

Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO
VOLUME I - SUMÁRIO EXECUTIVO

Brasília
2008

Copyright ©2008 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>

Tiragem desta edição: 1000 exemplares

Impresso no Brasil

1ª edição – 2008

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS
ESTRATÉGICOS

Esplanada dos Ministérios, bloco K, 3º andar

Telefone: 55 (61) 3429-4343

Fax: 55 (61) 3226-8122

70040-906 Brasília-DF

Esta publicação é uma realização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em parceria com Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº27/2006, em 01/09/2006; Processo nº03300.000415/2006-91, publicado no D.O.U. de 04/09/2006, seção 3, página 96; no D.O.U. de 19/9/2006, seção 3, página 85; e no D.O.U. de 27/7/2007 (Termo Aditivo).

Catálogo: DIBIB/CODIN/SPOA/ MP

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.

Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I - Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

85 p.

1. Política econômica. 2 Planejamento territorial I. Título

CDU 338.2

Equipe Técnica responsável pela elaboração deste volume:

Leandro Freitas Couto – SPI/MP

Elaine de Melo Xavier – SPI/MP

Raquel Porto Ribeiro Mendes – SPI/MP

Antonio Carlos Filgueira Galvão – CGEE

Constantino Cronemberger Mendes – CGEE

Sumário Executivo



SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
APRESENTAÇÃO	13
LISTA DE SIGLAS	17
VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL	19
Bases da Visão Estratégica	21
Territórios Homogêneos e Vetores Estratégicos de Desenvolvimento.....	22
REGIÕES DE REFERÊNCIA.....	29
Delimitação das regiões e seleção dos novos polos.....	29
As macrorregiões	30
As Sub-regiões.....	32
Os Polos de Desenvolvimento	37
ESTUDOS PROSPECTIVOS - ESCOLHAS ESTRATÉGICAS	41
Escolhas Estratégicas	44
CARTEIRA DE INVESTIMENTOS.....	63
IMPACTOS ECONÔMICOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS	67
Metodologia	68
Principais Resultados.....	68
AVALIAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS	76
Metodologia	76
Resultados	80

PREFÁCIO

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, apresenta o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, desenvolvido em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE que servirá para subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental.

O estudo ora apresentado insere-se no esforço do Governo Federal de instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo.

O estudo aborda o território de forma não-convencional com uma metodologia de planejamento governamental que incorpora a dimensão territorial como orientador da ação pública programática.

O combate às desigualdades, regionais e sociais, deve estar no foco das políticas públicas. Assim, parte importante da estratégia de planejamento territorial implica a promoção do desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país.

A Constituição Federal de 1988, que definiu o Plano Plurianual, organizou de forma regionalizada a ação pública pela primeira vez.

Os instrumentos de ação pública devem considerar a necessidade da regionalização dos gastos desde a formulação da política pública, a partir das necessidades identificadas pelos cidadãos, até a avaliação dos impactos dessas políticas.

Nos anos 70 e 80, o Brasil perdeu sua capacidade de planejamento com a crise da dívida e a hiperinflação. Na década de 90, o país alcançou a estabilidade da moeda com o Plano Real, mas foram necessárias fortes medidas de ajuste fiscal que tiraram do Estado brasileiro sua capacidade de investimento e afetaram fortemente o crescimento econômico, prejudicando a retomada das ações de planejamento.

Hoje o cenário mudou e o país tem conseguido manter a estabilidade macroeconômica e crescimento, possibilitando ao governo o resgate do planejamento das ações públicas que é observado nos diversos planos nacionais, tais como o Plano Nacional de Logística e Transportes, o Plano Decenal Energético, o Plano de Desenvolvimento da Educação, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Territórios da Cidadania.

Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, precisamos incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas orientadas para resultados e foco no cidadão.

O Estado brasileiro precisa de políticas públicas capazes de garantir igualdade de oportunidades, os direitos básicos de cidadania e o desenvolvimento sustentado, organizadas em planos de médio e longo prazo com estabilidade de fluxo orçamentário e financeiro a fim de garantir a conclusão do que foi iniciado.

Devemos superar a visão setorial incorporando a dimensão territorial. Ao se estabelecer os territórios como base das demandas sociais, torna-se mais fácil a compreensão das causas do problema a ser enfrentado e a priorização das ações a serem implementadas.

Tanto na área social, como nas políticas educacionais, de saúde, ou nas questões de infra-estrutura e segurança, os diagnósticos dos territórios deveriam ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização dos gastos, garantindo que a população beneficiada com a ação pública seja a que mais necessita da ajuda do Estado e não apenas aqueles mais bem capacitados institucionalmente.

Da mesma forma, o planejamento territorial favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade, cobrando nova postura dos movimentos sociais, agora co-responsáveis pelas políticas públicas.

Para se integrar de forma competitiva no cenário internacional, o Brasil precisa aumentar o grau de coesão do desenvolvimento entre as regiões, de forma a potencializar a diversidade das forças produtivas, incorporando novos agentes econômicos com a formação de um mercado de massa dinamizador do mercado interno.

Espera-se com a publicação dos principais resultados do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, estar contribuindo para que o Estado avance o seu olhar estratégico sobre os rumos que se deseja para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se municia para alcançar maior qualidade do gasto público.

Paulo Bernardo Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

APRESENTAÇÃO

O presente Estudo tem por objetivo subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional, procurando contribuir para responder às inquietantes indagações que desenharam o nosso futuro: Como estarão distribuídas a capacidade produtiva, a rede de oferta de serviços e a infraestrutura ao longo do território nacional daqui a vinte anos? Onde estarão as pessoas, para onde se darão os fluxos migratórios? Quais os impactos territoriais das novas tecnologias? Enfim, qual o Brasil que queremos ter em 2027?

O Estudo procurou apresentar alternativas de ações para se alcançar uma organização territorial do país que promova o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais. Nessa linha, sete grandes diretrizes orientaram o desenvolvimento do projeto:

1. Superação das desigualdades sociais e regionais.
2. Fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial.
3. Promoção do potencial de desenvolvimento das regiões.
4. Valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população brasileira.
5. Promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro.
6. Apoio à integração sul-americana.
7. Apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado

O Estudo estruturou-se formalmente em oito módulos, envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si. Os oito módulos compreendem o marco inicial, um serviço de georreferenciamento e seis linhas principais de atividades. A organização metodológica permite dividi-las em duas partes principais: uma associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte da operação de montagem de uma carteira de investimentos, compreendendo as atividades e produtos relacionados aos módulos 2, 3 e 4; outra relacionada às atividades de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira, abordando os produtos e atividades dos módulos 5, 6 e 7.

O Módulo 1 (Marco Inicial) tem como objetivo definir as bases conceituais e metodológicas do Estudo, bem como apresentar o detalhamento dos outros sete módulos, com a descrição das atividades, produtos, cronograma físico-financeiro e estrutura de gestão do Estudo.

O Módulo 2 (Visão Estratégica) apresenta uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando os referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015, que coincide com os anos de conclusão dos próximos dois Planos Plurianuais (2008/2011 e 2012/2015). Para tanto, lança novo olhar sobre o território nacional, identificando seis grandes regiões homogêneas, para as quais identifica vetores de desenvolvimento. Foram analisados os imperativos globais e determinantes nacionais que impõem obstáculos ou oferecem oportunidades ao projeto de estruturação de uma nova organização do território nacional, assim como identificados os principais fatos portadores de futuro que poderão influenciar essa trajetória. O Módulo 3 (Regiões de Referência) construiu uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro que permite subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas. Foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões, que têm em conta o papel desempenhado pelas cidades na organização do território, dada a força de polarização em sua área de influência. Ainda, a aposta na estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado do país levou à escolha de novos pólos, vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida.

O Módulo 4 (Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas) objetivou realizar análises prospectivas sobre setores – tais como transportes, energia, comunicações, infra-estrutura hídrica, saneamento, habitação – e temas – como meio-ambiente, demografia e inovação –, os quais têm repercussões importantes na dinâmica e organização territorial atual e futura do país. Adotando abordagem multidisciplinar, almejou-se explorar os futuros possíveis a médio e longo prazo, em exercício de antecipação para subsidiar a tomada de decisão. Ademais, buscou-se examinar as políticas públicas e apontar as estratégias que poderiam ser adotadas para aproximar o país do futuro desejado para 2027. Como resultado desse processo foram selecionadas - à luz dos imperativos globais, determinantes nacionais, elementos de futuro

e gargalos (identificados pelos módulos 2 e 4) - 11 iniciativas ou grandes linhas de ação que moldam a jornada de desenvolvimento territorial do Brasil nos próximos 20 anos.

O Módulo 5 (Carteira de Investimentos) lançou-se à identificação de conjunto de iniciativas estratégicas, compreendendo as dimensões econômica, social, ambiental e de informação/conhecimento. Sua elaboração considerou dois momentos distintos: um levantamento de iniciativas já existentes no âmbito do governo federal e do setor produtivo, as quais seriam objetos de análise dos módulos 6 e 7. Esses módulos, por sua vez, indicaram, como resultado de suas avaliações, o grau de distanciamento/ proximidade da carteira de investimentos proposta e os objetivos perseguidos para a organização territorial futura do país. Após essa análise, a equipe do módulo 5 procedeu a complementação da carteira, com iniciativas que aproximassem o território nacional à trajetória almejada.

O Módulo 6 (Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos) analisou os impactos socioeconômicos da carteira de investimentos nas regiões de referência identificadas no módulo 3, além de o fazer também para as unidades federativas. A metodologia para geração de cenários setoriais e regionais articula modelos de Equilíbrio Geral Computável nacional, insumo-produto interestadual e módulos de decomposição microrregionais (econometria espacial). Foram feitas simulações para o curto (período de 4 anos, fase de implantação dos projetos) e médio prazos (fase de operação dos projetos). Dadas as características do modelo, os investimentos da carteira atinentes a desenvolvimento agrário, meio-ambiente, educação e saúde não puderam ser avaliados. Vale destacar, no entanto, que tais investimentos foram avaliados sob o ponto de vista da sustentabilidade (módulo 7).

O Módulo 7 (Avaliação da Sustentabilidade da Carteira de Investimentos) compreendeu a análise de sustentabilidade da carteira de investimentos por região de referência, por meio da construção e do teste de um modelo de avaliação de sustentabilidade, como processo simplificado de Avaliação Ambiental Estratégica. Partiu-se da análise da situação atual de sustentabilidade de todas as unidades federativas e se estimaram os impactos provenientes da implantação e operação dos diferentes agrupamentos setoriais da carteira de investimento nos territórios.

O módulo 8 (Serviços de Georreferenciamento) contempla a sistematização das informações utilizadas nos vários módulos do Estudo em bases georreferenciadas.

Com este Estudo, têm sido geradas contribuições para o aperfeiçoamento da função planejamento no país, notadamente no que se refere à consideração da dimensão territorial do desenvolvimento na formulação, gestão e implementação das políticas públicas.

Os principais resultados do Estudo são agora disponibilizados em sete volumes, a saber:

Volume I – Sumário Executivo

Volume II – Visão Estratégica Nacional

Volume III – Regiões de Referência

Volume IV – Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas

Volume V – Carteira de Investimentos

Volume VI – Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos

Volume VII – Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos

As opiniões expostas no estudo refletem o trabalho técnico desenvolvido pelos pesquisadores, que certamente vêm enriquecer as discussões no âmbito do Governo Federal, dos demais entes federativos e das entidades da sociedade civil que se debruçam sobre os temas abordados.

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

LISTA DE SIGLAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica
APP – Área de Preservação Permanente
BCP/LOAS – Benefício de Prestação Continuada/ Lei Orgânica da Assistência Social
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA – Índice de Equidade Ambiental
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAS – Plano Amazônia Sustentável
PEA – População Economicamente Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA – Plano Plurianual
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SPI/MP – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
TI – Tecnologia da Informação

VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL

O Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento lançou-se ao desafio de construir uma visão estratégica nacional para o horizonte de 2027, a qual orientasse uma proposta de organização territorial. Buscando captar os elementos centrais de estratégias governamentais já em curso, as quais não poderiam ser negligenciadas na construção do futuro, partiu-se de documentos oficiais do Governo Federal como referência aos trabalhos desenvolvidos. Nesse processo, foram consideradas as orientações estratégicas do Plano Plurianual 2004-2007, as diretrizes apresentadas pela Agenda Nacional de Desenvolvimento, construída, de forma participativa, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, e os elementos de futuro identificados no âmbito do Projeto Brasil 3 Tempos. Ainda, forneceram insumos importantes aos trabalhos os documentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e do Plano da Amazônia Sustentável – PAS.

Da análise desse material foi possível estabelecer as **diretrizes/objetivos da organização territorial pretendida** que orientou a construção de todo o Estudo e identificar um conjunto de **valores, fundamentos e meios**, os quais serviram como alicerces da Visão Estratégica e sinalizaram os espaços preferenciais de intervenção para a construção do futuro desejado.

Construir uma visão estratégica para o Brasil com o horizonte de 20 anos, referenciada territorialmente, implicou também lançar um olhar sobre as marcas deixadas historicamente pelo processo de desenvolvimento no território nacional. Partindo-se então de um conjunto de variáveis sociais e econômicas, foi possível identificar **seis grandes espaços homogêneos**. Para cada um desses espaços, foram identificados cinco **vetores estratégicos de desenvolvimento**, os quais, acredita-se, permitirão gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, de forma a possibilitar uma convergência dos níveis de renda *per capita* e de qualidade de vida da população.

A identificação dos vetores de desenvolvimento dos territórios não foi, todavia, arbitrária. Partiu da identificação de **fatores determinantes ao desenvolvimento nacional**, seja pelos constrangimentos ou pelas

oportunidades que podem representar. A esses determinantes, que são de escala nacional ou global, somaram-se **Fatos Portadores de Futuro**, elementos que, por sua natureza, são capazes de afetar um sistema, ao estabelecer pontos de inflexão em tendências observadas, ou determinar escolhas irreversíveis por partes de atores importantes.

Vale destacar que a definição dos vetores de desenvolvimento dos territórios, ponto fulcral da visão estratégica estabelecida, considerou também as 14 **Escolhas Estratégicas** identificadas pelo módulo de Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas.

Por fim, a **declaração da visão estratégica do “País que queremos em 2027”** é o ponto de convergência de todo o esforço empreendido:

“Uma nação tropical, democrática e desenvolvida, de maneira sustentada e sustentável, onde os cidadãos exercem sua liberdade, em condições de segurança e vida digna, e valorizam a diversidade ambiental, cultural e étnica, no qual a coesão territorial prevalece, superando-se as desigualdades sociais e regionais, e que atua soberanamente na integração com os países sul-americanos e na sua inserção no mundo globalizado, como uma economia densa e dinâmica”.

