu o Acórdão nº 2.919/2009, com uma série de recomendações, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido até agora.

Alguns estudos (Almeida, Silva e Resende, 2006; Menezes, 2009) concluem que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resulta na ampliação das

desigualdades intrarregionais no interior das macrorregiões beneficiadas. Com efeito, a demanda qualificada por crédito e por incentivos fiscais tende a ser mais acentuada nas sub-regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos – sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores. É a lógica da causação circular cumulativa (Myrdal, 1968) em operação nos espaços periféricos do país sob o patrocínio dos instrumentos de política regional que supostamente deveriam atuar na contramão desse processo.

Lembramos ainda que os fundos discutidos representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e sujeitos a bônus de adimplência; este crédito está essencialmente voltado ao empreendedor privado. Entendemos, entretanto, que uma PNDR envolve um conjunto de questões que transcendem a perspectiva do *entrepreneur*.

Do ponto de vista *microeconômico*, seriam necessárias ações estruturantes e complementares, essenciais ao desenvolvimento regional: provisão de infraestrutura, sobretudo de pequeno e médio portes, conservação ambiental, formação profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Em regiões de baixa renda, tais iniciativas podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas, e, por isso, deveriam ser financiadas por aportes não reembolsáveis. Esta foi a grande motivação para a criação do FNDR, pensado como o principal instrumento de intervenção da PNDR.

Com efeito, persistem os *deficit* na escala de infraestrutura mais propensa a adensar os fluxos intrarregionais essenciais para compensar a baixa especialização e aumentar o potencial de integração inter-regional. Exemplos de infraestrutura integradora seriam estradas vicinais, vias de conexão microrregional e mesorregional, portos de baixo calado, aeroportos regionais, usinas elétricas de pequeno e médio portes (hidro e biomassa), além de redes de transmissão de pequeno e médio portes.

Do ponto de vista *macroeconômico*, seria necessária a soberania na política econômica, permitindo a manutenção de baixas taxas de juros, de uma taxa de câmbio favorável à produção nacional e uma política fiscal comprometida com o crescimento. Sobretudo, seria necessário um projeto nacional que orientasse a estratégia e as ações de uma PNDR. Sem essa orientação, os instrumentos financeiros da política regional seguiram “a reboque” das demandas setoriais, mormente em setores intensivos em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico, vinculados à exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

Em tempo, é de suma importância salientar que as grandes “regiões-problema” do país, seja a Amazônica Legal, seja o Nordeste Semiárido, exigem *necessariamente* ações inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento. Trata-se de territórios ambientalmente sensíveis que não podem ser trabalhados com base na exploração intensiva de *commodities* de base agropecuária ou mineral. No caso do semiárido, essa percepção já havia sido apontada desde o relatório do GTDN (Sudene, 1959), coordenado por Celso Furtado.

Nessas regiões, importa desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental e otimização de insumos, sobretudo recursos naturais como água e solo, o que demanda substanciais investimentos em ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D). Essa estratégia permite a agregação de valor das produções regionais e o adensamento de suas cadeias produtivas, gerando mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados, com maior capacidade de absorção de progresso técnico.

4 UMA NOVA FRONTEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

O Brasil precisa viabilizar sistemas regionais de inovação, de modo a desconcentrar a produção de conhecimento e tecnologias e fomentar atividades inovadoras nas periferias nacionais. Assim, o recente esforço desenvolvido para fortalecer a rede nacional de ensino superior e ensino médio profissionalizante, por meio da expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) e das universidades federais pode constituir uma estratégia promissora para o desenvolvimento regional brasileiro.

De acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), entre 2003 e 2010, foram criadas quatorze novas universidades federais e mais de cem novos *campi*, com a oferta de mais de 600 mil novas vagas. Já a rede federal de ensino técnico vivenciou a maior expansão de sua história: foram instaladas 214 escolas técnicas, diante do estoque de 140 unidades, em uma distribuição que privilegiou a ampliação da capilaridade geográfica nacional, como se vê no cartograma (figura 1) seguinte.

FIGURA 1

Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica



Fonte: MEC.

É também válido destacar a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que possui cerca de cinquenta unidades descentralizadas e vinte escritórios regionais em todo o país. A empresa tem um forte histórico de apoio ao agronegócio brasileiro, mas ainda atua de forma incipiente no suporte à agricultura de base familiar. A provisão de soluções tecnológicas pela Embrapa e outros órgãos de pesquisa é estratégica para a criação

de sistemas regionais de inovação. Os desdobramentos de uma aliança estratégica entre a Embrapa e a rede federal de ensino tecnológico não são triviais.

