

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 A PNDR E SEU MOMENTO ATUAL: AGENDAS ESTRATÉGICAS, PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL
Autor(es)	Adriana Melo Alves Vitarque Lucas Paes Coêlho
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516cap2

Título do livro	Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas
Organizadores(as)	Aristides Monteiro Neto Lucileia Aparecida Colombo João Mendes da Rocha Neto
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350516
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A PNDR E SEU MOMENTO ATUAL: AGENDAS ESTRATÉGICAS, PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

Adriana Melo Alves¹
Vítarque Lucas Paes Coêlho²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo avalia a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) desde sua primeira versão, lançada em 2007 pelo Ministério da Integração Nacional (MI), e seu processo de revisão, por meio do Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a). Neste segundo momento, a política regional teve sua responsabilidade atribuída ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão criado em 2019 a partir da fusão entre o MI e o Ministério das Cidades (MCID).

Será destacado o esforço do Grupo de Trabalho (GT) liderado pelo MI em 2018, que validou a proposta de revisão da PNDR, com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) (Brasil, 2012), e apoiou as superintendências de desenvolvimento regional – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – na elaboração das suas agendas e planos macrorregionais de desenvolvimento.

Este trabalho analisa o desenho geral da PNDR, seus objetivos, princípios e estratégias, dando atenção especial aos planos de desenvolvimento regional – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia Legal (PRDA), Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) – e à estratégia da PNDR de estruturação de sistemas produtivos e inovativos desenvolvida a partir da iniciativa Rotas de Integração Nacional (Rotas).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e doutora em geografia e produção do espaço urbano, rural e regional pela Universidade de Brasília (UnB).
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e doutor em economia aplicada (desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Constata-se que, apesar das proposições tecnicamente consistentes em termos de desenho de política pública (*policy*), a PNDR precisa avançar na sua institucionalização para a materialização de suas estratégias, adquirindo visibilidade e agenda nos centros de decisão política (*politics*), sob pena de seu esvaziamento, tal como ocorrido em sua primeira versão.

2 A PRIMEIRA VERSÃO DA PNDR (DECRETO Nº 6.047/2007)

Conforme Portugal e Silva (2020), historicamente as iniciativas de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento regional no Brasil estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e à redução das desigualdades regionais. As políticas regionais estiveram no centro da agenda nacional entre as décadas de 1950 e 1970, o período desenvolvimentista, passando por um enfraquecimento paulatino durante toda a década de 1980, em meio à crise fiscal e financeira do Estado.

Sempre presente no meio acadêmico, o debate sobre política regional foi retomado na agenda pelo governo federal somente no final dos anos 1990, com a criação do MI, por meio da Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999. O MI acumulou as competências da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em 2003, é apresentada a proposta original da PNDR pelo MI, sob orientação da economista Tânia Bacelar, no início do governo Lula. No comando da Secretaria de Políticas Regionais do MI, Bacelar formulou uma proposta de política regional voltada a pensar e agir um Brasil heterogêneo e diversificado, tratando como potencialidade (e não como problema) a vasta diferenciação interna – social, cultural, ambiental e econômica – deste país continental.

Segundo o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (Brasil, 2007), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o objetivo estabelecido para a PNDR foi a “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento”, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição, que cita a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

De acordo com as premissas da PNDR, a redução das desigualdades regionais e o aproveitamento do potencial produtivo do Brasil requerem uma política regional aliada a um projeto nacional de desenvolvimento, mediante o qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões.

Todavia, mesmo após sua institucionalização pelo Decreto nº 6.047/2007 (quase quatro anos após a apresentação formal da política), a PNDR seguiu sem instrumentos substantivos de execução, seja do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. Acrescente-se a isso uma aparente falta de “vontade política” por parte das lideranças regionais para sua viabilização (Coelho, 2014).

Durante o governo Lula (2003-2010), o Brasil experimentou uma demanda de consumo ampliada, notadamente nas classes de mais baixa renda, com o crescimento de uma estrutura de produção e serviços voltada para o atendimento local dessa demanda. Esse movimento, aliado à execução de projetos de grande porte por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sobretudo no setor de infraestrutura, resultou em maior expansão do emprego e da renda nas tradicionais periferias nacionais.

Guimarães Neto (2011) comenta que as aplicações previstas pelo PAC para o Norte e o Nordeste representam percentuais maiores que o total da participação do produto interno bruto (PIB) dessas regiões no produto nacional, como pode ser comprovado na tabela 1, o que representou tentativa de desconcentração produtiva pelo governo federal, baseada no investimento público e na indução do investimento privado.

Na tabela 1, a seguir, a coluna intitulada Logística se refere aos transportes (rodovias, ferrovias e hidrovias); a coluna Energética está relacionada à geração, transmissão e distribuição de energia; e a coluna Social e urbana diz respeito à habitação, saneamento, acesso à água e equipamentos urbanos (transporte, asfaltamento, sinalização, iluminação, entre outros).

TABELA 1
PAC 1: distribuição regional dos investimentos (2007-2010)
 (Em %)

Região	Logística	Energética	Social e urbana	Total
Norte	13,1	7,5	5,9	7,3
Nordeste	24,5	20,0	17,8	19,4
Sudeste	37,5	57,8	53,8	53,6
Sul	13,6	9,0	14,4	12,1
Centro-Oeste	11,3	5,7	8,2	7,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

No governo Lula, a melhoria dos indicadores regionais de produção e emprego decorreu predominantemente de políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo), políticas setoriais (PAC) e sociais (programa Bolsa Família, previdência rural), que beneficiaram assimetricamente as regiões mais atrasadas. Em outras palavras, essas políticas regionais “implícitas” responderam pelo desempenho superior das regiões mais pobres do país durante o governo Lula, em termos de geração de emprego e renda.

Ora, em um cenário de crescimento mais acelerado das periferias nacionais, perdeu força o apelo político da questão regional. Diferentemente da situação que deu origem à Sudene, em 1958, quando o flagelo das secas comoveu o país e demandou o enfrentamento da questão regional nordestina com a criação da Sudene, ao final do governo Lula certas regiões do Nordeste cresceram a “taxas chinesas” (Karam, 2012). Assim, o sucesso destas políticas regionais implícitas resultou no enfraquecimento de uma política regional “explícita”, como a PNDR. Os programas setoriais e temáticos em curso teriam “solucionado” a questão regional brasileira (Coelho, 2014).

Em que pese o mérito da PNDR em viabilizar o avanço da temática territorial/regional nos documentos das secretarias de governo e agências de fomento – inclusive nas esferas subnacionais –, as instituições com mandato especificamente regional, como o MI e suas superintendências regionais, não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras. A operacionalização da política foi em grande parte comprometida pelo fracasso na aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), potencial *funding* da PNDR. O FNDR estava previsto no âmbito dos malogrados projetos de reforma tributária apresentados pelo Executivo federal no período e seria uma compensação pelo desejado fim da “guerra fiscal” entre as Unidades da Federação (Coelho, 2014).

Vale destacar também o relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da PNDR (TCU, 2009). O TCU elegeu o desenvolvimento regional como um tema de maior significância no período 2009-2010 e realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos da política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram cerca de R\$ 20 bilhões em cada exercício estudado, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais. 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; e iii) falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR.

Almeida, Silva e Resende (2006) e Menezes (2009) relatam que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resultou 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 – sobretudo no entorno das capitais e enclaves exportadores.

Para sanar tais problemas, o TCU emitiu o Acórdão nº 2.919/2009 (TCU, 2009), com uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao MI e ao MPOG, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido. A PNDR seguiu como uma política sem instrumentos, como recursos orçamentários relevantes ou gestão efetiva sobre os fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais (Coelho, 2014).

Lembramos ainda que os fundos regionais representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e 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 empreendedor.

Para o desenvolvimento regional são necessárias ações estruturantes e complementares, tais como provisão de infraestrutura, formação profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação (CT&I), regulamentações e certificações, regularização fundiária, entre outras. O desenvolvimento de sistemas econômicos complexos exige uma interação precisa (*timing*) de decisões e investimentos públicos e privados para a provisão de condições materiais requeridas para o sucesso dos empreendimentos planejados (Rocha Neto, 2012). Em regiões de baixa renda, tais iniciativas de desenvolvimento econômico podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas, o que justifica a necessidade do investimento público inicial, como forma de induzir a participação do investimento privado, como no caso bem-sucedido do Polo de Irrigação Petrolina-Juazeiro (Pernambuco e Bahia, respectivamente) iniciado na década de 1960.

Por meio do investimento público na implantação de barragens, adutoras e sistemas de irrigação pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), juntamente com as soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), somadas à qualificação da infraestrutura regional de energia, transporte aéreo e rodoviário e atração de *traders* para comércio exterior, formaram-se as condições para o estabelecimento de um dos maiores polos exportadores de frutas do país, em pleno Semiárido, hoje liderado por capitais privados. Nas últimas décadas, o polo (*cluster*) Petrolina-Juazeiro já avançou em produtos de maior valor

agregado, como sucos e vinhos, e tem se estabelecido como centro de turismo científico e de negócios, consolidando-se no século XXI como um dos principais centros urbanos da região Nordeste, fora do tradicional contexto das capitais litorâneas tipicamente mais dinâmicas.

Desde logo essas intervenções integradas, essenciais à mobilização de processos de desenvolvimento regional, excediam as competências específicas do MI, órgão setorial responsável pela PNDR. Essas ações poderiam ser mobilizadas a partir de acordos de cooperação horizontais – no âmbito do governo federal – e verticais – em acordo com os entes federados – ou parcerias público-privadas, de modo a fomentar adensamentos da atividade produtiva nos espaços priorizados pela PNDR, conforme previsto nas competências da Câmara de Políticas Regionais (CPDR), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, mas cuja atuação foi breve e rapidamente descontinuada.

Para Alves e Rocha Neto (2014), a política regional brasileira foi instituída na ausência de consensos no aparato governamental (seja horizontalmente, no âmbito dos distintos órgãos do governo federal, seja verticalmente, em diferentes níveis federativos) e de estratégias coordenadas de implementação. Embora tenha sido bem formulada e com proposições tecnicamente consistentes, a PNDR não conseguiu se estabelecer, por conta de características estruturais do Estado brasileiro (Coelho, 2014).

Conforme Rocha Neto (2012), o que se iniciava com dispositivos legais e compromissos assumidos evoluía para uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos. Durante a vigência da primeira versão da PNDR, a agenda política nacional foi dominada por projetos políticos regionalistas e setoriais, o que interditou um projeto nacional de desenvolvimento e também 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.

A investigação realizada demonstrou que as dificuldades de coordenação vertical e horizontal de políticas públicas que contaminam o aparato governamental brasileiro comprometeram a coordenação das políticas públicas intersetoriais requeridas para a implementação da primeira versão da PNDR no Brasil (Coelho, 2014).

3 A CNDR E A NOVA PROPOSTA DA PNDR

Em 2012, é reiniciado o esforço de reconstrução da política regional brasileira, por meio da I CNDR, concluída pelo MI em 2013. Conforme o texto de referência da CNDR,

frente aos novos delineamentos da globalização, que atualmente se pautam no novo paradigma da economia do conhecimento, com produção flexível de bens

diferenciados e alta tecnologia, amplia-se a importância do território, visto que o processo de inovação é fortemente dependente de atributos e interações nele enraizadas (Brasil, 2012).

No contexto da CNDR, surge a proposta da PNDR II, que também invocou o princípio da valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica, conforme sua versão original. A diversidade é considerada um ativo das regiões e, ao mesmo tempo, um fator-chave para a promoção de seu desenvolvimento. A partir da combinação de competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo, pretende-se valorizar, como vantagem competitiva nacional, as potencialidades das capacidades produtiva e criativa de cada território, do patrimônio natural e cultural e da diversidade regional (Brasil, 2012).

