

Brasília, janeiro de 2015.

NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PNDR II

DOCUMENTO ELABORADO EM NOVEMBRO DE 2013 E
REVISADO EM JANEIRO DE 2015

Secretaria de
Desenvolvimento Regional

Ministério da
Integração Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	3
2. CONTEXTO	3
3. TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA	5
4. HISTÓRICO DA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA E A PNDR	7
4.1 Etapas da política regional brasileira	7
4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.....	8
4.3 Breve balanço da PNDR no período 2003-2013.....	9
4.4 O papel das políticas “implícitas” de desenvolvimento regional	11
5. NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PNDR II	12
5.1 Objetivos da Política.....	12
5.2 Princípios.....	17
5.3 Diretrizes gerais	17
6. ATUAÇÃO EM MÚLTIPLAS ESCALAS	18
7. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	18
7.1 Objetivo – Convergência.....	19
7.2 Objetivo – Competitividade regional e geração de emprego e renda.....	25
7.3 Objetivo – Agregação de valor e diversificação econômica	26
7.4 Objetivo - Construção de uma rede de cidades policêntrica.....	26
8. AS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNDR II	29
9. GOVERNANÇA, DIÁLOGO FEDERATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	31
10. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	35
11. EIXOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL	38
11.1 Educação e capacitação profissional.....	38
11.2 Ciência, tecnologia e inovação	40
11.3 Infraestrutura para o desenvolvimento regional	42
11.4 Desenvolvimento produtivo	43
11.5 Acesso a serviços.....	46
11.6 Sustentabilidade	47

1. APRESENTAÇÃO

A elaboração da PNDR I, em 2003, foi o resultado de um amplo esforço de retomada da importância do planejamento no País, representando um significativo passo a frente nas políticas públicas que tratam do tema. Contudo, apesar dos avanços alcançados desde então, a PNDR não logrou ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário que a questão regional no Brasil exige.

Nos últimos anos o Ministério da Integração Nacional esteve fortemente empenhado em dar mais um passo no enfrentamento das desigualdades regionais, contribuindo assim para a reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Com esse intuito, a Secretaria de Desenvolvimento Regional realizou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), que teve o objetivo de promover um vigoroso debate de âmbito nacional por intermédio da concertação federativa e social.

A realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, precedida de conferências

em todas as vinte e sete unidades federadas brasileiras, assim como nas cinco macrorregiões do País, foi um momento privilegiado para a construção participativa de uma nova PNDR. Uma política elaborada a partir de um amplo debate sobre o futuro que se deseja para o País, e por que meios se pretende alcançá-lo.

O presente texto orientará a reformulação da PNDR e traz o resultado do processo conferencial, que contou com o envolvimento de mais de treze mil participantes de todas as regiões do País e resultou na aprovação de vinte e um princípios e noventa e cinco diretrizes para a PNDR II. O conteúdo destas proposições é bastante diversificado e espelha a diversidade e complexidade da realidade regional brasileira, bem como o arranjo de coordenação governamental que um desafio dessa envergadura exige. Observa-se, no entanto, o consenso no que se refere à necessidade de se ter um instrumento de planejamento robusto que permita potencializar as iniciativas já existentes de modo não só a manter, mas acelerar o ritmo de desenvolvimento do País.

2. CONTEXTO

A PNDR II considera alguns aspectos da configuração dos ambientes econômico, político e institucional em nível internacional e nacional como importantes norteadores de suas proposições, são eles:

i. Crises do planejamento centralizado e das intervenções públicas de cima para baixo: com o processo de descentralização político-administrativa verificado desde o início dos anos 1980, o planejamento centralizado para gerar estratégias e políticas a serem implantadas de cima para baixo perde o sentido de ser. Nesse processo, antes restrito à participação de atores do Estado Central, passou-se a compartilhar suas de-

cisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e organizações não-governamentais.

ii. Globalização e emergência da economia do conhecimento ou “economia do aprendizado”: a economia mundial vive um processo de transição para um paradigma de produção flexível de bens diferenciados, no qual a informação e o aprendizado passam a desempenhar um novo e estratégico papel, caracterizando o que se costuma chamar de economia do conhecimento, com os seguintes impactos na questão regional:

- Ciência, tecnologia e inovação (C,T & I) aplicadas criativamente às condições e aos potenciais regionais, tornam-se eixos estruturantes fundamentais de qualquer esforço para acelerar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas;
- Se, por um lado, o movimento integra internacionalmente mercados e estruturas produtivas, reforçando a dimensão global; por outro, amplia-se a importância das regiões e localidades, já que o processo de inovação é fortemente dependente de atributos e interações enraizadas no território;
- A forte concentração espacial dos ativos intelectuais e da infraestrutura de Pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D & I) gera um efeito retroalimentador nos territórios que dispõem de uma dotação prévia destes ativos, ampliando as desigualdades, seja entre os países, seja no interior de cada país; e
- Verifica-se um movimento de deslocamento espacial da produção nos segmentos intensivos em recursos naturais, acirrando a concorrência entre os territórios pela captura destes investimentos, permitindo o surgimento de novas aglomerações produtivas em países/regiões periféricas e provocando declínio em regiões industriais tradicionais.

iii. Desenvolvimento e sustentabilidade:

a sociedade não aceita mais um modelo de crescimento de exploração indiscriminada de recursos naturais que comprometa o planeta para as gerações futuras, não havendo mais lugar para elaboração de políticas de desenvolvimento sem que se considerem, simultaneamente, a sustentabilidade em suas várias dimensões.

iv. Expansão dos emergentes e efeito China:

as economias emergentes vêm cres-

cendo a taxas superiores às dos países avançados, especialmente no quadro da crise estabelecida desde 2008, gozando de maior grau de liberdade para suas políticas externas num quadro geopolítico crescentemente multipolar. A China, em especial, tem um papel crucial neste momento. Com grandes escalas de produção, baixos salários, câmbio subvalorizado e crescentes investimentos em qualidade e P&D, as exportações industriais da China têm implicado no esvaziamento e deslocamento em vários setores, cadeias produtivas, sistemas produtivos locais, impactando economias regionais em todo mundo. A dimensão de suas importações, por outro lado, tem afetado os preços relativos das commodities. Três grandes consequências deste processo criam novos desafios e oportunidades para o desenvolvimento nacional e regional no Brasil:

- Amplia-se rapidamente a dependência brasileira do mercado chinês de commodities, traduzindo-se em forte pressão no sentido de uma “especialização regressiva” da produção industrial brasileira, bem como numa primarização da pauta de exportações do País;
- O crescimento presente e futuro da demanda por commodities representa, ao mesmo tempo, uma oportunidade para o Brasil, que possui condições excepcionais para atendê-la em função de sua disponibilidade de áreas agricultáveis, reservas minerais, capacidade empresarial e tecnologia. Esses recursos estão disponíveis em abundância nas regiões menos desenvolvidas do País, o que representa também uma oportunidade de se avançar na redução das desigualdades espaciais; e
- As mudanças no perfil e na composição da demanda industrial, com a incorporação de novas camadas sociais

com poder aquisitivo médio, implicam em um redesenho regional do mapa de consumo, criando novos nichos para a exportação de produtos industrializa-

dos de média tecnologia, representando igualmente oportunidade para o Brasil e, em especial, para suas regiões menos desenvolvidas.

3. TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA

A configuração regional brasileira é fortemente marcada pela história da formação socioeconômica do País. No período colonial constituíram-se importantes economias regionais, com diferentes estruturas e trajetórias específicas, voltadas para o mercado externo e relativamente isoladas entre si.

É no período de 1880 a 1930, na medida em que lentamente vai se integrando o mercado nacional, que começam a se delinear as desigualdades regionais no País. Liderado por São Paulo, que avançava na transição para as relações assalariadas na economia cafeeira, o processo de integração propagava simultaneamente efeitos de estímulo, bloqueio e destruição para as bases produtivas das demais regiões. Efeitos que impactam de ma-

neira diferenciada as várias economias regionais dependendo de suas características estruturais, de sua dinâmica anterior e da forma como se articulam à economia paulista.

Este processo se acentua a partir de 1930, com o avanço da industrialização concentrando-se ainda mais fortemente em São Paulo e a desigualdade entre as regiões aprofundando-se. O auge da concentração industrial se dá no final dos anos 60 e início dos 70. Em 1968, o Sudeste respondia por 81,3% do Valor da Transformação Industrial (VTI) do País, sendo que São Paulo, isoladamente, representava 57,1%, e que 78% do VTI estadual se concentrava na Região Metropolitana da capital, segundo dados do IBGE.

Tabela 1- Valor da Transformação Industrial (% sobre o total do País)

Brasil e Regiões	1968	1973	1984	1995	2010
Rio de Janeiro	16,3	13,3	11,5	8,9	6,5
São Paulo	57,1	57,8	49,6	51,8	42,0
SUDESTE	81,3	77,9	70,9	70,9	60,3
SUL	11,2	13,7	15,2	16,4	21,0
NORTE	1,0	0,9	2,3	3,8	4,8
NORDESTE	5,9	5,9	10,3	7,4	9,3
CENTRO OESTE	0,6	0,8	1,3	1,6	4,7
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE - Pesquisa Industrial Anual Empresa.

Nos anos 70 inicia-se um processo de desconcentração produtiva. Entre 1973 e 1984 o Sudeste tem sua participação relativa no VTI reduzida de 77,9% para 70,9%, com a queda, sobretudo, da parte de São Paulo, que passa de 57,9% para 49,6% do total. As demais regiões registram aumento em sua

participação relativa, com destaque para o Nordeste, que salta de 5,9% para 10,3% do VTI brasileiro, de acordo com o IBGE.

O movimento é reflexo de um conjunto de políticas implementadas desde meados dos anos

50, entre as quais se destacam: a implantação dos grandes troncos rodoviários pelo Plano de Metas, acelerando o processo de integração produtiva do País; a criação de diversas instituições e instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional, como os bancos e superintendências regionais, munidos de fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais nos anos 60 e 70; os fortes investimentos produtivos e de infraestrutura do II PND nas regiões menos desenvolvidas; a construção de Brasília; a implantação da Zona Franca de Manaus; e os programas que aceleraram a expansão agrícola e mineral do Centro-Oeste.

As políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas no Brasil pós-80, seja pela séria crise fiscal e financeira do Estado nacional, seja pela ascensão da ideologia neoliberal, que defendia o mercado como palco principal das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional. A redução do crescimento e o abandono das políticas regionais resultaram na interrupção do processo de desconcentração em curso.

A partir de 1995, verifica-se uma retomada da trajetória desconcentradora. A participação do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste no VTI do País amplia-se significativamente, passando, respectivamente, de 7,4% para 9,3%, de 3,8% para 4,8% e de 1,6% para 4,7% no período 1995-2010. O Sul também aumenta sua participação de 16,4 para 21,0%, e, no Sudeste, todos os estados, com exceção de São Paulo, ampliam igualmente sua participação no VTI nacional. São Paulo, por sua vez, apresenta uma queda de 51,8% para 42,0% em sua participação, perda concentrada especialmente em sua Região Metropolitana, segundo as informações do IBGE.

Uma série de fatores contribuiu para esta retomada e indicou sua direção. O acúmulo de desequilíbrios de aglomeração na Região Metropolitana de São Paulo induziu um movimento em direção às cidades médias do interior do Estado e de seu entorno mais dinâmico. O processo de reestrutu-

ração industrial deflagrado pela abertura econômica do início dos anos 90, por sua vez, empurrou empresas de segmentos tradicionais, intensivos em mão de obra, como têxtil e calçados, para o Nordeste, em busca de menores salários e incentivos fiscais. No Centro-Oeste, a melhoria da infraestrutura e os avanços tecnológicos no domínio da produção nos cerrados, que possibilitou a expansão da agropecuária com elevado nível de tecnificação nos anos 1970 e 1980, serviu de base para um intenso processo de agro-industrialização nos anos 1990 e 2000.

A volta das políticas de desenvolvimento regional também desempenhou um papel importante neste processo. De um lado, a criação do Ministério da Integração Nacional (MI) e de seus programas de desenvolvimento regional, a emergência de diferentes programas de desenvolvimento territorial local e a implementação da PNDR estimulam processos localizados de expansão. De outro lado, as políticas de inclusão social, de investimentos em infraestrutura e de localização de grandes empreendimentos estruturantes induzem trajetórias de crescimento mais acelerado nas regiões menos desenvolvidas.

A desconcentração não se limita ao setor industrial. Na agropecuária, o processo de deslocamento da produção de grãos em direção ao Centro Oeste, iniciado nos anos 70, mantém-se e se expande para o Norte, especialmente para Tocantins e Rondônia. Mais recentemente os grãos avançam também para os cerrados da Bahia, Maranhão e Piauí, no Nordeste. Apesar de continuar se fortalecendo em São Paulo, a cultura da cana também se expande para cerrado. No Nordeste destacam-se ainda os novos polos dinâmicos de produção irrigada de frutas nos Vales do São Francisco e do Rio Açu.

Os serviços, embora mais resistentes à desconcentração, têm acompanhado em certa medida a desconcentração industrial e da agropecuária, bem como os fluxos populacionais em direção às cidades médias não metropolitanas.

As diferenças regionais em termos de condições de vida também têm diminuído. Os diversos indicadores sociais e de qualidade de vida têm melhorado significativamente em todo o Brasil nos últimos anos, mas os avanços são proporcionalmente maiores nos espaços menos desenvolvidos.

Contudo, o movimento de desconcentração produtiva ainda é muito limitado, com forte re-

sistência ao deslocamento de atividades mais intensivas em tecnologia e agregação de valor. Os novos polos dinâmicos, que avançam nos espaços menos desenvolvidos, ressentem-se de baixa integração no tecido produtivo local e de sua forte heterogeneidade estrutural, tendo que conviver, em muitos deles, com estruturas arcaicas como as que dominam vastas áreas no Semiárido e no interior da Amazônia.

4. HISTÓRICO DA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA E A PNDR

4.1 ETAPAS DA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA

De forma sucinta, pode assim ser resumida a história da política regional brasileira:

Antecedentes - O Brasil teve uma posição pioneira na busca de instrumentos e ações para alavancar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas no País, em razão das graves crises sociais provocadas pelas secas periódicas no Nordeste e da preocupação com a ocupação e o controle político do grande território nacional, especialmente da Amazônia. Já em 1904 foi criada a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) e, em 1912, a Superintendência de Defesa da Borracha na Amazônia.

Primeira etapa (1939-1956) - Baixa expressão de política específica para a redução das desigualdades regionais e foco na ocupação do território - Marcha para o Oeste, *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, criação de vários territórios federais -, e no combate a seca no Nordeste - criação do DNOCS, além do *Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca*. A Constituição de 1946, contudo, já estipula que parte da receita da União seria destinada a investimentos no Nordeste e Norte e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) criado em 1952.

Segunda etapa (1956-1980) - Sob a égide de um "projeto nacional desenvolvimentista", têm

início políticas voltadas ao desenvolvimento regional calcadas no financiamento ao setor produtivo e em incentivos e renúncias fiscais. Replcando a ideia do BNB, criou-se em 1966, o Banco da Amazônia (Basa). Também pertencem a esse período a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (1959), da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - Sudam (1966), da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco (1967), da Superintendência de Desenvolvimento do Sul - Sudesul (1967) e da Zona Franca de Manaus (1967). O Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - Funres é de 1969 e o Fundo de Financiamento da Amazônia - Finam e o Fundo de Financiamento do Nordeste - Finorsão de 1974. Nos anos 70, os Planos Nacionais de Desenvolvimento foram acompanhados de uma série de Planos e Programas Regionais e dirigiram fortes investimentos em empresas públicas no setor de bens intermediários para as regiões menos desenvolvidas do País, induzindo um processo de desconcentração industrial limitada.