Bases da Visão Estratégica

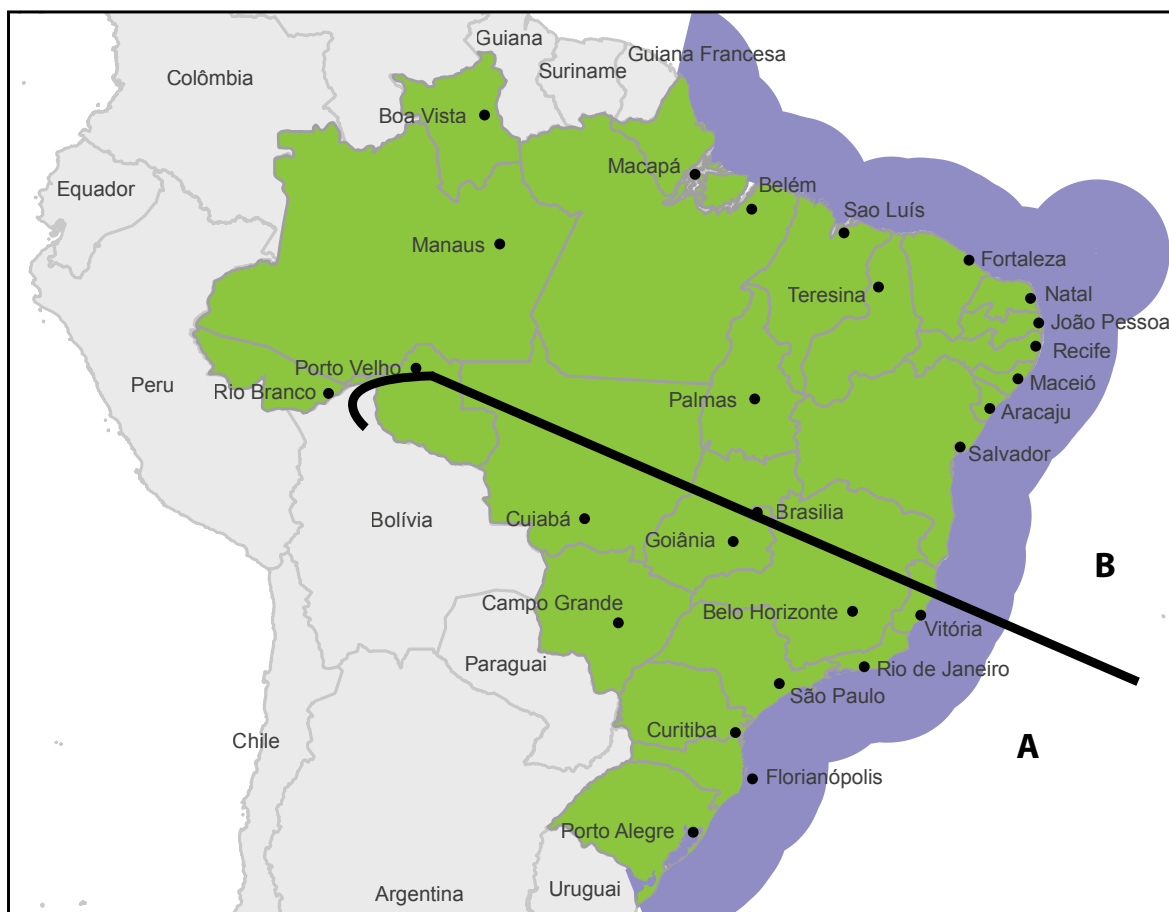
Figura 1



Territórios Homogêneos e Vetores Estratégicos de Desenvolvimento

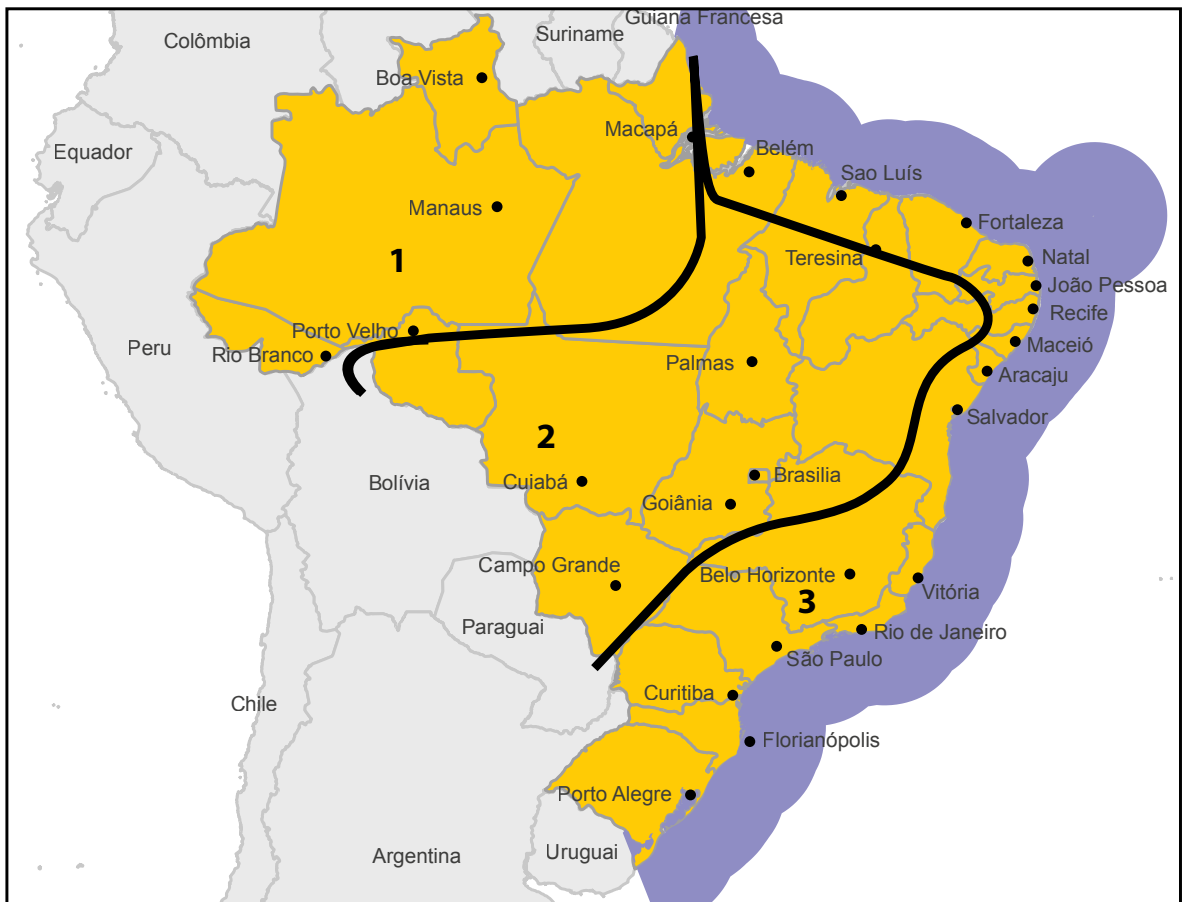
As análises acerca da atual organização espacial brasileira a partir de um conjunto de indicadores sociais e econômicos demonstraram, primeiramente, a diferença marcante entre duas frações do território, uma ao norte e outra ao sul, divididas por uma linha que passa pelas regiões de Porto Velho/RO, Brasília/DF e Vitória/ES (ver figura 2). Ainda se observa no Brasil uma porção sul desenvolvida, que apresenta os melhores índices sociais e econômicos do país, que se expande para a Região Centro-Oeste, e uma porção mais ao norte, com indicadores abaixo da média nacional em termos de desenvolvimento econômico e social.

Figura 2 – Divisão do território: fração norte e sul



A expressão da densidade populacional e produtiva do país e a delimitação do bioma amazônico configuram a existência de dois grandes anéis que segmentam o mapa do Brasil em sentido oposto ao da diagonal anteriormente assinalada, dando origem a três grandes áreas, conforme mostra a figura 3.

Figura 3 – Divisões do território: biomas e densidade populacional



Grande parcela da população e da atividade econômica do país ainda se concentra no litoral. Mais ao sul, observa-se um prolongamento desse perfil de desenvolvimento rumo ao interior, englobando todo o estado de São Paulo e a Região Sul do país.

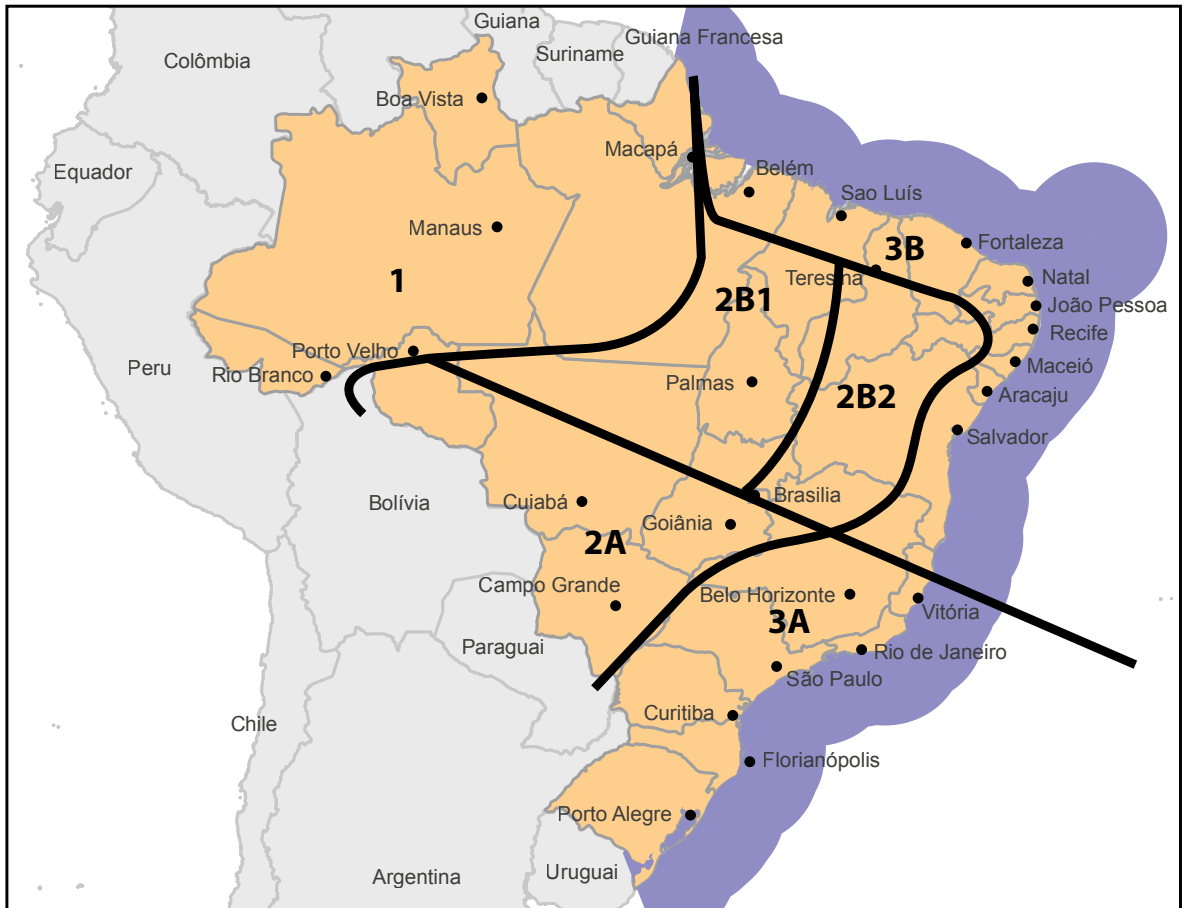
Ainda, isolou-se, para efeito da construção da estratégia de desenvolvimento territorial, o bioma da floresta amazônica, caracterizado aqui como aquele delimitado pelas linhas divisórias das sub-regiões Amazônia Ocidental e Amazônia Central tal como definidas no Plano Amazônia Sustentável – PAS.

Na zona central da configuração atual do território nacional prevalece uma vasta área cuja ocupação foi-se intensificando nos últimos anos. Ela foi impulsionada pelo avanço da agroindústria capitalista e pelo mais importante movimento concreto da política de desenvolvimento regional brasileira, que foi a instalação da nova capital do país, Brasília, com sua conexão com a vizinha Goiânia e seus eixos de acesso ao Centro-Sul, em direção ao Triângulo Mineiro e São Paulo e a Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

O cruzamento da diagonal inicial com os dois anéis produziu cinco conjuntos territoriais. A eles, foi adicionada uma linha que delimita o território do semi-árido nordestino, foco principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional por ainda ser a região que apresenta os menores índices de desenvolvimento humano do país.

Daí, destacaram-se seis grandes áreas, expressões das homogeneidades e, por contraposição, das diferenças que marcam o território nacional. A figura 4 representa a feição atual do país, segundo essa análise.

Figura 4 – Territórios homogêneos



Cada uma dessas áreas merece análise objetiva em separado em qualquer estratégia de desenvolvimento que se pretenda organizar para o Brasil. Pensar o futuro da configuração territorial brasileira é pensar como se pode transformar a realidade do País em busca de uma trilha de superação de ao menos algumas dessas grandes marcas de divisão do território nacional. Sob essa perspectiva, o módulo 2 também buscou identificar para os seis conjuntos territoriais supramencionados vetores estratégicos de desenvolvimento, os quais permitissem gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, de forma a possibilitar uma convergência dos níveis de renda *per capita* e de qualidade de vida da população. Para tanto, foram analisados os imperativos globais e determinantes nacionais que impõem obstáculos ou oferecem oportunidades ao projeto de estruturação de uma nova organização do território nacional, assim como identificados os

principais fatos portadores de futuro que poderão influenciar essa trajetória. Abaixo faz-se uma apresentação sintética acerca dos vetores selecionados para cada território.

Território 1- Bioma Florestal Amazônico

1. *Revolução técnico-científica associada à biodiversidade*, para valorizar decisivamente os produtos da floresta e de suas águas.
2. *Empreendedorismo regional*, que abra espaço para novas fronteiras da inovação social e gerar atividades que valorizem a cultura regional.
3. *Implantação de uma logística integrada e adequada às especificidades da área*.
4. *Transformação das débeis redes de cidades em um sistema urbano*, capaz de melhorar a provisão de serviços básicos à população.
5. *Fortalecimento da presença do Estado e dos instrumentos de ordenamento territorial*.

Território 2A - Centro-Oeste:

1. *Oferta de uma malha logística adequada em transporte e energia*.
2. *Consolidação da ocupação agroindustrial contemporânea, diversificando e ampliando suas bases de sustentação tecnológica e financeira*.
3. *Desenvolvimento de iniciativa que aponte caminhos para superar os problemas fundiários e ambientais*.
4. *Fortalecimento dos elos que se estruturam no arco Brasília-Anápolis-Goiânia*, o que ajudará a região a se tornar um pólo de atração de empreendimentos de base científica e tecnológica e serviços de alta complexidade.
5. *Integração sul-americana baseada em complementaridade de recursos e projetos conjuntos*, capazes de embasar uma agenda de desenvolvimento para o coração do continente.

Território 2B1 – Centro-Norte:

1. *Ampliação intensiva da logística disponível com a estruturação de uma economia minero-agro-industrial ativa na área florestal desmatada localizada na confluência dos estados do Pará, Maranhão e Tocantins.*
2. *Aproveitamento de grandes extensões de terras degradadas e/ou abandonadas pela antiga frente de expansão.*
3. *Modificação da estrutura da ocupação produtiva dos cerrados e ofertas de alternativas tecnologicamente densas de exploração agro-silvo-pastoril.*
4. *Desenvolvimento da conectividade interna da região a partir das cidades que cresceram com a nova dinâmica, como Barreiras e Balsas, ou mesmo Palmas.*
5. *Montagem de uma competência técnico-científica dedicada, voltada às questões das atuais formas produtivas.*

Território 2B2 – Sertão Semi-árido Nordeste:

1. *Promoção de amplo acesso à água e seu uso sustentável.*
2. *Apoio e impulso a atividades regionais adequadas ao ambiente e à cultura regionais.*
3. *Renovação e ampliação da logística para ampliar a acessibilidade, a integração e a revitalização dos núcleos urbanos.*
4. *Adensamento da base científico-tecnológica na área, com reforço ao ensino técnico profissionalizante.*
5. *Esforço decisivo em educação, saúde, saneamento, habitação e resgate social por mecanismos de transferência de renda que o território demanda.*

Território 3A - Litoral Sudeste-Sul:

1. *Fortalecimento das competências em CT&I do território, mobilizando-as para que contribuam diretamente na formação mais intensa de competências em outras partes do País.*
2. *Consolidação das articulações das cidades mundiais do País com as redes estabelecidas e polos do Cone Sul, ampliando as condições de inserção global autônoma.*

3. *Desenvolvimento das possibilidades de articulação da estrutura socioprodutiva com países vizinhos.*
4. *Mudança das condições de vida nos grandes centros urbanos com maior integração social, acesso a serviços públicos e redução da violência.*
5. *Exploração sustentável dos recursos do mar e dos ambientes costeiros, incluindo pesca, transporte, lazer, exploração mineral e aspectos ligados à defesa.*

Território 3B – Litoral Norte-Nordestino:

1. *Promoção de setores competitivos com alto poder de geração de emprego e renda.*
2. *Diversificação econômico-produtiva de zonas dedicadas secularmente às monoculturas.*
3. *Distribuição ampla de ativos estratégicos pela população e pelas sub-regiões.*
4. *Fortalecimento e intensificação das relações que o território mantém com o mar e os ambientes costeiros.*
5. *Adensamento tecnológico e comercial das novas e velhas cadeias produtivas regionais.*

REGIÕES DE REFERÊNCIA

A tradicional dificuldade para se estruturar novas regionalizações tem se agravado com a crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pelo processo de globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polaridade e exclusão crescentes que aumentam as diferenças internas no território. No entanto, esses mesmos aspectos também indicam a relevância da tarefa de se pensar uma nova regionalização para o país que sirva de base para o planejamento e gestão das políticas públicas.

Assim, além dos territórios homogêneos identificados na visão estratégica, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento buscou construir uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro, baseado no critério de polarização. Propõe o recorte do território brasileiro em **11 macrorregiões** e **118 sub-regiões**, compatíveis entre si, além da eleição de 29 polos como foco para as ações de governo. O processo de identificação e seleção dos polos orientou-se pelo objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades do Brasil.

A proposta apresentada pelo Estudo considera a necessidade de o planejamento trabalhar em múltiplas escalas, o que implica reconhecer que há dimensões de intervenção mais adequadas ao tratamento de determinadas questões. Além disso, a presente regionalização deve se constituir em referência para as políticas públicas, servindo como base para uma atuação convergente dos entes federados e para a articulação das ações do governo com as iniciativas mais amplas da sociedade.

Delimitação das regiões e seleção dos novos polos

Para a delimitação das regiões nas duas escalas foi utilizado o modelo gravitacional proposto por ISARD (1975)¹. Pelo modelo, é feita a hierarquização dos centros urbanos brasileiros, por meio da comparação de seus *índices de terciarização*², e calculado o índice de interação³ entre esses centros e as demais localidades geográficas.

1 ISARD, Walter. Introduction to Regional Science. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

2 O índice de terciarização é calculado com base na relação entre a renda do setor serviços e a renda total do centro urbano. Como não existe uma contabilidade social regionalizada e setorializada, foi tomada como 'proxy' da renda a massa de rendimentos do trabalho dos respectivos setores.

3 O índice de interação corresponde à relação entre a massa de rendimentos totais de uma determinada região i e a distância entre a região i e a região j.

O modelo gravitacional permitiu a definição da região de interação de um pólo, ou seja, a demarcação de sua área de influência, levando em conta o poder de atração, determinado pela densidade do setor serviços e dos fluxos migratórios, tomando as distâncias reais, transformadas em tempo de acesso, entre os polos, segundo a malha rodoviária e fluvial. Os resultados apontados pelo modelo foram ainda analisados à luz de critérios ambientais, sociais e institucionais, o que permitiu a realização de alguns ajustes à regionalização.

No caso da Amazônia, a definição de sub-regiões não pode obedecer aos mesmos critérios ou mesmo subordinar-se aos mesmos modelos analíticos que orientaram a regionalização nas demais regiões do país. Isto porque sua heterogeneidade e sua baixa densidade de ocupação, acompanhadas de bolsões de concentração urbano-industrial, não permitem que a lógica da polarização urbano-regional pelos serviços seja o principal elemento de organização do espaço. Assim, a equipe do módulo, em coadunância com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, realizou a “quebra” das microrregiões oficiais naquela área. Desconsideradas as microrregiões, ficaram os municípios.