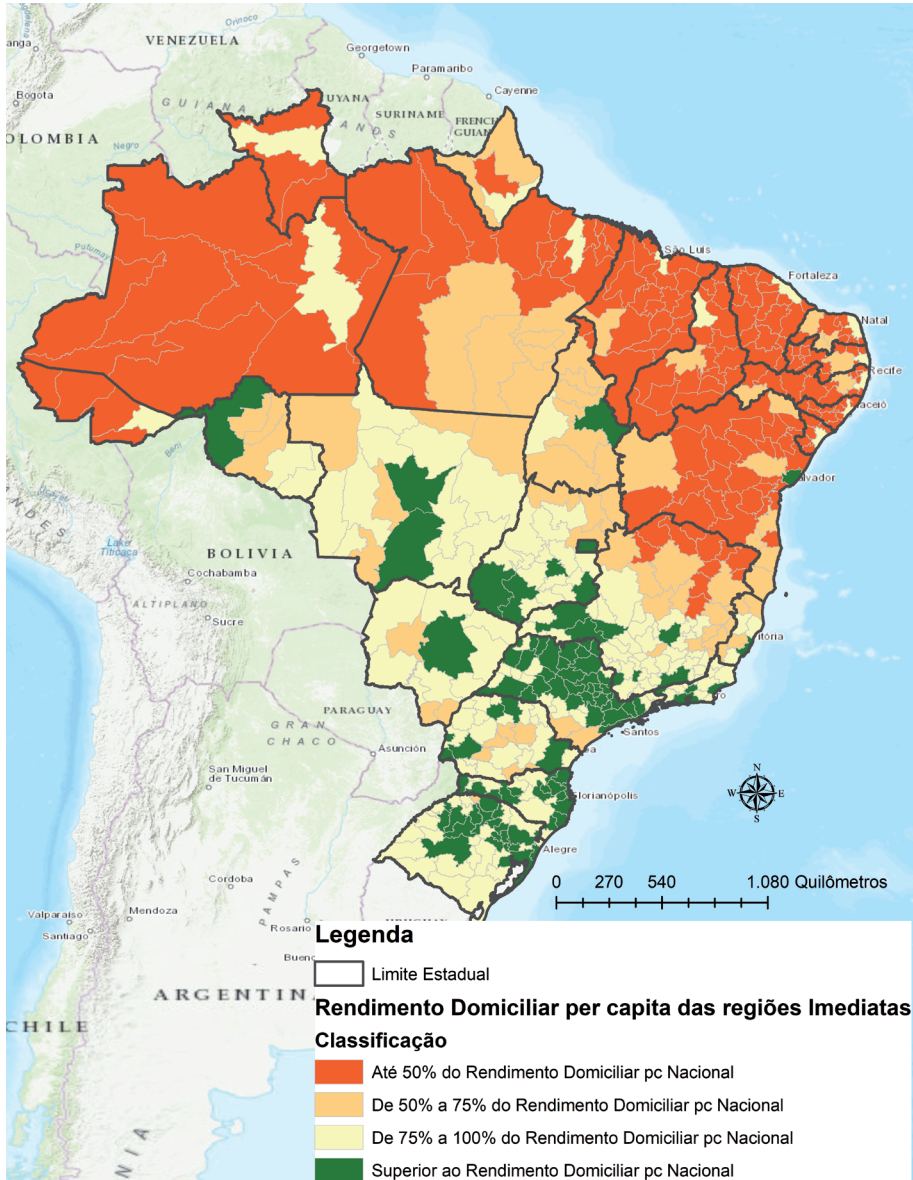
De acordo com Alves e Rocha Neto (2014), a PNDR II apresenta um mapa estratégico para o governo federal, para as superintendências de desenvolvimento e para os governos estaduais, com o intuito de que os investimentos em serviços públicos de qualidade, provisão de infraestrutura e estruturação de sistemas produtivos e inovativos locais incentivem a constituição de novas centralidades. A partir dos estudos e debates que tiveram lugar na CNDR, o MI apresentou os objetivos principais da PNDR II.

O primeiro objetivo estratégico da PNDR II foi definido como *convergência*, visando reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre regiões e intrarregionalmente e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. A convergência é considerada o objetivo maior da PNDR, pois, mediante a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, deve ser fortalecida a coesão econômica, social, política e territorial do país.

Pela convergência não se propõe a igualdade dos níveis de desenvolvimento das regiões, mas a diminuição das exorbitantes discrepâncias que fragmentam o território brasileiro e condenam à exclusão parcelas significativas da sociedade, deixadas à margem dos processos de desenvolvimento. A coesão territorial deve ser reconhecida como parte essencial da coesão econômica, social e política da nação, não apenas no que tange à inclusão dos territórios e suas populações no acesso aos frutos do desenvolvimento, mas no reconhecimento das potencialidades e na valorização das capacidades de cada território, de seu patrimônio natural e cultural, da diversidade local e regional como riqueza e importante vantagem competitiva para o país.

MAPA 1

Tipologia territorial PNDR II (objetivo 1: convergência)



Fonte: Brasil (2012).

Obs: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O segundo objetivo proposto foi promover a *competitividade* em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração decorrentes de

sua baixa capacidade de geração de oportunidades de emprego e renda e deficiente oferta de serviços essenciais. Tais regiões, ainda que não sejam necessariamente caracterizadas como de baixa renda, vêm perdendo dinamismo, como no caso da metade sul do Rio Grande do Sul. O objetivo 2 mira também partes do Norte e do Nordeste com histórico de exclusão e precária oferta de serviços.

Conforme diagnóstico realizado (Brasil, 2012), certas áreas tradicionais de expulsão populacional reverteram parcialmente essas tendências e se constituíram como focos de atração de investimentos e migrações, sobretudo as sub-regiões que apresentaram forte crescimento recente, como os vales úmidos dedicados ao agronegócio e capitais e centros urbanos de porte médio na região Nordeste, além do entorno de grandes obras de infraestrutura e complexos agrominerais na região Norte. São necessárias, portanto, políticas de reestruturação, diversificação e integração econômica, com foco em atividades inovadoras e portadoras de futuro, com potencial de incorporação de micro, pequenos e médios empreendimentos agrícolas, industriais e de serviços, no sentido de recuperar o dinamismo e a capacidade de retenção de população, contribuindo para o aumento da competitividade e para um desenvolvimento mais equilibrado.

O terceiro objetivo da PNDR II foi a *agregação de valor e diversificação econômica* em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrominerais, com baixo valor agregado nas exportações, baixa diversificação econômica, elevada desigualdade social e elevado risco ambiental. As ações voltadas para tais regiões estão centradas na agregação de valor aos produtos *in natura* e na diversificação produtiva. Nesse sentido, trata-se de construir uma base econômica e um tecido produtivo mais complexo e denso, com maior grau de inovação tecnológica e potencial de inclusão produtiva.

Estariam contemplados nesse objetivo territórios na região Centro-Oeste e as novas áreas de expansão da fronteira agrícola no Norte e no Nordeste, que têm uma dinâmica fortemente associada à produção e à exportação de *commodities*. Em geral, os produtos da pauta de exportação dessas regiões se caracterizam pela baixa agregação de valor e mercados dominados por oligopsônios (reduzido número de compradores), com preços sujeitos a fortes oscilações no mercado internacional, baseados em modelos de produção socialmente pouco inclusivos e que, em geral, embutem elevados riscos e passivos ambientais.

De um lado, pode-se avançar na diferenciação de produtos, na utilização de processos sustentáveis, na incorporação de conhecimento e, conseqüentemente, na agregação de valor, explorando-se localmente tanto as oportunidades que se abrem a montante das cadeias do agronegócio como o desenvolvimento da indústria de máquinas e equipamentos e toda uma gama de insumos e serviços inovativos no campo da biotecnologia, tecnologias de informação e comunicação (TICs),

drones, assistência técnica digital, energias renováveis e outros, e também a jusante, onde se abrem grandes mercados para empresas inovadoras focadas na diferenciação de produtos agropecuários, serviços de certificação, rastreabilidade, logística, comercialização, financiamento e serviços avançados de TICs – plataformas de *marketplace*, agricultora de precisão, *food-techs*, sistemas digitais de gestão, entre outros.

O quarto e último objetivo alcança todo o território nacional e está relacionado ao *fortalecimento de uma rede de cidades policêntrica*, com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos urbanos, identificando e fortalecendo as centralidades que possam operar em variadas escalas para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento.

Dessa forma, busca a consolidação de uma rede de cidades mais equilibrada, com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, mediante identificação e fortalecimento de centralidades, em diferentes escalas, operando como vértices ou elos de uma rede policêntrica em apoio à desconcentração e interiorização do desenvolvimento, promovendo-se uma organização territorial mais equilibrada (Brasil, 2012).

Para alcançar o objetivo proposto, as iniciativas devem estar voltadas para a indução e o fortalecimento de novas centralidades, em consonância com as estratégias da política regional, a partir da provisão de infraestruturas de transporte, energia e comunicações e da estruturação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais, bem como serviços de qualidade. Devem ser favorecidas a integração e a complementaridade intra e entre as diversas sub-redes regionais, estimulando o transbordamento do dinamismo para as suas áreas de influência.

Para Alves e Rocha Neto (2014), além dos objetivos que indicam as áreas de atuação, determinadas regiões deveriam ser priorizadas pela PNDR II, como a faixa de fronteira e o Semiárido. A faixa de fronteira, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, é caracterizada pelos baixos indicadores sociais e pela precariedade na oferta de empregos e provisão de infraestrutura, além das questões de ilicitudes (narcotráfico e contrabando) e do distanciamento geográfico do centro do país, embora sua posição seja estratégica para a integração sul-americana. O Semiárido, por sua vez, segue marcado pela vulnerabilidade das populações rurais e urbanas de mais baixa renda em função da incidência de fenômenos ambientais extremos, como as secas.

MAPA 2
Regic Brasil (objetivo 4: rede de cidades)



Fonte: Brasil (2012).

Obs: Figura cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A proposta da PNDR II retoma a questão do FNDR, uma vez que a insuficiência dos recursos orçamentários foi um fator limitante para a PNDR. De acordo com o documento de referência da CNDR, “os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional” (Brasil, 2012).

Conforme destacado por Alves e Rocha Neto (2014), o êxito da PNDR II exigiria vultosos aportes orçamentários e financeiros, além de quadros técnicos qualificados e instituições devidamente estruturadas. Sem embargo, esse rico debate da política regional foi interdito pela turbulência política e pela crise fiscal do segundo governo Dilma, e seria retomado apenas em 2018, como veremos na seção seguinte.

Embora detida intempestivamente, a agenda proposta pela PNDR II segue atual no contexto brasileiro, confirmam análises recentes. De acordo com Macedo e Porto (2021), a partir de estudo realizado sobre a evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018), os municípios classificados nos menores níveis da hierarquia urbana do país foram os que mais ampliaram sua participação no total das exportações brasileiras, sobretudo com base em *commodities* agrominerais. De acordo com os autores, a especialização exportadora desses centros menores fica visível com o maior crescimento de sua participação nas exportações brasileiras, bem acima do crescimento de sua contribuição no PIB e no emprego formal.

Os autores apontam um desafio para as políticas territoriais: respeitando as diversidades e especificidades locais, deve-se converter essa imensa capacidade de produção para o mercado internacional em melhores condições de vida e oportunidades de emprego e renda para suas populações, situadas abaixo dos 10 mil habitantes. Os núcleos urbanos de menor densidade detêm cerca de um terço das exportações brasileiras, mas estão entre os níveis de centralidade com pior infraestrutura urbana, considerando as condições do entorno dos domicílios em áreas urbanas ordenadas.

Em recente análise sobre território e indústria no Brasil, Monteiro Neto (2021) informa que a demanda externa para *commodities* agrícolas permanece ativa (efeito China), permitindo que a produção primária nacional se mantenha crescente com efeitos positivos sobre algumas regiões, como o Centro-Oeste e subáreas do oeste de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, mesmo em um período de dificuldades internas.

O autor afirma que a participação de setores intensivos em recursos naturais e mão de obra barata na indústria cresceu, enquanto a orientação produtiva para setores intensivos em conhecimento e escala foi reduzida. Monteiro Neto (2021) informa que o valor da produtividade média do trabalho na indústria

(o valor acrescentado bruto – VAB – por empregado formal) caiu, em termos reais, de R\$ 181,4 mil para R\$ 149,5 mil entre 2000 e 2015. Identifica-se, assim, uma trajetória de desconcentração espúria, com perda de geração de valor agregado na indústria brasileira.

O autor avalia que a trajetória de consolidação da especialização em indústrias ligadas a recursos naturais e intensivas em mão de obra tem contribuído para manter a estrutura industrial brasileira presa a uma armadilha de baixo crescimento e baixa produtividade. Além disso, a composição interna da atividade industrial apresenta um nível maior de insumos e equipamentos importados, favorecendo um processo acelerado de desindustrialização nacional.

Segundo Monteiro Neto (2021), as mais altas taxas de crescimento observadas nas indústrias baseadas em recursos naturais e/ou intensivas em mão de obra não têm trazido impulsos dinâmicos sobre os grupos industriais produtores de bens de escala ou de tecnologias diferenciadas. Assim, seja pela via de diminuição da densidade produtiva na indústria de transformação, seja pela ampliação do peso das *commodities* agrícolas e minerais na economia nacional, ambos os vetores contribuíram para a redução das relações interindustriais e inter-regionais promotoras da integração do mercado nacional.