Terceira etapa (1980-1996) - Diante da crise fiscal financeira do Estado, as políticas de planejamento em geral e as de desenvolvimento regional em particular são abandonadas pelo governo federal no período. O processo de desconcen-

tração industrial é interrompido, impondo-se tendências de reconcentração. Na ausência de políticas federais, e com a maior autonomia fiscal, os estados subnacionais criam políticas de atração de investimentos com base em incentivos no Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços Intermunicipais - ICMS, desencadeando a chamada “Guerra Fiscal”.

Quarta etapa (1996-2013) - Ocorre um processo de paulatina retomada da importância do planejamento e das políticas de base territorial e regional. Na segunda metade dos anos 90 formula-se a PITCE e a política dos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração” e cria-se o Ministério da Integração Nacional. A Sudam e a Sudene foram substituídas, respectivamente, pela ADENE e ADA, que posteriormente vieram a ser extintas para serem substituídas pelas originais superintendências regionais. Mais tarde, a Sude-

co também foi recriada. Paralelamente, em todo o período, verifica-se a emergência de diversas experiências de desenvolvimento territorial local, como DELIS, Consórcios Municipais, Comitês de Bacia, Territórios Rurais e da Cidadania, Arranjos Produtivos Locais (APLs). Na ausência de um projeto nacional e em um quadro de surgimento de “ilhas de dinamismo” nas regiões menos desenvolvidas avança uma “desconcentração fragmentada”. Esta etapa pode ser subdividida em duas. Na primeira fase (1996-2003) a política dos eixos assume uma visão de competitividade partir de “territórios vencedores” buscando uma maior integração internacional, favorecendo a fragmentação. Na segunda (2003-2010), o esforço se volta para construção de políticas nacionais que apontam na direção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. No campo regional, a formulação da PNDR aponta para uma política integradora.

4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PNDR

A formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral, e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 90. A política regional é resgatada de forma mais densa, no entanto, a partir de 2003, com o lançamento, pelo MI, da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007. A PNDR explicita dois objetivos primordiais: reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira.

Além do pleito por recursos substantivos, via Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, em negociação no âmbito da PEC da Reforma Tributária, são os seguintes os pressupostos principais daquela Política:

I. A PNDR teria abrangência nacional, em múltiplas escalas geográficas, já que as desigualdades regionais no Brasil se manifestavam não

apenas entre as macrorregiões, mas também intra regionalmente em todo o território.

- II. Era necessário recriar a estrutura institucional regional desmantelada pelos governos anteriores – Sudene, Sudam e Sudeco.
- III. Dado que o desenvolvimento regional é tema transversal, cumpria articular a política regional com a ação de órgãos setoriais federais de Governo, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada.

Quanto ao arranjo de articulação institucional para implementação da PNDR, o documento original (2003) propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional:

- I. Em nível federal, criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – CPDR e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República.

- II. Em nível macrorregional, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é ressaltada a importância dos planos estratégicos de desenvolvimento e da recriação das Superintendências Regionais, extintas em gestões anteriores.
- III. O nível sub-regional seria de responsabilidade dos fóruns e agências de desenvolvimento, que responderiam pela articulação

e coordenação dos programas sob a governança do Ministério nos espaços prioritários da Política.

Dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma Política Nacional foi estrategicamente reafirmada. Outra premissa acolhida na formulação da política é que ela deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério.

4.3 BREVE BALANÇO DA PNDR NO PERÍODO 2003-2013

A PNDR representa o primeiro esforço de instituir uma política para o tema, contrapondo-se aos programas isolados que até então existiam, representando uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil, na medida em que:

- I. Rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas;
- II. Promoveu o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País; e
- III. Abandonou a visão de políticas de cima para baixo, baseadas em grandes investimentos e sem controle social, adotando uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno.

Avançou ainda com a construção de uma Tipologia que permitiu uma visão sintética das desigualdades e da diversidade inter e intra-regionais do País. Apesar desses avanços, os dois principais pilares, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto, e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), se frustraram, comprometendo severamente a implementação da Política.

A criação do FNDR era crucial, pois permitiria à Política contar com fonte mais expressiva de re-

ursos e ser capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, além de dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foi criada em julho de 2003 e instalada na Casa Civil em junho de 2004. A CPDR tinha um papel crucial no “empoderamento” da PNDR, em sua capacidade de converter-se de fato em política de governo com a prioridade devida e para viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, a Política não conquistou o suporte político necessário e a Câmara acabou sendo desativada. Em meados de 2012, a CPDR foi reativada e desempenhou importante papel no processo da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

No campo do financiamento da Política, com a inviabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR teve que contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, quais sejam: Os Fundos Constitucionais de Financiamento no Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE), e os recursos orçamentários da União que já vinham sendo aplicados em programas

mesorregionais do MI. Além dos instrumentos de financiamento, operam, ainda, incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

Os volumes de recursos disponibilizados pelos Fundos Constitucionais (FCs) somaram R\$ 72 bilhões no período 2004-2010, com seus desembolsos se ampliando significativamente na última década, de acordo com a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do Ministério da Integração Nacional. Os Fundos Constitucionais, contudo, possuem uma série de limitações, das quais as principais podem ser resumidas como se segue: atendem apenas as áreas de abrangência da Sudam, Sudene e Sudeco, não atingindo outras áreas prioritárias da PNDR no País; não possuem mecanismos eficientes de seletividade setorial e de indução da localização dos investimentos no interior das macrorregiões; suas exigências em termos de contrapartidas são muito limitadas; existe sobreposição entre suas funções com as dos Fundos de Desenvolvimento (FDs) e com o BNDES; não dispõem de recursos não reembolsáveis que possam atender outras necessidades do desenvolvimento da região que não o financiamento das atividades produtivas.

O FDNE e o FDA nasceram como fundos orçamentários, dependendo de liberações do Tesouro Nacional e sujeitos a contingenciamento, o que criava grande incerteza com relação às liberações dos recursos.

Tal como os Fundos, os incentivos fiscais também carecem de maior seletividade espacial e setorial, não considerando devidamente as diferenças entre as várias sub-regiões, nem as necessidades estratégicas dos diferentes arranjos produtivos, no interior nas macrorregiões.

Além das limitações apontadas, talvez a questão mais grave seja a pequena articulação destes instrumentos com os demais projetos e programas da PNDR implementados pelo próprio MI, como o Programa de Promoção da Sustentabilidade de

Espaços Sub-Regionais (PROMESO), de desenvolvimento de “mesorregiões diferenciadas”; o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF; o CONVIVER, de desenvolvimento do Semi-árido; e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs, especialmente a do entorno do DF.

Em consonância com a PNDR, estes Programas tinham seu foco na promoção do desenvolvimento destes diversos espaços a partir da identificação e ativação de seu potencial endógeno, com o envolvimento dos atores locais. Suas atividades se concentraram fundamentalmente em ações de promoção da organização daqueles atores por meio da formação de Fóruns e a elaboração de planos de desenvolvimento mesorregionais, além de ações de suporte a Arranjos Produtivos Locais (APLs), sobretudo por meio de capacitação empresarial e profissional e de implantação de pequenas infraestruturas econômicas e produtivas. Esta atuação produziu uma série de avanços pontuais nos espaços e APLs apoiados.

Entretanto, limitações importantes podem ser apontadas: 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; as ações dos Programas possuem baixa articulação com os Fundos e Incentivos, os instrumentos de maior fôlego disponíveis para a Política; limitada articulação com os governos estaduais; bem como com os demais programas federais de base territorial e com as demais áreas do próprio MI.

Em termos concretos, dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social.

Outros ministérios possuem programas e ações de apoio ao desenvolvimento territorial, mas com baixa articulação entre si e com os do MI. Trata-se do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, especialmente as ações vinculadas ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e ao Programa Territórios da Cidadania (PTC); do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, na sua atuação de apoio aos APLs; do Ministério do Meio Ambiente - MMA, nos programas de Zoneamento Sócio Econômico e Ambiental e em suas ações no campo do extrativismo e do desenvolvimento rural sustentável; no Ministério do Trabalho e do Emprego - MTE, por meio de sua promoção da economia solidária; e do Ministério do Turismo com vários projetos de turismo e desenvolvimento territorial.

Avanços importantes foram registrados na política regional desde 2011. No PPA 2011-2015 criou-se um amplo programa de “Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária”, reunindo o MI e estes ministérios, com exceção do Ministério do Turismo, num esforço

de se progredir em uma necessária integração das ações. Ampliou-se consideravelmente o orçamento do MI na área e foram criados mecanismos para disciplinar e vincular mais efetivamente os recursos de emendas parlamentares às diretrizes da política. Estruturou-se um programa de Rotas de Integração Nacional, articulando Redes de APLs em segmentos estratégicos, inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento territorial. O FDA e o FDNE foram financeirizados e foi criado um novo fundo para a Região Centro Oeste, o FDCO. A financeirização criou novas perspectivas para os fundos de desenvolvimento, permitindo sua capitalização ao longo do tempo e uma maior garantia de desembolso. Foi recriada a Sudeco e realizados concursos públicos fortalecendo os quadros da Sudam e da Sudene. E ainda, realizou-se um amplo debate nacional no processo da primeira Conferência de Desenvolvimento Regional, construindo de maneira participativa o texto desta nova PNDR, a partir do entendimento de que avanços ainda mais significativos só poderiam ser conquistados com uma reestruturação mais ampla da própria política.

4.4 O PAPEL DAS POLÍTICAS “IMPLÍCITAS” DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A dinâmica regional do País é influenciada pelas políticas públicas que buscam promover, especificamente, a redução das desigualdades regionais. Entretanto, diversas outras políticas públicas de caráter setorial, podem ter forte impacto na dinâmica das regiões, muitas vezes com repercussões mais expressivas do que aquelas implementadas explicitamente com esse fim.

Nos últimos vinte anos algumas políticas tiveram importante impacto na dinâmica regional brasileira, contribuindo para o processo de desconcentração que vem ocorrendo desde meados dos anos 1990. Em primeiro lugar, um conjunto de políticas sociais nas três esferas de governo,

induzidas por avanços promovidos pela Constituição de 1988. Políticas como as de valorização real do salário mínimo, com seus desdobramentos nos benefícios previdenciários e na massa salarial dos funcionários públicos municipais, além dos avanços na previdência rural e nos benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC), somados aos programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família e seus diversos homônimos nos estados, tiveram enorme impacto na renda das famílias. A expansão do crédito potencializou o aumento na renda gerando um círculo virtuoso, só interrompido recentemente em função da crise internacional, que dinamizou especialmente as economias das regiões menos desenvolvidas.

Além das políticas sociais, a expansão dos gastos em infraestrutura, ao longo dos anos 2000, e de maneira mais intensa a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), têm em grande medida alimentado o ciclo de crescimento com desconcentração regional, especialmente na fase de implantação dos projetos. De um lado, em razão de os investimentos em infraestrutura terem sido mais do que proporcionais à participação das regiões atrasadas no PIB. De outro, porque os empregos e a renda gerados pelos grandes investimentos de infraestrutura tem um impacto maior na dinamização destas regiões do que nas regiões mais desenvolvidas, que já possuem economias com grandes estoques de investimento e tecidos produtivos mais complexos.

Decisões estratégicas de localização de grandes investimentos no Nordeste, como as das

refinarias da Petrobrás – Premium I (MA), Premium II (CE), Abreu Lima (PE), Guamaré (RN) – também contribuíram para alimentar o movimento desconcentrador. Destaca-se ainda a política de expansão do ensino superior e do ensino técnico e tecnológico para o interior, especialmente para a Região Nordeste.

Contudo, embora estas diversas políticas e ações tenham contribuído objetivamente para alimentar uma trajetória de desconcentração regional, ainda que tímida, seu papel tem sido muito aquém de seu poder potencial de transformação, em razão da ausência de uma orientação estratégica clara e de mecanismos de coordenação capazes de assegurar coerência, sinergia e complementaridade dos vários esforços explícitos e implícitos de promoção do desenvolvimento regional. Este é o papel da nova PNDR.

5. NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PNDR II

5.1 OBJETIVOS DA POLÍTICA

A PNDR II tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, e está alicerçada em quatro objetivos principais, a partir dos quais são definidos os critérios de elegibilidade que orientarão a implementação de ações e programas coordenados nos territórios selecionados. Tais objetivos são detalhados a seguir e estão vinculados à necessária redução das diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, à promoção da competitividade em regiões estagnadas economicamente, à diversificação econômica em regiões com produção concentrada e especializada, assim como à interiorização e equilíbrio no desenvolvimento a partir da estruturação de uma rede de cidades policêntrica.

OBJETIVO 1 - CONVERGÊNCIA

Esse objetivo busca reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, promovendo a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento para os territórios e as pessoas que neles vivem.

O movimento de convergência necessário para se alcançar este objetivo implica:

- I. Que as economias dos espaços menos desenvolvidos devem crescer sistematicamente acima da média nacional, de forma que o fosso que separa os indicadores de desenvolvimento entre e intra as várias regiões seja reduzido. O que supõe o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado no que se refere à distribuição dos recursos federais e estaduais, baseado na

solidariedade regional, um dos princípios fundamentais do federalismo cooperativo brasileiro.

- II. Que seja assegurada a equidade no acesso aos serviços, aos equipamentos públicos e ao conhecimento, de forma que as desigualdades de qualidade de vida e de oportunidades para as pessoas em razão de seu lugar de nascimento e/ou moradia sejam minimizadas. O que supõe, como primeiro passo, o imperativo da universalização do acesso aos serviços essenciais com qualidade, nomeadamente os de educação, saúde, energia, água, saneamento básico e informação.
- III. Que seja explicitado o modelo de desenvolvimento desejado. Propugna-se um desenvolvimento participativo, inclusivo, inteligente e sustentável, voltado para as pessoas, que crie oportunidades para todos, reduzindo a pobreza e desconcentrando a renda, promovendo permanente transformação nas estruturas produtivas a partir da crescente incorporação de conhecimento e inovação, utilizando racionalmente os recursos disponíveis, de forma a otimizar seu uso no presente sem comprometer os direitos das gerações futuras.
- IV. Que a coesão territorial seja reconhecida como parte essencial da coesão econômica, social e política da nação. O que significa não apenas a inclusão dos territórios e suas populações no acesso aos frutos do desenvolvimento, mas remete para o reconhecimento das potencialidades e a valorização das capacidades produtiva e criativa de cada território, de seu patrimônio natural e cultural, da diversidade local e regional como riqueza e importante vantagem competitiva para o País.

OBJETIVO 2 – COMPETITIVIDADE REGIONAL E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Trata-se do objetivo de 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 oferta de serviços.

Este objetivo refere-se, sobretudo a duas regiões no país:

Em primeiro lugar, a Região Sul do Brasil, onde diversas subregiões, outrora dinâmicas, perderam dinamismo em razão de transformações tecnológicas e de reestruturação produtiva na agropecuária e na indústria nas últimas décadas. A estas se somam regiões historicamente deprimidas, como na metade sul do Rio Grande do Sul. Este movimento tem se traduzido no esvaziamento populacional nestas regiões em oposição a outras que se adensam fortemente, agravando e gerando novas e importantes desigualdades intra-regionais.

É necessário se implementar políticas de reconversão, diversificação e integração econômica na região, com foco em atividades inovadoras e portadoras de futuro, com grande 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 nestes territórios, contribuindo para o aumento da competitividade e para o desenvolvimento mais equilibrado da região.

Em segundo lugar, este objetivo responde à necessidade de algumas sub-regiões do Nordeste. Apesar da redução da histórica migração dos nordestinos em direção ao Sudeste, em decorrência da desconcentração industrial e das políticas sociais nas últimas décadas, algumas microrregiões continuam registrando incapacidade de reter sua população, especialmente na Bahia, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, e nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, em Minas Gerais. Trata-se, em geral, de regiões com importante histórico de exclusão, com estrutura produtiva e de oferta de serviços bastante precárias. A ativação das economias locais a partir da exploração de seu potencial de forma inovadora e criativa, juntamente com a ampliação e melhoria na qualidade da oferta de serviços e uma melhor estruturação da rede de cidades, devem orientar a política nestes territórios.