A introdução do progresso técnico na agricultura familiar e nos regimes extrativistas tradicionais permitiria explorar o magnífico potencial de nossa biodiversidade, seja no desenvolvimento de sistemas de produção de alimentos e energia solar na região semiárida, seja no desenvolvimento de medicamentos fitoterápicos e exploração do potencial produtivo da região amazônica. Vale dizer que a produção de alimentos e medicamentos fitoterápicos conta com mercados institucionais relevantes, graças às compras governamentais do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sob uma perspectiva hirschmaniana, tem-se aqui a possibilidade de desenvolver *forward e backwards linkages* nas economias regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para os múltiplos sistemas de produção possíveis. Esse adensamento da produção enseja o desenvolvimento de economias de aglomeração e o florescimento de novas centralidades urbanas, provedoras de serviços especializados, na lógica policêntrica defendida por Diniz (Brasil, 2008).

Não é desprezível o impulso à industrialização derivado da introdução do progresso técnico nas periferias nacionais, mediante o incentivo ao beneficiamento das produções primárias regionais.³ À diferença da ação pulverizada das iniciativas localistas ou dos enclaves exportadores, cujos impactos sobre a vida das populações locais têm sido desprezíveis – ou mesmo nocivos –, essa estratégia comporta possibilidades promissoras para o desenvolvimento regional brasileiro. Um novo *motor de crescimento econômico* baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

No entanto, dado o isolamento relativo de certas regiões, sobretudo na Amazônia Legal, é necessário investir em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, saúde e educação em áreas de baixa densidade populacional e difícil acesso. Permanece o imperativo do projeto nacional que planeje e coordene as diversas ações necessárias ao desenvolvimento regional, seja no campo da educação básica, seja da saúde pública, do provimento de tecnologias, infraestrutura e crédito.

Desde logo, essas intervenções integradas, essenciais à mobilização de processos de desenvolvimento regional, ultrapassam as competências do MI. Elas poderiam ser mobilizadas a partir de acordos de cooperação horizontais – no âmbito do governo federal – e verticais – junto aos entes federados –, de modo a desenvolver adensamentos da atividade produtiva nos espaços priorizados pela PNDR. Contudo, como demonstra Coêlho (2014), há uma paralisia crônica na coordenação vertical e horizontal das políticas públicas, que domina o Estado brasileiro.

Conforme Rocha Neto (2012), negociações interministeriais que se iniciam com dispositivos legais e compromissos assumidos evoluem para uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade compromete a coordenação das políticas públicas intersetoriais, tais como a política regional.

3. Um exemplo interessante é extraído da indústria internacional do café. Apesar de não ser uma produtora primária da rubiácea, a Alemanha é líder mundial em exportação de café industrializado, beneficiando parte da produção brasileira que é exportada para aquele país (Revista Cafeicultura, 2010). Assim, a rentabilidade do negócio alemão do café (beneficiado) é cerca de 70% superior à produção brasileira (primária), sem mencionar o envolvimento e a geração de emprego e renda nas estruturas terciárias de serviços, comercialização e logística mobilizadas pela indústria do café.

É necessária uma PNDR para integrar e coordenar os diversos esforços de desenvolvimento promovidos no Brasil, bem como para conter a tendência desagregadora das “ilhas de prosperidade” desconectadas do tecido produtivo nacional. A história da formação do Estado nacional brasileiro é também a história da formação do seu mercado interno. A reedição do “arquipélago” primário-exportador pode efetivamente levar à “fragmentação da nação”, como sugere Pacheco (1996).

Apesar das melhorias recentes, as desigualdades regionais brasileiras permanecem agudas sob os mais diversos vieses, como aqueles relacionados ao acesso a serviços públicos, às alternativas de inclusão produtiva e/ou aos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde. Ainda é requerida a intervenção pública para enfrentar essas profundas desigualdades, para produzir condições materiais minimamente dignas para todos os cidadãos brasileiros, e, por fim, para apresentar alternativas de desenvolvimento às regiões segregadas dos fluxos de investimento.

O atual apelo político da questão regional não passa somente pela convergência de renda, mas também pela provisão de oportunidades mais equitativas para o desenvolvimento humano em todo o território nacional. A questão envolve a construção da autonomia de pessoas que venceram a fome e a extrema pobreza, e que agora precisam construir o espaço para o desenvolvimento de sua criatividade e de suas potencialidades.

A construção da equidade de oportunidades para a civilização brasileira também representa a valorização de sua diversidade. Trata-se de um país cuja diversidade física, ambiental, cultural ou humana destaca-se em todo o planeta. O potencial de aproveitamento produtivo dessa diversidade é virtualmente incalculável, e este deve ser o nosso grande projeto nacional de desenvolvimento.

5 A PNDR E AS ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

Em 2013 uma nova versão da PNDR foi editada, com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo MI. A nova PNDR, ou PNDR II, parte do entendimento de que a proposta original da política não logrou alcançar *status* de política de Estado. Registre-se a necessidade de construir o consenso político e federativo que o encaminhamento da questão regional exige (Alves e Rocha Neto, 2014).