O autor sugere ainda que a política regional poderia contribuir para a elevação da dotação de infraestrutura econômica, visando à maior conexão de mercados intrarregionais, com aumento do VAB por meio do estímulo a indústrias intensivas em escala e pela melhoria das condições de competitividade dos grupos consolidados (recursos naturais, intensivos em mão de obra e baseados em escala de produção), além do estímulo ao fortalecimento de indústrias intensivas em conhecimento, como as TICs e energias renováveis (solar, eólica, biomassa).

As exigências internacionais de rastreabilidade e sustentabilidade na produção de alimentos e insumos são oportunidades de investimento que podem agregar valor e emprego ao segmento agropecuário brasileiro. O atendimento aos critérios de sustentabilidade e certificação exige mais tecnologia e serviços, demandando profissionais qualificados e acionando a rede de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e formação profissional.

O cenário do século XXI apresenta um portfólio de oportunidades de investimentos (fundos públicos e privados) em novos negócios e tecnologias: equipamentos, insumos, química fina, genética, logística, *design*, embalagens, economia circular (logística reversa, reciclagem, reuso de água, energias renováveis) e TICs (agricultura de precisão, drones, inteligência artificial), incentivando a instalação de grandes empresas (âncoras) e pequenas e médias empresas (PMEs), inclusive *startups* – empresas de base tecnológica, usualmente desenvolvidas em incubadora de empresas presentes em universidades e centros de pesquisa e inovação, como parques tecnológicos – para a difusão tecnológica de equipamentos e serviços avançados.

Essas novas tecnologias possibilitam o aumento de eficiência no uso de recursos naturais (água, solo e energia), diminuindo a pressão ambiental de uma produção extensiva e demandando a profissionalização e a tecnificação de produtores e profissionais da indústria e serviços, com possibilidades de melhores salários, condições de trabalho e perspectivas profissionais. Porém, existe um distanciamento entre a formação técnica e acadêmica disponível e as necessidades tecnológicas dos setores produtivos, com uma clivagem regional marcante. Conforme estudo organizado por Figueiredo, Jardim e Sakuda (2022), denominado *Radar AgTech Brasil 2022: mapeamento das startups do setor agro brasileiro*, a distribuição regional das *startups* voltada ao setor agropecuário (AgTechs) apresenta perfil descrito a seguir.

TABELA 2
Montante de AgTechs ativas mapeadas (2019-2022)

Região	AgTechs em 2022	Total em 2022 (%)	Total em 2020-2021 (%)	Total em 2019 (%)
Sudeste	1.046	61,4	62,5	65,7
Sul	436	25,6	25,2	23,2
Centro-Oeste	106	6,2	6,0	6,2
Nordeste	89	5,2	4,6	3,5
Norte	26	1,5	1,8	1,5
Total	1.703	100,0	100,0	100,0

Fonte: Figueiredo, Jardim e Sakuda (2022).

Devido à velocidade de evolução das tecnologias digitais, o esforço de qualificação profissional exige maior cooperação com o complexo de CT&I e educação profissional (universidades, institutos federais e Sistema S) para a formação de jovens aptos à utilização e difusão dessas novas tecnologias, com a devida atenção à disponibilidade regional destes serviços inovadores.

Como visto, ainda se mantém atual a necessidade de avançar nos objetivos estratégicos de: i) convergência; ii) competitividade; iii) fortalecimento de redes de cidades; e iv) agregação de valor e diversificação econômica propugnados pela I CNDR, que foram efetivamente retomados na elaboração da PNDR II, conforme a seção seguinte.

4 AGENDAS MACRORREGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E A RETOMADA DA PNDR

A agenda nacional de debates sobre o desenvolvimento regional foi retomada somente em 2018, durante o governo de transição Temer. Conforme Colombo (2021), a Casa Civil da Presidência da República criou três GTs encarregados

de resolver questões levantadas pelo TCU em acórdãos relacionados às ações do governo federal no campo das políticas regionais.

- 1) GT1 – Avaliação da PNDR.
- 2) GT2 – Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).
- 3) GT3 – Avaliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O GT1 – PNDR procedeu a uma avaliação e sistematização da proposta da PNDR II, desenvolvida a partir da I CNDR de 2013. Coordenado pelo MI, o GT1 contou com a participação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Fazenda (MF), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Sudam, da Sudene e da Sudeco, dos Bancos de Fomento (Banco do Nordeste – BNB, Banco da Amazônia, Banco do Brasil - BB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e outros parceiros, e foi o responsável pela formalização do novo marco legal para a segunda fase da PNDR (Brasil, 2018).

Como resultados dos trabalhos do GT1, destacam-se a consolidação da proposta da PNDR II e o subsídio à elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, por meio da estruturação de agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. As agendas seriam a base para os posteriores planos de desenvolvimento dessas macrorregiões e para a articulação de políticas públicas setoriais que contribuíssem para o desenvolvimento regional e auxiliassem na inserção da agenda regional no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

As proposições iniciais para as agendas macrorregionais partiram da definição de apostas estratégicas que sinalizariam as visões de futuro para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Essas apostas foram elaboradas por Sudam, Sudene e Sudeco como orientação para a criação dos planos de desenvolvimento regional, que deveriam estar alinhados à nova PNDR. As apostas estratégicas foram aprimoradas em oficinas e seminários que contaram com a participação de parceiros institucionais locais e nacionais.

As agendas macrorregionais buscaram identificar ações estruturantes capazes de acelerar processos de desenvolvimento regional em consonância com os objetivos e eixos da PNDR, com os Planos Macrorregionais de Desenvolvimento e também com a Agenda 2030, compromisso assumido pelo Brasil e mais 192 países no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e estruturada em dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com o relatório do GT1, a questão regional brasileira ainda vive uma situação crítica, na qual a região Nordeste concentra cerca de 28% da população brasileira, mas responde há décadas por cerca de 14% do PIB, e o Norte, com 5,4% do PIB, representa 8,6% da população nacional, com poucas variações ao longo do tempo, de acordo com o Sistema de Contas Regionais (IBGE, 2018), como mostra a tabela 3.

TABELA 3
Participação das regiões no PIB e na população brasileira (2002 e 2016)

Grandes regiões	Participação no PIB (%)		Participação na população (%)		Razão entre a participação no PIB e participação na População		Diferença das participações na população 2002-2016	Diferença das participações no PIB 2002-2016	Diferença das razões entre as participações no PIB e na população 2002-2016
	2002	2016	2002	2016	2002	2016			
Norte	4,7	5,4	7,8	8,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0
Nordeste	13,1	14,3	27,9	27,6	0,5	0,5	-0,3	1,2	0,1
Sudeste	57,4	53,2	42,6	41,9	1,3	1,3	-0,7	-4,2	-0,1
Sul	16,2	17,0	14,7	14,3	1,1	1,2	-0,4	0,8	0,1
Centro-Oeste	8,6	10,1	7,0	7,6	1,2	1,3	0,6	1,5	0,1
Centro-Oeste, exceto DF	5,0	6,3	5,7	6,2	0,9	1,0	0,4	1,4	0,2

Fonte: IBGE (2018); Brasil (2016).
Elaboração dos autores.

Com relação à renda das famílias, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2017), o rendimento domiciliar *per capita* também ressalta os desequilíbrios macrorregionais, conforme tabela 4. A desigualdade nos indicadores de renda também se reflete nas condições regionais de acesso a serviços públicos essenciais, tais como educação, saúde e saneamento.

TABELA 4
Média de rendimento *per capita* (2017)

UFs e Brasil	Rendimento <i>per capita</i> médio (R\$)	Índice nacional (Brasil = 100)
Brasil	1.268	100
Região Norte		
Acre	769	60,65
Amapá	936	73,82
Amazonas	850	67,03
Pará	715	56,39

(Continua)

(Continuação)

UFs e Brasil	Rendimento <i>per capita</i> médio (R\$)	Índice nacional (Brasil = 100)
Região Norte		
Rondônia	957	75,47
Roraima	1.006	79,34
Tocantins	937	73,90
Região Nordeste		
Alagoas	658	51,89
Bahia	862	67,98
Ceará	824	64,98
Maranhão	597	47,08
Paraíba	928	73,19
Pernambuco	852	67,19
Piauí	750	59,15
Rio Grande do Norte	845	66,64
Sergipe	834	65,77
Região Centro-Oeste		
Distrito Federal	2.548	200,95
Goiás	1.277	100,71
Mato Grosso	1.247	98,34
Mato Grosso do Sul	1.291	101,81
Região Sudeste		
Espírito Santo	1.205	95,03
Minas Gerais	1.224	96,53
Rio de Janeiro	1.445	113,96
São Paulo	1.712	135,02
Região Sul		
Paraná	1.472	116,09
Santa Catarina	1.597	125,95
Rio Grande do Sul	1.635	128,94

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Conforme relatório do GT1 (Brasil, 2018), esses enormes desequilíbrios regionais têm inúmeras consequências para a economia e para a sociedade brasileira, entre as quais podem ser destacadas três mais importantes, conforme listado a seguir.

- 1) O destino de muitos cidadãos brasileiros é determinado por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas chances de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso à educação, à saúde, ao emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades.
- 2) A desigualdade induz uma movimentação populacional em direção aos espaços mais dinâmicos, agravando o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de urbanização incompleta, inflação imobiliária, favelização, pobreza e violência.
- 3) O Brasil deixa de aproveitar grande parte de seu potencial produtivo, que poderia contribuir para uma maior competitividade do país, gerando emprego, renda e bem-estar, integrando produtivamente as áreas periféricas nacionais.

Nota-se que a diminuição das desigualdades regionais não pode ser tratada de maneira isolada, como uma política meramente setorial, pois são múltiplas suas causas e seus impactos (Alves e Rocha Neto, 2014). Nesse sentido, reafirma-se a importância da construção da PNDR aliada a um projeto nacional de desenvolvimento (Coelho, 2014).

A PNDR é reconhecida como uma política transversal por natureza, possuindo o duplo desafio de responder às demandas de seu objeto – dinamizar territórios, com o recurso de instrumentos próprios e específicos – e também de ser o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais naqueles territórios.

Reforçando as conclusões da CNDR, o GT1 ratifica que a PNDR deve combinar a busca da equidade, que se traduz na redução das desigualdades espaciais de níveis de renda e de vida, com a da competitividade, não apenas das regiões e sub-regiões diretamente beneficiadas, mas da economia brasileira como um todo, tornando-a mais robusta e eficiente para ocupar seu espaço na economia global.

Conforme o relatório do GT1, a PNDR precisa ser fundamentalmente uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas. Os problemas e desafios a serem enfrentados possuem especialidades variadas, exigindo respostas articuladas em agendas de desenvolvimento, com a participação de diferentes entes federados e da sociedade civil e presididas por uma agenda nacional, capaz de articular e dar nexos e consistência às iniciativas territoriais e regionais, garantindo a inteligência e a complementaridade dos investimentos e a integração nacional.

O GT1 revisou e detalhou os quatro objetivos prioritários da nova PNDR propostos a partir da CNDR de 2013, descritos a seguir.

- 1) Promover a *convergência* dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos.
- 2) Consolidar uma *rede policêntrica de cidades*, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional, considerando as especificidades de cada região.
- 3) Estimular ganhos de produtividade e aumentos da *competitividade regional*, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 4) Fomentar *agregação de valor e diversificação econômica* em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais.

A partir dos objetivos estratégicos da PNDR, o GT1 formulou seus eixos setoriais de intervenção, com base em uma abordagem transversal condizente com a política regional, conforme resumido adiante.