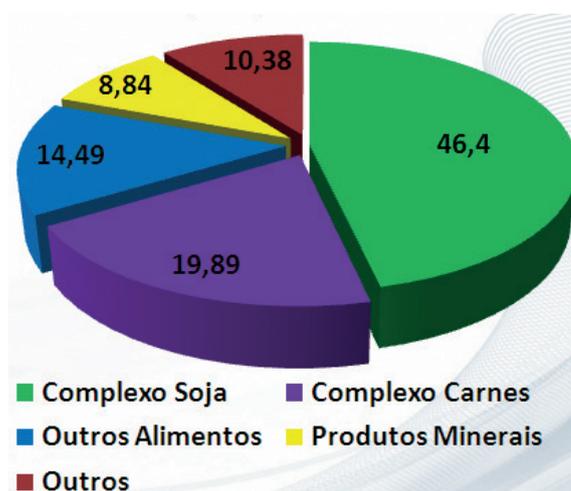
OBJETIVO 3 – AGREGAÇÃO DE VALOR E DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA

Trata-se do objetivo de promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas e/ou minerais.

Apesar de se tratar de regiões que, em geral, vem apresentando elevado dinamismo em decorrência da grande competitividade brasileira no segmento, e das condições favoráveis no mercado internacional para estes produtos, sua excessiva especialização na produção de commodities compromete a sustentabilidade de seus processos de desenvolvimento.

Grandes sub-regiões na Região Centro-Oeste, e nas novas áreas de expansão da fronteira agrícola no Norte e no Nordeste, têm hoje sua dinâmica fortemente associada à produção e exportação de **commodities** agrícolas. Cerca de 90% das exportações do Centro-Oeste em 2010 corresponde a alimentos e produtos minerais com baixíssimo grau de processamento, sendo 66,3% apenas dos complexos de soja e carnes. Diversas microrregiões na Região Norte, no Centro-Oeste e no Norte de Minas, têm suas economias bastante dependentes de grandes empreendimentos minerais, em geral com limitado espriamento de dinamismo no seu entorno.

Figura 1 – Pauta de Exportações – Centro-Oeste, 2010



São produtos com baixa agregação de valor, com mercados dominados por oligopsônios, com preços sujeitos a fortes oscilações, baseados em modelos de produção socialmente pouco inclusivos e que, em geral, embutem elevados riscos e passivos ambientais.

O Brasil construiu nas últimas décadas uma importante capacidade competitiva no agronegócio, com intensos investimentos em tecnologia e acúmulo de competência empreendedora, criando condições para assumir um papel cada vez mais estratégico de liderança na produção mundial de alimentos. Trata-se de uma base a partir da qual se pode avançar promovendo-se mudanças

estruturais em direção a um modelo mais intensivo em conhecimento, ambientalmente sustentável e socialmente inclusivo.

De um lado, avançando-se cada vez mais 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 de desenvolvimento da indústria de máquinas e equipamentos e toda uma gama de insumos tradicionais e inovadores no campo da biotecnologia, de TIC e outras, como à jusante, onde se abrem grandes oportu-

nidades para empresas inovadoras de todos os portes focadas na diferenciação de produtos¹ e serviços complementares.

De outro lado, investindo na diversificação produtiva de forma a reduzir a vulnerabilidade das economias locais e induzir arranjos produtivos socialmente mais inclusivos, com forte participação da agricultura familiar e de micro, pequenas e médias empresas inovadoras industriais e de serviços.

OBJETIVO 4 - CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE CIDADES POLICÊNTRICA

Trata-se do objetivo de construir uma rede de cidades mais equilibrada, com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos que a compõem, identificando e fortalecendo centralidades, em diferentes escalas, que possam operar como vértices ou elos de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, promovendo uma organização territorial mais equilibrada.

A proposta da construção de um Brasil Policêntrico foi objeto de um estudo encomendado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), publicado em 2008, intitulado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento².

Buscando uma maior integração e um melhor ordenamento do território, com uma aposta em uma estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado, o estudo encomendado pelo MPOG identificou o que ele considera os principais macropolos e subpolos da rede urbana brasileira, e elegeu novas áreas de polarização que, induzidos por políticas adequadas, poderiam

1 Incluindo produtos orgânicos, alimentos funcionais, fibras, biocombustíveis, novos produtos da sucoquímica, especialidades da soja e outras oleaginosas com aplicações cosmeceúticas e farmacêuticas, e tantas outras.

2 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Sumário Executivo. Brasília, 2008. Consulta em 25 nov.2013. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf>.

se converter, juntamente com os polos já consolidados, em “vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida” (MPOG, 2008).

As conclusões do referido estudo servirão de base para a definição dos atuais e novos polos a serem objeto de prioridade da PNDR II, a partir de uma consulta a especialistas, *policy makers* e lideranças das próprias regiões, pensando a Rede de forma integrada com as estratégias mais gerais da Política e dos Planos e Agendas de Desenvolvimento Regional dela decorrentes, além de considerar, de maneira específica, as redes de cidades do Semiárido brasileiro e da Faixa de Fronteira.

Nas economias modernas, o espaço econômico tende a se organizar no entorno de cidades com suas áreas de influência. Centros urbanos de diferentes tamanhos configuram uma rede urbana hierarquizada e polarizada, em varias escalas, na qual cidades maiores suprem serviços especializados a centros menores em seu entorno.

O conjunto das cidades, funcionalmente articuladas no território nacional, por meio dos sistemas de transportes e de comunicações, pelos quais fluem pessoas, mercadorias e informações, compõe a rede de cidades. Em cada região, esta rede é diferenciada hierarquicamente, conforme o tamanho e a função desempenhada por seus centros urbanos. Quanto mais complexa e dinâmica a economia de um determinado território, mais densa e integrada será sua rede, com maiores fluxos interligando as cidades componentes e com uma distribuição mais equilibrada entre grandes, médias e pequenas cidades. Esta configuração é fundamental para possibilitar uma distribuição menos desigual da população e das atividades econômicas.

No Brasil, a rede de cidades reflete as profundas desigualdades de seu processo de industrialização. Este processo, com forte concentração no Sudeste, deu origem a uma hierarquia urbano-industrial extremamente desigual, com profunda desarticulação intra e inter-regional, configuran-

do um território com grandes vazios demográficos e acentuadas polarizações de riqueza.

Na região Sul-Sudeste emerge uma rede de cidades relativamente integrada, com peso crescente de cidades médias. Nas demais regiões observa-se uma dinâmica populacional e econômica bastante concentrada nas capitais. Contudo, verificam-se também importantes diferenças inter e intrarregional nestes espaços mais periféricos.

No Nordeste, mais densamente povoado, evidencia-se uma concentração populacional nas capitais e em sua faixa litorânea, com uma população rural relativamente mais importante, sobretudo, em sua área semiárida. Bahia, Pernambuco e Ceará revelam maior interiorização de sua economia e população, com a presença de algumas cidades importantes. Nos demais estados é muito maior a concentração nas capitais, com baixíssima atividade no interior.

Nas regiões de expansão da fronteira agrícola e mineral, no Centro-Oeste e no Norte, verifica-se a emergência de alguns centros urbanos médios no interior acompanhando as áreas mais dinâmicas. Na região Amazônica, as enormes distâncias, baixíssima ocupação e o isolamento imposto pelo bioma, dão origem a uma rede de cidades muito específica, com alguns bolsões urbano-industriais, onde o principal elemento de organização do espaço é a oferta urbano-regional de serviços, especialmente de transporte.

As políticas para alcançar o objetivo proposto devem estar voltadas para a indução e fortalecimento de novas centralidades, ampliando sua capacidade em termos de polarização, coman-

do e organização do território, em consonância com as estratégias da política regional³. Devem igualmente favorecer a integração e complementaridade intra e entre as diversas sub redes, estimulando o transbordamento do dinamismo das novas centralidades, bem como daquelas já consolidadas, para o seu entorno.

Uma rede de cidades policêntrica não atende apenas à dimensão urbana do desenvolvimento. O espaço rural vem passando por profundas transformações, emergindo um “novo rural” onde a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas passa a ser cada vez mais importante na composição da renda das famílias. Além disso, cerca de 70% das cidades brasileiras tem menos de 20 mil habitantes, e em parte importante delas o rural e urbano se confundem do ponto de vista econômico, cultural, social e ambiental, colocando-se a necessidade de se rever conceitos e estatísticas, abandonando-se uma visão dicotômica entre o rural e o urbano⁴. Uma rede de cidades mais equilibrada e melhor distribuída no território significa, também, mais acesso da população rural aos serviços e equipamentos públicos e mais oportunidades de renda, contribuindo para a melhoria de suas condições de vida e sua permanência no campo.

Enfim, cidades e infraestrutura são importantes pontos de comando do território. As políticas devem ser pautadas por uma agenda clara focada na estruturação da rede, através da ampliação na oferta de serviços e da acessibilidade para integração dos polos selecionados e suas sub-redes, bem como de integração urbano-rural, articuladas às políticas de adensamento e desenvolvimento sistêmico de seu tecido produtivo.

3 O profundo impacto da construção de Brasília em termos da interiorização do desenvolvimento brasileiro é um exemplo extremo da efetividade deste tipo de política.

4 A OCDE, por exemplo, já utiliza os conceitos de cidades “predominantemente urbanas” e “predominantemente rurais” desde 1994 em suas estatísticas sobre urbanização.

5.2 PRINCÍPIOS

Os princípios balizadores da PNDR II são os seguintes:

- 1) **Transparência, participação e controle social**, com mecanismos de governança dotados de poder deliberativo e representação plural em todas as fases da Política – formulação, regulamentação, implementação, monitoramento e avaliação;
- 2) **Compromisso com o desenvolvimento sustentável: participativo, inclusivo e inteligente;**
- 3) **Respeito e valorização da diversidade territorial (ambiental, social, cultural e econômica);**
- 4) **Transescalaridade e multidimensionalidade** das políticas;
- 5) **Transversalidade**, integrando políticas e ações das diversas áreas de governo, entes federativos, sociedade civil e setor empresarial;
- 6) **Respeito aos princípios do federalismo cooperativo e da solidariedade regional;** e
- 7) **Busca do binômio equidade e competitividade no desenvolvimento produtivo.**

5.3 DIRETRIZES GERAIS

- Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
- Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.
- Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
- Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.
- Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalisadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
- Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.
- Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.
- Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

6. ATUAÇÃO EM MÚLTIPLAS ESCALAS

O olhar para complexidade do território nacional e para as dimensões espaciais da desigualdade impõe a PNDR uma atuação em múltiplas escalas. Isso decorre do entendimento que ainda persistem problemas que alcançam grandes extensões do território nacional e, portanto, vão se expressar predominantemente em algumas macrorregiões, a exemplo do Norte e Nordeste, onde ainda persiste um padrão de rendimentos muito abaixo da média nacional.

Em outras regiões do país, onde os indicadores se mostram favoráveis sob o aspecto mais geral, ao se olhar detidamente, percebe-se problemas de ordem interna e que se expressam sub regionalmente, a exemplo da região do vale do Ribeira, situado na divisa de São Paulo e Paraná, dois dos estados mais ricos do país, ou mesmo na região do entorno do Distrito Federal, reconhecidamente uma área de profundas assimetrias nas mais diversas dimensões que se possa analisar.

Isso requer, portanto, arranjos institucionais diferentes, uma vez que estamos tratando de problemáticas que se expressam espacialmente e atingem o território requerendo muitas vezes formas de enfrentamento específicas e organizadas em torno de hierarquias que não serão sempre as mesmas.

Não se pode desconsiderar, igualmente, a existência de outros órgãos do governo federal que possuem mandatos legais para atuar no território a partir de recortes específicos de suas políticas públicas. Esse conjunto de instituições deve dialogar entre si com a finalidade de convergir suas ações, a partir de uma visão de complementariedade de ações e considerar as escalas espaciais existentes e outras que podem surgir a partir dessa aproximação.

A consideração de que a PNDR II atua em múltiplas escalas geográficas é o ponto de partida para a definição dos critérios de elegibilidade de territórios da Política, que serão apresentados a seguir.

7. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

A elegibilidade na política pública refere-se à seleção de seus beneficiários, à definição de quais regiões e/ou parcelas da população são alvo da Política. Os critérios de elegibilidade não apenas permitem elencar e priorizar os territórios objeto da Política, em suas diversas escalas geográficas, mas também estabelecem as bases do diálogo com as demais áreas do governo federal, os entes federados e os atores sociais com vistas à execução dos programas e ações para um dado período.

Definir critérios de elegibilidade, fazer escolhas, não é tarefa fácil em nenhum campo da política pública, mas é particularmente complexo no campo da política regional, em face dos aspectos diversos que tocam o tema,

desde trajetórias históricas a potencialidades, passando pela intensidade dos problemas que se expressam nessas regiões.

A questão regional diz respeito à produção e organização do espaço e ao processo de desenvolvimento em bases territoriais, diante de um processo de crescimento econômico que é, por sua natureza, desequilibrado, tendendo a concentrar-se em um número reduzido de locais, produzindo e reproduzindo desigualdades espaciais de produção e de renda.

A política de desenvolvimento regional tem a tarefa de minimizar as tendências concentradoras e dinamizar regiões atrasadas promovendo seu desenvolvimento. Desenvolvimento enten-

dido sob a ótica da sustentabilidade e, portanto, de forma multidimensional (econômico, social, ambiental, cultural e institucional), e como um fenômeno territorial e, por consequência, necessariamente multiescalar.

Os desafios analíticos e de ação política deste objeto multidimensional e de natureza territorial/escalar são enormes. A multidimensionalidade implica na necessidade de integrar diversas políticas setoriais, coordenadas por diferentes áreas, atores e níveis governamentais, no território. Território que envolve uma ampla teia de relações sociais que, se por um lado, se caracteriza por sentimentos de pertencimento e identidades socioculturais historicamente constituídas que favorecem a construção de projetos compartilhados de desenvolvimento, por outro, é simultaneamente um campo de forças e disputa de poder entre diferentes atores, com oposições, contradições e conflitos. Além disso, o território pode ser percebido em diferentes escalas (local; micro, meso e macro regional; nacional e internacional), que são mais do que apenas recortes diversos do mesmo fenômeno, adquirindo especificidades. Assim, cada escala exige análises e elaboração de agendas específicas de políticas que, no entanto, precisam se integrar de forma sistêmica. Em um país federativo como o Brasil, o desafio não se resume à integração da política em várias dimensões e escalas, mas envolve também a necessidade de articular os diferentes entes federados e a participação ativa da sociedade civil.

7.1 OBJETIVO – CONVERGÊNCIA

Para a elegibilidade no Objetivo 1 utilizar-se-á como principal indicador de referência o Rendimento Domiciliar Per Capita (RDPC)⁵ médio das

⁵ O indicador normalmente utilizado para este fim é a Renda Per Capita, que expressa o crescimento econômico das regiões. A escolha do RDPC médio se deve ao fato de

Estas características remetem para três consequências importantes em termos da elegibilidade na política regional:

- I. A classificação das diversas microrregiões a partir dos critérios de elegibilidade não autoriza a formulação de políticas padronizadas para grupos de espaços com categorização semelhante. As políticas devem levar em conta as especificidades dos diferentes territórios e envolver os atores locais em sua formulação e implementação.
- II. Os critérios devem ser multidimensionais e permitir a construção de tipologias dinâmicas, combinando os indicadores de acordo com as necessidades dos diferentes objetivos de política e eixos de intervenção.
- III. A eleição de determinados territórios com objeto prioritário da PNDR II não significa que suas ações e recursos devam se limitar exclusivamente a estes territórios. As estratégias e ações devem ser concebidas de forma sistêmica, considerando as interações do território alvo com os demais em diferentes escalas.