A PNDR II possui quatro objetivos principais: *i*) convergência de renda inter-regional; *ii*) competitividade regional e geração de emprego e renda; *iii*) agregação de valor e diversificação econômica; e *iv*) construção de uma rede de cidades policêntrica. A proposta reafirma a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), fundado em colegiados estabelecidos nos três níveis da federação e na viabilização de um FNDR para o custeio de ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais. A revisão do arcabouço legal da PNDR está em elaboração pela equipe técnica do MI.

As novidades apresentadas à PNDR envolvem uma melhor elaboração da proposta de desenvolvimento socioeconômico e uma maior aproximação com as universidades e centros de pesquisa, como a Embrapa. A reformulação da PNDR foi chefiada pelo economista Sérgio Castro, doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador associado à Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Redesist/UFRJ).

Em sua gestão, estruturou-se o programa de Rotas de Integração Nacional, articulando redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs)⁴ em setores estratégicos, inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento regional. Hoje, as Rotas de Integração são a estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do MI, conforme Portaria MI nº 164/2014, e foram incorporadas ao Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 como iniciativa do Programa 2029 (Desenvolvimento Regional e Territorial).

As Rotas de Integração Nacional são redes de APLs setorialmente e territorialmente interligados que promovem a inovação, a diferenciação, a competitividade e a lucratividade dos empreendimentos associados, mediante o aproveitamento das sinergias coletivas e a ação convergente das agências de fomento, contribuindo para o desenvolvimento regional.

O trabalho das Rotas envolve a estruturação de cadeias produtivas estratégicas para a integração econômica das regiões menos favorecidas do país aos mercados nacionais e internacionais de produção, consumo e investimento. As Rotas apresentam, simultaneamente, uma dimensão territorial e setorial em sua concepção. O *recorte territorial* define o espaço a ser trabalhado, de acordo com a tipologia territorial da PNDR (figura 2), enquanto o *recorte setorial* obedece aos critérios descritos no quadro 1 (Brasil, 2014).

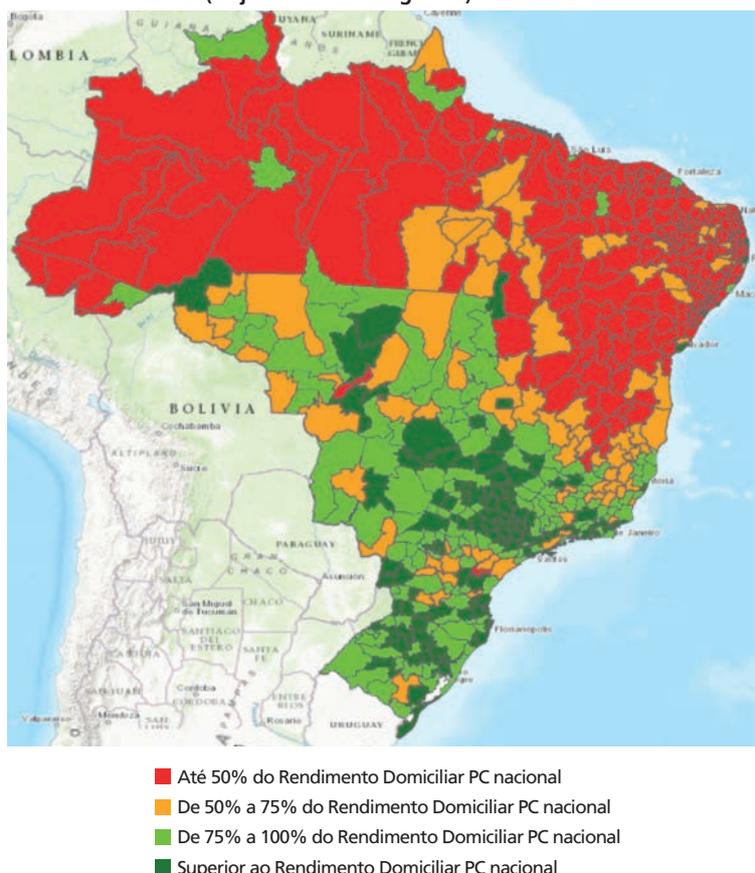
QUADRO 1
Critérios de recorte setorial das Rotas de Integração

Potencial de inclusão produtiva	A atividade deve ser de fácil entrada, importando em baixos custos iniciais de investimento e reduzido valor de custeio operacional.
Afinidade com a identidade regional	Foco em atividades alinhadas com a cultura regional, explorando seu potencial de diferenciação como vantagem competitiva.
Sustentabilidade ambiental	A atividade selecionada deve apresentar baixo impacto ambiental e deverá contribuir para a preservação e/ou recuperação do seu bioma.
Organização social presente	Prioridade para setores organizados em regime de cooperativas ou associações.
Potencial de crescimento do setor	A atividade deve apresentar forte potencial de crescimento, seja em função do aproveitamento do mercado interno, seja pela exploração de um mercado exportador relevante.
Atividade intensiva em emprego	O setor deve apresentar forte coeficiente de emprego direto e de geração de postos de trabalho nos setores de beneficiamento e serviços.
Potencial de aprofundamento tecnológico	O setor deve ter alto potencial de inovação, com novos produtos e negócios derivados da atividade primariamente selecionada.
Representatividade regional	O segmento deve ter forte representatividade física e econômica regional. Serão priorizadas atividades desenvolvidas em mais de uma UF.
Potencial de encadeamento produtivo	As ações devem contribuir para o encadeamento produtivo entre fornecedores, prestadores de serviços, produtores, processadores e consumidores, fortalecendo a malha produtiva, a logística regional e a rede de cidades dos territórios.
Setor amparado por outras iniciativas	Prioridade de convergência de ações e aproveitamento da experiência e recursos de outros projetos de desenvolvimento.