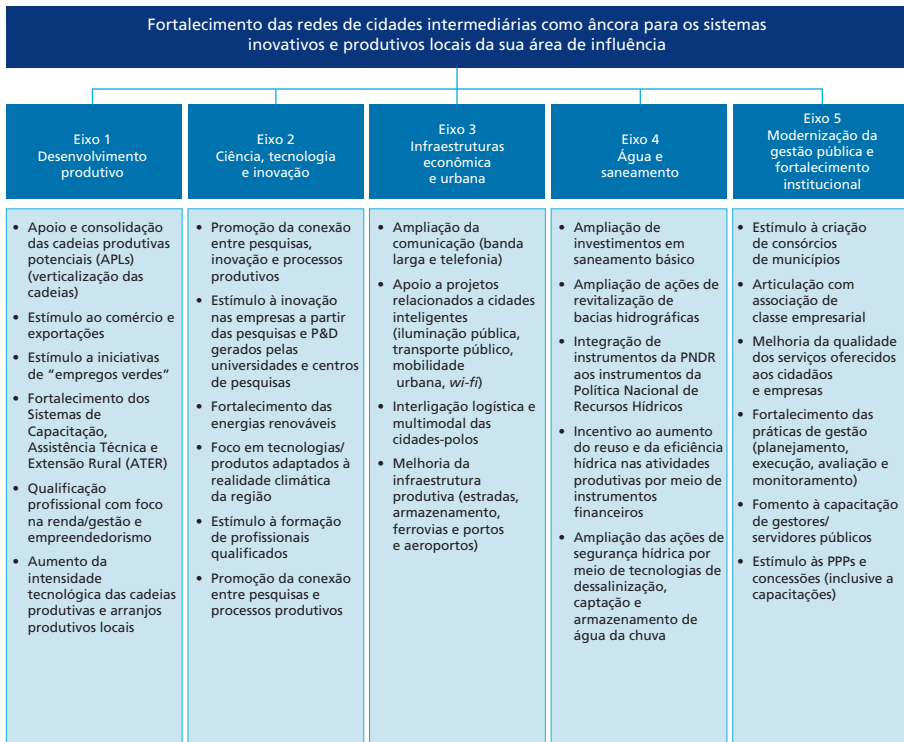
- 1) Desenvolvimento produtivo;
- 2) Ciência, tecnologia e inovação;
- 3) Educação e qualificação profissional;
- 4) Infraestruturas econômica e urbana;
- 5) Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e
- 6) Fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

A PNDR, portanto, deve se fundamentar na mobilização planejada e articulada das ações federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, por meio das quais programas e investimentos da União, associados a programas e investimentos dos entes federativos subnacionais e empresas privadas devem estimular e apoiar processos de desenvolvimento. Para tanto, a PNDR deverá contar com seus instrumentos, como os planos macrorregionais e sub-regionais de desenvolvimento, os pactos de metas com governos estaduais e as carteiras de projetos prioritários para qualificar a gestão e o direcionamento dos seus instrumentos de financiamento, como os fundos regionais e incentivos fiscais, por meio de sistemas inteligentes de metas,

indicadores e resultados, bem como pela aderência e complementaridade da política regional às demais políticas públicas e investimentos privados.

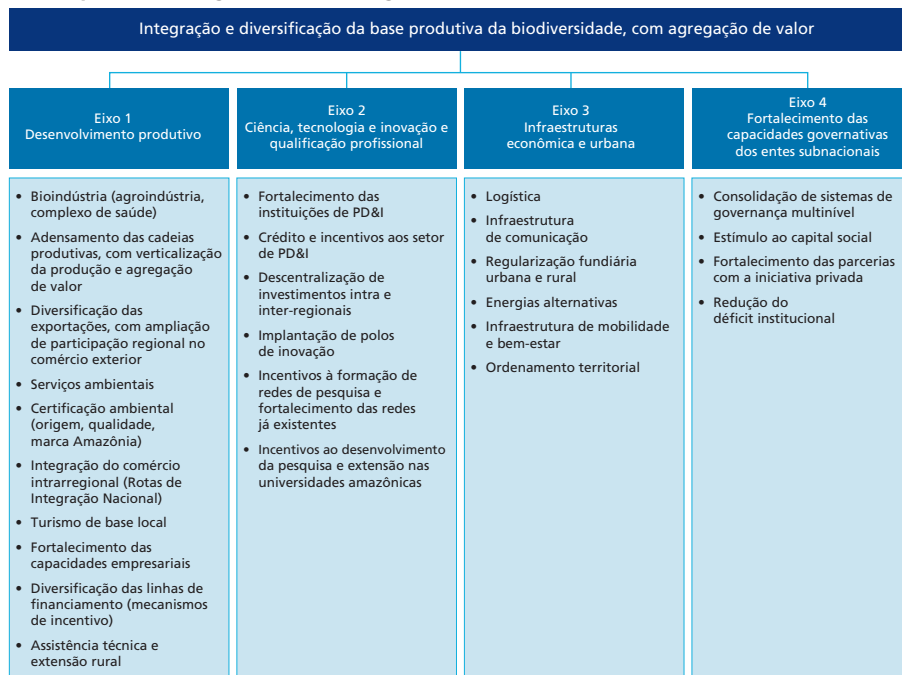
Conforme recomendação do GT1, os planos macrorregionais de desenvolvimento deveriam ser elaborados pelas Superintendências Regionais, em articulação com os governos estaduais de sua área de abrangência e em consonância com os princípios da PNDR, a ser formalizada por marco legal. Os planos macrorregionais foram efetivamente produzidos com base nas apostas estratégicas de desenvolvimento produtivo e nas agendas de convergência desenvolvidas pelas superintendências com suporte técnico do GT1, conforme mostrado a seguir.

FIGURA 1

Aposta estratégica da macrorregião Nordeste (2020-2023)

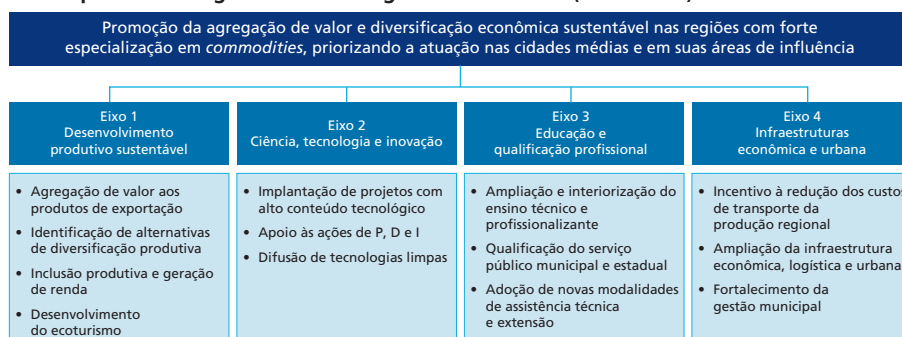
Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Aposta estratégica da macrorregião Norte (2020-2023)



Elaboração dos autores.

FIGURA 3
Aposta estratégica da macrorregião Centro-Oeste (2020-2023)



Elaboração dos autores.

Conforme se observa, foi unânime a priorização do tema da “governança e gestão pública” nas três agendas macrorregionais. Com efeito, a precária governança de políticas públicas e a carência de ferramentas de gestão, sobretudo no

nível municipal, são impedimentos à expansão da oferta de serviços essenciais, dificultando a atração de investimentos, o planejamento territorial integrado e a articulação/cooperação federativa em todo o país.

As regiões Norte e Nordeste fizeram apostas nos temas de educação e saúde/saneamento, em que persistem déficits consideráveis. No tema da educação, vale destacar que uma ampliação necessária de recursos deve se orientar para a melhoria de indicadores básicos de cobertura da educação e para a ampliação da educação profissionalizante e superior, requisitos para o desenvolvimento produtivo.

Na região Nordeste, refletindo a restrição regional de recursos hídricos – mais acentuada no Semiárido – aponta-se a necessidade de promover ampliação da oferta hídrica visando ao abastecimento humano em áreas urbanas e rurais e ao uso para atividades produtivas. Nesse sentido, devem ser realizados esforços mais efetivos junto a governos estaduais e municipais para o reconhecimento da premência de revitalização de bacias hidrográficas e melhoria dos padrões atuais de gestão de recursos hídricos.

O meio-ambiente aparece como preocupação especial das regiões Norte e Centro-Oeste. Em ambas, a ênfase em uma estratégia qualificada do uso sustentável dos recursos naturais foi considerada relevante alvo de políticas públicas. Na região Norte, por sua vasta extensão territorial e biodiversidade, os eixos da agenda de convergência se apoiam no objetivo mais amplo de promover a reconversão da base produtiva em direção a segmentos que utilizem a biodiversidade como ativo estratégico regional, na vertente da bioeconomia.

Na região Centro-Oeste, pelo predomínio de uma pauta exportadora de *commodities* agrícolas, colocou-se como objetivo de mudança estrutural a diversificação econômica associada à sustentabilidade ambiental. O elemento distintivo foi a escolha da educação e da qualificação profissional ao lado dos temas de infraestrutura e CT&I. A ideia aqui é o reforço à interiorização do conhecimento, requisitado pela crescente demanda do mercado de trabalho regional, conjugada com o esforço da melhoria em qualidade e oferta da educação profissional, requerida pelo objetivo de mudança da base econômica em torno da obtenção de maior valor agregado nas cadeias produtivas do agronegócio.

As três superintendências reconhecem a necessidade de melhorias nos níveis atuais de dotação e infraestruturas de transportes, energia e comunicações (inclusive acesso à *internet*) como essenciais para a melhoria da qualidade de vida; apostam em integração de modais e de logística, no fortalecimento de cadeias produtivas estratégicas e de fontes renováveis e alternativas de energia.

Prevalece o entendimento comum de que uma nova base de CT&I é determinante para o estabelecimento de um patamar superior de oportunidades econômicas, assinalando a consolidação de sistemas produtivos regionais, a formação de parques industriais e de serviços tecnologicamente avançados como plataformas de empreendedorismo de base tecnológica, desenvolvimento de empresas inovadoras e *startups*. Afirma-se assim a necessidade de mobilizar e construir infraestruturas de conhecimento e inovação (ecossistemas de inovação, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, aceleradoras de *startups*, infovias e outros) para um novo modelo de desenvolvimento baseado no conhecimento.

Conforme Colombo (2021), os trabalhos desenvolvidos no âmbito desse GT1 foram essenciais para que os planos regionais, posteriormente elaborados pelas superintendências, adquirissem organização e convergência com a agenda nacional, personificada na PNDR II, que seria formalizada em 2019, como veremos na próxima seção.

5 A PNDR II (DECRETO Nº 9.810/2019) E OS PLANOS MACRORREGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Em 30 de maio de 2019, no governo Bolsonaro, foi editado o Decreto nº 9.810 (Brasil, 2019a), que formaliza a nova PNDR, “cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população”.

O texto do decreto contemplou a avaliação e os encaminhamentos produzidos pelo GT1 – PNDR, conforme visto na seção anterior. A política, de caráter transversal, teve sua responsabilidade atribuída ao MDR, órgão criado em 2019 a partir da fusão entre o MI e o MCID, que assumiu então as políticas urbana e regional brasileiras, incluindo-se as políticas nacionais de habitação, mobilidade, saneamento, irrigação e recursos hídricos.

De acordo com Colombo (2021), a proposta da PNDR II tem como alicerce a governança para o estímulo ao desenvolvimento. De acordo com o texto do Decreto nº 9.810/2019, “A PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos, da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento” (Brasil, 2019a).

O art. 2º estabelece os princípios da PNDR, ampliando a proposta do GT1, conforme a seguir descrito.

- 1) Transparência e participação social;

- 2) Solidariedade regional e cooperação federativa;
- 3) Planejamento integrado e transversalidade da política pública;
- 4) Atuação multiescalar no território nacional;
- 5) Desenvolvimento sustentável;
- 6) Reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões;
- 7) Competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo; e
- 8) Sustentabilidade dos processos produtivos.

Os objetivos estabelecidos para a PNDR (art. 3º) respeitaram as recomendações do GT1, baseadas na proposta original apresentada pela CNDR (Brasil, 2012), conforme resumido adiante.

- 1) Promover a *convergência* dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos.
- 2) Consolidar uma *rede policêntrica de cidades*, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do país, de forma a considerar as especificidades de cada região.
- 3) Estimular ganhos de produtividade e aumentos da *competitividade regional*, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 4) Fomentar a *agregação de valor e a diversificação econômica* em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

O marco legal da PNDR também estabelece suas estratégias, conforme art. 4º descrito a seguir.

- 1) Estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do governo federal, a cooperação federativa e a participação social.

- 2) Implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do MDR e das Superintendências do Desenvolvimento Regional: Sudam, Sudene e Sudeco.
- 3) Estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas.
- 4) Aprimoramento da inserção da dimensão regional em:
 - a) instrumentos de planejamento e orçamento federal; e
 - b) políticas públicas e programas governamentais.
- 5) Aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional.
- 6) Estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais,³ existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais.
- 7) Apoio à integração produtiva de regiões em torno de projetos estruturantes ou de zonas de processamento.
- 8) Estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), para assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira.