Os critérios serão estabelecidos a partir dos objetivos da PNDR II: Convergência, Competitividade regional e geração de emprego e renda; Agregação de valor e diversificação econômica e; Construção de uma rede de cidades policêntrica. Espaços das diversas regiões, nas suas múltiplas escalas, poderão se enquadrar nos critérios de elegibilidade de um ou mais dos objetivos da Política.

microrregiões (MRGs). A medida de corte considerada será de 75% do Rendimento Domiciliar Per Capita médio do país. Serão consideradas elegíveis para este objetivo da política as MRGs cujo RDPC

este indicador captar, além do crescimento, a apropriação da renda nas regiões.

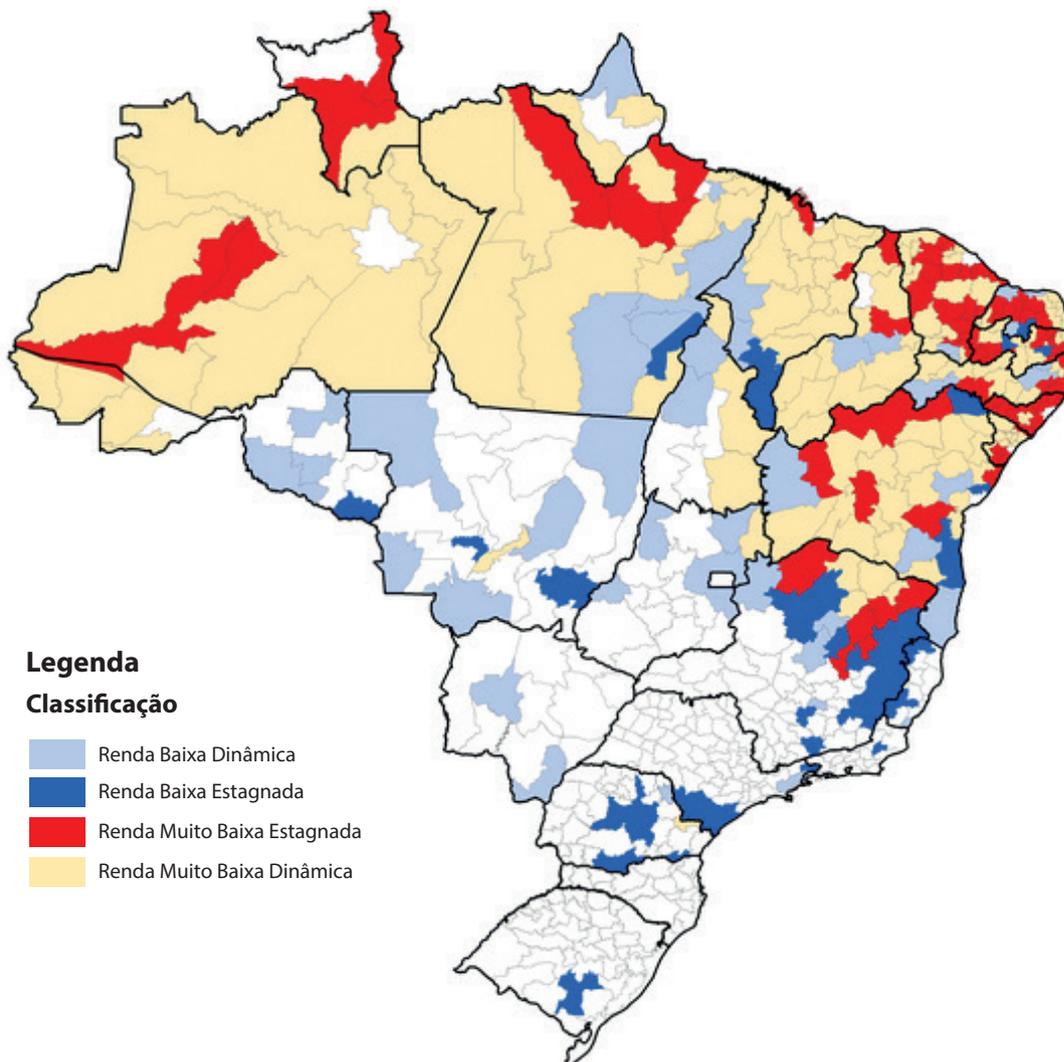
médio se encontre abaixo deste patamar. Para calibrar o nível de prioridade, além do nível do RDPC será utilizado um critério de dinamismo econômico, qual seja, a variação do PIB na MRG considerado em relação à mediana da variação do PIB nacional.

Dois níveis de prioridade serão considerados:

- Prioridade 1 – Espaços com RDPC abaixo de 50% da média nacional e entre 50% e 75% da media, de baixo dinamismo.
- Prioridade 2- Espaços com RDPC abaixo de 50% da média nacional e entre 50% e 75% da média Nacional com alto dinamismo.

		▲ PIB	
		<Mediana	>Mediana
RDPC	<50%	Renda Muito Baixa Estagnada	Renda Muito Baixa Dinâmica
	>50% <75%	Renda Baixa Estagnada	Renda Baixa Dinâmica

Figura 2 - PNDR II - Microrregiões elegíveis no Objetivo Convergência



A meta estratégica da PNDR II é a de que todas as microrregiões brasileiras tenham um RDPC igual ou superior a 75% da média nacional.

Este movimento de convergência supõe, naturalmente, que a RDPC destes espaços deverá crescer sistematicamente acima da média nacional por um período definido. Para isso é necessário estabelecer taxas de crescimento acima da média associadas ao tempo com vistas a atingir a meta estratégica para cada uma das microrregiões elegíveis neste objetivo.

Para captar o caráter multidimensional do desenvolvimento regional esperado será utilizado um Painel de Indicadores, com um duplo objetivo. Em primeiro lugar, com o propósito de orientar a definição de prioridades para os oito eixos específicos da política: Desenvolvimento Produtivo; Infraestrutura; Educação e Capacitação Profissional; Ciência, Tecnologia e Inovação; Rede de Cidades; Saúde; Acesso a Serviços e Sustentabilidade Ambiental. Considerando a elegibilidade e o grau e prioridade geral definidos pelos critérios de RDPC e taxa de variação do PIB, os indicadores complementares do Painel deverão ser utilizados para ajustar prioridades específicas para políticas em cada eixo. Em segundo lugar, os indicadores complementares servirão como instrumento para o monitoramento da efetividade da política.

Os indicadores foram definidos e organizados em torno das três dimensões estratégicas da política: Competitividade, Coesão e Qualidade Ambiental.

Para a dimensão “Competitividade”, buscou-se indicadores que pudessem exprimir: a capacidade da MRG de gerar rendimentos; de penetrar em mercados externos; seu potencial em termos de fatores propiciadores da competitividade, como recursos humanos e infraestruturas avançadas; seu potencial de mudança estrutural, ou de transformação eficiente de sua estrutura produtiva no sentido de incorporação de

conhecimento, inovação e agregação de valor; e a atratividade regional, ou sua capacidade de atrair e/ou reter população.

Para a dimensão estratégica de “Coesão” buscou-se indicadores que pudessem exprimir a capacidade da população de cada MRG de acesso aos fatores de bem estar em termos de rendimento, equidade social e serviços essenciais. Assim como indicadores que dessem conta das diferenças do acesso no âmbito rural e urbano e de qualidade de distribuição da rede de cidades. Deverá ser buscada, ainda, a construção de indicadores em escala sub-regional que expressem grau de maturidade institucional e de participação social.

Para a dimensão “Qualidade Ambiental”, em razão da inexistência de outros indicadores disponíveis em escala municipal e sub-regional, limitou-se a indicadores que expressam o acesso da população a serviços básicos de qualidade ambiental no que concerne às condições habitacionais. Deverá também ser buscada a construção de indicadores que possam exprimir: a racionalidade no uso de recursos naturais, como água e energia; os impactos das pressões exercidas por atividades econômicas e práticas sociais sobre o meio ambiente, como emissão de carbono e qualidade do ar; e a utilização do potencial da “economia verde”.

Serão desenvolvidos indicadores sintéticos para cada uma das dimensões estratégicas e um indicador sintético geral de Desenvolvimento Regional.

Cada indicador será considerado do ponto de vista:

- a) de sua situação atual;
- b) de sua trajetória em relação à mediana nacional, indicando a direção e o ritmo de seu movimento de convergência/divergência, e;
- c) da evolução do grau de igualdade/desigualdade intra e inter regional.

Figura 3 - Painel de Indicadores – PNDR II

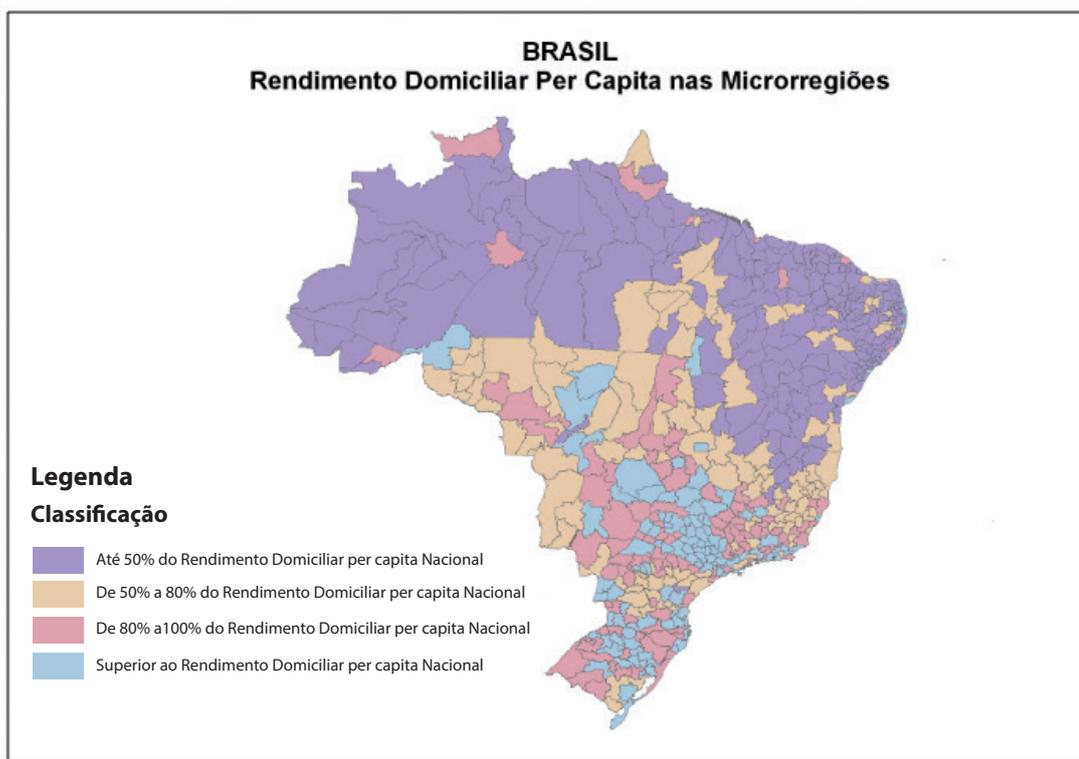
Indicadores	Situação			Trajetória	Igualdade/ Desigualdade		
	A	M	B		Theil Total	Theil Inter Regional	Theil Intra Regional
Competitividade	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
PIB	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Produtividade do Trabalho: VA/PEA	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Exportações/PIB	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de empregados com pelo menos nível médio	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de Empregados em Atividades de P,D&I e Correlatos	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Empregos no setor público/Total emp	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de empregados em serviços empresariais intensivos em tecnologia	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de empregados em setores industriais de media e alta tecnologia	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Diversificação: No de Classes CNAE na região / Total de classes CNAE)	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Taxa de migração líquida	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Taxa de crescimento da população	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Coesão	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Rendimento Domiciliar Per Capita Medio	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de empregados com Carteira Assinada	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de empregados com mais de 2 Salários Mínimos	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Renda media rural/ Renda Media Urbana	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de Pobreza Extrema	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de Pobreza Absoluta	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Índice de GINI	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
IDEA	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Nota SAEBRegiao / Media Brasil	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Taxa de analfabetismo da população de 18 anos ou mais de idade	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% da população de 19 a 21 anos com ensino médio completo	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% da população de 25 anos ou mais com ensino superior completo	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Índice de Mortalidade Infantil	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Numero de Médicos por mil habitantes	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de Domicílios com computador com acesso a Internet	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% da população vivendo em cidades de mais de 20 mil habitantes	●●●			↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Legenda							
A	Alto			↑	Cresceu acima da mediana		
B	Médio			↑	Cresceu abaixo da mediana		
C	Baixo			↓	Decresceu		

Indicadores	Situação	Trajetória	Igualdade/ Desigualdade		
	A M B		Theil Total	Theil Inter Regional	Theil Intra Regional
Qualidade Ambiental	●●●	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de domicílios com acesso a banheiro e água encanada	●●●	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de domicílios com coleta de lixo	●●●	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
% de domicílios com acesso a esgoto	●●●	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓	↑↑↓
Legenda					
A Alto		↑	Cresceu acima da mediana		
B Médio		↑	Cresceu abaixo da mediana		
C Baixo		↓	Decresceu		

Na escala microrregional, portanto, são elegíveis no Objetivo 1 da PNDR II, as MRGs cuja RDPC se situa abaixo de 75% da média nacio-

nal. O conjunto destas MRGs será doravante denominado de “Brasil de Baixa Renda”.

Figura 4 – Brasil – rendimento Domiciliar Per capita nas Microrregiões



O Brasil de Baixa Renda reúne 297 das 558 MRGs brasileiras, representa 70% da área, 29% da população (55 milhões de brasileiros), e responde por apenas 11,6% do PIB do país.

Cerca de 70% das MRGs do Brasil de Baixa Renda, onde vive 65% de sua população, possui Renda Domiciliar Per Capita inferior a 50% da RDPC nacional.

Tabela 2 - Microrregiões brasileiras por faixa de renda domiciliar per capita: Número, população e PIB (2010)

Faixas		Microrregiões		População		PIB	
		Nº	%	Nº	%	Valor (milhões R\$)	%
Muito Baixa Renda	< 50%(1)	207	37,1	35.957.275	18,8	213.593	5,7
Baixa Renda	50% a 75% (2)	90	16,1	19.376.040	10,2	223.188	5,9
Brasil de Baixa Renda	< 75(1+2)	297	53,2	55.333.315	29,0	436.781	11,6
Total		558	100,0	190.755.799	100,0	3.770.085	100,0

Fonte: elaboração a partir de dados do IBGE.

Tabela 3 - Percentual de Microrregiões, População e PIB em cada Macrorregião, com Rendimento Domiciliar Per Capita médio menor que 50% e entre 50% e 75% da media nacional.

Regiões	MRGs			Pop			PIB		
	< 50 (%)	50 a 75 (%)	Total (%)	< 50 (%)	50 a 75 (%)	Total (%)	< 50 (%)	50 a 75 (%)	Total (%)
NE	82,4	12,2	94,7	52,6	16,5	69,1	32,0	18,4	50,4
NO	60,9	20,3	81,3	39,9	14,5	54,4	20,1	19,6	39,7
CO	3,8	25,0	28,8	1,0	15,3	16,3	0,3	6,3	6,7
SU	1,1%	10,6	11,7	0,1	4,0	4,1	0,1	2,2	2,3
SE	6,3	19,4	25,6	1,9	6,3	8,3	0,4	2,6	3,0

Fonte: elaboração a partir de dados do IBGE.

É enorme o fosso que separa esse Brasil de Baixa Renda do resto do país. O percentual médio de analfabetos com 15 anos ou mais nos municípios desta parte do país é de 23,7% contra 8,8% no resto do Brasil. A relação do IDEB das séries iniciais é de 4,3 para 5,4, do IDHM médio é de 0,60 para 0,71, e para o índice de GINI de 0,52 para 0,71⁶.