Uma vez identificados os polos e suas respectivas áreas de influência, os trabalhos do módulo voltaram-se para a identificação e seleção dos chamados “novos polos”, nas escalas macro e sub-regional. O propósito aqui é propor uma política de desconcentração policêntrica, base para uma organização territorial futura mais equilibrada. Esse processo levou em consideração tanto as sete diretrizes do Estudo quanto os elementos de futuro identificados no âmbito do módulo 2 (Visão Estratégica Nacional) e do módulo 4 (Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas).

As macrorregiões

O resultado dos cálculos de polarização, com os ajustes ambiental e de identidade cultural e política levaram à divisão do país em onze macrorregiões, com seus respectivos macropolos (figura 5). A natureza distinta da capacidade dos macropolos e os ajustes realizados em função da rede de cidades ali localizadas levaram à definição de três macrorregiões como bipolarizadas, identificando-se: ao Norte, uma dupla polarização de Belém e São Luiz sobre o espaço amazônico e pré-amazônico oriental; ao Sul, uma competição entre Porto Alegre e Curitiba por suas regiões complementares; e, no caso dos cerrados ocidentais, dada sua dimensão e distância aos macropolos consolidados e a não existência de centros

urbanos com força polarizadora abrangente, a emergência de uma rede de centros urbanos denominados de protopolos.

Figura 5 – Macrorregiões e macropolos



As onze macrorregiões foram, então, assim identificadas:

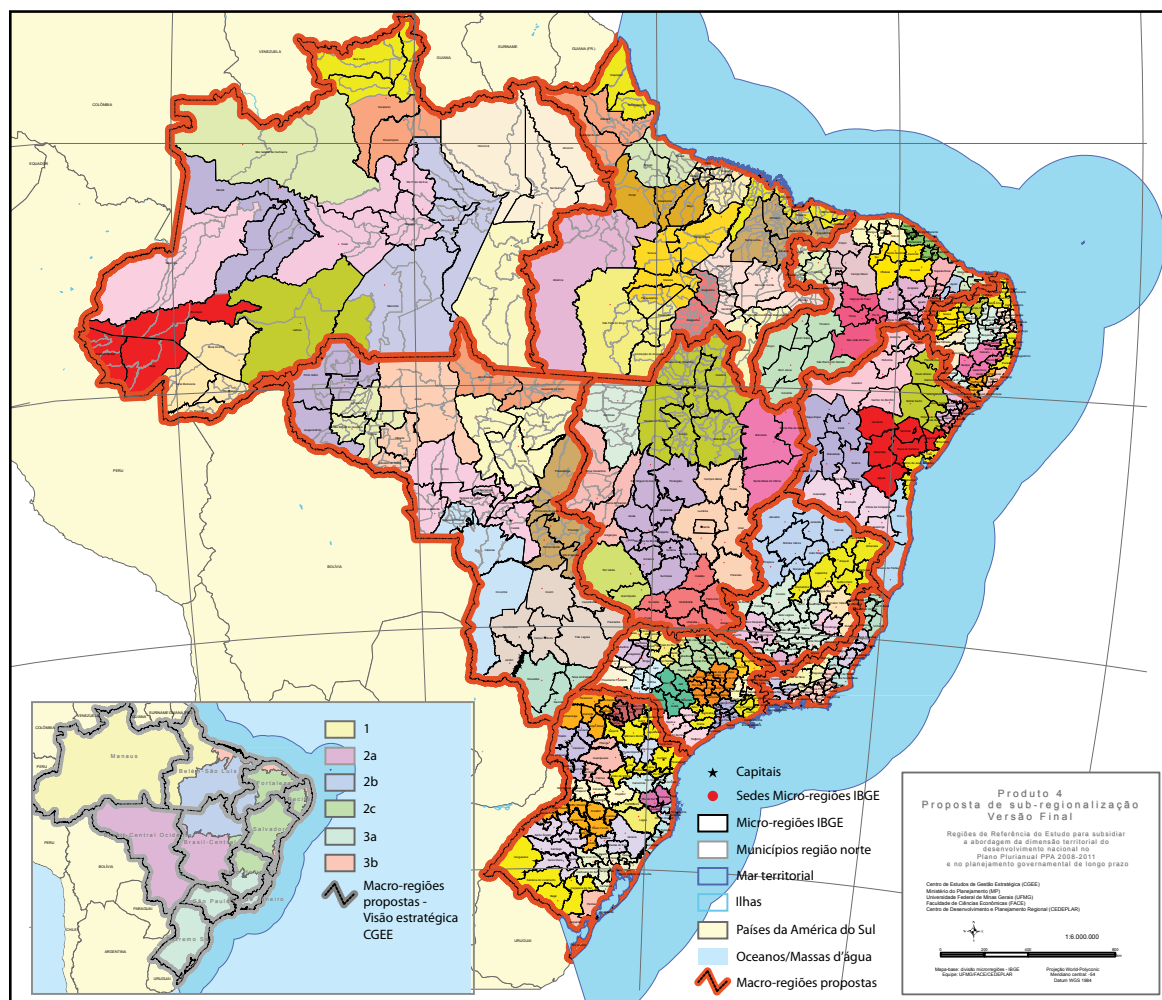
- a) Macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro;
- b) Macrorregião polarizada por Belo Horizonte;
- c) Macrorregião polarizada por Fortaleza;
- d) Macrorregião polarizada por Manaus;
- e) Macrorregião polarizada por Recife;

- f) Macrorregião polarizada por Salvador;
- g) Macrorregião polarizada por São Paulo;
- h) Macrorregião bipolarizada por Belém e São Luiz;
- i) Macrorregião multipolarizada por Brasília, Goiânia e Uberlândia;
- j) Macrorregião bipolarizada por Porto Alegre e Curitiba;
- k) Macrorregião bipolarizada por Campo Grande e Cuiabá.

As Sub-regiões

Identificaram-se 118 sub-regiões, permitindo um ajuste mais fino entre os índices de polarização, indicadores econômicos e sociais, e a compatibilização com as características ambientais e de identidade cultural, conforme a figura 6.

Figura 6 – Sub-regiões



A lista das sub-regiões com os respectivos sub-polos é:

- 1) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Abaetetuba;
- 2) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Altamira;
- 3) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Araguaína;
- 4) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Balsas;
- 5) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Belém;
- 6) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Imperatriz;
- 7) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Macapá;
- 8) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Marabá;
- 9) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Marajó;
- 10) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Oiapoque;
- 11) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região Santa Luzia;
- 12) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região São Félix do Xingu;
- 13) Região Bipolarizada Belém-São Luís - Sub-região São Luís;
- 14) Região Manaus - Sub-região Alto Solimões;
- 15) Região Manaus - Sub-região Boa Vista;
- 16) Região Manaus - Sub-região Cabeça do Cachorro;
- 17) Região Manaus - Sub-região Cruzeiro do Sul;
- 18) Região Manaus - Sub-região Itacoatiara;
- 19) Região Manaus - Sub-região Itaituba;
- 20) Região Manaus - Sub-região Lábrea;
- 21) Região Manaus - Sub-região Manaus;
- 22) Região Manaus - Sub-região Rio Branco;
- 23) Região Manaus - Sub-região Rorainópolis;
- 24) Região Manaus - Sub-região Santarém;
- 25) Região Manaus - Sub-região Tefé;
- 26) Região Fortaleza - Sub-região Caxias;
- 27) Região Fortaleza - Sub-região Ceará Meridional;
- 28) Região Fortaleza - Sub-região Floriano-Uruçui;
- 29) Região Fortaleza - Sub-região Fortaleza;
- 30) Região Fortaleza - Sub-região Jaguaribe;
- 31) Região Fortaleza - Sub-região Mossoró;
- 32) Região Fortaleza - Sub-região Picos;
- 33) Região Fortaleza - Sub-região Quixadá;
- 34) Região Fortaleza - Sub-região Sobral;
- 35) Região Fortaleza - Sub-região Sudoeste Potiguar;
- 36) Região Fortaleza - Sub-região Teresina;

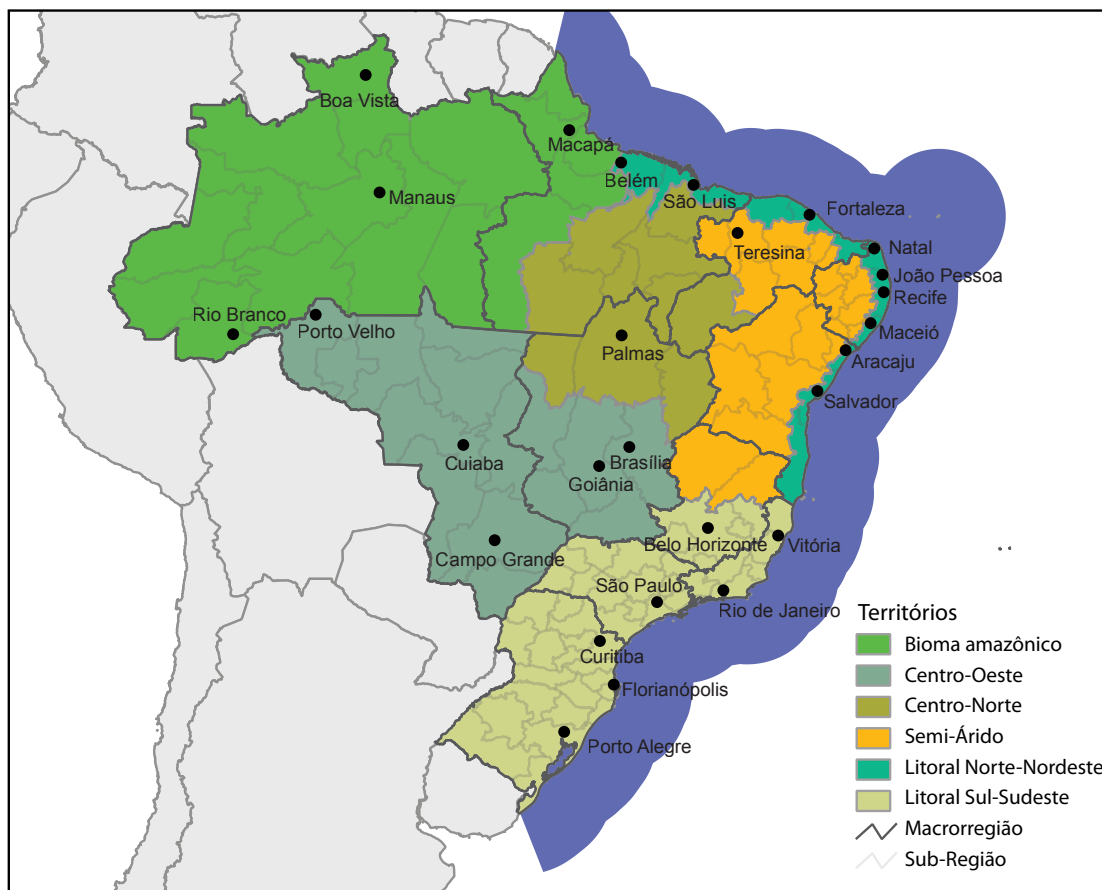
- 37) Região Recife - Sub-região Arapiraca;
- 38) Região Recife - Sub-região Arcoverde;
- 39) Região Recife - Sub-região Campina Grande;
- 40) Região Recife - Sub-região Caruaru;
- 41) Região Recife - Sub-região João Pessoa;
- 42) Região Recife - Sub-região Maceió;
- 43) Região Recife - Sub-região Natal;
- 44) Região Recife - Sub-região Patos;
- 45) Região Recife - Sub-região Recife;
- 46) Região Recife - Sub-região Seridó;
- 47) Região Recife - Sub-região Sertão Alagoano;
- 48) Região Salvador - Sub-região Aracaju;
- 49) Região Salvador - Sub-região Feira de Santana;
- 50) Região Salvador - Sub-região Ilhéus-Porto Seguro;
- 51) Região Salvador - Sub-região Irecê;
- 52) Região Salvador - Sub-região Paulo Afonso;
- 53) Região Salvador - Sub-região Petrolina-Juazeiro;
- 54) Região Salvador - Sub-região Salvador;
- 55) Região Salvador - Sub-região Sertão Sergipano;
- 56) Região Salvador - Sub-região Vitória da Conquista;
- 57) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Alta Floresta;
- 58) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Campo Grande;
- 59) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Cuiabá;
- 59) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região de Dourados;
- 61) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Ji-Paraná;
- 62) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Pantanal;
- 63) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Porto Velho;
- 64) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Rondonópolis;
- 65) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Sinop;
- 66) Região Multipolarizada Brasil Ocidental - Sub-região Vilhena;
- 67) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Barra do Garça;
- 68) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Barreiras;
- 69) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Brasília;
- 70) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Goiânia;
- 71) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Palmas;
- 72) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Rio Verde;
- 73) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região São Felix do Araguaia;
- 74) Região Multipolarizada Brasil Central - Sub-região Uberlândia;

- 75) Região Belo Horizonte - Sub-região Barbacena;
- 76) Região Belo Horizonte - Sub-região Belo Horizonte;
- 77) Região Belo Horizonte - Sub-região Divinópolis;
- 78) Região Belo Horizonte - Sub-região Governador Valadares;
- 79) Região Belo Horizonte - Sub-região Ipatinga;
- 80) Região Belo Horizonte - Sub-região Montes Claros;
- 81) Região Belo Horizonte - Sub-região Teófilo Otoni;
- 82) Região Rio de Janeiro - Sub-região Campos dos Goytacazes;
- 83) Região Rio de Janeiro - Sub-região Juiz de Fora;
- 84) Região Rio de Janeiro - Sub-região Norte Capixaba;
- 85) Região Rio de Janeiro - Sub-região Rio de Janeiro;
- 86) Região Rio de Janeiro - Sub-região Vitória;
- 87) Região Rio de Janeiro - Sub-região Volta Redonda;
- 88) Região São Paulo - Sub-região Araçatuba;
- 89) Região São Paulo - Sub-região Bauru;
- 90) Região São Paulo - Sub-região Campinas;
- 91) Região São Paulo - Sub-região Itapetininga;
- 92) Região São Paulo - Sub-região Marília;
- 93) Região São Paulo - Sub-região Pouso Alegre;
- 94) Região São Paulo - Sub-região Presidente Prudente;
- 95) Região São Paulo - Sub-região Ribeirão Preto;
- 96) Região São Paulo - Sub-região São José do Rio Preto;
- 97) Região São Paulo - Sub-região São José dos Campos;
- 98) Região São Paulo - Sub-região São Paulo;
- 99) Região São Paulo - Sub-região Sorocaba;
- 100) Região São Paulo - Sub-região Varginha;
- 101) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Bagé-Uruguaiana;
- 102) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Blumenau;
- 103) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Cascavel;
- 104) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Caxias do Sul;
- 105) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Chapecó;
- 106) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Curitiba;
- 107) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Florianópolis;
- 108) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Guarapuava;
- 109) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Joinville;
- 110) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Lages;
- 111) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Londrina;
- 112) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Maringá;

- 113) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Passo Fundo;
- 114) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Pelotas;
- 115) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Ponta Grossa;
- 116) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Porto Alegre;
- 117) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Santa Maria;
- 118) Região Bipolarizada Sul - Sub-região Tubarão.

Abaixo é apresentado ainda a figura 7 que relaciona os seis conjuntos territoriais trabalhos no módulo 2 – e que “enxergam” o País pela ótica da homogeneidade – e os conjuntos territoriais construídos no âmbito no módulo 3, nas escalas macro e sub-regional – os quais que “enxergam” o País pela ótica da força polarizadora das cidades.

Figura 7 – Territórios homogêneos, macrorregiões e sub-regiões

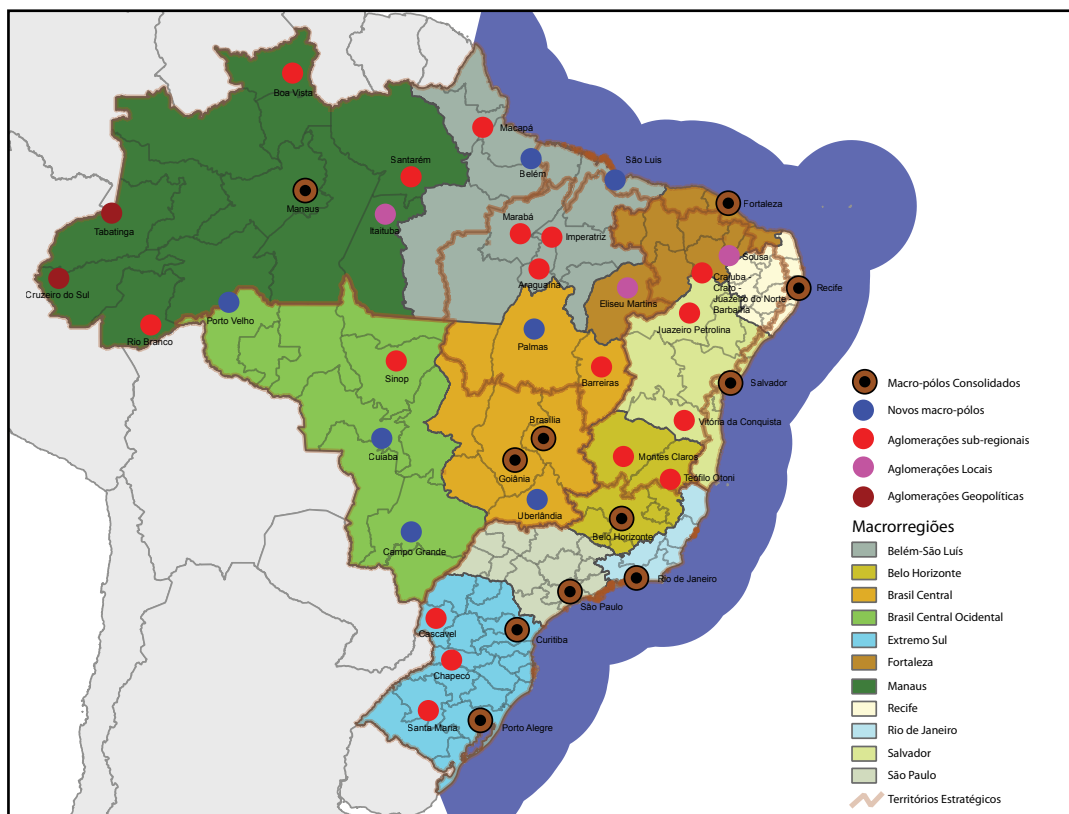


Os Polos de Desenvolvimento

Dentro de uma perspectiva da busca de um Projeto de Nação guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política, o país deveria ser pensado na dimensão de uma maior integração interna, com redução das desigualdades regionais e sociais e uma maior inserção internacional. Uma melhor integração e um melhor ordenamento do território se dão em função da distribuição da rede de polos com seus equipamentos e atributos, do potencial produtivo regional, da infra-estrutura, e, portanto da capacidade, abrangência e força desses polos em termos de polarização, comando e organização do território. Nesse sentido, o sistema de planejamento deveria ser guiado pela busca ideal de um país policêntrico.