Conforme Colombo (2021), uma inovação da PNDR II é a possibilidade de integração institucional com os planos regionais das superintendências da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste. Além de responsáveis pela apresentação dos planos regionais, alinhados com a PNDR, as superintendências regionais também são encarregadas da sistematização dos dados e do monitoramento das atividades, concessões e aplicações dos fundos constitucionais de financiamento, bem como dos fundos de desenvolvimento e dos benefícios e incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia, que deverão ser empregados em estreita consonância com os objetivos propostos pela PNDR.

Colombo (2021) identifica alguns princípios norteadores da PNDR, como a participação social e *accountability*, solidariedade regional e cooperação federativa, a partir da articulação da União, dos estados e municípios; uma transversalidade da política pública, ao inserir outras áreas, como a educação, a infraestrutura e a saúde no rol das políticas prioritárias.

3. Essa estratégia da PNDR foi materializada por meio da iniciativa Rotas de Integração Nacional, conforme veremos na seção seguinte.

De acordo com a autora, a PNDR também está alinhada a outras políticas desenvolvidas na Europa (Política de Coesão), a partir da atuação multiescalar no território nacional, priorizando o desenvolvimento sustentável, a competitividade e a sustentabilidade do desenvolvimento. Uma das inovações previstas na PNDR é a possibilidade de revisão da sua tipologia territorial a cada censo demográfico, com a participação do Núcleo de Inteligência Regional e do IBGE.

Consoante às determinações da nova PNDR, as superintendências (Sudam, Sudene e Sudeco) produziram seus respectivos planos macrorregionais de desenvolvimento (PRDA, PRDNE e PDCO), alinhados à política regional e às agendas macrorregionais produzidas no âmbito do GT1-PNDR. Conforme Colombo (2021), os governos estaduais participaram ativamente das consultas, definindo uma abordagem territorial que permite a utilização de regiões geográficas intermediárias, valorizando o urbano e o rural e também, priorizando as cidades médias como novas centralidades regionais - cidades intermediadoras. A elaboração dos planos contou com participação da sociedade civil e de membros do governo federal, por intermédio de grupos temáticos de especialistas do MDR e do Ministério da Economia (ME).

O PRDNE previu doze anos de atuação, com revisões anuais e vigência de quatro anos. Conforme o documento do plano, a inovação deve ser o eixo central, pela qual gravitará o crescimento sustentável da região. A inovação deve ser utilizada para garantir o emprego e as oportunidades de qualidade de vida para a população, estimulando empresas de tecnologia, incentivando *startups* e auxiliando as cidades no uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). A ciência e a tecnologia são consideradas estratégias de desenvolvimento, para redução das desigualdades regionais e impulso à economia (Brasil, 2019d).

O PRDNE reconhece a mudança observada nas cidades nordestinas, com a valorização de novos setores produtivos que promoveram alterações no porte das cidades, aumentando a renda e a qualidade de vida. O plano propõe o melhoramento da infraestrutura, da comunicação e da logística para impulsionar o comércio exterior e a geração de emprego e renda, com enfoque privilegiado nas chamadas cidades intermediárias.

O PRDA (Brasil, 2019b) utilizou a escala estadual no seu desenho. Conforme o texto do plano, essa escolha se justificou em função do processo de definição das tipologias territoriais da nova PNDR, que se encontra em andamento, além da dificuldade de se obter indicadores atualizados na escala municipal para a região Norte. A vantagem da escala estadual reside na disponibilidade de dados, o que facilita o monitoramento e avaliação periódica do plano. Por outro lado, entende-se que essa escolha tem potencial de não captar possíveis

desigualdades intrarregionais, motivo pelo qual deveria ser alterada tão logo as dificuldades apontadas sejam equacionadas.

O PRDA investiu sobre os principais problemas que a região amazônica enfrenta, com detalhamentos sobre potenciais soluções. Alguns pontos principais foram definidos no PRDA, demonstrando preocupação com a transversalidade das políticas, tais como: agricultura, pecuária e extrativismo; pesca e aquicultura, indústria, turismo, meio ambiente, CT&I, educação, logística e transporte, geração de energia, telecomunicações, saúde, cultura e lazer, saneamento básico e segurança pública. Esse plano menciona que a redução das desigualdades regionais, inter e intrarregiões, é uma meta a ser buscada, juntamente com a melhoria da qualidade de vida da população amazônica.

O PRDCO está previsto para o período 2020-2023 e foi alinhado à Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, com foco especial nas pequenas e médias cidades. Nesse sentido, o plano sugere aos municípios os pontos a seguir descritos.

- 1) Reformular e revitalizar seus espaços urbanos, criando novas áreas de crescimentos intraurbanos e policêntricos.
- 2) Fortalecer as áreas rurais e recuperar as áreas estratégicas que ofertam serviços ecossistêmicos, como as áreas de recarga hídrica para abastecimento público.
- 3) Incentivar o empreendedorismo e a diversificação econômica e, com isso, possibilitar o desenvolvimento de uma ampla gama de atividades que gerem vitalidade, inspiração e acalentem qualidade de vida para todos, sem distinção.
- 4) Apoiar a criação de *clusters* a fim de que eles retroalimentem as frágeis estruturas socioeconômicas das médias e pequenas cidades de determinadas regiões do Centro-Oeste (Brasil, 2019c).

Em todos os planos, há uma prioridade para as cidades médias, buscando estimular o surgimento de centros regionais preparados para ancorar a desconcentração produtiva, contribuindo para a diversificação e adensamento de novas atividades econômicas, além de melhorar o acesso da população a serviços públicos de qualidade, reduzindo a pressão sobre os grandes centros urbanos.

Conforme Colombo (2021), em 19 de novembro de 2019, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional os projetos de lei (PLs) referentes ao PRDA (PL nº 6.162/2019), PRDCO (PL nº 6.161/2019) e PRDNE (PL nº 6.163/2019), elaborados com o apoio técnico e institucional do MDR. Entretanto, de acordo com o sistema de acompanhamento legislativo do Congresso

Nacional,⁴ a última movimentação nos PLs aconteceu no dia 28 de julho de 2020, a partir de requerimento de urgência para apreciação dos PLs do PRDA, do PRDCO e do PRDNE. De todo modo, os planos ainda não seguiram para votação e formalização na forma de lei, conforme proposto.

Colombo (2021) compactua com a teoria da formação de agenda desenvolvida por Kingdon (2003). A autora entende que tanto os planos regionais quanto a PNDR representam uma agenda governamental para o tratamento de políticas públicas de desenvolvimento. Entretanto, para que elas sejam materializadas, é preciso existir a transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão.

De acordo com Kingdon (2003 *apud* Colombo, 2021), “uma política passa a fazer parte da agenda governamental quando ela desperta a atenção dos políticos”. É sintomático que, mesmo após três anos de encaminhamento dos PLs dos planos macrorregionais ao Congresso, com requerimentos de urgência, tais planos não entraram em votação. Com efeito, o *timing* previsto de acoplagem ao PPA 2020-2023 caducou e comprometeu a “janela de oportunidade” (*policy windows*) de institucionalização dos planos macrorregionais e da própria PNDR.

Dessa forma, resgatamos relatório de levantamento sobre a PNDR, concluído pelo TCU em novembro de 2020 (TCU, 2020). O trabalho do tribunal teve por objetivo identificar objetos e instrumentos de fiscalização que possam contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da PNDR.

O TCU entende que o estágio inicial de implementação da nova PNDR é um momento oportuno para conhecer os macroprocessos de governança e gestão em construção, além dos riscos que podem impactar os objetivos almejados. A metodologia do trabalho consistiu no levantamento de informações junto ao MDR, às superintendências macrorregionais e a representantes da Casa Civil da Presidência da República, diante do seu papel institucional na presidência da Câmara de Políticas da PNDR (TCU, 2020).

Conforme relatado pelo TCU (2020), um volume expressivo de recursos é aplicado por meio dos principais instrumentos de financiamento da PNDR, alcançando o valor aproximado de R\$ 55 bilhões no exercício de 2019.⁵ No entanto, apesar desse volume massivo de recursos, as desigualdades regionais persistem, levando-se à necessidade de compreender de que forma a política pública está estruturada para alcançar a sua finalidade.

4. “O PL nº 6.162/2019 institui o PRDA e sua tramitação pode ser acompanhada pelo *link*: <<https://bit.ly/3eLjao>>. O PL que institui o PRDCO é o nº 6.161/2019 e pode ser acompanhado pelo *link*: <<https://bit.ly/3bnmJ4H>>. Por fim, o PL que institui o PRDNE é o nº 6.163/2019 e pode ser acompanhado pelo *link*: <<https://bit.ly/33JtGc1>>” (Colombo, 2021).

5. Conforme dados do TCU (2020), a execução da PNDR envolve instrumentos que não alocam recursos exclusivamente para atender aos programas e ações da PNDR, tais como o orçamento geral da União (OGU); fundos constitucionais de financiamento e desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e outras fontes de recursos nacionais e internacionais.

O relatório TCU apresenta uma visão geral da PNDR e identifica os principais macroprocessos de trabalho implementados e em fase de implementação para operacionalização da política, conforme detalhado a seguir.

- 1) Monitoramento e avaliação da PNDR e de seus instrumentos;
- 2) Elaboração dos planos regionais de desenvolvimento e pactos de metas;
- 3) Elaboração dos planos sub-regionais de desenvolvimento;
- 4) Concessão de financiamento com recursos dos fundos constitucionais;
- 5) Concessão de financiamento com recursos dos fundos de desenvolvimento; e
- 6) Fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais.

Para cada macroprocesso citado foi construído um diagrama com a identificação de suas principais atividades, realizando-se, em seguida, análises SWOT e de riscos, que trouxeram subsídios para as proposições de futuras ações de controle.

O macroprocesso monitoramento e avaliação da PNDR e de seus instrumentos tem por objetivo mensurar o alcance dos objetivos e gerar subsídios para o aperfeiçoamento da PNDR, por meio da estruturação do SNIDR e da realização de atividades de monitoramento e avaliação do desempenho da política e seus instrumentos. Conforme o relatório do TCU, após a edição do Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a), não foram apresentados indicadores de desempenho e relatórios de monitoramento e avaliação da PNDR. Conforme o TCU (2020), essa ausência de subsídios técnicos para definir a priorização de programas e ações que integram os instrumentos de planejamento e financiamento federais, em especial o orçamento geral da União (OGU), pode impactar negativamente a conformidade e a efetividade do modelo de planejamento regional integrado proposto.

Na avaliação do TCU, esse macroprocesso se encontra em um estágio de implementação bastante incipiente. Ainda não havia uma sistematização do processo de monitoramento da PNDR e de seus instrumentos de planejamento e financiamento. O SNIDR, que deveria assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira, também carecia de estruturação formal.

Outro aspecto que contribui para a baixa implementação das atividades que compõem o macroprocesso está relacionado ao Núcleo de Inteligência Regional (NIR), destinado à produção de conhecimento e informações afetas à PNDR e aos seus instrumentos. O NIR deveria ser constituído pela atuação em rede das unidades técnicas integrantes da estrutura do MDR e das superintendências macrorregionais. De todo modo, o TCU informa que ainda não havia sido editado ato normativo com a definição sobre o funcionamento e as competências específicas do NIR, conforme previsto no art. 15, § 2º, do Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a).

Conforme o TCU (2020), as diversas fragilidades na estruturação desse macroprocesso contribuem de forma significativa para os eventos de risco de ausência de informações confiáveis para subsidiar a apuração dos indicadores que vierem a ser adotados; comprometem o estabelecimento de metodologias que garantam a compatibilidade das atividades de monitoramento e avaliação dos diversos instrumentos de planejamento e financiamento geridos pelas superintendências; e, por fim, dificultam o cumprimento da periodicidade estabelecida para a realização das atividades de monitoramento (anual) e de avaliação (quadrienal) da PNDR e de seus instrumentos.

Com relação aos macroprocessos elaboração dos planos regionais de desenvolvimento e pactos de metas e planos sub-regionais de desenvolvimento, também chamou a atenção do TCU o atraso na aprovação dos planos macrorregionais (PRDNE, PRDA e PRDCO). De acordo com o TCU (2020), esse atraso contribui para o risco de não aprovação dos PLs e sua compatibilização com o PPA 2020-2023, impactando negativamente a eficácia e a efetividade do modelo de planejamento integrado para o desenvolvimento regional no que diz respeito à articulação setorial das ações do governo federal, dos governos estaduais e à cooperação federativa, bem como à eventual perda dos efeitos potenciais decorrentes da execução de políticas públicas sob a responsabilidade do MDR (desenvolvimento urbano, saneamento, mobilidade, habitação, segurança hídrica etc.) em benefício das áreas prioritárias da PNDR, além da não inserção de projetos prioritários para o desenvolvimento regional nos instrumentos de planejamento e financiamento federais (PPA, Lei Orçamentária Anual (LOA), fundos e programas geridos por bancos públicos).