O Brasil de baixa renda se concentra, principalmente, nas regiões Nordeste e Norte do País. Na primeira, 94,7% de suas MRGs, onde vive cerca de 70% de sua população, possuem RDPC menor que 75% da media nacional, sendo que 82,4% delas tem rendimento abaixo da meta-

de da média brasileira. No Norte, são 81,3% das MRGs de baixa renda sendo 60,9% de renda muito baixa. No Centro-Oeste, Sul e Sudeste apenas 3,8% , 1,1% e 6,3% de suas MGRs, respectivamente, possuem baixa renda.

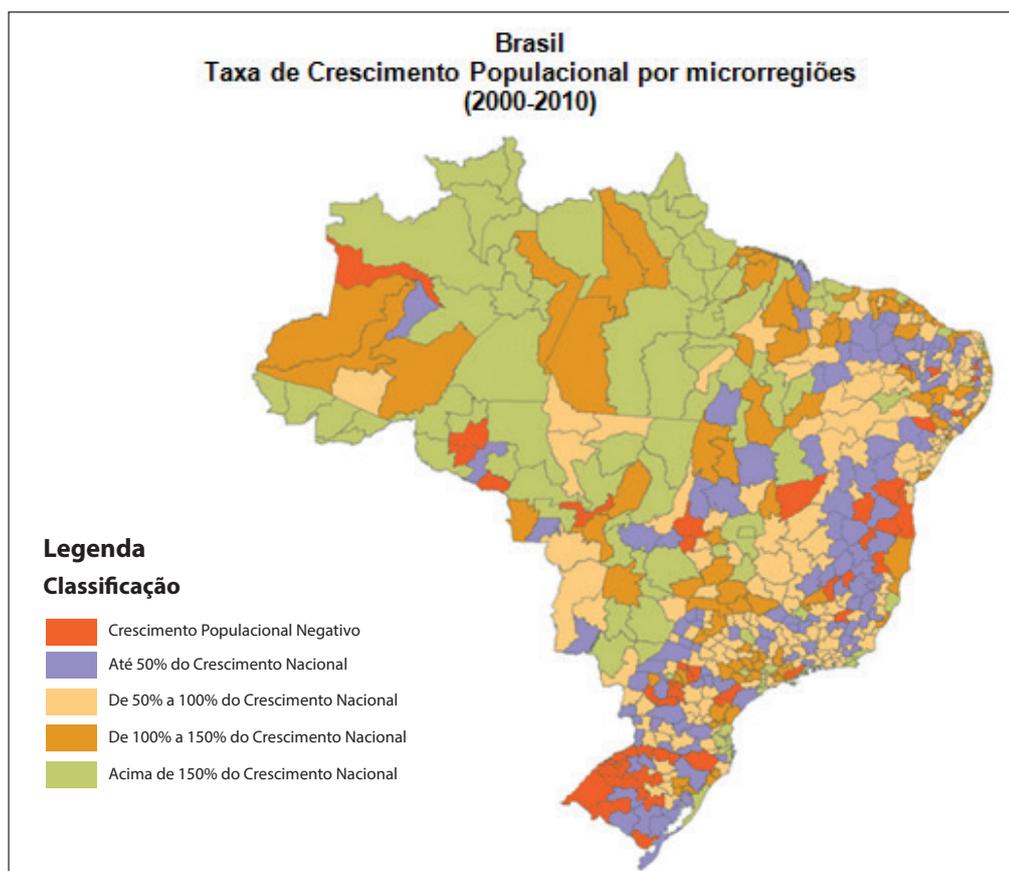
6 No caso do GINI, quanto menor o valor maior a o grau de concentração de renda. Os dados de analfabetismo, IDHM e GINI são de 2010 e o do IDEB, de 2011.

7.2 OBJETIVO – COMPETITIVIDADE REGIONAL E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Para a elegibilidade no Objetivo 2 utilizar-se-á como principal indicador de referência a Taxa de Crescimento Populacional da MRG em relação a média nacional no período 2000-2010. São con-

sideradas elegíveis neste objetivo da PNDR II as MRGs que apresentaram crescimento negativo e aquelas que cresceram a taxa inferiores a 50% da média nacional no período.

Figura 5 – Brasil – Taxa de crescimento populacional por microrregiões (2000-2010)



Serão estabelecidas metas referentes a este indicador para as MRGs elegíveis, com horizonte de 10 anos. Tal como no primeiro objetivo, o Painel de Indicadores, que poderá ser acrescido em função de necessidades de monitoramento de cumprimento das metas, servirá de base para ajustar prioridades e orientar ações nos eixos específicos da Política concernentes a este objetivo.

Estas MRGs se concentram principalmente nas Regiões Sul, no Nordeste e no Norte de Minas. A Região Sul possui 94 microrregiões (MRGs) das quais 24 apresentaram crescimento negativo e outras

38 tiveram crescimento populacional de menos de 50% da média nacional entre 2000 e 2010. Já 14 cresceram acima da média nacional, sendo que sete delas apresentaram taxas de crescimento de mais de 50% superiores a média brasileira.

No Nordeste, são 188 MRGs, das quais 13 com crescimento negativo e 45 abaixo de 50%. Elas estão, sobretudo, nos estados da Bahia, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte. Em Minas Gerais, de suas 66 MRGs, cinco tiveram perda de população e 25 tiveram crescimento abaixo de 50% da média, principalmente em sua região semiárida.

Alguns deles foram escolhidos em razão da lógica geopolítica e, apesar da proposta se basear em um recorte em apenas duas escalas (macrorregional e sub-regional), alguns subpolos locais foram eleitos em função de seu papel estratégico.

Para a definição dos critérios de elegibilidade no Objetivo 4 os referidos estudos serão tomados como ponto de partida inicial. Partindo-se deles será definida uma metodologia de identificação e eleição dos polos a serem efetivamente priorizados, que deverá:

- I. Prever a consulta ativa a especialistas, *policy makers* e lideranças das próprias regiões, cujo conhecimento tácito é fundamental para a identificação dos subpolos, sobretudo aqueles determinados pela lógica geopolítica e pelas perspectivas de futuro, difíceis de ser captadas em estudos econométricos;
- II. Tratar a rede de forma integrada com as estratégias mais gerais da PNDR II e dos Planos de

Desenvolvimento das superintendências macrorregionais de desenvolvimento;

- III. Ampliar o número de escalas consideradas; e
- IV. Dar tratamento especial a (re)estruturação da rede de cidades do Semiárido Brasileiro e da Faixa de Fronteira.

Além dos territórios elegíveis para os quatro grandes objetivos da PNDR II, constituem regiões prioritárias da política regional brasileira: o Semiárido, em função da vulnerabilidade socioambiental do território, dada a recorrente incidência das secas; a Faixa de Fronteira, em razão da complexidade das relações ligadas à segurança, soberania e relacionamento do País com os países vizinhos, caracterizado por uma baixa densidade demográfica; e a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, a RIDE-DF, em função de sua localização estratégica nas proximidades do centro de poder político do País, sendo caracterizada pelo crescimento populacional acelerado, processo de periferização acentuado e baixos e persistentes indicadores socioeconômicos.

Figura 7 - Regiões Especiais Prioritárias da PNDR II

Territórios Especiais Prioritários da PNDR II



As microrregiões que se enquadrem em um ou mais dos critérios de elegibilidade descritos, ou aquelas onde mais de 70% se enquadrem nos critérios do objetivo de convergência, assim como as Regiões Especiais Prioritárias (REPs), constituem as Regiões Elegíveis (REs) da PNDR II. As Regiões Elegíveis são alvo prioritário dos incentivos, programas e ações de caráter horizontal da PNDR II, orientados por suas Diretrizes Gerais e ancorados em metas globais, que serão pactuadas nacionalmente em torno dos eixos específicos da Política.

Tendo em vista a limitação dos recursos e a grande extensão das Regiões Elegíveis, implicando na necessidade de se refinar as prioridades e de se estabelecer territórios mais delimitados para a operacionalização da Política, serão criadas Regiões Programa (RPs) da PNDR II, que serão objeto de programas e ações integradas, formalizadas por meio de Pactos de Metas específicos.

Regiões Programa poderão ser criadas, a qualquer tempo e em diferentes escalas, a partir de proposta de qualquer das instâncias de governança do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR). As propostas de criação de RPs deverão ter a aquiescência do Conselho Estadual e/ou Macrorregional de Desenvolvimento Regional, dependendo da escala pretendida, e serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional. As RPs serão criados sempre por tempo determinado, com períodos de existência não inferiores a 5 anos. Seu recorte territorial será flexível e sempre justificado em função de objetivos estratégicos, alinhados com as Diretrizes da PNDR II e dos Planos Macrorregionais e Estaduais de Desenvolvimento Regional, quando for o caso.

As Regiões Programa terão, obrigatoriamente, que:

- Ser compostas, principalmente, por Regiões Elegíveis (REs) da política. Regiões não elegíveis poderão integrar Regiões Programa, desde que sua presença seja justificada em razão das estratégias definidas para o desenvolvimento das REs prioritizadas;

- Criar instância de governança participativa. Essa instância deverá ser constituída, prioritariamente, a partir da articulação/integração com outras formas de governança sub-regional já existentes no território, evitando-se sobreposições;
- Elaborar um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), alinhado com as Diretrizes da PNDR II e dos Planos Macrorregionais e Estaduais de Desenvolvimento Regional pertinentes;
- Firmar um Pacto de Metas, definindo metas concretas, responsabilidades e recursos de cada um dos atores envolvidos -, em torno dos Eixos Específicos da Política, no horizonte de tempo de sua existência, a partir do PDRS e alinhadas com as Metas Globais da PNDR II;
- Construir uma Carteira de Projetos (CP) tendo em vista a viabilização do cumprimento das metas pactuadas; e
- Implementar sistemática de monitoramento e avaliação do Pacto.

As regiões que são objeto de Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis ativos no âmbito da PNDR I, - nomeadamente as regiões do Xingu, do Entorno da BR-163, e da Ilha do Marajó, serão consideradas Regiões Programa e deverão se adequar às novas orientações da PNDR II.

O entorno dos grandes projetos de infraestrutura e projetos produtivos de caráter estruturante, financiados com recursos de bancos públicos de desenvolvimento, deverão se constituir necessariamente em Regiões Programa.

O mesmo deverá ocorrer com as regiões imediatas de influência dos municípios polo que forem priorizados como novas centralidades dentro do objetivo de estruturação da Rede Policêntrica de Cidades.

Por fim, convém reafirmar que a PNDR II é uma política nacional, de caráter sistêmico, cujo propósito maior e fortalecer a coesão territorial, econômica, social e política do País e, portanto, que seus critérios de elegibilidade definem

prioridades para inserir as regiões menos desenvolvidas em um processo de desenvolvimento competitivo e amplamente integrado nacional e internacionalmente, não excluindo nenhuma porção do território brasileiro.

8. AS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNDR II

Há um conjunto de estratégias na PNDR II que buscam oferecer suporte ao processo de implementação, dentre os quais pode se destacar a estruturação de um sistema de governança, que deverá se articular horizontalmente, enxergando a PNDR na perspectiva da transversalidade dos problemas e da intersectorialidade na atuação, bem como deverá estreitar o diálogo com os governos subnacionais, considerados importantes parceiros para dar concretude às ações, além de manter uma permanente relação com a sociedade civil organizada, que desempenhou papel central no processo de construção e legitimação dessa nova Política.

É importante destacar que, no sistema de governança, um instrumento que perpassa essa

dimensão horizontal e vertical são os Pactos de Metas. Sua relevância vem de um necessário diálogo com outras áreas do governo federal, que atuam setorialmente, mas possuem estreita relação com aspectos relativos ao desenvolvimento regional, tais como infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, indústria, agricultura, desenvolvimento agrário, transportes, meio ambiente, desenvolvimento urbano, dentre outras. Essa arquitetura institucional no âmbito do governo central se replica tanto na escala macrorregional, como nos estados e instâncias sub-regionais, que igualmente deverão se organizar na forma de temas que se integrem pelos mecanismos de governança colegiada e participativa, como demonstrado na figura seguinte.

Figura 8 – Estrutura do Sistema de Governança para o Desenvolvimento Regional



A ideia de estruturação do sistema de governança requer um diálogo constante com governos subnacionais e sociedade civil, não só para sua concepção, mas para a garantia de sobrevivência de uma arquitetura institucional que não se sobreponha a outras já existentes, mas consiga atuar como instrumento relevante por todo ciclo da política, desde sua formulação até a avaliação, passando pela implementação/gestão.

O sistema deve ser concebido de uma forma ampla abrindo a possibilidade de abarcar outras instituições colegiadas já existentes, desde que as mesmas possuam o viés do planejamento e desenvolvimento regional na sua concepção, o que fortalece o diálogo entre os órgãos setoriais e com os demais níveis de governo e com a sociedade.

O sistema de governança deverá atuar estrategicamente, bem como na dimensão tática, mas não é uma estrutura hierarquizada, uma vez que os canais de conexão entre esses diversos atores, sejam eles governamentais ou da sociedade civil, serão permanentes, além de considerar que a participação de todos se fará, principalmente nos processos conferenciais, os quais deverão ocorrer ciclicamente.

Uma importante estratégia definida na PNDR é a inserção da dimensão regional nas políticas e planos do governo federal. Trata-se de um esforço no sentido de contribuir para aperfeiçoar algumas importantes ações já existentes, mas que ainda encontram dificuldades de tratar aspectos relativos ao desenvolvimento regional nas suas distintas dimensões e, por outro lado, incorporar naquelas políticas onde a questão regional ainda não se faz clara os fundamentos para que o tema adquira relevância, uma vez que no Brasil ainda persistem traços dessas desigualdades.

Outro fator relevante nessa contribuição às demais políticas é a busca por regionalizar os instrumentos de planejamento não só federais, mas também dos estados, quer sejam eles Planos de Desenvolvimento em diversas áreas, quer sejam nos seus Planos Plurianuais, que cada vez mais

necessitam de uma metodologia onde os recortes espaciais apareçam e os resultados também consigam ser expressos a partir dessas referências geográficas. Isso não só facilita o monitoramento do processo de desenvolvimento, como também possibilita comparar a capacidade do governo de atuar nas regiões mais pauperizadas do país, sobretudo quando se trata do processo de elaboração dos instrumentos orçamentários.

A incorporação da regionalização e da questão regional nos processos de planejamento e orçamento atrela-se a outro fator relevante para o enfrentamento das desigualdades, os recursos financeiros disponíveis e os instrumentos existentes. Nessa perspectiva há uma necessidade urgente, o aperfeiçoamento daquilo que já se tem disponível, na forma de complementariedade. Isso requer uma revisão dos instrumentos de financiamento e uma adaptação dos mesmos as particularidades encontradas em cada uma das macrorregiões do país. Tal esforço passa pelo aprofundamento dos seus papéis no processo de desenvolvimento, bem como de um olhar para o futuro, de forma a fazer dos fundos meios para projetos estratégicos e que tragam mudanças estruturais nas regiões.

Adicionalmente, o financiamento da PNDR deverá contar com mais um instrumento – o Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional (FNDR) – que se constituirá em importante suporte aos governos subnacionais naquilo que for complementar, sobretudo, no que diz respeito a infraestrutura necessária ao desenvolvimento. Aliado aos fundos setoriais vinculados a diversas políticas públicas, bem como aos Fundos Constitucionais (FCs) e de Desenvolvimento (FDs), o FNDR teria explicitamente a função de atuar nacionalmente, nas regiões elegíveis da PNDR, na busca por superar problemas de ordem estrutural.

Ainda como estratégia da PNDR foi concebido, e já se encontra em pleno funcionamento, uma parte importante do Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional, o Observatório do

Desenvolvimento Regional, que incorpora mais de 500 indicadores relativos a temas diversos que expressam não só as dimensões do desenvolvimento regional, mas também os resultados de algumas políticas públicas no processo de superação dessas questões.