A seguir é apresentada a figura 8 que identifica os macropolos consolidados, os novos macropolos propostos e as aglomerações sub-regionais, locais e aquelas escolhidas em razão da lógica geopolítica.

Figura 8 – Macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas



Observe-se que os novos macropolos propostos (pontos azuis) se situam na área centro-ocidental do país (Palmas/TO, Cuiabá/MT, Campo Grande/MS, Uberlândia/MG, Porto Velho/RO, Belém/PA e São Luiz/MA), onde se deve reforçar as cidades para que sejam capazes de polarizar o grande espaço econômico do Centro-Oeste brasileiro e frear a concentração urbana e econômica no sul-sudeste. A escolha se deu basicamente em cima das capitais dos Estados, que já têm uma estrutura econômica minimamente consolidada, mas precisam ser reforçadas enquanto vértices de uma rede policêntrica de cidades capaz de desconcentrar e interiorizar o desenvolvimento do país no médio e longo prazos. A única exceção é Uberlândia, que tem o importante papel de contribuir para frear a concentração tanto de São Paulo quanto de Brasília.

Não são escolhidos novos macropolos no território litoral sul-sudeste, já fortemente consolidado por meio de seus grandes núcleos Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. O mesmo ocorre, por razões distintas, nos territórios Bioma Amazônico e Semi-Árido. No primeiro caso, por conta da necessidade de evitar uma maior antropização da floresta e, no segundo caso, pelo fato de constituir uma área em que os macropolos predominantes estão situados no litoral.

Ao mesmo tempo, evitou-se selecionar subpolos (pontos vermelhos, rosas e marrons pequenos) no sul-sudeste do país, à exceção de três subpolos com o objetivo precípuo de facilitar a integração com os países limítrofes do Cone Sul. Neste particular, encontram-se as cidades de Santa Maria/RS, Chapecó/SC e Cascavel/PR, pontos-chave para a consolidação da integração sul-americana ao sul do continente.

Já no semi-árido, Montes Claros/MG, Teófilo Otoni/MG e Vitória da Conquista/BA, formariam uma rede urbana triangular com o objetivo de integrar os semi-áridos do norte de Minas, da Bahia e o Vale do Jequitinhonha-Mucuri. Para o semi-árido central, foram selecionados os subpolos de Juazeiro-Petrolina/BA-PE, Ceará Meridional (Crajobá – Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), Souza/PB.

No centro-Norte foram selecionados os subpolos de Araguaína/TO, Imperatriz/MA e Marabá/PA, a chamada região do Bico do Papagaio e suas adjacências, integrando os estados de Tocantins, Maranhão e Pará em uma única região articulada que terá, nos sistemas multimodais de transporte já

parcialmente implantados ou em implantação, seu principal eixo indutor de ocupação e desenvolvimento, sob o comando bipolarizado de Belém e São Luiz. Além desses, foram selecionados Eliseu Martins (Floriano-Urucuí/PI) e Barrreiras/BA. Embora a cidade de Eliseu Martins seja de pequena escala e não tenha atualmente capacidade de polarização, o traçado da Ferrovia Transnordestina a colocará como ponto inicial dos seus trilhos.

Ainda, foram selecionados subpolos que formariam um contorno da floresta amazônica. São eles: Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Boa Vista/RR e Macapá/AP. Além desses, por sua força e posição estratégica, foram selecionados os subpolos de Santarém/PA e Sinop/MT, nos dois extremos do eixo Cuiabá –Santarém, ora em implantação.

Por fim, dois outros subpolos interiores à floresta tornaram-se indispensáveis: Itaituba, no já mencionado eixo viário Cuiabá-Santarém (BR-163); e Tabatinga/AM, na calha central do Amazonas, tendo a cidade de Letícia como contraparte colombiana do outro lado do rio. No caso de Tabatinga, trata-se de uma cidade de porte razoável, distante em muito do macropolo regional de Manaus e posto avançado para uma série de serviços e atividades ligadas à floresta amazônica. Como “cidade da floresta”, Tabatinga pode reunir instituições de vanguarda e desempenhar papel importante na pesquisa e construção de um modelo de desenvolvimento inclusivo para a Amazônia. No caso de Itaituba/PA, trata-se de um processo intenso de ocupação já em andamento, com uma dinâmica marcada pelo Nortão de Mato Grosso (Peixoto de Azevedo, Garantã do Norte, Matupá e quatro outros municípios já atuam como um complexo urbano-local) e sua expansão em direção ao Pará, ao porto de Santaré⁴. Itaituba, tradicional cidade amazônica e importante pólo garimpeiro, deveria ser tratada e fortalecida como “cidade da floresta”, tendo Manaus como referência.

4 A ocupação e eventual asfaltamento da BR-163 – Cuiabá-Santarém tem sido já objeto de vários estudos e programas de ação, além de motivo para organização política e social de grupos variados que incluem empresários, fazendeiros, pequenos produtores, populações tradicionais, Ongs etc., o que vem apenas atestar e confirmar a importância política, econômica, ambiental e cultural desse eixo viário principal que estabelece uma ligação central e direta entre o cerrado e a calha central do rio Amazonas, ao longo do vale do Tapajós. Assim, estudos específicos devem ser aprofundados na região, o que não exclui a necessidade de se fortalecer centros urbano-regionais ordenadores do espaço, como Itaituba e Santarém.

ESTUDOS PROSPECTIVOS - ESCOLHAS ESTRATÉGICAS

Além da análise prospectiva realizada no módulo da visão estratégica nacional, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento se propôs a estudar a trajetória futura de 42 setores e temas, escolhidos entre aqueles que as equipes de CGEE e MP julgaram ter maior repercussão na organização territorial brasileira. Os setores e temas analisados foram:

Tabela 1 – Setores e Temas do Estudo

Setores	Notas Técnicas	Especialistas Responsáveis pela Elaboração
	Produção de Grãos e Oleaginosas	Guilherme Leite da Silva Dias.
	Fruticultura	Moacyr Saraiva Fernandes.
	Produção animal	José Sidnei Gonçalves.
	Silvicultura, Manejo Florestal, Madeira e Celulose	Carlos José Caetano Bacha, Ricardo Brugnaro, Moisés Villalba González, Roberto Scorsatto Sartori, Patrícia Peres Lombardi, Gustavo Travizan Oliveira.
	Biocombustíveis	Luiz Augusto Horta Nogueira e Isaias Carvalho Macedo.
	Extrativa Mineral e Minerais Não-metálicos	Germano Mendes de Paula e Clésio Lourenço Xavier.
	Petróleo, Gás e Carvão Mineral	Giuseppe Bacoccoli.
	Química	David Kupfer, Lia Hasenclever e Adelaide Antunes.
	Siderurgia	Germano Mendes de Paula.
	Turismo	Fernando Sarti.
	Arranjos Produtivos Locais	Helena M. M. Lastres.
	Alimentos, Bebidas e Fumo	John Wilkinson, Rudi Rocha e Zina Caceres Benavides.
	Têxtil, Vestuário e Acessórios, Couro e Calçados	Renato Garcia.
	Material de Transporte (automobilístico, ferroviário, aeronáutico e aéreo)	Fernando Sarti.
	Eletrônica e Informática	Victor Pellegrini Mammana, Samuel Façanha Câmara, Luiz Eduardo dos S. Tavares, Alexandre Gomes Galindo.
	Telecomunicações	Antônio Carlos Bordeaux.
	Energia	Emilio Lèbre La Rovere.
	Logística, Sistemas de Distribuição e Transportes (terrestres, marítimos e aéreo)	Josef Barat.
	Transporte Urbano (de alta densidade)	Josef Barat, Ari Gorenstein e Andrea Barat.
Hídrica	Demetrios Christofidis.	

Temas	Educação Básica (infantil, fundamental e médio)	Sofia Lerche Vieira, Eloisa Maia Vidal, Marcos Holanda e André Loureiro, Jimmy Lima de Oliveira, Leandro Costa e Victor Hugo de Oliveira Silva.
	Saúde	Carlos Augusto Grabois Gadelha, Cristiani Vieira Machado, Luciana Dias de Lima e Tatiana Wargas de Faria Baptista.
	Habitação	Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e Giselle Tanaka.
	Saneamento	Ana Lucia Nogueira de P.Britto.
	Mercado de Trabalho	Marcio Pochmann.
	Assistência Social (transferência de renda, incluindo previdência rural)	Sônia Miriam Draibe.
	Demografia e Fluxos Migratórios (inter e intra-regionais)	Rosana Baeninger, Fausto Brito e Simone Azevedo .
	Violência Urbana e Segurança Pública	Claudio Beato.
	Desafios Metropolitanos	Marley Vanice Deschamps, Paulo Roberto Delgado e Rosa Moura.
	Redes de Cidades e Sistemas Urbanos	Claudio A. G. Egler.
	Agricultura Familiar e Reforma Agrária	Ricardo Abramovay.
	Serviços Rurais, Seguro e Assistência Técnica	Ademir Antonio Cazella e Eros Marion Mussoi.
	Desafios da Relação Urbano-Rural	Arilson Favareto.
	Educação Superior	Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Mendes Catani.
	Base Técnico-Científica, P&D e Inovação (incluindo ensino técnico)	Eduardo da Motta e Albuquerque.
	Bioma, Conservação e Usos Diretos da Biodiversidade	Braulio Ferreira de Souza Dias.
	Recursos Hídricos (fontes e usos)	José Galizia Tundisi.
	Mar e Ambientes Costeiros	Belmiro Castro, Fabio Hazin e Kaiser Souza.
	Poluição e Degradação Ambiental	Luiza Chomenko.
	Mudanças Climáticas	Carlos Afonso Nobre e Gustavo Costa Moreira da Silva.
Federalismo e Fiscalidade	Fernando Rezende.	
Mapa de Rede de Instituições e Ativos Institucionais	Maria da Glória Gohn.	

O ponto de partida desse trabalho foi a elaboração de notas técnicas por importantes especialistas brasileiros em cada área. As notas técnicas apresentavam o setor sob três aspectos: território, futuro e investimento. No primeiro caso, estudava-se a distribuição espacial dos insumos ou a configuração da cadeia setorial em cada estado ou região do país. No segundo caso, procurava-se identificar os principais gargalos e oportunidades para o desenvolvimento do setor no país. E, no terceiro caso, propunha-se um conjunto de diretrizes para cada setor, tendo em vista a mobilização de recursos financeiros, humanos, tecnológicos etc; necessários para fazer frente aos desafios e oportunidades mapeados pelo estudo de futuro, baseados nas especificidades territoriais do setor.

Em seguida, as notas técnicas foram agrupadas em sete dimensões a fim de identificar e analisar os aspectos mais relevantes para a construção da visão de futuro e os elementos de futuro específicos, tendo por referência os macroobjetivos do Estudo e as orientações estratégicas proporcionadas pelo módulo 2. Nessa etapa, foram também construídos indicativos de linhas de ações para compor a Carteira de Investimentos do Estudo. As dimensões trabalhadas foram:

1. Infra-estrutura econômica;
2. Base produtiva industrial;
3. Base produtiva rural
4. Meio-ambiente;
5. Área Social
6. Infra-estrutura Urbana;
7. Temas transversais.

Assim, foi possível sintetizar o conjunto de orientações que deveriam subsidiar o desenvolvimento de atividades de outros módulos do Estudo. A discussão das grandes questões oriundas das análises e dos cruzamentos anteriores foi desdobrada sob a forma de um conjunto de escolhas estratégicas, as quais fixam prioridades e propiciam arbitragens técnicas e políticas comprometidas, à luz dos imperativos globais, determinantes nacionais, elementos de futuro e gargalos (identificados pelos módulos 2 e 4), que moldam a jornada de desenvolvimento territorial do Brasil nos próximos 20 anos. Foram 14 escolhas estratégicas sugeridas pelo Estudo:

1. Ciência, Tecnologia e Inovação
2. Competitividade sistêmica
3. Multimodalidade e opções integradoras de logística
4. Telecomunicações e inclusão digital
5. Usos múltiplos da água
6. Restauração de serviços de ecossistemas e adaptação a mudanças ambientais
7. Agriculturas territoriais
8. Padrão de financiamento e gestão de riscos agronômicos e de preços
9. Qualidade de produtos e processos da base agrícola
10. Agroenergia
11. Segurança Alimentar e Nutricional
12. Assentamentos e reforma agrária
13. Redução das desigualdades via políticas urbanas
14. Redução das desigualdades via políticas sociais

Para cada uma delas, foram identificadas linhas de ação para investimento, definidas a partir de visões de futuro construídas com base nos elementos de futuro identificados nas notas técnicas e nos relatórios setoriais e temáticos. Abaixo, faz-se uma rápida caracterização de cada uma das escolhas estratégicas definidas.

Escolhas Estratégicas

1) Ciência, Tecnologia e Inovação

O grau de desenvolvimento e maturidade do sistema científico, tecnológico e de inovação é elemento de importância maior para o planejamento territorial do desenvolvimento. Superar a estagnação da base técnico-científica e criar um sistema de inovação maduro são estratégias-chave para que os sete objetivos mais amplos de país definidos no âmbito do Estudo sejam alcançados. Eleger ciência, tecnologia e inovação como uma escolha estratégica para o desenvolvimento do país implica priorizar investimentos no setor de CT&I para recuperar seu atraso e avançar aceleradamente na geração e difusão dos conhecimentos e inovações, em especial em sua incorporação à produção.

Dois princípios básicos devem orientar os elementos dessa escolha estratégica: colocar o sistema de ciência, tecnologia e inovação a serviço de uma estratégia de desenvolvimento via consumo de massas e de um novo

padrão de desenvolvimento. Em primeiro lugar, isso significa uma construção combinada entre sistemas de inovação e sistemas de bem-estar social, que implica a priorização de áreas como saúde, educação, habitação, saneamento, transporte urbano e agricultura familiar. Em segundo lugar, significa tentar aproveitar as vantagens competitivas que o país dispõe para a construção de um novo padrão de desenvolvimento, elencando também no primeiro nível de prioridades do sistema de ciência, tecnologia e inovação temas como água, energias renováveis, segurança alimentar e produtos pouco intensivos em recursos naturais e energia.

Aponta-se, também, a necessidade de se processar algumas mudanças qualitativas no sistema de C,T&I, que venham minorar as desigualdades regionais na infra-estrutura científica e tecnológica e construir uma necessária diversidade (diferenciação, descentralização) no sistema de inovação e sua aplicação direta para estímulo à diversificação no aparato produtivo. Além disso, vê-se como necessária a construção de uma nova institucionalidade da pesquisa pública, que leve em consideração a realidade territorial, focada nos elementos imanentes e inerentes ao próprio território, a partir de novo modelo de instituições e ações complementares, participativas e integradas. Por fim, mas não menos importante, indica-se a necessidade de fortalecer a capacidade de absorção do conhecimento no aparato produtivo.

2) Competitividade sistêmica

Essa escolha estratégica tem como meta a superação do atual modelo de industrialização brasileiro, fornecedor de *commodities* agropecuárias/agroindustriais e de manufaturados e semimanufaturados, para construir um modelo baseado no desenvolvimento tecnológico e na inovação. As orientações estratégicas aqui efetuadas objetivam não apenas dar dinamismo ao sistema econômico, mas também promover um desenvolvimento socialmente justo, que contribua para a superação das desigualdades sociais e regionais.

As conhecidas desigualdades regionais que têm se perpetuado com as políticas de desenvolvimento vigentes podem ser superadas ou amenizadas com a construção de uma política industrial que integre as diferentes regiões do país, juntamente com a política nacional de desenvolvimento regional, que permita orientar a escolha da localização dos projetos e ações, públicos e privados, orientar os investimentos estratégicos inovadores, valorizar a diversidade cultural e ambiental local e fortalecer a unidade social e territorial.

A definição de uma política de desenvolvimento industrial que favoreça a estrutura local e regional, o fortalecimento das cadeias produtivas, bem como das pequenas e médias empresas, levando-se em conta as experiências com arranjos produtivos locais, contribuirá para amenizar as desigualdades sociais e regionais e impulsionar o desenvolvimento sustentável, não apenas de mercados regionais, mas do mercado nacional e internacional, uma vez que promoverá o transbordamento espacial dos sistemas locais de produção e inovação. Ao mesmo tempo, ao se fomentar o desenvolvimento de indústrias estratégicas, portadoras de progresso técnico, contribui-se para o aumento da produtividade, do crescimento, da competitividade e da equidade, gerando um círculo virtuoso cumulativo.