Conforme o relatório (TCU, 2020),

uma das principais causas para as fragilidades identificadas refere-se à ausência do efetivo funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do seu comitê executivo. Apesar de o Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 (Brasil, 2019a), prever a ocorrência de reuniões semestrais para a Câmara, a primeira reunião do colegiado ocorreu apenas em 22 de outubro de 2020, durante a realização do presente trabalho de levantamento.

O TCU (2020) entende que a ausência dessas reuniões regulares compromete o exercício das diversas competências previstas para os colegiados, que desempenham um papel estratégico na governança da PNDR. As referidas instâncias devem estabelecer diretrizes para a estruturação dos processos exigidos para a efetiva operacionalização da política regional, como para os planos macrorregionais e a celebração dos “pactos de metas”.

Conforme o TCU (2020), a ausência de um funcionamento efetivo da Câmara e do seu comitê executivo contribui para aumentar o risco de não observância das diretrizes e dos objetivos da PNDR, ao se planejarem e executarem as diversas políticas públicas setoriais, envolvendo as esferas federal e estadual. Nas situações em que esse risco se materializa, pode haver comprometimento dos efeitos potenciais decorrentes da execução das diversas políticas públicas em benefício das áreas prioritárias da PNDR.

Com relação aos macroprocessos relacionados aos fundos regionais – concessão de financiamento com recursos dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento –, mencionam-se as atividades relativas ao estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades para a aplicação dos recursos dos fundos. A gestão desses fundos é regulamentada por portarias emitidas pelo MDR e por resoluções dos conselhos deliberativos das superintendências. As diretrizes e prioridades têm o papel de garantir a aderência dos fundos constitucionais aos objetivos de desenvolvimento regional, conforme previsto nas estratégias da PNDR. Os normativos voltados a orientar e priorizar os investimentos também deveriam observar os planos regionais de desenvolvimento e considerar o papel dos fundos no âmbito de uma política integrada de financiamento, conforme disciplinado no art. 2º da Lei nº 7.827/1989 e nos arts. 4º, inciso V, e 8º, inciso XIII, do Decreto nº 9.810/2019 (TCU, 2020).

De acordo com o relatório do TCU, há um risco elevado de que as diretrizes, orientações e prioridades para a concessão de financiamentos sejam estabelecidas sem considerar como os fundos constitucionais podem contribuir de maneira mais efetiva para atingir os objetivos de desenvolvimento regional em função da desarticulação do sistema de governança da PNDR, limitando o poder dos instrumentos de financiamento em transformar a realidade socioeconômica dos territórios alcançados pela PNDR.

O TCU (2020) relata que o risco decorre de vários fatores, com destaque para os seguintes: ausência de aprovação dos planos regionais, tendo em vista o elevado número de programas, projetos e ações neles contidos como orientação de investimentos e as múltiplas escalas de atuação da PNDR (sub-regiões prioritárias por tipologia, faixa de fronteira, RIDEs, Semiárido); e ausência do efetivo funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do seu comitê executivo, a quem compete estruturar uma política integrada de financiamento do desenvolvimento regional e propor critérios e diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros ligados à PNDR.

O Tribunal considera oportuno avaliar como os fundos poderiam contribuir de maneira mais efetiva para atingir os objetivos da PNDR e definir claramente qual o espaço a ser preenchido pelos referidos instrumentos na política integrada de financiamento para o desenvolvimento regional. Ao se definir o papel dos fundos constitucionais na política de financiamento, devem-se considerar os possíveis critérios de priorização de investimentos, englobando aspectos relacionados à localização territorial e aos segmentos econômicos e setores abrangidos, ao porte dos investidores, ao poder de transformação dos empreendimentos financiados, entre outros.

Conforme o TCU (2020), a definição de critérios de priorização de investimentos fundamentada no papel a ser desempenhado pelos fundos regionais viabilizaria o estabelecimento de parâmetros concretos de monitoramento e avaliação desses instrumentos. O acompanhamento regular da evolução de tais parâmetros serviria então para subsidiar a elaboração das diretrizes, orientações e prioridades expedidas pelo MDR e pelos conselhos deliberativos das superintendências do desenvolvimento.

Concluindo, o relatório trata do macroprocesso fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, que tem por objetivo promover a estruturação produtiva e a integração econômica das regiões menos desenvolvidas do país aos mercados nacionais e internacionais de produção, consumo e investimento, em consonância com a estratégia da PNDR, conforme art. 4º, inciso VI, do Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a). Esse macroprocesso é conduzido pelo MDR no âmbito da estratégia Rotas de Integração Nacional, definida pela Portaria MI nº 80/2018 e incorporada ao PPA 2020-2023 por meio da ação orçamentária 214S, associada ao Programa 2217 “Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano”.

De acordo com o TCU (2020), entre os pontos que merecem destaque acerca do macroprocesso, menciona-se o risco de que haja o apoio e a alocação de recursos públicos oriundos da estratégia Rotas para polos localizados em territórios não prioritários, segundo os objetivos, os instrumentos de planejamento e a tipologia territorial da PNDR. O risco decorre, principalmente, da ausência de planos regionais e sub-regionais estruturados e aprovados, da ausência do efetivo funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, em virtude de suas competências de articulação setorial e federativa e da reduzida capacidade de investimento e do baixo grau de qualificação técnica e de inovação nas cadeias produtivas priorizadas para o desenvolvimento nas regiões prioritárias da PNDR.

O macroprocesso enfrenta ainda riscos associados às restrições de recursos para investimentos nos diversos polos das Rotas, o que reduz o poder da intervenção em transformar a realidade socioeconômica dos territórios. Essa restrição de recursos para investimento em polos estratégicos no médio e longo prazos implica em baixo poder de transformação da realidade socioeconômica dos territórios alcançados, impactando negativamente a efetividade do processo de desenvolvimento regional. A estratégia Rotas será revisitada na seção seguinte, com maiores detalhes sobre seu conceito e operações.

A partir dos resultados da auditoria realizada em novembro de 2020, o TCU indicou futuras ações de controle necessárias ao monitoramento de execução da PNDR, como descrito a seguir.

- 1) Acompanhamento da atuação das instâncias de governança da PNDR, em especial da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do seu Comitê Executivo.
- 2) Acompanhamento do processo de formalização dos pactos de metas e das carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas geográficas.
- 3) Auditoria operacional para avaliar o desempenho e o grau de aderência das ações governamentais relacionadas aos eixos setoriais de intervenção preferenciais da PNDR aos objetivos e às estratégias de atuação da referida política.

Concluída a análise da atual versão da política regional brasileira, na seção seguinte trataremos da iniciativa Rotas, estratégia da PNDR voltada para o “fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais” e sua contribuição para os objetivos da política regional brasileira.

6 A ESTRATÉGIA ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E A PNDR

No contexto das discussões da I CNDR (2013), o MI desenvolveu a iniciativa de desenvolvimento regional e inclusão produtiva denominada Rotas de Integração Nacional. As Rotas foram definidas como estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do MI, conforme Portaria MI nº 164/2014, atualizada pela Portaria MI nº 80/2018 e foram incorporadas ao PPA como ação orçamentária do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial.

Conforme Decreto nº 9.810/2019, é uma estratégia da PNDR o “estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais”.

Nesse contexto, as Rotas são redes de sistemas produtivos e inovativos,⁶ associados a cadeias produtivas estratégicas capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras priorizadas pela PNDR, mediante o aproveitamento das sinergias coletivas e a ação convergente das agências de fomento e do investimento privado, contribuindo para o desenvolvimento regional.

A iniciativa Rotas busca 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, enquanto o recorte setorial obedece aos critérios mostrados no quadro 1 (Brasil, 2018).

QUADRO 1

Crítérios de recorte setorial das Rotas de Integração Nacional

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.

Fonte: Brasil (2018).

6. Os sistemas produtivos e inovativos locais ganharam popularidade na literatura econômica brasileira sob a terminologia de Arranjos Produtivos Locais (APLs), conforme definição da Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (RedeSist/UFRJ), adotada por segmentos empresariais e órgãos de fomento, como o MDIC, o BNDES e o SEBRAE. Esses sistemas ou arranjos são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais com foco em determinadas atividades econômicas. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas produtoras de bens e serviços, até fornecedoras de insumos e equipamentos, comercializadoras, clientes, entre outros. A literatura econômica internacional consagrou o termo *clusters* para esse fenômeno de concentração territorial de atores econômicos interconectados, conforme contribuição original marshalliana. A estratégia de desenvolvimento de *clusters* está presente nas principais políticas de desenvolvimento atuais, com destaque para os programas de incentivo da União Europeia por meio da iniciativa RIS3.

Em 2014, o MI contratou a RedeSist para realizar estudo nacional com o objetivo de sinalizar cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento brasileiro no século XXI, a partir do contexto socioprodutivo e ambiental de cada macrorregião e dos requisitos da estratégia Rotas, conforme quadro 1, alinhados com os objetivos estratégicos da PNDR. A ideia foi mapear cadeias produtivas que poderiam ser motores de emprego, investimento e desenvolvimento regional nos territórios prioritários da PNDR.

As opções apresentadas pela RedeSist foram discutidas e consolidadas junto aos estados e órgãos de fomento locais e nacionais, a partir de oficinas macrorregionais de planejamento, em parceria com as superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), a Embrapa, os bancos de desenvolvimento regional (BNB, Banco da Amazônia e BB), além do BNDES e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). A pesquisa e a posterior validação dos parceiros nacionais teve o resultado descrito a seguir.

QUADRO 2
Setores para Rotas de Integração Nacional

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 aquíicultura	Ovinocaprinocultura	Piscicultura	Cultura e turismo	Confecções
Biodiversidade da floresta	Cultura e turismo	Madeira e móveis	Moda	Tecnologia da informação

Fonte: RedeSist (2015).

A partir dos estudos realizados e da experiência do MI e de parceiros institucionais em projetos de inclusão produtiva e desenvolvimento regional, foram selecionadas as primeiras Rotas de Integração. A proposta foi identificar e estruturar cadeias produtivas estratégicas e seus polos (*clusters*) mais adensados, a partir de um planejamento estratégico nacional e territorial e do desenvolvimento de carteiras de projetos voltados ao beneficiamento e certificação da produção, à assistência técnica, ao fomento ao cooperativismo e apoio à comercialização, somados às ações transversais de apoio à infraestrutura, regulamentação e financiamento. As primeiras Rotas foram baseadas em setores agropecuários tradicionais, mas capazes de embarcar tecnologia, investimento e melhores ocupações nas regiões prioritárias da PNDR, conforme descrito a seguir.



Esta Rota piloto, estruturada em parceria com a Embrapa, busca a estruturação da cadeia produtiva da ovinocaprinocultura, setor estratégico pelo grande número de ocupações, sobretudo pequenos produtores, em regiões de baixa renda no Nordeste e no Sul do país. Os baixos índices de produtividade e a escassa organização desperdiçam o potencial econômico do setor, cujo processamento certificado não chega a 5% do rebanho, prevalecendo o abate informal que agrega pouco valor e não permite a comercialização nos centros urbanos ou no mercado exterior. A Rota do Cordeiro tem investido na capacitação de técnicos, na difusão de tecnologias de reuso de água no Semiárido para produção de forragens e na estruturação de unidades de processamento e contratos de integração entre produtores e indústria.



A apicultura é uma atividade estratégica que propicia ganhos econômicos e contribui para a preservação e regeneração do meio ambiente. A atividade é desenvolvida em todas as regiões brasileiras, com destaque para pequenos produtores das regiões Nordeste e Sul. O setor tem grande potencial de encadeamento produtivo no beneficiamento dos seus diversos produtos, como mel, própolis, pólen e apitoxinas, com potencial de uso na indústria bioquímica, farmacêutica e de cosméticos. A Rota do Mel tem investido na capacitação de produtores, na estruturação de agroindústrias e no apoio à certificação e à comercialização.