Trata-se de um portal que possibilita extração desses dados na forma de mapas, gráficos e tabelas em escalas geográficas distintas, conforme mos-

trado na figura seguinte, e que está disponível para o público em geral através do endereço eletrônico (<http://odr.mi.gov.br/>) facultando o manuseio livre dessas informações. Adicionalmente, pretende-se que o ODR seja um instrumento de transparência e controle social das ações do governo, considerando que os indicadores existentes na base estabelecem estreita relação com diversas políticas públicas setoriais, a exemplo da educação e saúde, dentre outras.



A apropriação de um recurso dessa natureza, igualmente, facilitará aferir resultados da PNDR e de outras políticas de governo, possibilitando sempre que necessário correções de estratégias e

apresentação de resultados mais qualificados aos órgãos de controle e a sociedade, que em última instância é a razão de existência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

9. GOVERNANÇA, DIÁLOGO FEDERATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Enfrentar as profundas desigualdades regionais no Brasil importa em grandes desafios em termos de governança, envolvendo uma gama enorme de aspectos, como, por exemplo: concepção e implantação de mecanismos democráticos de participação social, modelos de gestão, montagem e aplicação de arranjos institucionais de cooperação vertical e horizontal, entre outros.

Os desafios de governança no campo das políticas regionais no Brasil se devem, em particular, à complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter recente da participação organizada da sociedade civil na política pública; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intragovernos; à estrutura específica do modelo de re-

partição de recursos entre as instâncias de poder; e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas do governo federal. Em seu conjunto, essas variáveis têm interposto sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação de governo, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do País.

Para enfrentar esses desafios é necessário se avançar na coordenação e integração das políticas setoriais no território, assim como entre as políticas federais, estaduais e municipais, assegurando a efetiva participação e controle social.

É, portanto, crucial ampliar a territorialização das ações do PPA federal de forma articulada com os PPAs estaduais, bem como dos planos e políticas setoriais com maior impacto no território⁷. Por outro lado, a incorporação da dimensão participativa na formulação e qualificação de políticas públicas é condição primordial hoje, com as novas premissas e requisitos de participação de atores sociais, empoderamento e controle social.

Para tanto, é fundamental a criação de um **Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR)**, fortemente empoderado, legitimado e participativo. O SNDR será estruturado em dois níveis – estratégico e tático -, incorporando atores das três esferas de governo e da sociedade civil organizada.

No nível estratégico encontram-se os Conselhos Nacional, Macrorregionais e Estaduais de Desenvolvimento Regional, além das Instâncias Subregionais, onde governos dos vários entes federativos, representações da sociedade civil organizada, além de representações das organizações da

7 Entre os quais se destacam: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano Brasil Maior; a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; o Plano Nacional de Educação (PNE); o novo Plano Nacional de Logística Integrada PNLI (em elaboração); a Política de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural; a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); e a Política Nacional de Turismo (PNT).

base do Sistema estabelecem Regiões Programa, aprovam a programação dos diferentes fundos, definem e pactuam as grandes metas da política, avaliam seus resultados e propõem correções de rumos. O papel das representações das organizações da base do Sistema nos Conselhos - como fóruns sub-regionais, comitês de bacias, núcleos de fronteira e outros -, é particularmente importante para assegurar que os sentimentos e a experiência dos territórios na ponta sejam incorporados nas definições estratégicas da política.

No nível tático reúnem-se as instituições governamentais, como a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com a tarefa de assegurar a convergência de suas ações aos objetivos da PNDR e à regionalização de suas políticas, planos e instrumentos de planejamento e orçamento, sem prejuízo das suas atuais atribuições dispostas no Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. No âmbito federal destaca-se o Ministério da Integração Nacional, que tem a competência de conduzir a PNDR. Em escala macrorregional, atuam as Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Desde a redemocratização, em meados dos anos oitenta, o Brasil assiste a um salutar avanço da participação da sociedade civil e a consequente emergência de diferentes instâncias de diálogo com o poder público, várias delas tendo como foco o desenvolvimento territorial. Este movimento, contudo, tem gerado uma profusão de institucionalidades, com diferentes propósitos específicos, muitas vezes se sobrepondo e provocando certa saturação entre os atores. Deve-se atuar no sentido de buscar uma maior integração e coordenação entre as diferentes instâncias no território, respeitando-se as especificidades e diferenças.

Tendo em vista a estruturação do SNDR, os estados serão estimulados a criar Secretarias Estaduais de Desenvolvimento Regional, preferencialmente combinadas com a função de política urbana e Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Regional.

Tem avançado no Brasil desde os anos 80 um salutar esforço de descentralização territorial das políticas estaduais, com diferentes experiências de regionalização e modelos de governança. O Ministério da Integração Nacional deverá liderar, com o apoio do IBGE, um amplo debate com os estados no sentido da definição de critérios técnicos que contribuam para aprimorar, harmonizar e assegurar maior estabilidade das regionalizações estaduais para efeito de planejamento e descentralização de políticas. De-

verá igualmente, promover a troca de experiências entre os estados estimulando o aprimoramento, ou a criação onde não houver, de mecanismos de governança sub-regionais participativos.

O MI deverá, ainda, juntamente com o MCidades, coordenar uma discussão interfederativa para a construção de uma proposta de modelos de governança intermunicipais tendo em vista a estruturação da Rede de Cidades Policêntrica.

Quadro 1 – Atribuições Estratégicas no Sistema de Governança para o Desenvolvimento Regional Nível Estratégico

Nível Estratégico		
Instituições	Membros	Papel
Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional	Presidido pelo Ministro da Integração Nacional, composto por representantes de Ministérios e Órgãos Federais, dos Conselhos Macrorregionais de Desenvolvimento Regional, dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Regional, das Instâncias Sub-Regionais de Desenvolvimento Regional e da Sociedade Civil.	Definir Pactos de Metas estratégicas globais; Definir e validar Regiões Programa; Articular a regionalização de políticas e planos setoriais federais; e Monitorar e avaliar a PNDR.
Conselho Macrorregional de Desenvolvimento Regional	Presidido pelo Presidente da Superintendência de Desenvolvimento Regional, composto por representantes das Superintendências de Desenvolvimento, dos Conselhos Estaduais, das Instâncias Sub-Regionais de Desenvolvimento Regional que extrapolem a escala estadual e da Sociedade Civil.	Definir Pactos de Metas macrorregionais; Construir Carteiras de Projetos Macrorregionais; Propor Regiões Programa Articular políticas estaduais em nível macrorregional e sua interface com políticas federais com impacto regional; Definir diretrizes específicas para elaboração de planos de desenvolvimento regional; e Monitorar e avaliar a execução da PNDR nas suas áreas de atuação.
Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional	O governo estadual constituirá ou elegerá instância governamental para sediar, secretariar e presidir os Conselhos Estaduais;	Definir pactos de metas no âmbito dos estados; Construir Carteiras de Projetos Estaduais; Propor Regiões Programa; Articular políticas setoriais do estado com impacto regional buscando convergência com as políticas federais; Definir diretrizes específicas para elaboração de planos estaduais de desenvolvimento regional; e Monitorar e avaliar a execução da PNDR na respectiva unidade de federação.

Nível Estratégico		
Instituições	Membros	Papel
Instâncias Sub-Regionais	São organizações públicas ou da sociedade civil que atuem territorialmente, em escala geográfica que extrapole o âmbito municipal, como: Fóruns Mesorregionais, Colegiados Territoriais, Núcleos de Fronteira, Comitês de Bacias, Consórcios Públicos, Agências de Desenvolvimento, dentre outras existentes ou que vierem a se constituir.	Elaborar Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS Propor pactos de metas sub-regional da PNDR; e Eleger representantes para compor os Conselhos Estaduais, Macrorregionais e Nacional.

Quadro 2 – Atribuições Estratégicas no Sistema de Governança para o Desenvolvimento Regional

Nível Tático		
Instituições	Membros	Papel
Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional	Presidido pelo Secretário Executivo da Casa Civil Secretaria Executiva da SDR Secretários executivos dos ministérios e órgãos federais com interface com a PNDR	Coordenar Políticas e Programas dos Ministérios e Órgãos Federais com Interface com a PNDR; Regionalizar políticas, planos e instrumentos de planejamento e orçamento; Cumprir as demais atribuições contidas no Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.
Ministério da Integração Nacional	Secretariado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional	Conduzir a articulação com órgãos e entidades federais; Celebrar e executar pactos de metas estratégicas globais com órgãos e entidades federais;; Estruturar programas e ações articuladas com órgãos federais; Estimular a implantação de arranjos institucionais de governança nas Regiões Elegíveis Elaborar Planos de Desenvolvimento Regional em diferentes escalas geográficas; Sistematizar e executar carteira de projetos, dentro de sua área de atuação; Estruturar Sistema de Informações Gerenciais; e Articular meios para fortalecer a atuação regional das instituições vinculadas.

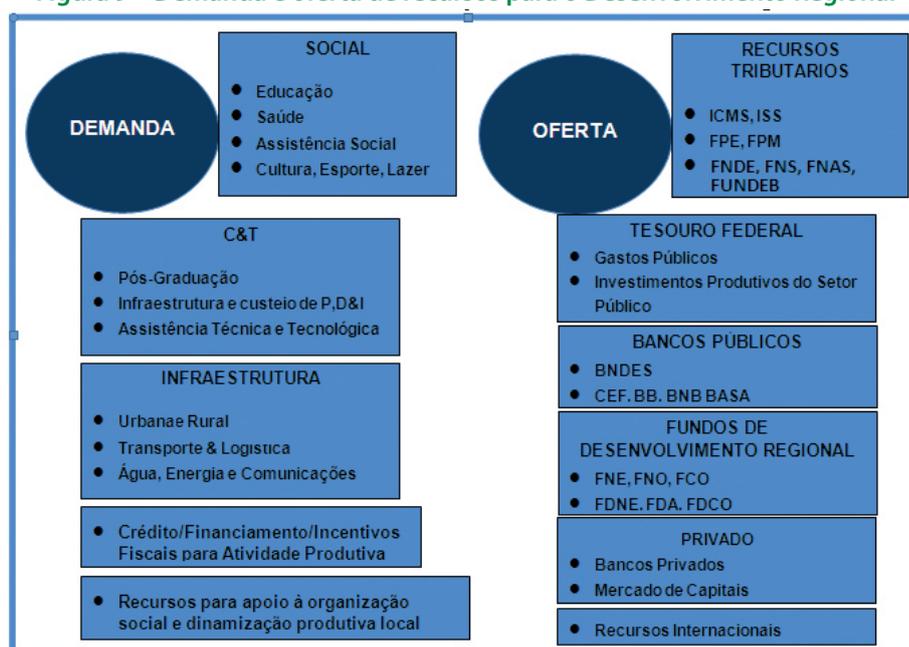
Nível Tático		
Instituições	Membros	Papel
Superintendência de Desenvolvimento Regional	Representantes das diferentes unidades da Superintendência	Elaborar planos macrorregionais; Supervisionar a implementação dos Pactos de Metas; Propor programas e ações articuladas com os demais órgãos federais; Atuar como órgão de coordenação e supervisão das ações federais, no âmbito dos planos macrorregionais; Promover a articulação dos estados e municípios nas ações voltadas para o desenvolvimento regional; e Propor Regiões Programa

10. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No que se refere às demandas de financiamento para o desenvolvimento regional, podem-se elencar aquelas referentes às necessidades de expansão e aprimoramento da infraestrutura social, econômica e urbana, assim como de fortalecimento dos sistemas regionais de C,T&I. Ainda entre as demandas de

financiamento regional, estão as necessidades de crédito e financiamento diferenciados e de incentivos fiscais para o desenvolvimento das atividades produtivas, bem como aquelas referentes à promoção da organização e cooperação local para a ativação da capacidade produtiva nos territórios.

Figura 9 – Demanda e oferta de recursos para o Desenvolvimento Regional



Do lado da oferta, das fontes de financiamento para dar conta das demandas referidas, temos os recursos tributários arrecadados por cada ente da federação e depois redistribuídos por meio de transferências intergovernamentais, obrigatórias e voluntárias. Temos ainda recursos de financiamento dos bancos públicos e privados, nacionais e internacionais, bem como o mercado de capitais.

No Brasil, as transferências federais obrigatórias, para os entes subnacionais (FPE, FPM e outras), não têm conseguido promover uma melhor distribuição regional das capacidades e oportunidades econômicas. A receita disponível *per capita* do Nordeste conjugada (estado e municípios), após as transferências, corresponde a apenas 64,2% da do Sudeste, segundo dados da Receita Federal. Isto significa que as transferências que o Nordeste, por exemplo, tem recebido são insuficientes para compensar as deficiências de sua capacidade de arrecadação, que corresponde à metade da média nacional.

As transferências voluntárias do governo federal (por meio de convênios e outras formas de repasse) igualmente não têm contribuído efetivamente para o processo de desconcentração. De acordo com estudo do IPEA, no qual são apresentados os gastos públicos federais de 2010, regionalizados por função, fica demonstrado que, para o total dos gastos, com exceção da Região Norte, as transferências para as demais regiões menos desenvolvidas são inferiores à sua participação na população, e mesmo no PIB brasileiro, contrariando a determinação constitucional⁸.

Outra fonte de recursos para o desenvolvimento regional são os bancos públicos federais, em especial o BNDES. Historicamente o BNDES tem focado sua atuação em grandes empreendimentos que, com frequência, encontram-se concen-

trados nas regiões mais dinâmicas do país. Apesar dos significativos avanços recentes no sentido da desconcentração regional de seus aportes, a concentração ainda permanece elevada.

Finalmente, têm-se os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, os Incentivos Fiscais Federais e Programas Federais Especiais criados especificamente para a promoção do desenvolvimento regional no País.

Diante do exposto, a PNDR II afirma a necessidade de o País avançar na discussão da reforma tributária e do aprimoramento dos mecanismos de transferência obrigatória (especialmente o FPE e o FPM), tendo como referência os princípios da coesão, solidariedade e equidade regional. Ao mesmo tempo, ela avança em duas direções para enfrentar os desafios do financiamento do desenvolvimento regional.

Na primeira direção, ao colocar no centro de sua estratégia à coordenação das principais políticas setoriais federais e estaduais nos territórios dos espaços menos desenvolvidos, ampliando sua sinergia e eficiência.

Na segunda, ao aprimorar e expandir seus instrumentos específicos de financiamento do desenvolvimento regional, criando um Sistema Nacional de Financiamento ao Desenvolvimento Regional.

O Sistema será constituído, de um lado, pelos atuais Fundos Constitucionais e Fundos de Desenvolvimento, que deverão passar por adequações em seus regulamentos e programações no sentido de forma a se adequar as orientações desta Política.

De outro lado, por um novo fundo, a ser criado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com as seguintes características:

- I. Natureza orçamentária, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá atuação nacional e como finalidade custear, no todo ou em parte:

⁸ Art. 165. § 7º da Constituição brasileira de 1988: “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

- Elaboração de planos e projetos básicos e executivos;
 - Implantação de infraestrutura complementar;
 - Implementação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais; e
 - Realização de capacitação e organização de agentes ou organizações locais e regionais de promoção do desenvolvimento.
- II. Tem como beneficiários os Estados, Consórcios Públicos e Instituições de Ensino Superior, dentre outros estabelecidos em regulamento.
- III. Constituem fontes de recursos:
- Dotação Orçamentária ou créditos adicionais não reembolsáveis, II - doações;
 - Arrecadação de bens, disposto em lei, por meio de eventos sociais, sem fins lucrativos;
 - Outros que vierem a ser destinados.

setorial; incorporar e/ou aprimorar mecanismos de fomento a compras locais, bem como de incentivo a empreendimentos inovadores, comprometidos com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões; e promover maior complementaridade entre os Fundos e as demais fontes financiamento ao desenvolvimento dos bancos oficiais.