Elaboração: SDR-MI.

4. Conforme definição da Redesist, APLs são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, que apresentam vínculos, mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas, que podem ser de produtoras de bens e serviços finais, até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros.

FIGURA 2
 Tipologia territorial PNDR II (Objetivo 1: Convergência)¹



Fonte: SDR-MI.

Nota: ¹ A proposta da nova PNDR possui quatro objetivos principais: *i*) convergência de renda inter-regional; *ii*) competitividade regional e geração de emprego e renda; *iii*) agregação de valor e diversificação econômica; e *iv*) construção de uma rede de cidades policêntrica. O arcabouço legal da PNDR está sendo revisado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI) para atualizar o Decreto nº 6.047/2007.

A estratégia das Rotas prevê a aproximação com atores relevantes para identificar e equacionar gargalos ou aproveitar as oportunidades e desenvolver o potencial da cadeia produtiva nos territórios selecionados. São prospectados os espaços em que a produção está mais adensada (polos), o que permite a participação de um maior número de produtores, organizados em associações e cooperativas, de modo a obter resultados em escala mais expressiva, seja na propriedade individual, seja em unidades coletivas de beneficiamento e comercialização (agroindústrias familiares ou empresariais).

Sob a lógica das Rotas, iniciativas de fomento contextualizadas (P&D, qualificação profissional, financiamento, compras governamentais etc.) têm desdobramentos para várias Unidades da Federação (UFs), adquirindo uma abrangência regional ou mesmo nacional. Ao pensar na cadeia produtiva da ovinocaprinocultura (ver informe da Rota do Cordeiro no apêndice deste artigo), linhas de crédito específicas, ações de apoio à sanidade do rebanho ou facilitação de normas de abate podem favorecer simultaneamente todos os criadores do país.

É incentivada a criação de redes de cooperação entre órgãos federais, estados e municípios e também entre produtores e empresários, atores diretamente responsáveis e interessados pelo sucesso dos projetos. Na perspectiva do empreendedor, a estruturação de redes de APLs enseja a troca de experiências organizativas, permitindo o compartilhamento de mercados, tecnologias e sistemas de gestão, além do acesso a uma rede inter-regional de fornecedores de serviços, equipamentos e matérias-primas.

Nas Rotas, merece especial atenção a construção de parcerias para a montagem de um sistema eficaz de governança. A coordenação de ações permite que cada agência pública ou privada especialize-se em sua área de atuação, seja na gestão do financiamento, seja da capacitação ou infraestrutura. Contudo, o enfoque setorial permite a identificação das necessidades concretas da cadeia produtiva trabalhada no território específico.

Na perspectiva da cadeia produtiva, o apoio institucional ao setor motivou a criação de entidades representativas, tal como a Frente Parlamentar Mista de Apoio à Ovinocaprinocultura (Frente Ovino), criada em 2015 e que conta com cerca de duzentos deputados federais e 23 senadores interessados em promover os interesses da atividade no Congresso Nacional.

O compartilhamento de responsabilidades entre os diversos órgãos públicos e privados em torno de uma agenda de trabalho negociada com a participação dos territórios contribuiu para a eficiência e a eficácia dos planos e projetos, além de dificultar a fragmentação e o sobreposição das diversas intervenções. Essa lógica de ação facilita a responsabilização das entidades, por meio da transparência na gestão dos projetos.

Em 2015, o MI contratou a Redesist para realizar estudo nacional que indicou cadeias produtivas estratégicas para a formação de Rotas de Integração em todo o país, a partir do contexto socioprodutivo e ambiental de cada macrorregião.

As opções apresentadas pela Redesist foram discutidas e consolidadas junto aos Estados e órgãos de fomento, a partir de oficinas macrorregionais de planejamento, em parceria com as superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), o BNDES (Sudeste) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) (Sul).

QUADRO 2

Setores para Rotas de Integração Nacional – Redesist (2015)

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Açaí e frutos da Amazônia	Mel e produtos das abelhas	Leite e laticínios	Fruticultura	Leite e laticínios
Piscicultura e aquicultura	Ovinocaprinocultura	Piscicultura	Cultura e turismo	Confeções
Biodiversidade da floresta	Cultura e turismo	Madeira e móveis	Moda	Tecnologia da informação

Elaboração: SDR-MI.