A açicultura tem destaque como base alimentar local e pela geração de ocupação e renda, incluindo dezenas de milhares de pequenos produtores na Amazônia. Seu beneficiamento ocorre por processadoras locais, artesanais e industriais, mas as principais marcas da indústria estão fora da região. O açaí é considerado um superalimento: energético, rico em proteínas, fibras, lipídios e antioxidantes, também é usado como nutracêutico e suplemento alimentar, com grande demanda internacional. O desafio é ampliar a produtividade em contexto de preservação ambiental e aumentar o beneficiamento da produção primária, estimado em 50%. A Rota do Açaí tem investido na capacitação de técnicos e produtores e em tecnologias de rastreabilidade e beneficiamento.



A estruturação da cadeia produtiva do leite e derivados é estratégica sob a perspectiva do desenvolvimento regional, tendo em conta que é este um dos setores que mais emprega no país, com grande potencial de crescimento, pela baixa profissionalização da produção e baixa produtividade. O setor contempla grande número de pequenos produtores rurais em regiões de baixa renda, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste. O aproveitamento pleno do potencial do setor importa em um conjunto integrado de iniciativas estruturantes, voltadas para o melhoramento genético, o desenvolvimento de novos produtos lácteos e o uso de energias alternativas para resfriamento e reuso de água para produção de forragem animal.



A cadeia produtiva da fruticultura oferece oportunidades de emprego, de negócios e investimentos em todo o país, com destaque para a região Nordeste, onde muitos perímetros irrigados já se apresentam como grandes exportadores para o mercado interno e externo. A Rota busca avançar no beneficiamento de frutas para geração de produtos de maior valor agregado e mais e melhores empregos no setor de *design*, embalagens e derivados de frutas (sucos, barras de cereais, doces), além de apoiar melhoria da base produtiva a partir de investimentos em espécies melhoradas e equipamentos para produção.



A Rota do Pescado visa ao desenvolvimento regional por meio da estruturação da atividade aquícola e pesqueira, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, com o propósito de gerar oportunidades de negócios, empregos e renda. A iniciativa busca profissionalizar a cadeia produtiva do pescado integrando os subsistemas de insumos, produção, processamento e comercialização por meio da criação de sistemas integrados de produção. As ações desenvolvidas buscam aumentar a produtividade, melhorar a genética, a qualidade do armazenamento e a comercialização.

A estratégia Rotas busca identificar territórios onde a produção está mais adensada (polos ou *clusters*), permitindo maior impacto de projetos junto a produtores organizados em associações e cooperativas. Dessa forma, a iniciativa obtém resultados em escala mais expressiva, com a viabilização de unidades de beneficiamento (agroindústrias) e ações de capacitação, comercialização e agregação de valor. Em polos adensados, podem ser desenvolvidos ecossistemas de inovação voltados para o desenvolvimento de novas tecnologias, como nos campos das TICs e economia circular. Conforme a Portaria MI nº 80/2018, o reconhecimento dos polos exige cumprimento dos requisitos a seguir descritos.

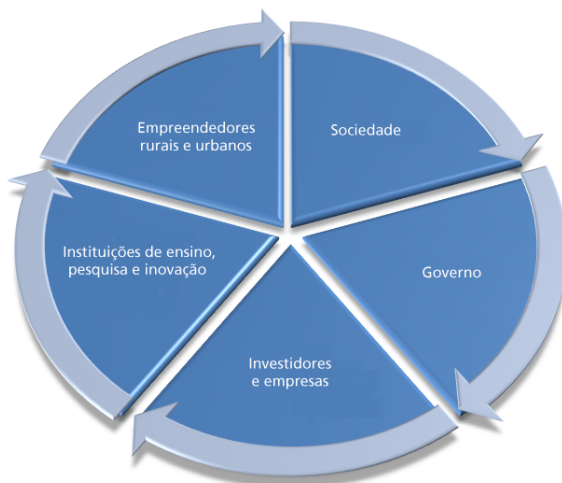
- 1) Obediência à tipologia da PNDR quanto ao foco nos territórios de ação prioritária.
- 2) Organização social presente: preferência para territórios com câmaras setoriais, associações e cooperativas organizadas por meio de redes de articulação, interação e cooperação de parceiros públicos e privados.

- 3) Potencial de inovação: desejavelmente, os polos devem manter proximidade e interação com centros de ensino, pesquisa e qualificação profissional.
- 4) Representatividade sub-regional: o polo deve ter destaque na produção estadual ou regional e envolver conjunto de municípios com aptidão ambiental e socioeconômica à atividade, com destaque para o potencial de desenvolvimento de indicações geográficas.
- 5) Potencial de encadeamento produtivo: valoriza-se a presença local de agroindústrias, fornecedores de insumos e redes de comercialização – mercados locais, turismo, exportadores, serviços especializados, entre outros.
- 6) Convergência de ações: prioridade para espaços com potencial de otimização de ações e recursos de outros projetos.

A partir da identificação dos polos, é buscada a aproximação com atores relevantes da cadeia produtiva e do território – parcerias públicas e privadas – para a realização de oficinas de planejamento estratégico, com o objetivo de identificar e equacionar gargalos ou aproveitar as oportunidades e desenvolver o potencial da cadeia produtiva nos territórios selecionados. A partir das oficinas de planejamento estratégico, são constituídos comitês gestores (governança local) e estruturadas carteiras de projetos orientadas pelos eixos e componentes da cadeia produtiva, a saber, insumos, produção, beneficiamento, agregação de valor e comercialização, além de ações transversais em infraestrutura, organização social, meio ambiente, financiamento e regulamentação.

A estratégia Rotas requer a formação de comitês gestores locais em regime de composição diversificado, na forma de uma quádrupla hélice, conforme a experiência de desenvolvimento regional da União Europeia intitulada Estratégias de Inovação Regionais e Nacionais para a Especialização Inteligente (Research Innovation Strategies for Smart Specialisation – RIS3).

FIGURA 4
Quíntupla hélice



Elaboração dos autores.

A publicação do documento “Bases para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Rota do Cordeiro”, em 2017, deu visibilidade à estratégia de planejamento das Rotas e atraiu parcerias da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira do Ministério da Agricultura e Pecuária (Ceplac-Mapa) e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) que permitiram a atuação das Rotas em outras cadeias produtivas de interesse da política regional.



A cadeia produtiva do cacau e do chocolate é estratégica para o desenvolvimento regional pelo grande número de ocupações, especialmente pequenos produtores em territórios de baixa renda, com destaque nas regiões Norte e Nordeste (Amazônia e Mata Atlântica). A cacauicultura em sistemas agroflorestais (SAFs), conforme metodologia Ceplac, tem motivado a ampliação do cultivo desse produto de alto valor comercial e vasto potencial de beneficiamento e o desenvolvimento de novos produtos baseados no chocolate e subprodutos (nibs, liquor, manteiga). A cadeia produtiva do cacau e do chocolate é composta por produtores, transportadores, comerciantes, beneficiadores, serviços e varejo, com destaque para as chocolaterias e chocolates refinados, mercado crescente em todo o mundo, principalmente nos países asiáticos e europeus. A Rota tem investido na pesquisa de espécies mais resistentes e produtivas, além da capacitação de técnicos e da difusão de tecnologias e incentivo ao desenvolvimento de novos produtos.



Em parceria com a Fiocruz, a Rota da Biodiversidade incentiva o desenvolvimento regional a partir da estruturação da cadeia produtiva de fitomedicamentos, fitoterápicos, fitocosméticos e alimentos nutracêuticos. A produção sustentável a partir da biodiversidade brasileira é uma opção estratégica para o desenvolvimento regional, com grande potencial de geração de emprego e renda para as populações tradicionais que atuam na agricultura familiar e extrativismo. A atividade contribui, também, para a conservação dos biomas e se destaca como oportunidade de inovação e desenvolvimento tecnológico no setor farmacêutico e de cosméticos, que pode promover parcerias importantes entre instituições de fomento, indústrias e ICTs.

Com a fusão entre o MI e o MCID, em 2019, que resultou na criação do MDR, foi considerado oportuno expandir as Rotas para atividades de caráter mais urbano e associadas a setores de base tecnológica, intensivos em conhecimento,

capazes de movimentar grandes investimentos, difundir novas tecnologias, produtos e serviços, contribuindo para o desenvolvimento de novas centralidades urbanas, como descrito a seguir.



Essa rota integra a segunda geração do programa, voltada ao apoio a setores de base tecnológica com potencial de avançar ambientes rurais e urbanos. A Rota da TIC é uma estratégia de desenvolvimento regional, urbano e setorial, que tem como propósito apoiar a estruturação de uma rede de polos de tecnologias da informação e comunicação (TICs) capaz de servir de alavanca para o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais e para a estruturação de uma rede policêntrica de cidades inteligentes (*smart cities*). A Rota tem atuado na formação de técnicos, desenvolvimento de *startups* (AgTechs) e fomento a ecossistemas de inovação em parceria com a Sudene, com projeto piloto na região Nordeste em parceria com a Embrapa, o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene) e o BNB.



A Rota da Economia Circular (REC) busca criar alternativas sustentáveis de gestão e reaproveitamento de resíduos, promovendo a inclusão produtiva e o desenvolvimento regional a partir do seu aproveitamento econômico, inclusive no suporte ao desenvolvimento de funcionalidades para cidades inteligentes (*smart cities*). A estratégia busca: i) a recuperação dos resíduos sólidos por meio do fortalecimento da cadeia produtiva da reciclagem, com a reutilização, regeneração e transformação de resíduos sólidos; ii) o desenvolvimento, a difusão e a gestão de energias renováveis (eólica, biomassa, solar, térmica); e iii) o desenvolvimento e a implantação de tecnologias para otimização do uso dos recursos hídricos (reuso de água, dessalinização, filtragem, osmose reversa), inovações fundamentais para o século XXI.

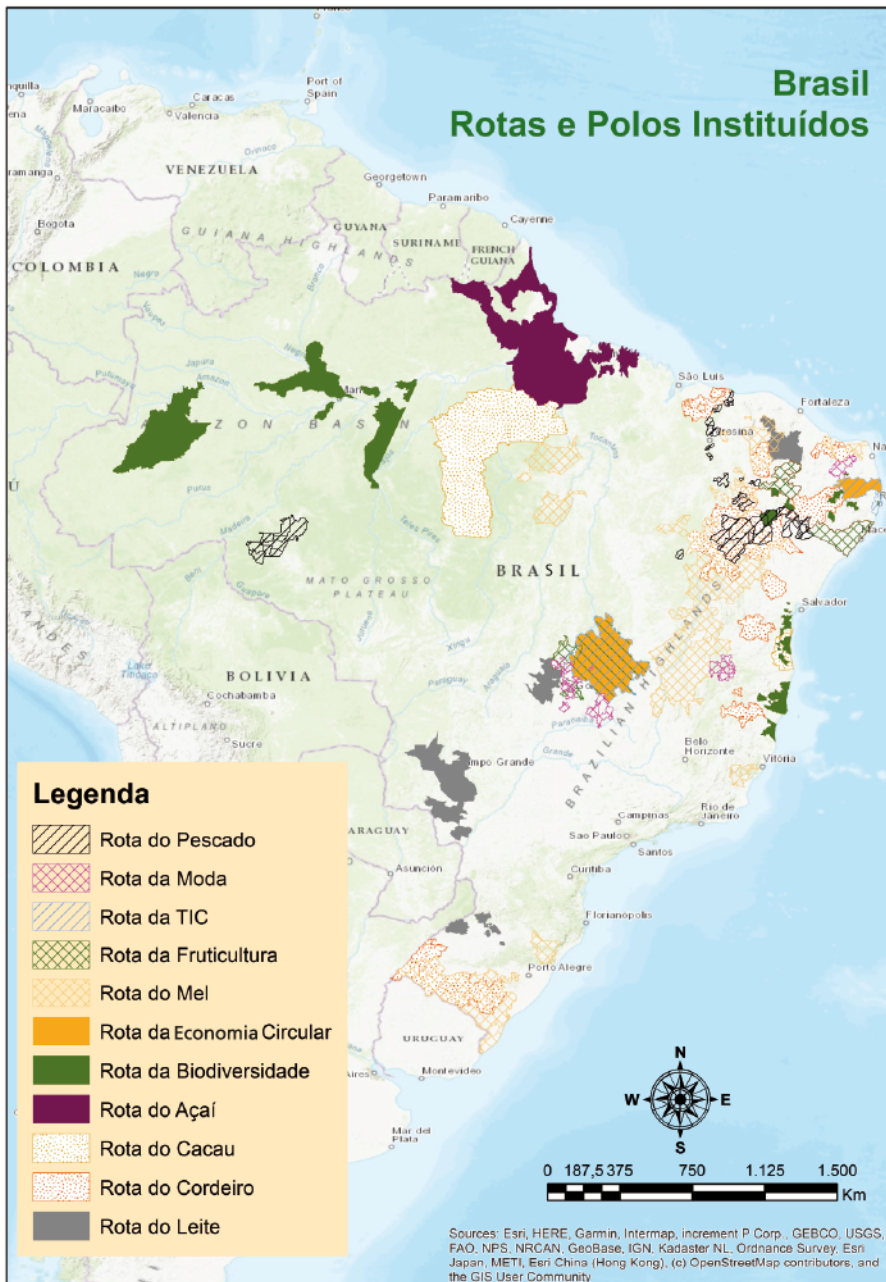
As informações atualizadas sobre as Rotas de Integração Nacional podem ser obtidas no Portal Rotas,⁷ projeto de difusão do conhecimento e apoio à gestão descentralizada do programa, realizado em parceria com o Instituto Avaliação (IA) e o projeto Adaptando Conhecimento para Agricultura Sustentável e Acesso ao Mercado, da Universidade Federal de Viçosa (AKSAAM-UFV) com recursos do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida). O portal prevê a implantação de uma bolsa online de comércio eletrônico voltada aos beneficiários das Rotas.