- Criar novos mecanismos de incentivos fiscais federais para compensar redução de incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional.
- Estimular a articulação entre programas estratégicos dos PPAs Federal e estaduais com impacto no desenvolvimento dos espaços elegíveis da PNDR II.
- Desenvolver e implementar mecanismos de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade dos diversos instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional.

Diretrizes:

- o Criar um Sistema Nacional de Financiamento ao Desenvolvimento Regional, integrado pelos atuais Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) e Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA, FDNE, FDCO), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a ser criado, por fundos estaduais de desenvolvimento regional que venham a ser constituídos, e programas de desenvolvimento regional dos bancos públicos federais e estaduais existentes ou que venham a ser criados.
- Aprimorar os critérios de concessão, gestão e controle social dos financiamentos e incentivos fiscais ao desenvolvimento regional de forma a: ampliar sua seletividade espacial e

11. EIXOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

A estratégia da nova política regional brasileira, tendo em vista a natureza transversal de sua atuação, se guiará por Eixos específicos de ação, fundamentais para atacar os limitantes considerados estruturais ao desenvolvimento regional.

Fragilidades em termos de estrutura produtiva, de infraestrutura, de oferta de serviços básicos, de educação e capacitação de recursos humanos e de seus sistemas de inovação, limitam severamente as possibilidades de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, comprometendo o esforço de redução das desigualdades regionais no País.

Políticas específicas para cada um destes eixos, implementadas de forma integrada e sistêmica,

são necessárias para superar essas fragilidades, criando condições para um processo de desenvolvimento mais equilibrado.

Serão firmados Pactos de Metas, globais e para cada Região Programa (RP), envolvendo os ministérios responsáveis, as superintendências macrorregionais, os governos estaduais, e a governança de cada RP, para a implementação das diretrizes de cada um dos Eixos, com a definição de metas concretas, com prazos determinados, responsabilidades e recursos de cada um dos atores envolvidos. O monitoramento e avaliação dos Pactos caberá aos Conselhos das escalas correspondentes e será apoiado por um Sistema de Informações Gerenciais desenvolvido para este fim.

11.1 EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

A educação é não apenas caminho para maior competitividade do País, como também fundamental como construtora de cidadania e como base para um modelo de desenvolvimento mais inclusivo.

O Brasil enfrenta um duplo desafio neste campo. Em primeiro lugar os indicadores brasileiros em termos de educação são muito inferiores aos dos demais países de renda média e alta. O que indica a necessidade de um amplo esforço nacional para dar um salto de qualidade na educação brasileira. Em segundo lugar, os contrastes regionais nestes indicadores são enormes, limitando a capacidade de desenvolvimento de amplas porções do território do País. O que impõe a necessidade de que este amplo esforço nacional tenha um claro viés de desconcentração regional.

Dos cerca de 14 milhões de analfabetos do Brasil, 53,3% ou 7,43 milhões de pessoas se encontram na região Nordeste. Menos de 5% das crianças não se alfabetizam até oito anos de idade no Pa-

raná, enquanto que este número chega a 35%, no estado de Alagoas. O Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental, que mede a qualidade do ensino básico, atingiu nota 5,9 em Minas Gerais em 2011, contra 3,8 em Alagoas. São sete matriculados na educação profissional por mil habitantes no Sudeste, para não mais que 2,9 por mil no Nordeste. A Região Norte responde por apenas 6,5% das matrículas nos cursos presenciais de nível superior no País, e o Nordeste somente 19,3%, embora estas duas regiões representem em conjunto 36% da população do País. Na pós-graduação a distância entre as regiões é ainda mais importante. O número de doutores por 100 mil habitantes é de 9,53% no Sudeste e 6,43% no Sul, para 2,38% no Nordeste e 1,09% no Norte.

O Brasil vem realizando um esforço importante de desenvolvimento de seu sistema educacional desde a Constituição de 1988, por meio da aprovação de um conjunto de instrumentos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Fundo de Manu-

tenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

A partir de 2003, esse esforço se aprofundou com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), além da ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos e a implementação de políticas de ações afirmativas. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído em 2007, dá uma maior organicidade às políticas do PNE, com um conjunto articulado de mais de 40 programas, integrados a partir de uma visão sistêmica.

Os principais avanços verificados se referem ao nível de cobertura, especialmente no ensino fundamental, no qual se conseguiu a universalização do acesso com uma taxa média de atendimento de 97,6% no País, segundo a PNAD de 2009. O ritmo de ampliação da taxa foi maior nas regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a redução das desigualdades. No ensino médio os avanços também foram importantes, mas a taxa de cobertura ainda é muito baixa, especialmente nas regiões mais atrasadas. Os maiores desafios, entretanto, estão no campo da qualidade do ensino. Os diferenciais de qualidade entre as regiões ainda são bastante elevados.

No campo do ensino técnico e tecnológico, entre 2003 e 2008, foi aprovada uma série de instrumentos legais que possibilitaram, entre outras coisas, avanços na integração da educação profissional com o ensino médio e básico, na modalidade EJA, a instituição do sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). A partir de 2005, iniciou-se um audacioso processo de ampliação e interiorização da oferta. Entre 2005 e 2010, foram entregues 214 unidades à população, 70% a mais do que todas as escolas técnicas construídas no País ao longo de quase 100 anos (1909-2002), que somam 140. Em 2010 a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) já contava com 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o País.

Avanços importantes têm sido alcançados igualmente no campo do ensino superior, por meio de um conjunto articulado de políticas e de ações afirmativas lideradas pelo MEC. São iniciativas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Estes instrumentos têm contribuindo não somente para a expansão quantitativa, mas também para a interiorização e maior acesso e inclusão dos jovens à educação superior.

Até o ano de 2010, foram implantadas 14 novas universidades federais e 126 novos campi universitários distribuídos nas cinco regiões brasileiras, mais do que dobrando o número de municípios atendidos. O número de matrículas no ensino superior passou de 3,1 milhões em 2001 para 6,4 milhões em 2010, um aumento de 110% no período. Com isto, o número de jovens (entre 18 e 24 anos) matriculados em cursos superiores saltou de 12%, em 2001, para 14,4%, em 2010. Juntas, as regiões Norte e Nordeste passaram a responder por 25% do contingente matriculado e 21% dos concluintes no total do ensino superior, em 2010, em face de 20% e 17% em 2001.

Em que pese os avanços conquistados, as desigualdades permanecem em níveis bastante elevados e a busca por um radical avanço na educação nas regiões menos desenvolvidas do País, articulado ao esforço nacional de promover um grande salto de qualidade na educação brasileira, é peça fundamental da estratégia da PNDR II.

Diretrizes:

1. Pactuar metas decenais para a redução das desigualdades inter e intra regionais em termos de qualidade do ensino, distorção idade/série e evasão escolar na educação básica, bem com os investimentos e esforços necessários para o cumprimento das metas fixadas.
2. Pactuar, igualmente, metas decenais específicas para a ampliação da oferta e dos indica-

dores de permanência no ensino médio nas Regiões Elegíveis (REs) da PNDR.

3. Priorizar as REs da PNDR nos planos de expansão da rede federal de ensino profissional e tecnológico (EPT) e de ensino superior, garantindo a interiorização e fortalecimento do acesso e permanência docente e discente a estes níveis de ensino;
4. Fortalecer o componente de extensão técnica e tecnológica e orientar a oferta de cursos das unidades de EPT em sintonia com o sistema produtivo e, em particular, com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais e redes de micro e pequenas empresas, definidos nas agendas estratégicas de desenvolvimento nas várias escalas espaciais.
5. Orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a incorporar os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, presidiários, mulheres de baixa renda e das pessoas portadoras de necessidades especiais.
6. Ampliar o número de vagas nas engenharias e cursos de formação tecnológica nas REs da PNDR.
7. Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas REs da PNDR, tendo como referência as metas definidas para ampliação da formação de mestres e doutores, com foco em áreas tecnológicas, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional;
8. Despertar o sistema público de ensino e pesquisa para o universo de biodiversidade local e as boas práticas de sustentabilidade ambiental nas REs da PNDR.

11.2 CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

No atual estágio da “economia do conhecimento”, é impensável qualquer estratégia consequente de desenvolvimento regional que não tenha a ciência, tecnologia e a inovação como eixo estruturante. As evidências têm mostrado que aquelas regiões que concentram recursos e investimentos na promoção da inovação, são as regiões que ocupam posições de liderança no processo de crescimento, com maior agregação de valor.

A construção de um ambiente inovativo nos territórios, que estimule o desenvolvimento de competências para a exploração criativa e ousada do potencial local e regional, ampliando a capacidade de aprendizado das pessoas, empresas e instituições, é fundamental para promover um desenvolvimento regional que combine ganhos crescentes de competitividade, com inclusão produtiva e social, e com sustentabilidade.

Os indicadores referentes à ciência, tecnologia e inovação se apresentam muito concentrados no Brasil, dificultando a construção deste ambiente. A concentração é evidente em todos os campos, na distribuição da infraestrutura de C,T&I, dos recursos humanos, na apropriação de recursos de fomento e outros, alimentando um círculo vicioso que impede uma redução mais efetiva dos desequilíbrios regionais no País. Em matéria de inovação empresarial, por exemplo, as empresas das regiões Sudeste e Sul eram responsáveis por 54,1% e 26,%, respectivamente, das inovações totais, entre 2006-2008, enquanto as empresas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste respondiam por 3,2%, 9,4% e 6,0%, no mesmo período. A região Sudeste concentra 73% (em 2008) dos gastos em pesquisa e tecnologia da indústria, sendo que São Paulo absorve 50% deste investimento. Tal disparidade reflete muito claramente

a concentração do parque industrial no Sudeste, particularmente em São Paulo, além da concentração de atividades propriamente acadêmicas, lideradas por numerosos e robustos grupos de pesquisas instalados em universidades de excelente qualidade.

Nos últimos anos verifica-se um importante esforço de desconcentração, com a interiorização das Universidades Federais e dos IFETs, expansão e fortalecimento dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas, da articulação da política federal com os estados, da expansão e consolidação regional dos institutos do MCTI, entre outros. Os avanços aparecem em vários indicadores. A participação das regiões no total de investimentos em bolsas e fomento do CNPq, por exemplo, passa de 2,0% para 4,7% no caso da Região Norte, de 7,5% para 8,6% no Centro Oeste e de 10,2 para 16,0% no Nordeste, entre 1996 e 2011. Essas três regiões receberam, em conjunto, 37,5% do total de recursos aprovados no Programa de Apoio a Infraestrutura de Pesquisa (Proinfa) entre 2001 e 2011, percentual superior aos 30% estipulados em lei desde 2004.

Contudo, é preciso ir muito além para reduzir efetivamente as desigualdades. É necessário ousar para fazer da ciência, tecnologia e inovação o eixo estruturante de um projeto de desenvolvimento com menor desequilíbrio regional.

Diretrizes:

1. Fortalecer os Sistemas Regionais, Estaduais e Locais de inovação, considerando as vocações e potencialidades locais, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável e ambiental.
2. Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação alinhadas com a ENCTI e a PNDR, por meio da articulação com as instituições de ciência, tecnologia e inovação, empresas e cooperativas, fomentando o empreendedorismo, a pesquisa e a inovação, bem como desenvolvendo e

ampliando os APLs e incubadoras, priorizando programas e projetos estruturadores, com mão de obra qualificada, capacitação de docentes e qualificação demandada pelo mercado, aliado ao estabelecimento de Pactos de Metas entre MI, MCTI e estados.

3. Fortalecer e criar novas estruturas de inovação - Parques Tecnológicos, Centros de Excelência em Pesquisa, incubadoras, aceleradoras, núcleos, polos e centros de inovação tecnológica - no interior, estimulando a economia do conhecimento e economia criativa como forma de agregar valor a produtos, processos e serviços.
4. Criar mecanismos efetivos de estímulo à inovação, integrando instrumentos das superintendências, fundos e dos bancos de desenvolvimento regional.
5. Promover a atração e promoção de empresas inovadoras para o desenvolvimento regional.
6. Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e demais Regiões Programa da PNDR, tendo como referência metas definidas para a ampliação da formação e fixação de mestres e doutores nestas regiões, com foco em áreas tecnológicas e vocações regionais.
7. Ampliar e fortalecer o processo de interiorização dos institutos e universidades federais, priorizando não só as regiões deficitárias em ensino técnico e superior, como também as áreas do conhecimento de maior capacidade tecnológica, a fim de desenvolver o potencial produtivo, a criação e a atração de empresas e a retenção de capital humano qualificado.
8. Estruturar Redes Regionais de Inovação, articulando universidades, Instituições de pesquisa e empresas, em torno de temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável das REs da PNDR.

9. Estruturar e/ou fortalecer Redes Estaduais de Extensão Tecnológica como foco em micro, pequenas e médias empresas, fortalecendo as redes de extensão existentes, quer no âmbito federal, como o Sibratec, quer no âmbito estadual por meio das fundações de amparo à pesquisa (FAPs).
10. Fomentar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias de produção e gestão com foco na Agricultura Familiar.
11. Utilizar compras públicas e programas federais para estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e de promoção da economia verde nas REs da PNDR.

11.3 INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os investimentos em infraestrutura representam um instrumento direto e eficaz da política pública no combate às desigualdades regionais, por duas razões básicas. Em primeiro lugar porque existe uma correlação positiva entre o grau de desenvolvimento e o volume de investimentos em infraestrutura. Sua presença no espaço, conjugada com qualidade, são decisivas na orientação da localização dos investimentos privados e na estruturação de polos regionais e áreas de influência, determinando o campo de forças da configuração regional. Em segundo lugar porque, sendo empreendimentos em grande escala com retornos de longo prazo, investimentos em infraestrutura envolvem, em geral, direta ou indiretamente a participação do Estado.

A infraestrutura, principalmente de transporte, logística, energia e telecomunicações, tem um papel chave na orientação e atratividade de investimentos produtivos privados bem como na sustentação do desenvolvimento das regiões. As inversões nestes segmentos elevam a competitividade sistêmica da economia regional, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. Duas áreas de infraestrutura, em razão de seu papel especialmente estratégico no processo de desenvolvimento, devem merecer atenção especial da PNDR e ser objeto de pactuação de metas decenais do MI, de um lado, com o Ministério dos Transportes e a EPL e, de outro, com o Ministério das Comunicações.

A primeira delas é a logística. Rodovias, hidrovias, dutos e ferrovias são artérias de integração comercial e produtiva, são vias que abrem caminho para a indústria, a agropecuária e o comércio. Além de estruturas para circulação, elas representam possibilidades na construção de arranjos institucionais e novas formas de aprimorar processos de desenvolvimento regional.

Corredores logísticos são vetores e indutores de desenvolvimento e instrumentos de ordenação do território. Por isso seu planejamento não comporta apenas objetivos logísticos stricto sensu, mas devem refletir estratégias de desenvolvimento regional e integração, considerando as necessidades e possibilidades de uma distribuição mais equilibrada da rede de cidades, de articulação intra e inter regional e de inserção das diversas porções do território na economia nacional e global. Para tanto é necessária uma estreita integração entre a PNDR II e o novo Plano Nacional de Logística Integrada - PNLI.

A segunda é a rede de banda larga. A universalização da conexão digital - com preços baixos, alta qualidade e velocidade -, é fundamental para o desenvolvimento regional e a integração nacional. Tanto em função de seu papel absolutamente estratégico no processo de inclusão social e da cidadania, como na competitividade e na integração econômica entre e internamente às regiões, sobretudo em um País de dimensões continentais com o Brasil. Trata-se de uma infraestrutura que res-

ponde à necessidades urgentes do presente, sendo, ao mesmo tempo, portadora de futuro. É, portanto, estratégica a articulação entre a PNDR II e o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), com a priorização de suas ações de desenvolvimento da infraestrutura e ampliação da oferta dos serviços a preços mais baixos, nos espaços elegíveis da PNDR II.