A partir dos estudos da Redesist e da negociação federativa mencionada, o MI tem investido esforços na estruturação da: *i*) Rota do Cordeiro (ovino-caprinocultura, nacional); *ii*) Rota do Mel (apicultura e meliponicultura, nacional); *iii*) Rota do Açaí e Frutos da Amazônia (região Norte); *iv*) Rota do Leite (leite bovino e derivados, regiões Sul e Centro-Oeste); além de ações-piloto da: *v*) Rota do Peixe (piscicultura e aquicultura), nas regiões Norte e Nordeste.

A sinalização setorial e territorial do programa Rotas tem facilitado o diálogo com os bancos de desenvolvimento. Hoje estão sendo discutidas linhas de financiamento temáticas a partir dos setores priorizados pelas Rotas.

A proposta das Rotas de Integração Nacional na nova PNDR identifica atividades sustentáveis e inclusivas em todo o território nacional. Entende-se que a atividade econômica, em grande medida, define o modelo de ocupação do espaço e também as suas consequências. Assim, está em questão o próprio padrão de desenvolvimento econômico regional adotado no país.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1206).
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.
- BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MPOG, 2008. v. IV.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO**. Brasília: TCU, 2009.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – Exercício 2011**. Brasília: MI, 2012.
- _____. _____. Portaria nº 162, de 24 de abril de 2014. Estabelece as Rotas de Integração Nacional como a estratégia de Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e institui o Comitê Gestor das Rotas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. n. 79, s. 1, p. 30.
- _____. _____. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Bases para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Rota do Cordeiro. Brasília: MI, 2017a. Disponível: <<https://goo.gl/tk3Wfd>>. Acesso em: 4 out. 2017.
- _____. _____. Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – Informativo**. Brasília: MI, 2017b.
- COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003/2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- MENEZES, A. R. A. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1928.
- PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora Unicamp, 1996.
- REVISTA CAFEICULTURA: enquanto o Brasil produz a Alemanha fatura. **Revista Cafeicultura**, 8 fev. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/1vNHZu>>. Acesso em: 24 set. 2017..
- ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. Tese (Doutorado) – Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.
- SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: GTDN/Sudene, 1959.

APÊNDICE

INFORME: BASES PARA O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA ROTA DO CORDEIRO

1 INTRODUÇÃO

No primeiro trimestre de 2017, o Ministério da Integração Nacional (MI) realizou esforço de alcance nacional para mobilização e planejamento da cadeia produtiva da ovinocaprinoicultura por meio da *Rota do Cordeiro*.

A Rota do Cordeiro é uma ação associada ao Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, por meio da iniciativa Rotas de Integração Nacional, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial (2029), sob a responsabilidade deste MI.

O trabalho foi realizado em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Associação Brasileira de Criadores de Ovinos (Arco), além de diversos parceiros de atuação nacional e local.

É um consenso nacional o imperativo de promover atividades estratégicas para a interiorização do desenvolvimento econômico, conforme preconizado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para tanto, é necessário desenvolver redes de serviços públicos e privados voltados para o desenvolvimento regional e a inclusão produtiva com foco em setores estratégicos, em acordo com a estratégia das Rotas da Integração Nacional, iniciativa já apresentada no presente boletim.

O artigo sintetiza as contribuições trazidas pelas lideranças e parceiros institucionais da cadeia produtiva da ovinocaprinoicultura em oficinas realizadas em treze polos (APLs) e alinhadas a partir de uma conferência nacional realizada em Brasília em janeiro de 2017. O trabalho integral pode ser consultado no *site* do MI.

2 A ROTA DO CORDEIRO

A estruturação da cadeia produtiva da ovinocaprinoicultura é estratégica para o desenvolvimento regional, haja vista o grande número de pessoas ocupadas no setor, especialmente pequenos produtores rurais em regiões de baixa renda.

Estudos desenvolvidos pela Embrapa indicam as precárias condições tecnológicas, os baixos índices de produtividade e a falta de informações de mercado confiáveis na ovinocaprinoicultura. A baixa adoção de tecnologia, aliada à escassa organização dos produtores, tem perpetuado a ovinocultura e a caprinocultura como atividades de subsistência, desperdiçando seu potencial econômico, cuja contribuição é fundamental para a economia de diversos países.

É forte a incidência do abate e do processamento informal ou clandestino. Apenas uma pequena parcela do consumo – cerca de 3% – passa pelos frigoríficos legalmente instituídos. O beneficiamento industrial certificado da carne ovina multiplica seu valor comercial e seus canais de comercialização, inclusive exportação. Hoje o Brasil é importador líquido de carne ovina.

O desenvolvimento do setor é comprometido graças à dificuldade de se estabelecer uma ligação mais forte entre produção, processamento e mercado. Malgrado os expressivos rebanhos de ovinos e caprinos existentes, a maioria dos frigoríficos certificados opera com capacidade ociosa, por falta de animais para abate.