De acordo com a estratégia de competitividade sistêmica, as medidas adotadas por um país para melhorar sua competitividade internacional vão além da utilização de mecanismos destinados a melhorar a competitividade das empresas nacionais e de estratégias de política macroeconômica; exigem um conjunto de medidas muito mais amplo, que busca modificar o sistema econômico como um todo, de modo a garantir uma base sustentável para a inserção competitiva no mercado internacional.

Assim, faz-se necessária a formulação de políticas integradas para o desenvolvimento dos fatores sistêmicos de competitividade que são a base de apoio do desenvolvimento. São consideradas as relações entre as políticas macroeconômicas, institucionais, as medidas regulatórias, o desenvolvimento da infra-estrutura econômica, capacitação profissional, financiamento dos investimentos de longo prazo, meio-ambiente e inclusão social, inseridas num contexto de inserção da dimensão territorial do desenvolvimento.

3) Multimodalidade e opções integradoras de logística

A multimodalidade e opções integradoras de logística constituem elemento de importância maior para o planejamento territorial do desenvolvimento, posto que concorrem para: a construção de competitividade sistêmica; o aproveitamento dos múltiplos potenciais regionais produtivos; a construção de uma estratégia de desenvolvimento capaz de dar o suporte requerido para um processo sustentado de redução das desigualdades sociais e regionais associado à coesão social e territorial.

Portanto, superar os gargalos infra-estruturais de transportes e criar um sistema efetivo de modais diversificados é estratégia-chave para que os sete objetivos

mais amplos de países definidos no âmbito do Estudo sejam alcançados. O novo padrão de desenvolvimento a construir envolve democratização do acesso aos transportes públicos; transportes de passageiros e cargas eficientes e com fretes/tarifas acessíveis como elemento de distribuição de renda; competitividade sistêmica em transportes.

Essa escolha estratégica deve guiar-se pela conciliação das políticas de universalização dos serviços básicos com a oferta de serviços sofisticados, reafirmando o significado da prestação de um serviço público, embora admitida a concessão privada. Ainda, deve primar pela disponibilidade de transporte de passageiros para todos, qualquer que seja o ponto do país, com tarifas compatíveis com a situação de renda da população.

Além disso, é importante que o traçado de modais de transportes que contribuam para integração territorial, não sucateiem precocemente regiões e estruturas urbanas recentemente instaladas, criem novas centralidades e possibilitem a interiorização do desenvolvimento, de forma a evitar o modelo predominante de corredores de exportação. Nessa linha, deve-se evitar que o traçado de modais de transportes concorram para processos de acumulação especulativa imobiliária rural e urbana.

Por fim, os traçados de modais não devem apoiar apenas ciclos de produtos (ex: expansão temporária da soja) que configurem infra-estruturas monofuncionais, posto que a rentabilidade de tais produtos pode decrescer, graças às injunções do mercado internacional, restando infra-estrutura nova e subutilizada.

4) Telecomunicações e Inclusão Digital

Superar os gargalos em telecomunicações e atacar a elevada exclusão digital são estratégias-chave para que os sete objetivos mais amplos de países definidos no âmbito do Estudo sejam alcançados. O novo padrão de desenvolvimento a construir envolve democratização do acesso digital; ampla difusão dos serviços de telecomunicações como elemento de distribuição de renda; e competitividade sistêmica em telecomunicações.

É preciso destacar que políticas públicas nesse setor devem envolver vários aspectos—a base tecnológica, a infra-estrutura de rede, os artefatos tecnológicos digitais e as habilidades para o seu manuseio, a geração de conteúdo e outras

atividades. Tais dimensões são bastante diferentes e nem sempre é possível garantir o sucesso de iniciativas numa delas sem que sejam tomadas medidas relevantes nas demais.

Assim, propõe-se a criação de um Plano Integrado de Tecnologias Digitais, no qual três grandes linhas de ações estarão em foco: Investimento em infra-estrutura, de modo a estimular a demanda de bens e serviços digitais; Investimento em P&D tecnológico, de modo a prover oferta de produtos de origem local no médio e longo prazos; Investimento no adensamento da cadeia produtiva voltada para bens digitais, mais complexa e integrada aos esforços de produção global, auto-sustentável e com crescente independência de subvenções.

Uma política renovadora das telecomunicações deve ser construída considerando a necessidade de conciliação das políticas de universalização dos serviços básicos com a oferta de serviços sofisticados, reforçando o conceito de prestação de serviço público, embora possa ser admitida à concessão privada. As redes de telecomunicações devem ser pensadas de modo a contribuir para a integração territorial do país, fortalecendo novas centralidades que possibilitem a interiorização do desenvolvimento. Na mesma linha, deve-se promover o adensamento das cadeias produtivas por meio do estímulo à produção local de tecnologias.

Ainda, ressalta-se a importância de aproveitar o papel do Estado como agente demandante e consumidor de serviços de telecomunicações, o que também é elemento central do Plano Integrado de Tecnologias Digitais. Deve-se compreender o Plano num plano maior de fortalecimento da cidadania através da integração dos esforços em TI com os esforços em educação, promovendo maior conscientização dos direitos e deveres da população brasileira, inclusive com o estímulo ao exercício de decisão local e ao empreendedorismo.

5) Usos múltiplos da água

A adoção de uma escolha estratégica que envolva planejamento e gestão de recursos hídricos visando proporcionar a otimização do uso múltiplo da água é a chave para harmonizar usos econômicos com benefícios socioambientais. Tal estratégia é, em sua natureza, indissociável da governança em relação aos recursos hídricos, dos mecanismos de gestão institucional e de participação da comunidade nessa gestão, bem como de consideração das tradições culturais, práticas indígenas e valores sociais.

Ela pressupõe enriquecer, coadunar e integrar as políticas de irrigação, de recursos hídricos, de ordenamento do território, de meio-ambiente, de saneamento ambiental e de geração de energia elétrica. A disponibilidade de recursos hídricos para o saneamento ambiental, o acesso à água potável e a infra-estrutura hídrica para fins de atividades econômicas é fundamental para a diminuição da marginalização social e do fosso que separa as pessoas na sociedade. Assim, a distribuição equilibrada e harmônica entre os diversos usos da água, possibilitando acesso aos recursos de forma mais ampla e equitativa, contribui de forma substantiva para a redução das desigualdades sociais e territoriais.

O uso da água deve ainda ser considerado como um dos eixos prioritários da integração sul-americana, dada a existência de importantes bacias internacionais e de que largas partes das fronteiras do Brasil com seus vizinhos sul-americanos são mediadas por rios. Ainda, como elemento de inserção competitiva no mundo globalizado, deve-se ressaltar que a disponibilidade hídrica em muitas bacias hidrográficas é importante vantagem competitiva brasileira, e a otimização da multiplicidade de seus usos é, portanto, fator importante para preservar tal vantagem.

6) Restauração de serviços de ecossistemas e adaptação a mudanças ambientais

A degradação dos serviços de nossos ecossistemas demonstra estreita relação com a degradação da qualidade de vida e a degradação social das populações que dele dependem. Assim, a restauração da qualidade do ambiente afeto às comunidades é uma prioridade e uma urgência no contexto da superação das desigualdades sociais e regionais.

A busca do uso sustentável do potencial natural, assim como expressa em um dos objetivos principais de organização do território identificados pelo Estudo, passa necessariamente pela restauração de seus serviços degradados e pelo sucesso na adaptação às mudanças ambientais. Da mesma forma, a existência de largas partes das fronteiras do Brasil com seus vizinhos sul-americanos mediadas por biomas prioritários do ponto de vista dos serviços ambientais (como a Amazônia, os Pampas e o Pantanal), faz da restauração de seus serviços e adaptação a eventuais mudanças prioridades na agenda de integração sul-americana.

Ademais, à medida que a questão ambiental se transforma cada vez mais em elemento determinante da competitividade, restaurar serviços ambientais degradados e adaptar-se a mudanças ambientais traz ganhos crescentes para a inserção autônoma e competitiva do Brasil na economia global, contribuindo para a efetividade da competitividade sistêmica do país.

Indicar a restauração dos serviços ambientais e adaptação às mudanças climáticas como escolha estratégica implica buscar uma maior integração entre política ambiental e políticas públicas econômica e setoriais. Para tanto, um ponto prioritário é direcionar recursos para ações de pesquisa que busquem conhecer os serviços ecossistêmicos dos biomas brasileiros, suas conexões e articulações, com cenários até 2030 ou 2050, avaliando-os quantitativa e qualitativamente;

Assim, busca-se dar ao Brasil capacidade de resposta antecipada aos efeitos indesejáveis de mudanças ambientais, a partir de uma visão sistêmica e territorialmente adequada. Desde já, no entanto, faz-se necessário articular ações que permitam ao país fazer a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e agricultura para estilos mais sustentáveis de produção. Esse desafio traduz-se em linhas de ação transversais que conectam essa escolha a outras estratégias apontadas pelo Estudo.

7) Agriculturas territoriais

Numa leitura territorial da agricultura brasileira, verifica-se amplo mosaico de situações que definem territorialidades características que cada vez mais problematizam a possibilidade de sucesso de políticas setoriais genéricas. Essas políticas, na busca da redução das disparidades regionais, com base em um país policêntrico, mais que reconhecer essa diversidade, devem ser desenhadas a partir dessas múltiplas agriculturas territoriais.

A conformação de territorialidades distintas leva a desenhos e diretrizes diferenciadas segundo as características das agriculturas territoriais. Assim, a estratégia estabelece linhas de ação específicas para as agriculturas territoriais nas quais prevalecem a **agropecuária de subsistência**, para aquelas marcadas pela lógica do **agronegócio**, no qual ainda diferencia o **padrão texano** - intensivo em capital, alta relação capital-trabalho, focado em produtos de menor valor unitário, de um **padrão californiano** - mais

intensivo em trabalho, menor relação capital-trabalho, focado em produtos de alto valor unitário.

Ainda, concebe olhar especial aos **territórios rurais deprimidos**, reconhecendo a importância do apoio e fortalecimento dos conselhos intermunicipais que agrupam municípios cujas especificidades comuns podem contribuir para a construção de pactos pelo desenvolvimento.

Outro ponto importante da estratégia decorre da superação da dicotomia entre Rural e Urbano, a partir do reconhecimento que, mesmo na agropecuária, parcela expressiva da População Econômica Ativa (PEA) mora nas cidades e que estruturas agroindustriais conformam-se como enormes plantas urbanas, com presenças marcantes no emprego e na renda das economias locais. Atividades executadas no campo, que não são típicas da agropecuária, mas da agricultura, como serviços ambientais, de ecoturismo, turismo rural e turismo produtivo (acesso a valores rurais) devem ser consideradas na formatação das políticas públicas, que devem também considerar que as lavouras e criações desenvolvidas no campo representam algo em torno de apenas um décimo da renda setorial, uma vez que ampla malha de agroindústrias e agrosserviços formata ampla multiplicação do emprego e da renda.

Ainda, esta estratégia propõe uma agenda de reformas institucionais, na qual devem ser incluídas: a reforma fundiária, que leve à superação da visão patrimonialista da terra; a reforma trabalhista, que rompa com a “camisa-de-força” que impõe constrangimentos desnecessários e estimuladores da “expulsão do homem dos processos produtivos agropecuários”, estimulando o desemprego; a reforma da legislação ambiental, de forma que seja retirado o moto-contínuo entre ocupação da terra e imediato desmatamento uma vez que a legislação pune o não-uso produtivo, criando mecanismos de estímulos econômicos à preservação das matas nativas e do respeito às áreas de preservação permanentes (APPs); e a consolidação da legislação de qualidade de produtos e processos, inclusive normas de caráter ambiental, de forma a eliminar disputas intragovernamentais e decisões atabalhoadas e conflituosas que conferem insegurança jurídica, desestimulando o investimento produtivo.

Por fim, mas não menos importante, esta opção estratégica passa ainda pela promoção de mecanismos de coordenação vertical das cadeias produtivas e

construção dos territórios, com integração vertical, integração contratual e integração via mercado financeiro.

8) Padrão de financiamento e gestão de riscos agronômicos e de preços

As diversas territorialidades da agricultura brasileira exigem políticas públicas específicas a cada um delas, conforme denota a escolha estratégica anterior. Dentre essas políticas, optou-se por destacar a questão do financiamento, fundamental para as estratégias de políticas públicas que, em última instância, consubstanciam a mobilização de recursos para sustentar o ritmo da dinâmica setorial.

Estabelecem-se quatro focos para a política de financiamento, que devem receber tratamentos específicos: agroindústria, produção agropecuária, comercialização agropecuária e agricultura de subsistência. Ainda, indica-se o seguro rural como política transversal a toda a atividade agropecuária.

No caso do financiamento da **agroindústria**, o financiamento deve ser direcionado à agroindústria de bens de capital e insumos e de agroprocessamento, chegando à própria agroindústria de alimentos produtora de bens finais. Além disso, deve-se atentar para a estrutura de agrosserviços, compreendendo a proliferação da prestação de serviços especializados de cunho produtivo e não-produtivo e, nesse sentido, pode incluir a ampla possibilidade de obtenção nas propriedades rurais de atividades rurais não-agropecuárias.

A agenda das políticas públicas de ordenação do financiamento produtivo e de alocação de recursos inclui a necessidade de, numa realidade em que se configuram inúmeras agriculturas territoriais em movimento, focar as diferenças de dinâmica, visando produzir medidas compatíveis com as necessidades do desenvolvimento setorial. Por outro lado, mostra-se fundamental que incorpore a amplitude da segmentação da produção, em movimento de aprofundamento, para que seja possível compatibilizar, numa visão nacional integradora, as territorialidades e as especificidades das estruturas produtivas que contemplam, ao mesmo tempo, a ocorrência da desconcentração produtiva, com a concentração dos segmentos de alta tecnologia de maior valor agregado e da moderna estrutura financeira na agricultura paulista.

Considerando diferenciações no financiamento do investimento na **agropecuária**, a maior parcela dos recursos dos fundos públicos deveria contemplar a agropecuária adensada – padrão californiano, pois para as megalavouras de *commodities*, o financiamento do investimento deveria ser realizado a mercado, com captações atreladas à colocação de títulos fundiários de execução extrajudicial. Isso enseja uma reforma institucional em que a garantia plena, porque incontestável do direito de propriedade rural, estaria vinculada à captação de recursos para investimento no mercado financeiro, tendo em vista que o processo de execução das dívidas do financiamento agropecuário constitui parte relevante no custo de transação do crédito, e que um dos riscos mais eminentes está nos custos de recuperação do recurso financiado.

A questão que se coloca é de a lei propiciar a criação de título executável com garantia líquida e certa, para que se torne um ativo comercializável no mercado financeiro e não só de alavancagem de crédito de investimento para megalavouras. Isso tornaria possível que o título da terra se tornasse instrumento líquido para a melhor alocação tanto do uso da terra no sistema produtivo quanto da utilização do crédito pelos mais eficientes.

No tocante à **comercialização**, sugere-se um esforço no sentido de consolidar mecanismos de crédito para um espectro mais amplo de produtos que as *commodities* e para um universo mais amplo de agropecuaristas, aliado a um aprofundamento da modernização da estrutura de mercado dos grãos, principal segmento das *commodities* brasileiras, envolvendo em especial o milho e a soja. Além disso, de forma mais ampla, indica-se como necessária a construção e implementação de sólida e permanente campanha de superação dos obstáculos culturais arraigados na sociedade em relação ao mercado financeiro.

Ressalta-se que a política de crédito para comercialização na agropecuária de *commodities* deve estar sempre voltada para a não-configuração de “estoques públicos” que no passado recente suscitaram enormes desvios. Para retirar excedentes esporádicos de safras, a solução deve centrar-se no escoamento da produção o mais rápido possível para minimizar efeitos deletérios sobre os preços com consequência de aumento da inadimplência e endividamento dos agropecuaristas.

No caso das agriculturas adensadas, há que ser engendrada ampla política de financiamento para construção do moderno complexo produtivo da agricultura intensiva em trabalho no Brasil, com políticas de investimentos que solidifiquem estruturas diferenciadas. Nessa agricultura diferenciada, políticas públicas devem ter como eixo fundamental a transformação de diversidade regional em oportunidades pela ação focada no aprofundamento das singularidades produtivas regionais e sub-regionais. Mais ainda, a ação governamental deve estruturar a formação desse complexo produtivo, investindo na formação de agropecuaristas, na orquestração de interesses pela regulação da qualidade de produtos e processos e das práticas comerciais, além do incentivo à necessária complementarização de atividades.

Para a **agricultura de subsistência**, reconhece-se o papel fundamental do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, que vem sofrendo seguidos aperfeiçoamentos ao longo dos últimos anos. No entanto, indicam-se alguns obstáculos a serem superados, como a questão das garantias que os agricultores têm condições de dar aos bancos nas operações e ao manejo do risco que as instituições financeiras executam *vis-a-vis* o aporte governamental realizado com recursos do Tesouro Nacional para contornar essas questões, que acabam impondo limites à expansão massiva de crédito. Acima disso, ressalta-se a necessidade da continuidade do Programa e, na medida do possível, a ampliação de suas ações para contemplar todas as categorias de agricultores familiares, mas sempre tendo em conta que, para o padrão de agricultura inserido no processo mais amplo de transformações econômicas, seja como agricultura de escala seja como agricultura adensada, os mecanismos próprios para esse perfil de agentes econômicos devem ser acionados e priorizados.

Por fim, como questão transversal, destaca-se que uma agenda para a construção das bases de maior estabilidade de renda no campo brasileiro, evitando-se os dramáticos problemas conjunturais, deveria contemplar a eliminação de riscos estratégicos que configuram os diversos matizes de insegurança na dinâmica setorial, afugentando o investimento. A resposta para esse risco consiste na estruturação de uma sistemática de **seguro da renda agropecuária**, segundo níveis consistentes com a escala eficiente para a competitividade da atividade segurada. O subsídio ao prêmio deve ser o único e permanente subsídio público para a agropecuária de escala no Brasil.