Diretrizes:

1. Inserir e priorizar no PNLI os projetos demandados pela estruturação da Rede Policêntrica de Cidades e pelas diretrizes de integração produtiva definidas nesta PNDR.
2. Priorizar, no Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), as ações de desenvolvimento da infraestrutura e ampliação da oferta dos

serviços a preços mais baixos, nas Regiões Elegíveis (REs) da PNDR.

3. Construir Carteiras de Projetos de infraestrutura regionalmente estratégicos nas Regiões Programa (RPs) na PNDR alinhados com os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS).
4. Criar no PAC, assim como no FNDR, linhas de apoio voltadas para a elaboração de projetos de infraestrutura que venham a integrar as Carteiras de Projetos priorizados.
5. Promover a diversificação dos modais de transporte, priorizando o ferroviário e hidroviário e, onde couber, a intermodalidade, com vistas a reduzir os custos de logística para os mercados interno e externo.

11.4 DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

O Brasil vem em uma trajetória de desconcentração produtiva desde meados dos anos 90. Esta trajetória se intensifica na primeira década, pas-

sando a ser acompanhada de um movimento de redução da pobreza e de desconcentração da renda interpessoal.

Tabela 4 - Participação (%) das Regiões no PIB e no PIB Industrial do Brasil (2000 e 2010)

Regiões	PIB	PIB Industrial	PIB	PIB Industrial
	2000	2010	2000	2010
CO	8,4	9,3	4,3	5,6
NE	12,4	13,5	11,0	12,0
NO	4,4	5,3	4,3	6,7
SE	58,3	55,4	61,7	58,0
SU	16,5	16,5	18,7	17,7

Fonte: IBGE

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm crescendo sistematicamente acima da média nacional. No âmbito dessas regiões, entretanto, o crescimento é bastante heterogêneo. Crescem, principalmente, algumas "ilhas dinâmicas", embaladas pela valorização das commodities no mercado internacional ou estimuladas pelo reforço do mercado interno alimentado pelas rendas provenientes das políticas sociais e dos empregos temporários das grandes obras do PAC.

Contudo, a forte expansão da demanda – tanto a chinesa, no caso das commodities, como as do mercado interno, decorrente de uma melhor distribuição da renda – dá sinais de esgotamento. Adicionalmente, crescem as indicações de um novo movimento de reconcentração industrial, liderados pelos investimentos no Pré-Sal e pela nova onda de expansão na indústria automobilística no País.

A continuidade do ciclo de crescimento, com desconcentração social e regional, depende de transformações no campo da oferta e de avanços no tecido produtivo daquelas regiões. Os avanços necessários em termos da capacidade produtiva e inovadora das regiões menos desenvolvidas, entretanto, enfrentam dificuldades de caráter estrutural. A forte heterogeneidade e baixa integração do tecido produtivo, pontilhado de subespaços dinâmicos, convivendo com estruturas arcaicas como as que dominam vastas áreas no Semiárido e no interior da Amazônia, constituem barreiras que precisam ser vencidas. A baixa diversificação setorial, dominada por indústrias tradicionais, e limitada capacidade de integração produtiva entre empresas, faz com que boa parte do valor agregado gerado dentro das cadeias produtivas permaneça nas regiões mais densamente industrializadas. A desconcentração relativa de atividades produtivas industriais, observada na última década, a favor de regiões industrialmente periféricas, não conseguiu reverter esta situação.

Há, no entanto, no interior desse quadro, inúmeras janelas de oportunidade, que necessitam de políticas ativas de desenvolvimento produtivas, o que remete à necessidade de uma regionalização mais efetiva do Brasil Maior. Necessitam também das políticas capazes de minimizar as limitações em termos de infraestrutura, capacitação de recursos humanos e fragilidade dos sistemas de inovação que limitam as possibilidades de desenvolvimento destas regiões.

Existem, por exemplo, oportunidades evidentes em termos da atração e promoção de empresas ofertantes de bens e serviços de consumo de massa, bem como espaços importantes para o adensamento das cadeias produtivas desses segmentos da indústria tradicional. As possibilidades de articulação com a economia de base local, no entorno dos grandes projetos estruturantes em curso, constituem outra janela significativa.

O Brasil possui condições excepcionais, dada a competitividade de suas cadeias do agronegócio,

para atender a expansão da demanda mundial por alimentos e outras matérias-primas, apesar da crise momentânea. O potencial da agricultura familiar brasileira é também excepcional. Segundo o Censo Agropecuário 2006, são 4 milhões e 368 mil estabelecimentos de agricultura familiar que, no Brasil, representam 84,4% do total de estabelecimentos, produzindo cerca de 70% dos alimentos consumidos no País, em apenas 24,3% da área ocupada.

Possibilidades extraordinárias para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas situam-se também na promoção dos serviços. Estes devem merecer especial atenção não só por seu crescente peso na geração de emprego e renda, como também pelo papel estratégico de vários de seus segmentos na promoção da competitividade sistêmica. As chamadas “Indústrias Criativas”, baseadas em produtos e serviços inovadores, cujos modelos de negócio associam conteúdos tecnológicos e culturais têm, igualmente, enorme potencial no Brasil, em razão da riqueza e a diversidade cultural do País e a grande criatividade de seu povo.

O crescimento da importância da “economia verde” é outra oportunidade estratégica para o desenvolvimento regional no Brasil. As possibilidades no campo das energias renováveis, exploração da biodiversidade, das soluções sustentáveis no atendimento das enormes demandas brasileiras por moradia, transporte coletivo, saúde e outras, devem ser objeto de grande empenho da política regional.

É importante que os olhares não mirem somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas. Nesse caso, é pertinente que se pense em atividades e setores não existentes e que podem mudar o futuro das regiões.

Por fim, é preciso destacar dois componentes fundamentais da estratégia propugnada pela nova PNDR para o avanço do desenvolvimento produtivo em suas regiões elegíveis. O primeiro é que o sentido geral deve ser compro-

metido com atividades portadoras de futuro. O segundo é a opção por uma abordagem sistêmica na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento produtivo. A estruturação e o fortalecimento de arranjos e sistemas produtivos e inovativos, com base local, mas articulados aos seus correspondentes nas demais escalas e orientado por um projeto nacional, constitui elemento essencial desta proposta.

Diretrizes:

1. Avançar na regionalização do Plano Brasil Maior;
2. Explorar a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional;
3. Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo;
4. Promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais;
5. Buscar não somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões;
6. Apostar principalmente nas atividades e tecnologias inovadoras e portadoras de futuro;
7. Estimular a “economia verde” aproveitando amplamente suas possibilidades como mobilizadora e catalizadora de processos de desenvolvimento local e regional;
8. Estruturar redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas regionais selecionadas;
9. Promover o adensamento e o enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando-os às economias de base local;
10. Implantar projetos de identificação, adensamento e incremento competitivo de APLs no entorno dos grandes projetos de infraestrutura;
11. Implantar programas de fortalecimento e desenvolvimento de fornecedores locais e regionais;
12. Estabelecer políticas de incorporação das regiões menos favorecidas, de baixo dinamismo e/ou estagnadas (urbanas e rurais), por meio de programas que incentivem, capacitem e promovam atividades de Desenvolvimento Regional e local, a partir do aporte de recursos para melhorar as condições de inclusão produtiva e competitividade, infraestrutura econômica (como transporte, energia, irrigação e comunicação) e social e valorização do capital humano, com investimentos em educação, saúde e saneamento;
13. Estabelecer mecanismos para fortalecer as pequenas e as microempresas, os microempreendedores individuais, as cooperativas, as associações, os pequenos produtores rurais e a agricultura familiar, por meio do fomento, da inclusão produtiva e do acesso ao conhecimento e à assistência técnica;
14. Definir estruturas e critérios especiais para análise, concessão e prestação de contas de financiamentos destinados às micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, produtores rurais e agricultores familiares, bem como apoio a projetos de cadeias produtivas e APLs, isentando-os de taxas municipais, estaduais e federais no primeiro ano de funcionamento, retirando os impostos inclusos na energia elétrica, criando ações de mitigação de risco de crédito, estabelecendo diferenciais nas condições de crédito, beneficiando empreendimentos inovadores comprometidos com práticas sustentáveis e ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, disponibilizando fundos específicos para o fomento ao empreendedor individual e às micro, pequenas e médias empresas;

15. Aprimorar os critérios de concessão, gestão e controle social dos financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando fundos e outros mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de

contrapartidas dos beneficiados em função da finalidade, relevância, inovação, formação de recursos humanos, valorização da biodiversidade das regiões e investimentos em infraestrutura, garantindo a sustentabilidade da ação.

11.5 - ACESSO A SERVIÇOS

O padrão de distribuição dos serviços públicos entre as regiões que compõem o Brasil obedece a mesma lógica observada na distribuição da riqueza gerada: as regiões mais carentes do território nacional são as que, em geral, possuem redes de serviços públicos mais frágeis e em menor quantidade.

Uma das dificuldades dos administradores públicos é a dispersão das informações relativas aos serviços públicos que se encontram disponíveis em sua área de jurisdição. Neste sentido, o Governo Federal concebeu e opera o Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos – MOPS, um portal que reúne e organiza informações de diferentes fontes, acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios, microrregiões e unidades da federação⁹.

Este Portal tem como objetivo auxiliar os técnicos dos CRAS e CREAS e outros parceiros do Plano Brasil Sem Miséria nas atividades de referenciamento de públicos aos serviços existentes. Também tem o propósito de sistematizar informações e indicações de instituições que possam auxiliar gestores públicos na definição de estratégias e ações de inclusão produtiva para população em extrema pobreza e públicos-alvo do Plano Brasil Sem Miséria pelo País.

⁹ Disponível em <<http://www.brasilsemiserial.gov.br/mapa-de-servicos>>. Consultado em 24 nov.2013.

A expansão e a qualidade dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza norteiam o Brasil Sem Miséria. Para isso, o plano prevê o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados aliados à sensibilização, mobilização, para a geração de ocupação e renda e a melhoria da qualidade de vida. As ações incluem os seguintes pontos:

Um dos resultados mais expressivos do esforço governamental para elevar o padrão de vida da população pode ser encontrado obtido a partir da análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD no período 1992 a 2012, pois, desde 1992, vem ocorrendo um aumento contínuo da parcela da população com acesso simultâneo a quatro serviços públicos essenciais: rede geral de água, energia elétrica, coleta de lixo, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica conectada à rede geral de esgotamento sanitário. De acordo com a Pesquisa, em 2012, mais da metade dos domicílios brasileiros (59,2%) tinham acesso aos quatro serviços básicos, contrastando com os 40,6% de 1992. O aumento anual continuado de 0,9% dos domicílios ao ano em duas décadas resultou em condições privadas mais favoráveis para as famílias brasileiras¹⁰.

¹⁰ NERI, Marcelo Côrtes, VAZ, Fábio Monteiro e DE SOUZA, Pedro Ferreira. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Comunicado do IPEA nº 159 – Outubro de 2013. Consultado em 24 nov.2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf>.

Mesmo com a ampliação da qualidade da parcela da população com melhores condições de vida, os dados estatísticos chamam a atenção pela dimensão do desafio de estender a cobertura dos segmentos populacionais desprovidos de serviços públicos essenciais, profundamente concentrados nas regiões com menores rendimentos per capita.

Na área da saúde, a concepção das Regiões de Saúde atende a mandamento constitucional, uma vez que a rede de ações e serviços públicos de saúde, formada sob a inspiração dos critérios de hierarquização e regionalização, encontra-se prevista na Carta Federal (arts. 196 e 198 da Constituição Federal¹¹). A legislação infraconstitucional, por sua vez, definiu a região de saúde e fixou critérios para sua constituição (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e art. 4º do Decreto nº 7.508/2011), havendo hoje 435 Regiões de Saúde agrupados segundo metodologia e tradição política própria de cada Unidade da Federação.

O acesso a serviços, como redes de água e esgoto, ensino, saúde, segurança, moradia e mobilidade urbana, além de serem também decisivos para a atratividade e eficiência dos investimentos produtivos, são fundamentais na promoção da igualdade de acesso às oportunidades econômicas e elevação do nível de qualidade de vida das pessoas, principalmente aquelas que se encontram afastadas dos centros urbanos e das áreas mais desenvolvidas.

Diretrizes:

1. Estabelecer Regiões Programa para a implementação de políticas de universalização de serviços públicos básicos baseada no critério de déficit de desenvolvimento;

¹¹ Ministério da Saúde. Organização do SUS: Regiões de Saúde, Planejamento Regional e Mapa da Saúde. Apresentado no IV ENCONTRO NACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES. Brasília, maio de 2012. Consulta em 20 nov.2013. Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Organizacao_do_SUS_RegioesdesaudeDAISGEP.pdf>.

2. Definir Pactos de Metas entre o governo e a sociedade na universalização de serviços públicos básicos;
3. Garantir a oferta e qualidade de bens e serviços para as áreas urbanas e rurais;
4. Elaborar e executar projetos prioritários estratégicos de desenvolvimento e integração regional voltados à infraestrutura;
5. Universalizar o acesso à infraestrutura de serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento ambiental, moradia de qualidade) visando favorecer o investimento produtivo, proporcionar o acesso à rede de esgoto sanitário, à coleta seletiva do lixo e à água com qualidade para consumo humano e produção animal e vegetal;
6. Considerar a rede estratégica de cidades como referência para a previsão e oferta de serviços públicos com graus variados de complexidade, de acordo com a função dos polos, subpolos e novas centralidades a serem fortalecidos na rede.

11.6 - SUSTENTABILIDADE

Trata-se de um vetor transversal, aparecendo como premissa essencial em todos os vetores anteriores e aponta para a necessidade de que sejam incorporadas todas as dimensões da sustentabilidade – a social, a econômica, a ambiental e a institucional – na promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, o desenvolvimento econômico dos territórios deve necessariamente ser acompanhado pelo equilíbrio ambiental, o desenvolvimento social e aumento da capacidade institucional.

A dimensão social implica na valorização e no desenvolvimento do capital social dos territórios com a incorporação dos atores e organizações sociais e adoção de estratégias participativas no modelo de governança.

A dimensão ambiental requer a valorização e defesa da biodiversidade e a exploração do seu potencial como um ativo a ser explorado em favor dos territórios, na definição de políticas que se articulem com a necessidade de recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.

A sustentabilidade econômica pressupõe a capacidade de produção, distribuição e utilização equitativa das riquezas produzidas. As políticas, programas e ações devem gerar efeitos positivos ao longo do tempo e se manter por muito tempo, ou seja, fazer crescer os níveis de produção, renda e consumo, de modo que se mantenham consolidados e em crescimento nos períodos seguintes.

Para que as políticas, programas e ações tenham efetividade e se consolidem nos territórios torna-se necessário e fundamental a estruturação do aparato institucional das organizações públicas, governamentais e não governamentais, assim como a construção de arranjos institucionais que articulem e potencializem a rede voltada para o desenvolvimento regional.

Diretrizes:

1. Valorizar e defender a biodiversidade dos territórios e regiões;
2. Promover políticas específicas para regiões suscetíveis à desertificação e aquelas mais vulneráveis às mudanças climáticas;
3. Adotar parâmetros de sustentabilidade como critérios condicionantes para o apoio financeiro a projetos e iniciativas voltados para o desenvolvimento regional;
4. Considerar referência para a definição de estratégias, projetos e ações nas regiões objeto da PNDR o Zoneamento Ecológico Econômico, nos estados onde os mesmos já estão instituídos;
5. Apostar no aperfeiçoamento e na adoção de novas formas de produção com foco na economia verde e em energias renováveis;
6. Fortalecer estratégia de promoção da sustentabilidade nos municípios brasileiros, de forma convergente com a rede estratégica de cidades e promoção do fortalecimento de novas centralidades.