É necessária uma ação convergente e coordenada ao longo da cadeia produtiva da ovinocaprinocultura, de modo a romper esse círculo vicioso. Ações pontuais e fragmentadas não têm conseguido romper a lógica perversa que perpetua a desorganização desta cadeia produtiva. São necessárias ações desde a capacitação e a organização dos produtores, até a provisão de condições materiais – insumos e serviços – para uma oferta padronizada e regular, além do estabelecimento de conexões entre a produção, o abate, o processamento e o consumidor final.

A necessidade da construção de governança para a ovinocaprinocultura brasileira motivou a formulação da Rota do Cordeiro, a partir de um Acordo de Cooperação entre o MI e a Embrapa Caprinos e Ovinos iniciado em 2012. Com o tempo, o projeto obteve apoio da Associação Brasileira de Criadores de Ovinos (Arco), da Associação Brasileira de Criadores de Caprinos (ABCC), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e da Frente Parlamentar Mista de Apoio à Ovinocaprinocultura (Frente Ovino), além de diversos parceiros organizados em torno da Câmara Setorial de Ovinos e Caprinos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

O objetivo geral da Rota do Cordeiro é promover o desenvolvimento territorial e regional por meio da estruturação dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) associados à ovinocaprinocultura. As ações partem do entendimento e da negociação das lideranças (partes interessadas) em relação à problemática do setor (local e nacional), levando à construção de um plano de ações coletivas: carteiras de projetos com base em oficinas de planejamento.

Na lógica da verticalização e agregação de valor, é incentivada a formação de sistemas agroindustriais integrados nos polos, em que associações e cooperativas de agricultores familiares são incentivadas a contratualizar o fornecimento a empresas locais (frigoríficos, abatedouros, curtumes), além de desenvolver iniciativas próprias de beneficiamento de base familiar (laticínios, embutidos, artesanato em couro) de alto valor comercial e cultural.

A Embrapa recomenda a lógica dos Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial) nos polos em que há produção tradicional, consumo frequente, além de produtos diferenciados, que podem ser reconhecidos e valorizados como tais. O Sial estimula o processo de resgate do valor dos produtos, da cultura e do saber fazer dos produtores locais. O estímulo às pequenas indústrias familiares, ao turismo rural, à gastronomia local e às manifestações culturais permite se estabelecer a diferenciação entre regiões.

A Rota do Cordeiro identificou treze polos prioritários (APLs) para o desenvolvimento de ações de fomento à ovinocultura e caprinocultura. A seleção dos polos prioritários baseou-se nos seguintes critérios:

- representatividade da produção no contexto estadual/nacional – privilegiou-se os APLs com maior densidade produtiva. Os polos selecionados representam cerca de dois terços da produção nacional;
- iniciativas públicas e privadas em andamento – foco em iniciativas em andamento, a fim de otimizar recursos já empregados e garantir sua sustentabilidade e crescimento;
- perfil de renda do território – privilegiaram-se territórios com renda *per capita* abaixo da média nacional, em consonância com a PNDR e os objetivos nacionais de inclusão produtiva e combate à pobreza.

MAPA A.1

Polos da Rota do Cordeiro



Elaboração: SDR-MI.

3 OFICINAS DE PLANEJAMENTO DA ROTA DO CORDEIRO

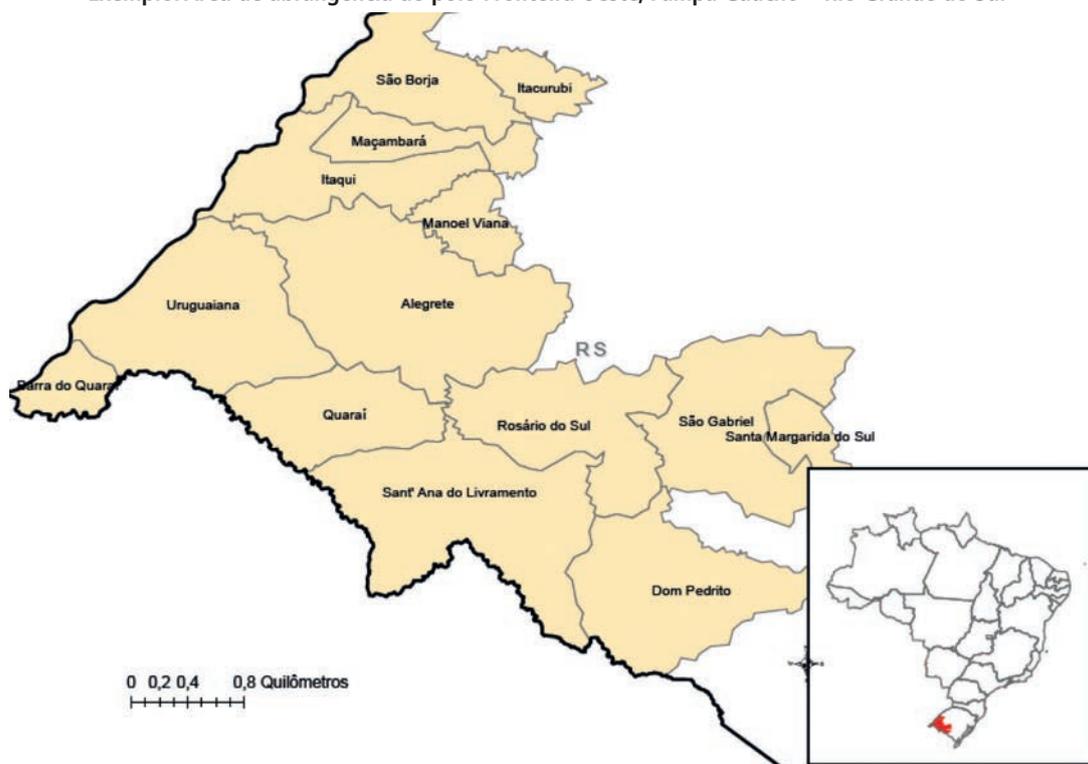
Foram realizadas doze oficinas de planejamento em 2017, antecedidas de uma oficina-piloto no polo Sertão de Inhamuns (Ceará) em 2015, e da I Conferência Nacional da Rota do Cordeiro, realizada em Brasília, em janeiro de 2017.