A edificação de um sistema consistente de seguro rural no Brasil exige que seja considerado um ponto fundamental que vem sendo motivo de tergiversação por parte das lideranças agropecuárias: o planejamento econômico da produção agropecuária, para além dos instrumentos de zoneamentos agroecológicos. É dizer que a construção de um sistema de seguros rurais com sustentabilidade - e compatível com a segurança produtiva da agropecuária brasileira - exige mudanças no aparato estatal e aprimoramento da estrutura regulatória ainda não pensada no caso brasileiro.

Torna-se quase imperativo que seja determinada para uma instituição existente ou que seja construída uma agência específica para fiscalizar e gerenciar a política de seguros rurais, como no passado o Banco do Brasil foi a agência pública para o crédito rural. Ainda, é fundamental que haja investimento na formação de um amplo corpo de peritos bem como na formação de um sistema de controle de qualidade dos laudos técnicos exarados mediante auditoria amostral para construção da credibilidade do sistema de seguro rural.

9) Qualidade de produtos e processos da base agrícola

A nova agenda das políticas públicas para a agricultura brasileira exige outra concepção de intervenção estatal, centrada em pressupostos e assentada sobre uma institucionalidade diferentes daqueles que a guiaram no processo de transformações pelo qual o setor passou desde a década de 1960. Nessa agenda, a qualidade de produtos e processos precisa receber atenção especial pelo seu papel crucial para a sustentação da competitividade externa da agricultura brasileira e que, pela multiplicação de barreiras de cunho não-tarifário, vem ganhando expressão e já faz as primeiras vítimas.

Há que se avançar na institucionalidade, formando uma concepção nacional, compatível com padrões internacionais, assumindo a qualidade de produtos e processos como requisito vital, indo além da visão de Estado Desenvolvimentista e construindo o novo Estado da Regulação. Assim como as agências reguladoras formam o novo aparato estatal em outros segmentos econômicos relevantes, há que se fazer o mesmo com a qualidade de produtos e processos da base agrícola.

Há que se estruturar mecanismos consistentes de controle social e de governabilidade sobre essa estrutura de defesa que, por se tratar de atividade

econômica, deve ser apropriada às condições particulares da agricultura. As premissas de controle social e de governabilidade devem permitir, em primeiro lugar, o contraditório, requisito da cidadania e elemento fundador do Estado Democrático de Direito. Em segundo lugar, as instituições devem ter desenhos objetivos que evitem a sobreposição de funções e, com isso, a prevalência de uma em detrimento de outra, distinguindo claramente as funções de punição, educação, análise laboratorial e normatização.

Fundamental destacar que o aprimoramento da legislação da defesa da agricultura exige constante avanço da capacidade e da qualidade das análises e das estruturas laboratoriais, conferindo maior rapidez e precisão, além de maior credibilidade no comércio internacional. Daí a necessidade de uma política explícita de construção de redes de laboratórios para prestação de serviços, definindo, de forma explícita, o espaço para o público e para o privado. Os recursos públicos devem ser utilizados na modernização da rede laboratorial mantida pelas instituições de pesquisas científicas e tecnológicas e universidades, articulando-as numa estratégia consolidada e programando investimentos nessa logística de excelência, consistindo em prioridade para o desenvolvimento da agricultura brasileira.

O sistema de defesa agropecuária tem que garantir plena observância dessas condições, criando elevada credibilidade no comércio internacional, condição essencial para acesso a esses mercados, bem como a confiança dos consumidores internos mais exigentes, que compram qualidade.

10) Agroenergia

A experiência brasileira com a utilização da biomassa, em especial o álcool combustível, como redutor do consumo de combustível fóssil, conforma um elemento capaz de constituir-se em relevante vantagem competitiva nacional. Ainda, o biodiesel deve ser entendido como um vetor de promoção do desenvolvimento regional, visto que abre possibilidade de exploração de novas culturas, adaptadas aos diferentes territórios brasileiros, como a mamona no semi-árido e o dendê na Amazônia, os quais propiciam o estímulo do consórcio entre lavouras, com opções de policultivos, em vez da exploração da monocultura, o que permite uma convivência mais amigável com a natureza. Isso faz do biodiesel a escolha estratégica adequada para atender aos propósitos do desenvolvimento territorial do país

Para que isso se consolide, há que se realizar forte investimento em ciência,

tecnologia e inovação, de forma que a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico consolidem a viabilização técnica e econômica, favorecendo aumento de produtividade e redução da necessidade de ocupação de terras, a despeito de que as dimensões do mercado de energia exijam a produção em larga escala.

Inclusão social e desenvolvimento regional, especialmente via geração de emprego e renda, devem ser os princípios orientadores básicos das ações direcionadas ao biodiesel, o que implica dizer que sua produção e consumo devem ser promovidos de forma descentralizada e não-excludente, em termos de rotas tecnológicas e matérias-primas utilizadas.

11) Segurança Alimentar e Nutricional

Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A política de segurança alimentar deve continuar como uma das escolhas estratégicas a serem apoiadas nos próximos anos, pois tem relação direta com o Território ao alcançar determinados municípios e regiões de maneira mais aguda, com ações de políticas públicas dirigidas aos principais bolsões de pobreza.

Dois instrumentos de política pública se destacam como prioritários na articulação com a política de segurança alimentar - os Programas de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e de Aquisição de Alimentos (PAA). Além deles, o apoio da ciência e da tecnologia é fundamental na investigação das propriedades nutricionais de produtos alimentares regionais, além de contribuir para o desenvolvimento territorial.

Considerando que a agricultura familiar exerce papel preponderante no fornecimento de alimentos aos programas federal e estaduais de alimentos, é fundamental o atendimento das exigências de sanidade e qualidade nutricional, além do volume e regularidade no fornecimento dos alimentos, dentre outros requisitos. Para isso, são necessárias ações que cabem aos serviços públicos e

entidades envolvidas com a produção de alimentos, visando à superação de algumas dificuldades. Destacam-se as principais ações:

1. Incentivar a produção e o consumo de alimentos produzidos ecologicamente, limpos e sem resíduos.
2. Trabalhar para a ampliação do mercado para esses produtos, esclarecendo e promovendo a educação alimentar, no sentido de mostrar que esta pode ser uma opção para toda a sociedade, e não apenas para um nicho de mercado.
3. Garantir a criação, ampliação e regionalização de Centros de Formação para geração de trabalho e renda em segurança alimentar e nutricional, priorizando a produção de produtos limpos, e que estes sejam espaços públicos, “laboratórios” de educação e pesquisa permanente.
4. Promover, permanentemente, melhorias no processamento artesanal de alimentos.

12) Assentamentos e reforma agrária

Estudos demonstram que muitos dos assentados da Reforma Agrária, que integram a categoria de agricultores familiares, não vêm obtendo condições necessárias para garantir sua viabilização produtiva e contribuir positivamente para as dinâmicas territoriais virtuosas. Para viabilizar essas condições, deve constar de um plano estratégico governamental para o seu fortalecimento no âmbito da agricultura familiar.

Os assentamentos e a agricultura familiar, de modo geral, são particularmente competitivos na produção de pequenos animais, produtos frutícolas e hortícolas, que exigem trabalho permanente, cuja exposição às regras do assalariamento encareceria de forma insuportável os custos de produção. Os assentados podem inserir-se nos mercados institucionais (particularmente de merenda escolar) a partir de modificações nos esquemas de compra pública. Dinamizam-se, assim, os mercados locais, com forte impacto territorial. Para isso, é de suma importância a implantação de um Programa Nacional para Apoio à Aquisição de Produtos oriundos da Agricultura Familiar e dos Assentamentos Rurais.

Da mesma forma, o assentamento deve servir como plataforma a partir da qual a injeção de recursos financeiros potencializa a capacidade de geração

de renda, numa lógica semelhante à do microcrédito urbano. Isso supõe um ambiente suficientemente diversificado para que oportunidades de geração de renda rural não-agrícola apareçam.

O que se propõe, basicamente, é criar condições e oferecer alternativas para que os assentados se tornem empreendedores rurais capazes de sobreviver e melhorar suas condições de vida no atual contexto histórico. É preciso pensar em formas inovadoras de planejamento e gestão dos assentamentos, capacitando os assentados para o associativismo e criando condições para a comercialização de seus produtos. Para isso, é necessário promover a substituição do modelo de assentamento, adotado pelo Incra, que data dos anos 50, por um modelo institucional inovador como são as fazendas solidárias ou vilas agroindustriais cooperativadas.

13) Redução das desigualdades via políticas urbanas

A escolha estratégica “redução das desigualdades via políticas urbanas” visa arbitrar e hierarquizar prioridades nos setores da habitação, saneamento ambiental e transporte público, visando à redução das desigualdades sociais e regionais.

No campo da habitação, propõe-se enfrentar o déficit habitacional das famílias com renda inferior ou igual a três salários-mínimos, a questão da regularização fundiária urbana, além de apoiar específicos para os extratos com renda familiar entre 3 e 5 salários-mínimos.

Concretamente, propõe-se equacionar o déficit habitacional das famílias com renda *per capita* de até três salários-mínimos. Nesse sentido, a primeira escolha estratégica proposta neste documento é dirigir todos os esforços governamentais para reformar, dotar de infra-estrutura urbana adequada e construir novas moradias dignas para as famílias com renda mensal de até três salários-mínimos.

Como segunda escolha estratégica, ampliar a regularização fundiária e imobiliária, visando ao reconhecimento de significativa parcela da população a uma condição legal de moradia. Criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas como é o caso dos cartórios de Registro de Imóveis.

Quanto ao saneamento, as escolhas implicam na ampliar a rede de abastecimento de água nas Regiões Norte e Nordeste, onde as desigualdades

territoriais são mais acentuadas. Ainda, dirigir os esforços governamentais para ampliar significativamente a cobertura da população urbana atendida por rede de coleta de esgoto, visando à universalização até 2027.

Além da coleta de esgoto, é necessário ampliar significativamente o percentual de tratamento do esgoto coletado. Nesse ponto, ressalta-se que a poluição do recurso água é apontada como o segundo impacto ambiental mais evidenciado pelos municípios.

Quanto ao transporte urbano, destaca-se a necessidade de ampliar a oferta de transporte coletivo frente ao transporte individual, sobretudo nas regiões metropolitanas. Dentre as alternativas de transporte coletivo, priorizar os sistemas de alta capacidade (trem metropolitano e metrô de superfície) frente aos sistemas de baixa capacidade (ônibus e lotações). Por fim, recomenda-se a implantação de projetos de corredores exclusivos para ônibus que garantam a melhoria do desempenho do transporte público, à medida que ele passa a ter assegurado para si vias de uso exclusivo (da mesma forma que já é assegurado para o metrô e o trem).

Para fazer frente a esses desafios, duas ações estratégicas recebem destaque: a construção de arranjos institucionais baseados na construção de pactos federativos e de cooperação entre níveis de governo no enfrentamento dos problemas urbanos, bem como a construção de bases de financiamento com a magnitude necessária para enfrentar os problemas no médio e longo prazo, que sejam contínuas e sustentáveis. Isso passa, necessariamente, pela revisão das relações das políticas urbanas com a política econômica mais geral do governo. Enfrentar problemas tão graves que afetam, sobretudo as camadas de baixa renda e exigem, necessariamente, subsídios fornecidos por fontes fiscais.

14) Redução das desigualdades via políticas sociais

A escolha estratégica “redução das desigualdades via políticas sociais” visa arbitrar e hierarquizar prioridades em relação às políticas de saúde, educação básica, ensino superior e assistência social, a partir da perspectiva de redução das desigualdades sociais e regionais.

Na área de saúde, recomenda-se ampliar os investimentos em infra-estrutura de saúde nas regiões que apresentam os piores indicadores epidemiológicos

e condições socio sanitárias, rompendo-se com o atual padrão de gastos que aprofunda continuamente as iniquidades regionais e territoriais, na medida em que prioriza as regiões que dispõem de melhores estruturas de oferta de serviços.

Isso significa compreender o setor de saúde como determinante para o desenvolvimento regional, articulado de forma convergente com as políticas de desenvolvimento econômico. Do mesmo modo, é necessário ampliar o patamar de gasto público em saúde no Brasil, reduzido se comparado à experiência internacional. Nesse sentido, é crucial a regulamentação adequada da Emenda Constitucional nº29/2000. Ressalta-se, por fim, a pertinência de se avançar com o processo em curso de organização do planejamento de políticas regionais de saúde.

No campo da educação básica, deveria contemplar-se, especialmente, a seguinte aspiração a ser perseguida até 2011 e no horizonte de longo prazo: transformar a educação em prioridade nacional, dada sua importância para mudar a qualidade do nosso desenvolvimento e da nossa inserção na economia mundial, dominada pela sociedade da informação e do conhecimento. Como conjunto de objetivos a guiar esta escolha estratégica, vê-se a necessidade de ampliar o acesso à Educação Infantil e ao Ensino Médio, enfrentar o problema da qualidade dos serviços educacionais e reduzir as desigualdades inter-regionais, priorizando, sobretudo, as Regiões Norte e Nordeste.

Já para o ensino superior, equacionar a necessidade de expansão acelerada, redimensionar a estrutura de cursos e universidades, enfrentar e planejar a natural diferenciação do sistema, articulá-lo com as necessidades de desenvolvimento nacional e regional e equacionar o complexo problema de seu financiamento, sem que se percam no processo os acúmulos historicamente conquistados, são os principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

Para a assistência social, a visão de futuro deveria avançar no sentido de consolidar a recente experiência brasileira de proteção social concebida como direitos da cidadania e amparadas no marco constitucional. Nessa perspectiva, por seus efeitos distributivos (sociais e regionais), cabe manter a Previdência Rural como parte da seguridade social, financiada com

recursos dos impostos gerais. Da mesma perspectiva, no caso do BCP/LOAS, cabe manter e ampliar seu caráter universal (baseado no direito social) e a vinculação do seu valor ao salário-mínimo. No caso do Bolsa Família, na medida em que o programa rapidamente caminha para atingir a totalidade do seu público-alvo, caberia aprofundar e aperfeiçoar seus aspectos operacionais, ainda deficientes em função da acelerada ampliação da cobertura entre 2003 e 2006.

CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

O Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento identificou uma carteira de investimentos em dez setores, que expôs as principais linhas de ação que apóiam a construção de uma nova trajetória de organização territorial do desenvolvimento nacional, sintetizando as contribuições dos módulos anteriores do estudo. Os investimentos previstos na carteira foram distribuídos temporalmente em três períodos, no curto (2008-2011), médio (2012-2015) e longo prazos (2016-2027), e tiveram como referências as regiões de planejamento identificadas no módulo 3.

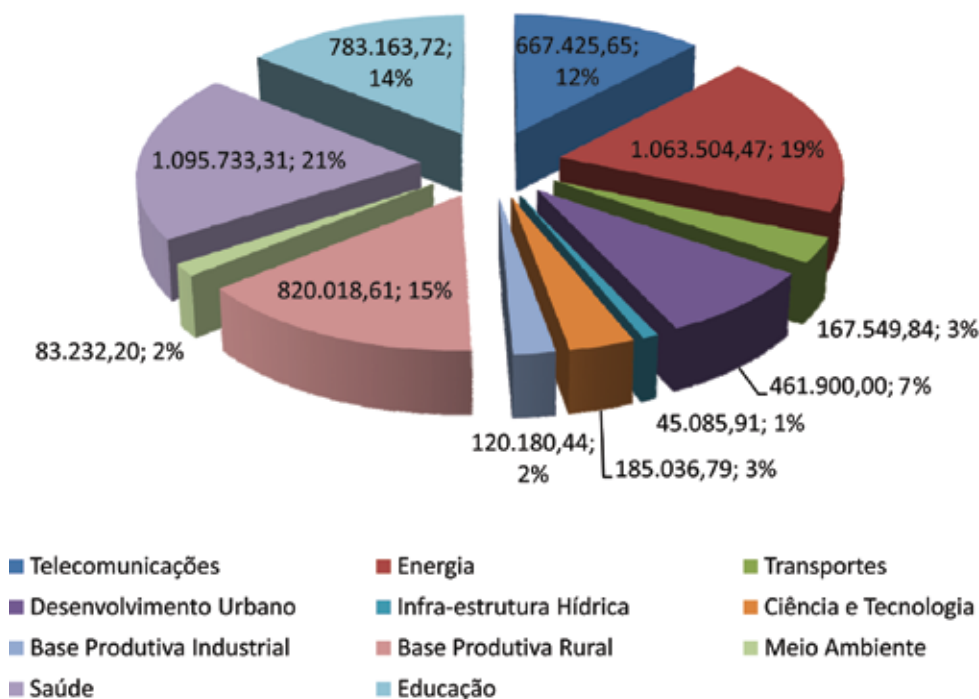
A carteira de investimentos foi construída em dois momentos distintos. O primeiro momento baseou-se na identificação dos investimentos já previstos no âmbito do governo federal e da iniciativa privada. Como esses investimentos ocorreriam no momento de implantação da estratégia planejada, eles deveriam ser considerados avaliando-se o seu grau de convergência para os objetivos do Estudo. Por conta disso, identificou-se a primeira carteira, preliminar, como carteira de oferta, ou carteira institucional. Nesse momento, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em janeiro de 2007 pelo Governo Federal, ocupou lugar central no rol de investimentos identificados.