Atualmente existem dez Rotas em atividade, conforme o mapa que identifica os polos estabelecidos entre 2017 e 2020 (mapa 3).

Sob a lógica das Rotas, iniciativas de fomento setoriais (pesquisa e desenvolvimento – P&D, qualificação profissional, canais de financiamento, regulamentos) podem ser difundidas para diferentes polos da mesma Rota, adquirindo uma abrangência regional ou mesmo nacional. Nesse sentido, linhas de crédito específicas, apoio à certificação ou facilitação das normas de comercialização de alimentos e insumos vegetais pode favorecer simultaneamente todos os produtores de açaí, cacau e insumos vegetais da Amazônia Legal.

7. Disponível em: <<http://portalrotas.mdr.gov.br/>>.

MAPA 3
Rotas de Integração Nacional



Fonte: MDR.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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 Arranjos Produtivos Locais (APLs) ensina 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 na gestão de projetos. A coordenação de ações permite que cada agência pública ou privada se especialize em sua área de atuação, seja na gestão do financiamento, seja da capacitação ou infraestrutura. O enfoque setorial permite a identificação das necessidades concretas da cadeia produtiva trabalhada no território específico. O compartilhamento de responsabilidades entre os diversos órgãos públicos e privados em torno de uma agenda de trabalho negociada com a participação dos atores territoriais contribui para a eficiência e a eficácia dos planos e projetos, além de dificultar a fragmentação e o sombreamento das diversas intervenções. Essa lógica de ação facilita a responsabilização das entidades, por meio da transparência na gestão dos projetos.

O desenvolvimento de parcerias estratégicas nos programas de desenvolvimento regional e inclusão produtiva permite explorar novos mercados, fortalecer a base tecnológica regional e promover a modernização de setores tradicionais na agropecuária e nos serviços, por meio de iniciativas de transformação digital, energias renováveis, reuso de resíduos, entre outros.

A sinalização setorial e territorial do programa Rotas tem facilitado o diálogo com os bancos de desenvolvimento, inclusive mediante acordos de cooperação técnica com o BNB e o Banco da Amazônia, responsáveis pela gestão dos fundos constitucionais e de desenvolvimento.

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 brasileiro.

É importante salientar que as grandes regiões prioritárias da PNDR, seja a Amazônia 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 exclusivamente com base na exploração intensiva de *commodities* de base agropecuária ou mineral (Coelho, 2017).

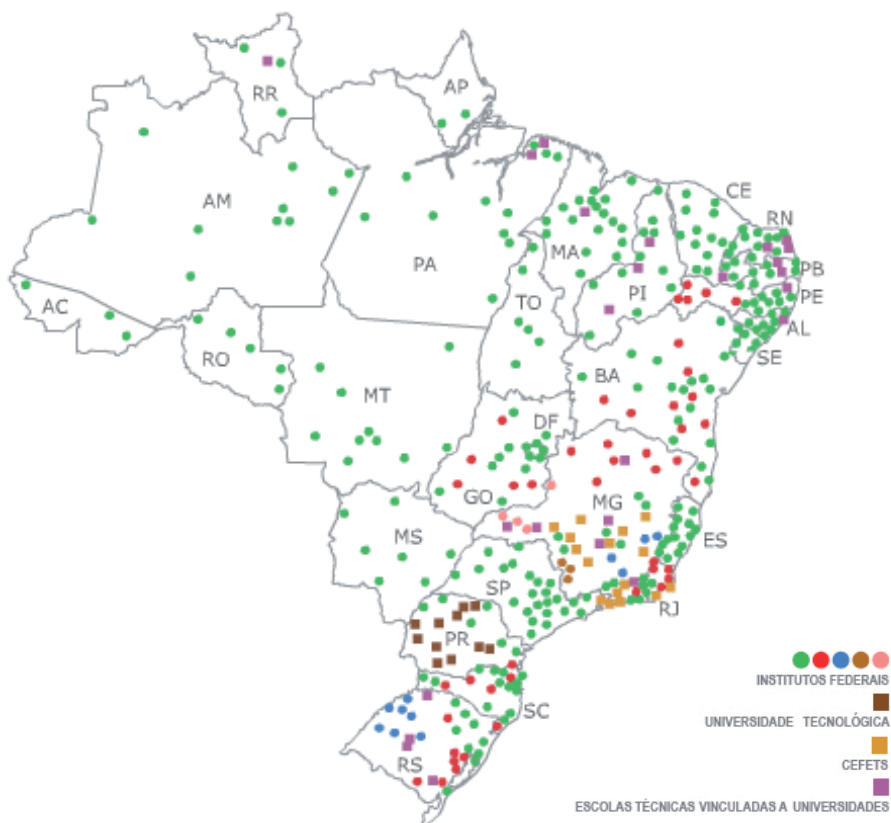
Nessas regiões, é importante desenvolver iniciativas inovadoras, com reduzido impacto ambiental, e otimização de insumos estratégicos, sobretudo recursos naturais como energia, água e solo, o que demanda substanciais investimentos em CT&I. A estratégia Rotas favorece a agregação de valor das produções 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 e introdução de serviços especializados, inclusive aqueles relacionados à transformação digital.

A agregação de valor por meio de agroindústrias e serviços e tecnologias modernas – indicações geográficas, agricultura de precisão (AP), drones, sistemas de rastreabilidade (*blockchain*), aplicativos para gestão e comercialização, entre outras – oferece opções criativas para o desenvolvimento regional em espaços periféricos, citando o exemplo bem sucedido da Rota do Mel no norte de Minas Gerais e no Parque Científico e Tecnológico do Alto Solimões no Amazonas, na linha da Rota da Biodiversidade.

Tem-se aqui a possibilidade de agregar valor às produções regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento. 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 pela PNDR.

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. 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 e das universidades federais, representa uma estratégia promissora para o desenvolvimento regional brasileiro. Essa parceria tem sido fundamental para o desenvolvimento de projetos associados às Rotas.

FIGURA 5
Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica



Fonte: Ministério da Educação (MEC).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É também válido destacar a atuação em parceria com a 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, com destaque para os segmentos de cultivares, grãos e solos, entre outros. A provisão de soluções tecnológicas pela Embrapa e outros órgãos de pesquisa é estratégica para a criação de sistemas regionais de inovação.

O progresso científico e tecnológico na agricultura familiar, no extrativismo e notadamente nos empreendimentos urbanos permite desenvolver inovações, incluindo a gestão de recursos hídricos, resíduos, energias renováveis e soluções de TICs, que geram novas ocupações, negócios e melhorias nos índices de sustentabilidade e produtividade, favorecendo as condições de investimento privado e

contribuindo para o desenvolvimento regional, como no caso do projeto estratégico da Plataforma Sabiá, em cooperação com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa) e a Rota da Economia Circular.

Não é desprezível o impulso à industrialização e aos serviços avançados a partir da difusão do progresso técnico nas periferias nacionais, com o incentivo ao beneficiamento e à diferenciação das produções primárias regionais.⁸ Um novo motor de crescimento econômico baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

Recentemente, foi publicada pelo MDR a Portaria nº 299, de 4 de fevereiro de 2022, fundamentada no Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a), que institucionaliza a PNDR II. A portaria reafirma as Rotas como “estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do MDR” e traz novos elementos como o incentivo a empresas-âncoras e o fomento ao processo de integração vertical, maior articulação com o Sistema S e a criação de um Comitê Supervisor da Estratégia Rotas de âmbito nacional. Será oportuno avaliar o impacto desta revisão normativa no desempenho do programa, tema para posterior investigação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a atual versão da PNDR tem enfrentado grandes dificuldades para avançar em sua institucionalização, consoante às recomendações do relatório TCU (2020). As instâncias de governança da PNDR carecem de efetiva materialização e funcionamento, enquanto seus instrumentos – fundos e incentivos regionais, programas e ações orçamentárias – necessitam de metas e diretrizes objetivas, além do estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento do seu impacto nos indicadores de desenvolvimento das regiões brasileiras.

Lembrando Colombo (2021), o *timing* previsto de acoplagem da política regional ao PPA 2020-2023 pode ter se perdido, comprometendo a “janela de oportunidade” (*policy windows*) de institucionalização dos planos macrorregionais e da própria PNDR. O risco enfrentado pela política regional é de um eventual retrocesso nos instrumentos da política e na desmobilização da questão regional na agenda de políticas públicas, com graves consequências para as regiões de menor renda e para o conjunto da nação, com o agravamento das migrações descontroladas nas periferias, gerando favelização e megametropolização nos grandes centros urbanos.

8. 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, processando parte da produção brasileira que é exportada para o país (Coelho, 2014). 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 *marketing*, serviços, comercialização e logística mobilizados pela indústria do café.

Para não repetir o malogro da sua primeira versão, a PNDR precisa consolidar sua institucionalização para conseguir materializar seus objetivos estratégicos. Para tanto, as partes interessadas na política de desenvolvimento regional, com destaque para o atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e suas superintendências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene e Sudeco), devem exercer sua *policy advocacy*, de modo a projetar a política regional na agenda nos centros de decisão política (*politics*). Em adição, outros atores relevantes devem se somar a esse esforço, tais como as confederações de agricultura, comércio e indústria, redes de instituições de ensino, pesquisa e qualificação profissional, empresas e organizações de produtores de todo o país, de modo a reforçar a composição política necessária para projetar a pauta do desenvolvimento regional na agenda decisória.

As desigualdades regionais brasileiras permanecem agudas sob os mais diversos vieses, seja da perspectiva do acesso a serviços públicos, das alternativas de inclusão produtiva ou dos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde. Assim, permanece necessária a intervenção da política regional para o enfrentamento destas desigualdades, incentivando alternativas de desenvolvimento para todos os territórios e regiões brasileiras.

A construção de oportunidades para a civilização brasileira é também a valorização de nossa diversidade. O potencial de aproveitamento produtivo dessa diversidade é virtualmente incalculável, e esse deve ser nosso grande projeto nacional de desenvolvimento.

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. da. A nova Política de Desenvolvimento Regional: PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de referência. Brasília: MI, 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Orientações para elaboração de projetos de inclusão produtiva**: rotas de integração nacional. Brasília: MI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3mGt6sF>>.

_____. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a.

_____. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém: Sudam, 2019b.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO): 2020-2023**. Brasília: Sudeco, 2019c.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)**. Recife: Sudene, 2019d.

COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003/2010)**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

_____. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 17. Brasília: Ipea, jul./dez. 2017.

COLOMBO, L. A. **Quando as janelas estão abertas: capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos Planos de Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2665).

FIGUEIREDO, S.; JARDIM, F.; SAKUDA, L. O. (Org.). **Radar AgTech Brasil 2022: mapeamento das startups do setor agro brasileiro**. São Paulo: Embrapa, 2022.

GUIMARÃES NETO, L. **Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil**. [s.l.]:[s.n.], 2011. Mimeografado.

KARAM, R. A. de S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 3th ed. New York: Harper Collins, 2003.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018): apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para discussão, n. 2652)

MENEZES, A. R. A. de. **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.

MONTEIRO NETO, A. Território e indústria no Brasil: revisitando o passado recente, mirando o futuro – conclusões e apontamentos para políticas regionais. *In*: MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

ROCHA NETO, J. M. da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)**. Brasília: TCU, 2009.

_____. **Relatório de fiscalização: levantamento Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Secretaria Geral de Controle Externo. Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico. Brasília: TCU, 2020.