A conferência buscou o alinhamento federativo para a realização das oficinas, além de dar conhecimento das ações a serem realizadas em cada polo. As lideranças locais relataram os trabalhos que estão sendo desenvolvidos nos territórios para organizar a cadeia produtiva e melhorar a rentabilidade dos produtores. Listaram também as dificuldades enfrentadas pelas associações e cooperativas. As oficinas de planejamento compreenderam as atividades a seguir descritas.

3.1 Definição da área de abrangência do polo

MAPA A.2

Exemplo: Área de abrangência do polo Fronteira Oeste, Pampa Gaúcho – Rio Grande do Sul



Elaboração: SDR-MI.

3.2 Formulação da visão de futuro – trajetória de desenvolvimento

Ser referência na produção sustentável de ovinos e caprinos com tecnologias apropriadas para obtenção de produtos especiais (exemplo: polo Vale do Mucuri, Minas Gerais).

3.3 Construção da matriz SWOT

Diagnóstico estratégico: forças, oportunidades, fraquezas e ameaças da cadeia produtiva no território.

QUADRO A.1

Exemplo: Polo Integrado Paraíba-Pernambuco

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none">• tradição e experiência;• presença de instituições de pesquisa, ensino e extensão, sistema "S", instituições de apoio e fomento à cadeia;• boa e ativa organização, representação/associação;• qualidade do rebanho;• existência de laticínios;• grande quantidade de produtores na atividade;• representação do polo na Câmara Técnica de Caprinos e Ovinos do Mapa.	<ul style="list-style-type: none">• tradição da cultura extensiva;• preconceito sobre o produto (leite) no próprio território do polo;• má organização empresarial (gestão administrativa, financeira e produtiva);• dependência de insumos externos (volume e preço);• distância entre as soluções tecnológicas e o produtor;• deficiência no acesso à informação tecnológica;• ensino técnico inadequado para atender à necessidade do produtor;• deficiência no acesso a recurso hídrico;• ausência de escrituração zootécnica e contábil por parte do produtor;• falta de gestão nos empreendimentos que beneficiam a carne caprina e ovina;• controle sanitário deficitário por parte do produtor.

<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • existência de mercados institucionais e privados ociosos; • possibilidade de integração entre Pernambuco e Paraíba, visando ampliar a produção, a qualidade, a produtividade para os mercados; • possibilidade de formalização do selo de identificação geográfica; • existência de linhas de crédito reembolsáveis e não reembolsáveis; • existência de eventos agropecuários; • existência de infraestrutura física, equipada e paralisada; • existência da Conab no polo. 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> • políticas públicas inadequadas e pontuais para o setor; • falta de industrialização dos produtos do setor para mercados globalizados; • assistência técnica descontinuada; • presença atuante do mercado informal no APL; • controle sanitário deficitário por parte das instituições; • mudança frequente da legislação sanitária; • falta de segurança pública nas propriedades; • condições edafoclimáticas permanentes e sem planejamento para convivência no setor.
--	---

Elaboração: SDR-MI.

3.4 Elaboração das carteiras de projetos

As carteiras de projetos definem o papel das diferentes entidades na estruturação da cadeia produtiva da ovinocaprinocultura nos territórios. Com as oficinas, agora é possível identificar complementaridades e sinergias entre as ações e planejar uma intervenção integrada e sinérgica.