Num segundo momento, após a avaliação dos impactos econômicos em base territorial (módulo 6) e da avaliação de sustentabilidade (módulo 7) dos investimentos da carteira preliminar, seguiu-se a uma revisão da carteira, tratando de aproximá-la dos objetivos de organização territorial do Estudo. Assim, identificaram-se alguns novos investimentos complementares, propôs-se a realocação de investimentos já previstos ou novas estimativas de investimentos necessários em projetos já considerados, sempre tendo como base os trabalhos dos módulos anteriores, além dos resultados das avaliações dos módulos 6 e 7, já citados.

No gráfico 1, apresentam-se, em grandes números, os resultados da carteira final de investimentos.

Gráfico 1 – Síntese da Carteira Final de Investimentos

INVESTIMENTOS PREVISTOS 2008-2007 (EM R\$ MILHÕES)



Os resultados obtidos podem ser resumidos numa Carteira-Síntese a seguir apresentada na Tabela 1. O valor médio anual do investimento situou-se no em torno dos R\$ 269 bilhões, o que representa 15,24% da soma dos PIBs estaduais estimados para 2004. Os segmentos de maior importância no total dos investimentos são os de energia e saúde, ambos com valores de cerca de R\$ 1 trilhão no período 2008-2007.

Abaixo, apresenta-se uma tabela com a distribuição estadual dos investimentos da carteira. Quando se compara o peso de cada Unidade da Federação (UF) na carteira e seu peso no PIB do país. Apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Bahia têm maior peso no PIB que nos investimentos previstos. Todavia, são também as maiores economias estaduais do Brasil, o que fortalece o argumento de que a carteira de investimentos tem um viés desconcentrador.

Tabela 2 - Distribuição Estadual dos Investimentos da Carteira

UF	Média anual de investimentos no período 2008-2027	Carteira % Total	PIB estadual ¹	% PIB Nacional	Carteira % no PIB estadual
AC	886,59	0,33	3.242,00	0,18	27,35
AL	2.315,61	0,86	11.556,00	0,65	20,04
AM	7.022,14	2,61	35.889,00	2,03	19,57
AP	1.184,74	0,44	3.720,00	0,21	31,85
BA	12.097,70	4,49	86.882,00	4,92	13,92
CE	8.747,63	3,25	33.261,00	1,88	26,30
Diversos	1.225,88	0,46	-	-	-
DF	13.938,66	5,18	43.522,00	2,46	32,03
ES	9.988,70	3,71	34.488,00	1,95	28,96
GO	7.708,77	2,86	41.316,00	2,34	18,66
Investimentos em Expansão	11.075,44	4,11	-	-	-
MA	5.454,04	2,03	16.547,00	0,94	32,96
MG	16.949,56	6,29	166.586,00	9,43	10,17
MS	4.825,72	1,79	19.954,00	1,13	24,18
MT	8.639,94	3,21	27.935,00	1,58	30,93
Nacional****	4.802,06	1,78	-	-	-
PA	8.209,22	3,05	34.196,00	1,94	24,01
PB	3.404,52	1,26	14.863,00	0,84	22,91
PE	9.838,83	3,65	47.697,00	2,70	20,63
PI	3.676,24	1,37	8.611,00	0,49	42,69
PR	11.443,45	4,25	108.699,00	6,15	10,53
RJ	28.535,94	10,60	222.564,00	12,60	12,82
RN	7.335,05	2,72	15.906,00	0,90	46,11
RO	4.629,50	1,72	9.744,00	0,55	47,51
RR	1.353,97	0,50	1.864,00	0,11	72,64
RS	15.557,71	5,78	142.874,00	8,09	10,89
SC	7.492,36	2,78	70.208,00	3,97	10,67
SE	7.727,94	2,87	13.121,00	0,74	58,90
SP	40.767,74	15,14	546.607,00	30,94	7,46
TO	2.430,61	0,90	4.768,00	0,27	50,98
TOTAL	269.266,24	100,00	1.766.620,00	100,00	15,24

IMPACTOS ECONÔMICOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

O objetivo do módulo 6 do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento foi projetar o impacto de investimentos propostos pela carteira de investimentos sobre a economia brasileira e suas regiões. Para tanto, utilizou-se um modelo de equilíbrio geral computável, multiregional, ao qual ainda agregou-se um modelo georreferenciado de transportes, com o qual foi possível mensurar a redução de custos de transportes alcançada com as intervenções rodoviárias por meio da alteração da velocidade média disponível pós-implantação do investimento.

Trabalhou-se basicamente com três cenários. O primeiro deles refere-se a um cenário tendencial de comportamento da economia brasileira, tanto para seus indicadores macroeconômicos como as projeções de crescimento do PIB de cada Unidade da Federação, cada microrregião do IBGE e, daí, as regiões de referência do Estudo, identificadas no módulo 3.

No segundo cenário, avaliaram-se os impactos incrementais na economia que seriam gerados com a implantação dos investimentos previstos na carteira preliminar do Estudo da Dimensão Territorial. Da mesma forma, fez-se estimativas para os agregados macro-econômicos e para cada uma das regiões do Estudo e Unidades da Federação.

No terceiro cenário, avaliaram-se os impactos incrementais na economia brasileira que seriam gerados com a implantação dos investimentos previstos na carteira final de investimentos elaborada no módulo 5 do Estudo da Dimensão Territorial. Assim, foi possível avaliar a evolução que a carteira final apresentada representou com relação aos investimentos identificados preliminarmente no que se refere à organização territorial pretendida.

Em resumo, os resultados apontam para uma evolução da desconcentração e interiorização do crescimento da economia brasileira com a implantação dos investimentos previstos na carteira final em relação à carteira preliminar. Ainda, apontam que o PAC, parte considerável da carteira preliminar identificada, destaca-se não apenas pelo seu potencial de acelerar o crescimento da economia brasileira, apontando para um incremento anual de crescimento de cerca de 1% do PIB nacional, como também um elemento que auxilia, ainda

que timidamente, à retenção da tendência de reconcentração econômica na sua porção mais sul-sudestina.

Metodologia

Para a consideração no modelo de equilíbrio geral computável, a carteira foi dividida em 12 agrupamentos, a saber:

1. Petróleo e Gás: extração e distribuição
2. Refino: refino de produtos do petróleo e petroquímica
3. Recursos Hídricos: integração de bacias e oferta de água
4. Transporte Urbano: investimentos metroviários
5. Saneamento: tratamento de água e saneamento
6. Habitação: popular e financiamentos
7. Eletricidade: geração, transmissão e distribuição
8. Luz para todos: energia elétrica
9. Biocombustíveis: álcool e outros
10. Rodovias: intervenções localizadas no território
11. Logística: ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos
12. Telecomunicações

As demais dimensões e setores da carteira de investimentos não foram diretamente apropriados, pois são considerados na rubrica gastos do governo, não sendo tratados como investimentos para a rodada do modelo. Ainda, considerou-se nas simulações apenas o nível dos investimentos acima da tendência histórica da economia brasileira por agrupamento.

As simulações consideraram que os investimentos serão realizados num período de 4 anos (2008-11), e que estarão concluídos a partir de 2012. Assim, a análise se dá em dois períodos distintos: curto prazo, correspondente ao período de implantação dos empreendimentos (2008-11), e longo prazo, correspondente ao período em que os empreendimentos já estão operando e, portanto, têm impacto geral na competitividade dos territórios (2012-15).

Principais Resultados

O **Cenário Tendencial** apontou para os seguintes resultados médios de variação anual para os agregados econômicos apresentados a seguir:

Tabela 3 - Variação anual dos Agregados Econômicos

Agregados Econômicos	2008-11	2012-2015	2016-2019
PIB	4,90	4,87	4,50
Investimento	10,29	6,18	3,88
Consumo Privado	4,22	5,31	4,68
Consumo do Governo	4,23	5,30	4,68
Exportações	7,28	7,44	7,25

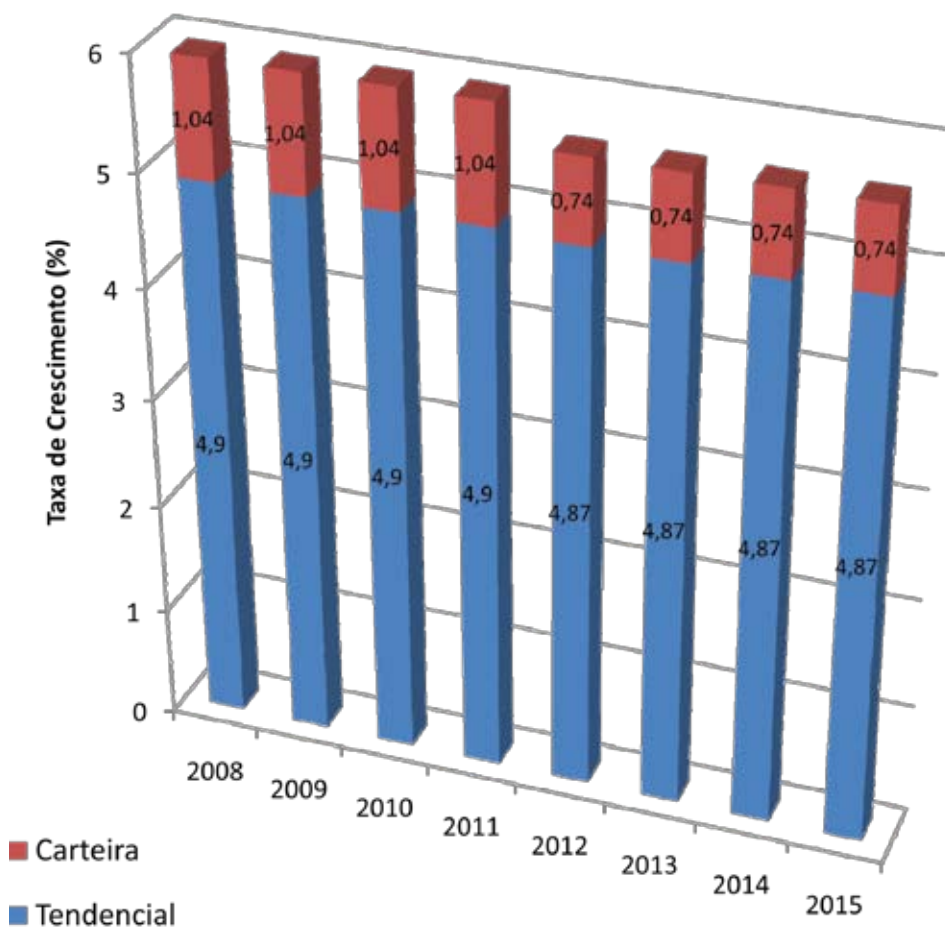
No nível estadual, as projeções para o crescimento do PIB no cenário tendencial se deram na seguinte ordem:

Tabela 4 - Projeções de crescimento tendencial do PIB

UF	2008-11	2012-15
RO	4,76	4,74
AC	4,35	5,53
AM	4,92	4,42
RR	4,42	4,55
PA	4,85	4,72
AP	3,82	4,63
TO	3,45	3,40
MA	4,29	4,87
PI	3,72	4,47
CE	4,76	5,16
RN	4,42	4,83
PB	4,26	4,53
PE	4,67	5,04
AL	4,28	4,62
SE	4,39	4,53
BA	5,03	5,04
MG	5,37	5,11
ES	5,55	5,42
RJ	5,33	5,53
SP	4,92	4,74
PR	4,99	4,83
SC	4,99	4,78
RS	5,09	4,95
MS	3,94	4,05
MT	4,16	4,33
GO	4,57	4,63
DF	3,62	4,26
Brasil	4,90	4,87

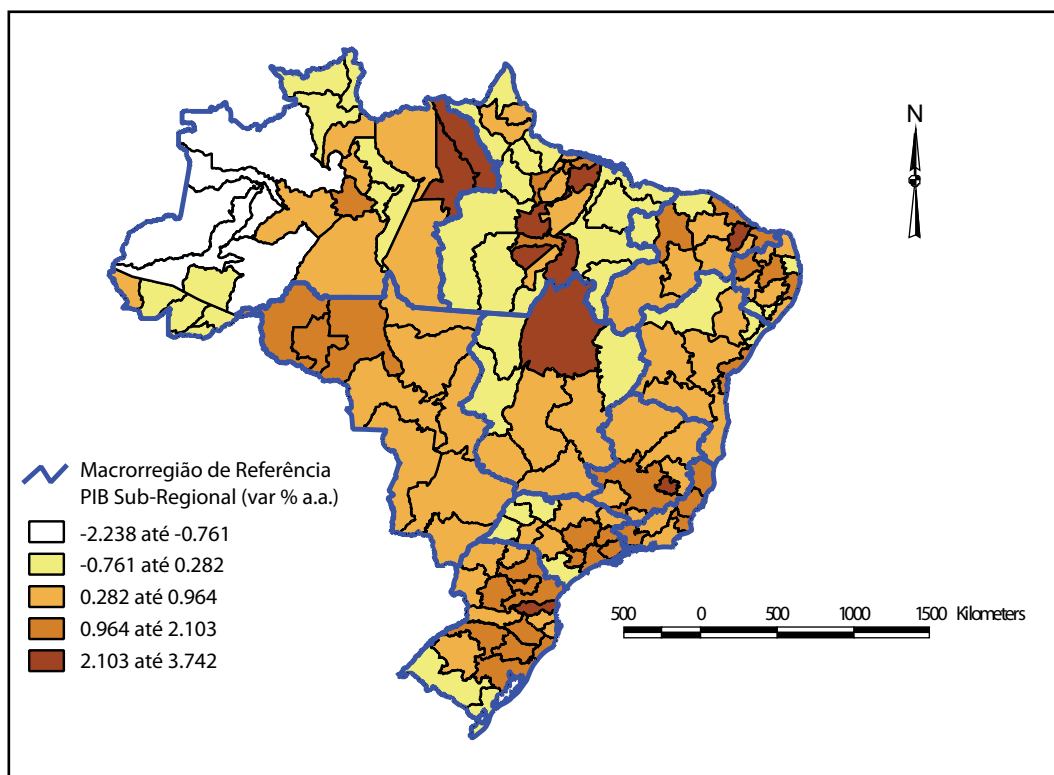
Com a implantação da carteira preliminar de investimentos, conforme sua consideração pelo modelo, marcada, em grande medida, pelos investimentos do PAC, os impactos na taxa de crescimento do PIB se projetam conforme mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Impactos totais da carteira preliminar de investimentos



Os impactos sub-regionais da carteira preliminar de investimentos no período de construção dos empreendimentos (2008-2011) estão expressos na figura 9. Ressalta-se que os dados apresentados referem-se ao impacto adicional da carteira de investimentos em relação à projeção do crescimento tendencial do PIB.

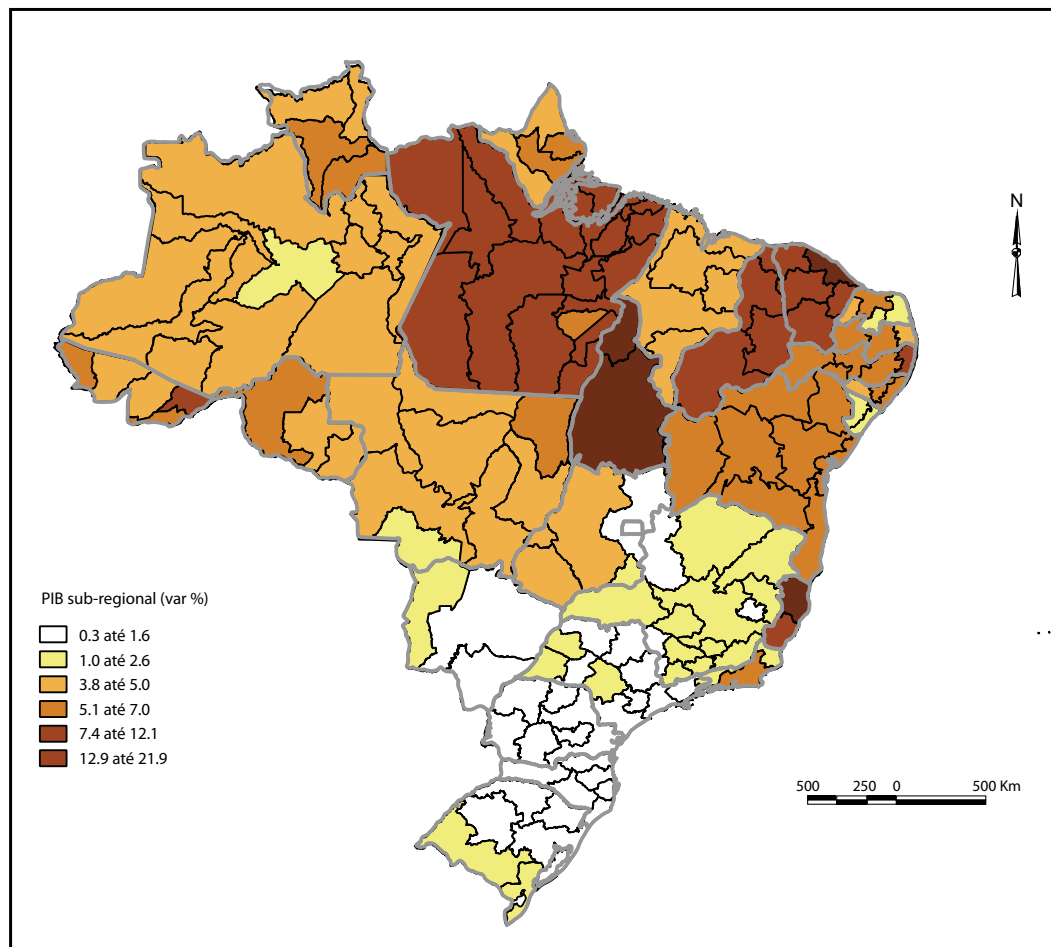
Figura 9 – Impactos da carteira preliminar no período de construção dos empreendimentos (variação % do PIB ao ano)



Uma conclusão importante que se infere da figura acima é que as sub-regiões mais favorecidas possuem alternativamente uma das características: são produtoras de insumos intermediários ou bens de capital e material de transporte de uso difundido na estrutura produtiva, como Joinville/SC (bens de capital), Ipatinga/MG (insumos), Volta Redonda/RJ (insumos), Sorocaba/SP (material de transporte) e Salvador/BA (insumos); ou são polos de áreas de expansão da fronteira mineral ou agropecuária, cujas economias locais foram fortemente beneficiados pela carteira de investimentos, particularmente a indústria de construção civil e seus encadeamentos intersetoriais intra-regional.