QUADRO A.2

Exemplo: Polo Sertão do São Francisco Pernambucano

Eixo	Componente	Escopo do projeto	Partes interessadas
<i>Insumos e produção</i> Melhoria nas técnicas de produção das unidades familiares	Alimentação	Programa de produção de forragem perene de sequeiro	IPA e Embrapa
		Integração com áreas irrigadas	Codevasf e comitê gestor
		Programa de uso racional da Caatinga e recuperação de áreas degradadas	IPA e Embrapa
		Produção de forragem com suplementação hídrica – pulmões verdes individuais/coletivos	IPA e Embrapa, Coopontal e comitê gestor
	Saúde animal	Criação de programa de prevenção de doenças existentes	Adagro e comitê gestor
	Melhoramento genético	Preservação do material genético local	Embrapa e comitê gestor
Ater	Prestação de Ater focado na caprinovino-cultura	IPA – Pernambuco, comitê gestor e Coopontal	
<i>Beneficiamento e agregação de valor</i> Estruturação de unidades coletivas de beneficiamento	Abate certificado	Reforma, modernização e reabertura dos abatedouros municipais	Adagro e Secretarias de Agricultura locais
	Novos produtos	Programa de <i>marketing</i> para difusão de cortes especiais	Bodódromo e Secretarias de Agricultura locais
		Curso para padronização de produtos acabados e boas práticas	Comitê gestor e Sebrae
		Difusão e acesso ao Sebraetec – consultoria para beneficiamento	Sebrae e Coopontal
Infraestrutura ociosa	Reabertura dos laticínios fechados em Santa Maria da Boa Vista e Petrolina	Codevasf, Aprisco do Vale, Ascooper	
<i>Comercialização</i> Fortalecimento de redes e canais de comercialização e desenvolvimento de sinais distintivos	Denominação de origem e identificação geográfica	Certificação de IP/DO dos produtos de caprinos e ovinos (leite, pele etc.)	Coopontal, Sebrae, Inpi e comitê gestor
	Feiras e mercados	Organização das feiras de caprino e ovinocultura	Secretarias de Agricultura e associações dos municípios integrantes do polo
	Compras governamentais	Fortalecimento das infraestruturas municipais para atendimento aos programas PAA/PNAE	Secretarias de Agricultura, Coopontal e comitê gestor
		Realizar seminários para compras institucionais	Sebrae, Coopontal e Coopador
		Seminário estadual para conhecimento da legislação de comercialização entre estados	Adagro, Sebrae, Senar, comitê gestor
Centrais de comercialização	Divulgar a consultoria para criação de centrais de comercialização	Sebrae, comitê gestor e cooperativas	

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Componente	Escopo do projeto	Partes interessadas
<i>Infraestrutura</i> Capital fixo necessário ao desenvolvimento territorial	Infraestrutura hídrica	Fortalecimento dos programas de perfuração de poços e formação de aguadas (açudes, barreiros etc.)	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, governo do estado, comitê gestor e Codevasf
<i>Capital social</i> Fortalecimento de redes e capacitação de equipes locais de apoio técnico	Associativismo e cooperativismo	Capacitação em gestão empresarial	Coopador, Sebrae e comitê gestor
		Capacitação em gestão de empreendimentos coletivos	Coopador, Sebrae e comitê gestor
	Plano de negócios	Capacitação em elaboração de planos de negócio e projetos de captação de recursos	Associação de Desenvolvimento Rural de Rajada (ADRJ), Sebrae e comitê gestor
	Governança do polo e do território	Consolidação de banco de dados, contemplando atores, instituições, lideranças, potencialidades locais	Polo Sertão do São Francisco Pernambucano irá decidir
<i>Financiamento e tributação</i> Crédito assistido e programas de fomento	Financiamento bancário	Criação do seguro garantia bode (criação do seguro para ovinocaprinocultura nos moldes da garantia de safra)	MDSA e comitê gestor do polo
		Realização de rodadas de crédito (Sebrae) – encontro de negócios	Coopontal, Coopador, Sebrae e comitê gestor.

Elaboração: SDR-MI.

3.5 Formação dos comitês gestores locais

A partir dos resultados das oficinas de planejamento, os comitês gestores formados nos polos da Rota do Cordeiro vêm se reunindo para discutir os próximos passos para viabilização dos projetos identificados. A elaboração técnica e a mobilização política necessária para a viabilização dos projetos deverão ser lideradas por suas partes interessadas, conforme registrado nas carteiras de projetos.

A evolução da mobilização e a obtenção de resultados concretos levará ao reconhecimento dos polos da Rota do Cordeiro como APLs. Este reconhecimento faculta o acesso a linhas de financiamento no Brasil, como também de recursos de cooperação internacional.

Além do crédito qualificado e financiamento de projetos, o MI deverá apoiar os polos na elaboração de projetos para emendas parlamentares e outras alternativas de financiamento, inclusive parcerias público-privadas. A parceria com a Frente Ovino facilita a qualificação de emendas e projetos estratégicos para a cadeia produtiva da ovinocultura e da caprinocultura.