Já para o longo prazo, período em que os investimentos já estarão em operação (2012-2015), os impactos incrementais são apresentados, por sub-região, na figura 10.

Figura 10 – Impactos da carteira preliminar no período de operação dos empreendimentos (variação % do PIB)

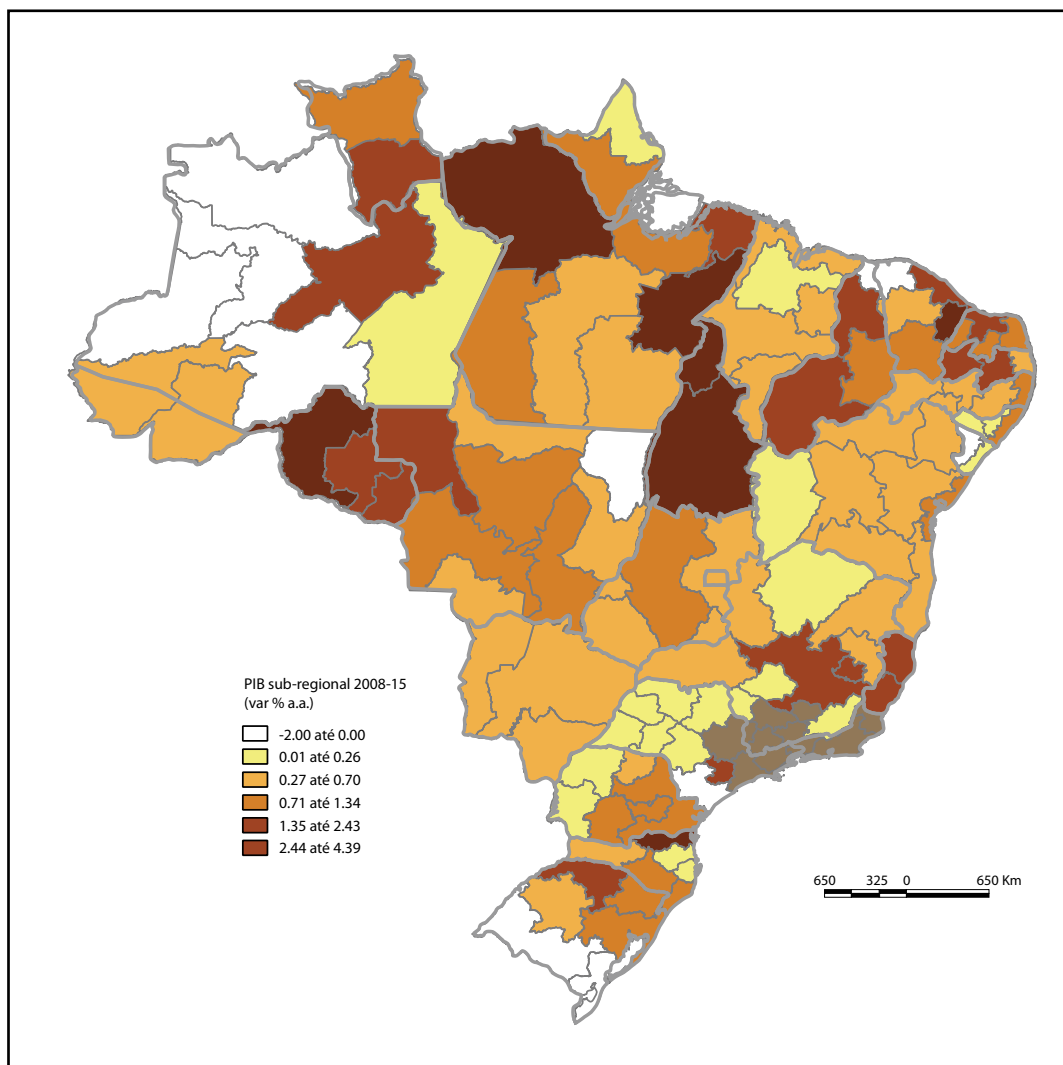


Os resultados de longo prazo mostram que a carteira possui um perfil nitidamente desconcentrador, o que implica que a elevação de produtividade é maior nesses estados mais beneficiados, gerando efeitos favoráveis para essas economias. Fica evidente que as economias estaduais do Sul e Sudeste são menos favorecidas, e as economias estaduais do Norte e Nordeste as mais favorecidas, ficando as do Centro-Oeste numa posição de ganhos intermediários.

Já com a implantação da Carteira Final de investimentos, as economias mais beneficiadas são do Norte e Nordeste, já no curto prazo, o que é consistente com a intencionalidade da carteira de contemplar as regiões

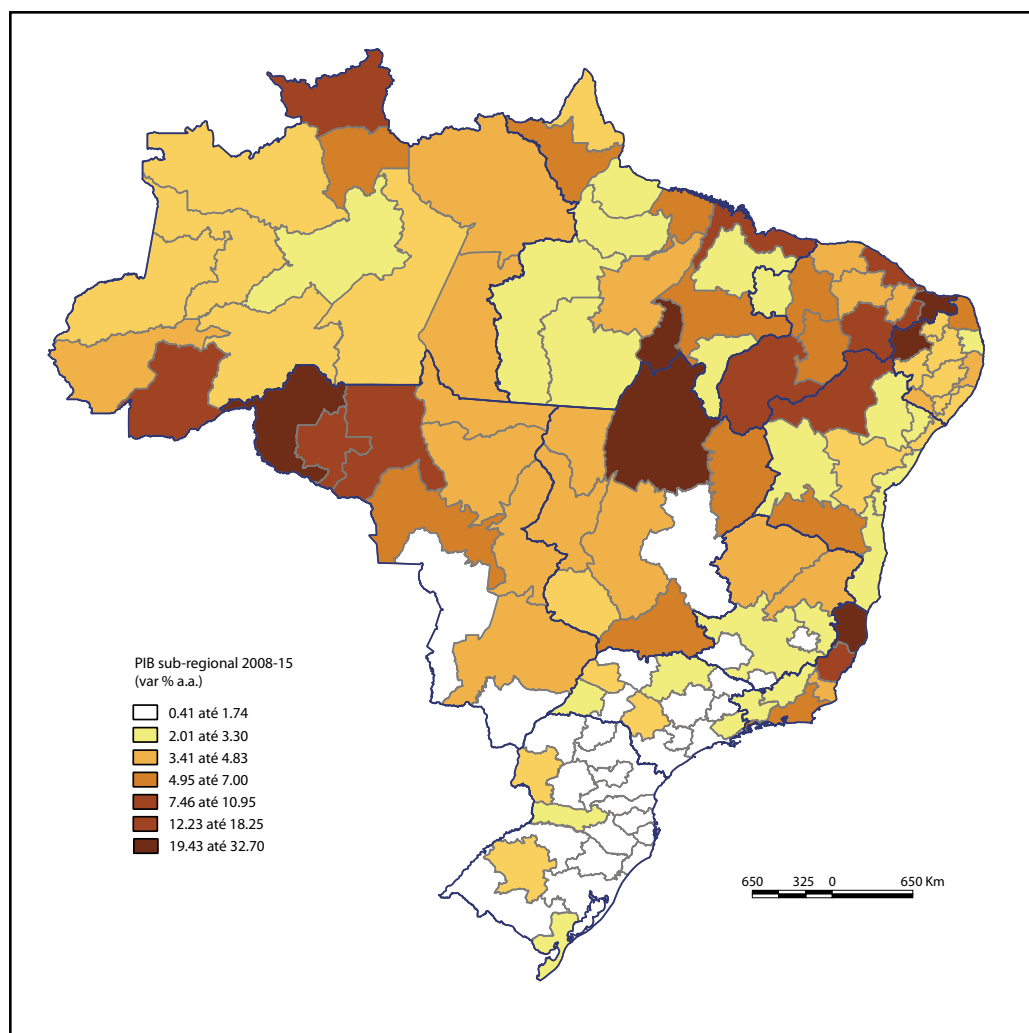
menos desenvolvidas do país. Todavia, muitos estados, especialmente do Nordeste, foram relativamente menos beneficiados pelos impactos do que foram contemplados pela carteira, indicando que essas economias possuem fortes vazamentos inter-regionais dos seus investimentos. A figura 11 demonstra os impactos incrementais da carteira de investimentos, no momento de construção dos empreendimentos (2008/2015).

Figura 11 – Impactos da carteira final no período de construção dos empreendimentos (variação % do PIB ao ano)



Diferentemente da carteira preliminar, para a carteira final foram considerados dois períodos de construção dos empreendimentos, 2008-11 e 2012-15. Assim, há impactos de curto prazo nos dois períodos, quando os empreendimentos estarão sendo construídos. Os impactos de longo prazo, da mesma forma, se dão no período 2012-15, referentes ao momento em que os investimentos construídos no período anterior estarão operando, e para o período 2016-19, quando será a vez dos investimentos implementados entre 2012-15 entrarem em operação. Os impactos incrementais de longo prazo da carteira final são apresentados, para as sub-regiões, na figura 12.

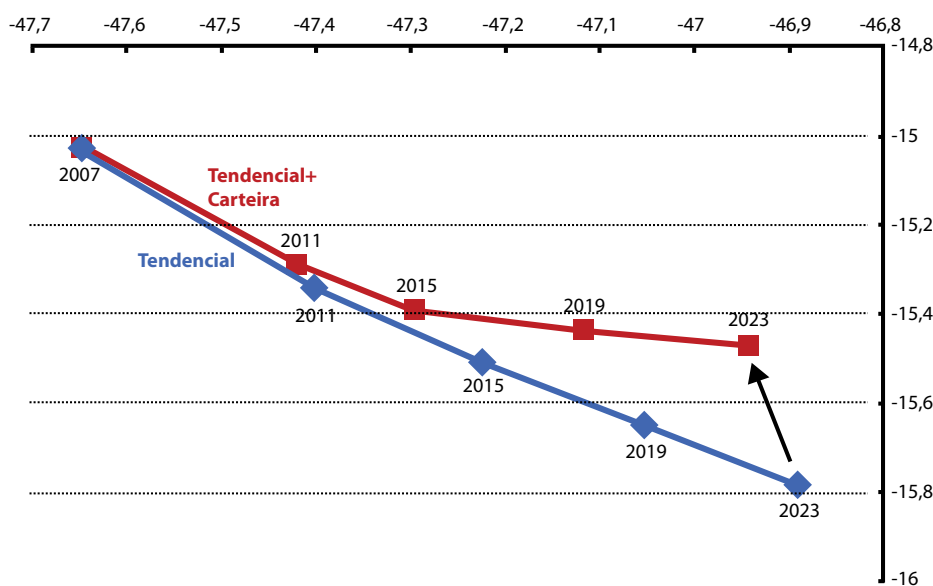
Figura 12 – Impactos da carteira final no período de operação dos empreendimentos (variação % do PIB)



Os resultados de longo prazo mostram que a carteira possui um perfil nitidamente desconcentrador, o que implica que o aumento de produtividade e expansão da produção é maior nos estados mais contemplados pela carteira, gerando efeitos favoráveis para essas economias. Fica evidente que as economias estaduais do Sul e Sudeste são menos favorecidas, e as economias estaduais do Norte e Nordeste as mais favorecidas, ficando as do Centro-Oeste numa posição de ganhos intermediários.

Por fim, apresenta-se uma projeção do deslocamento do centro geoeconômico brasileiro (posição média do PIB *per capita* nas coordenadas geográficas). A análise de sua evolução indica uma tendência de concentração econômica rumo a sudeste, numa indicação de aumento do peso da economia dessa região na economia nacional. Com a implantação da carteira de investimentos, consegue-se observar uma reversão, ainda que modesta, dessa tendência, tanto no curto quanto no longo prazo. Considerando que os investimentos do agrupamento petróleo e gás constituem parte substancial da carteira, e que sua localização, determinada pela disponibilidade dos recursos naturais, se concentra na Região Sudeste, pode-se concluir que a carteira de investimentos, no geral, contribui para o estabelecimento de uma trajetória de descontração e interiorização do desenvolvimento (gráfico 3).

Gráfico 3 – Projeção de deslocamento do centro geoeconômico brasileiro



AValiação DE SUSTENTABILIDADE DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

Com o principal objetivo de aprimorar a carteira final de investimentos com relação à sua versão preliminar e analisar os impactos ambientais, sociais, econômicos e institucionais da carteira final de investimentos, o Estudo consolidou uma metodologia de avaliação de sustentabilidade, numa simplificação do processo de Avaliação Ambiental Estratégica – AAE.

Foram realizadas duas avaliações de sustentabilidade no decorrer do estudo, uma referente à carteira preliminar de investimentos e uma segunda referente à versão final da Carteira. A proposta era indicar melhorias à carteira preliminar e, após a construção da carteira final, mensurar o avanço desta em relação a anterior.

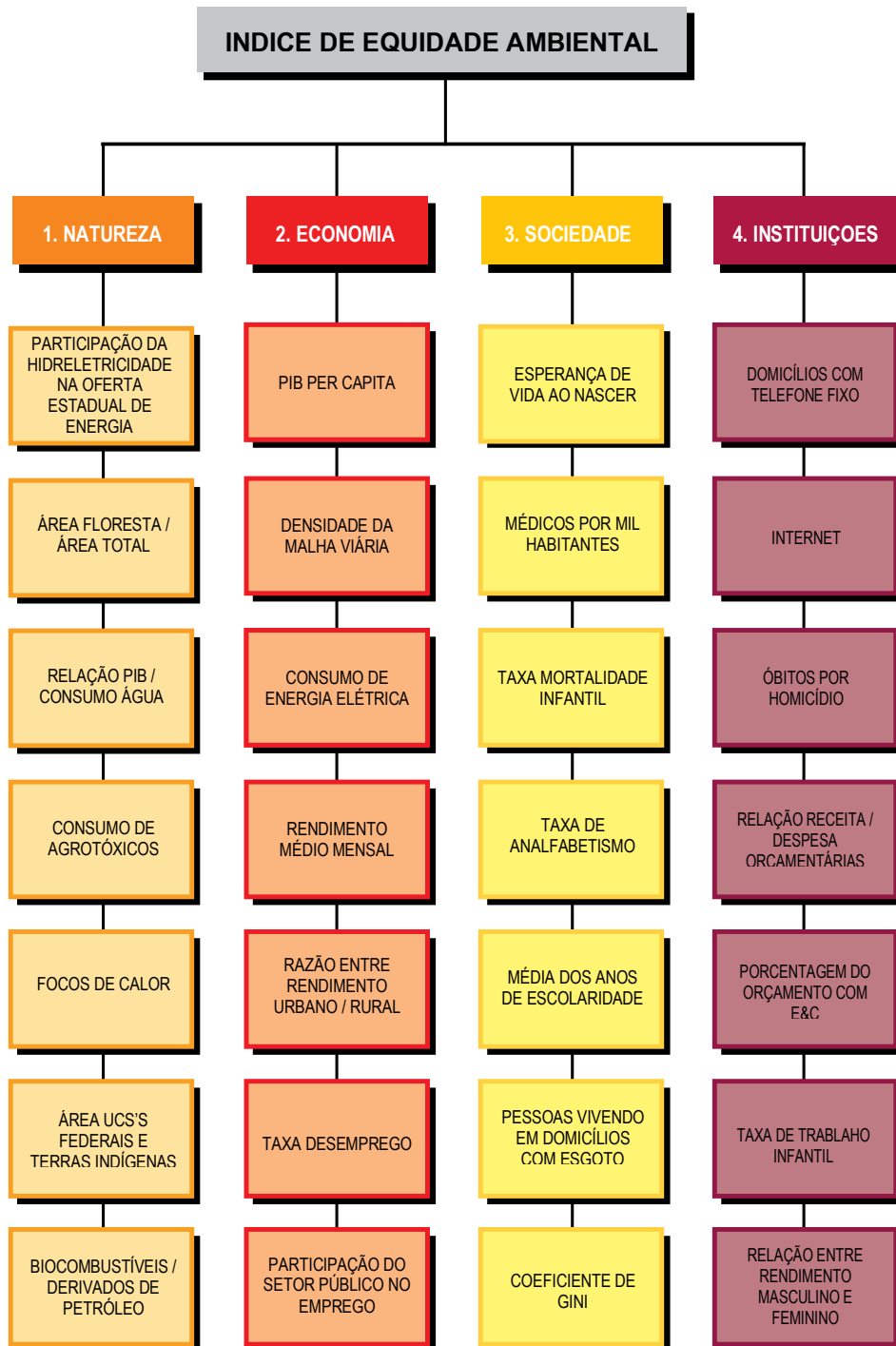
Os principais resultados apontam para a melhoria das condições de sustentabilidade, nos anos 2011 e 2015, provenientes da aplicação dos investimentos da carteira final com relação àquela situação proveniente da implantação apenas dos investimentos previstos na carteira preliminar.

Tendo em consideração os recortes das onze macrorregiões definidos pelo módulo de regionalização, a comparação entre a Carteira Preliminar e a Carteira Final, indica, no geral, que a segunda direciona o País para uma posição de maior sustentabilidade. Especificamente, nessa comparação, as macrorregiões de Manaus, Belém-São Luís, Fortaleza e Rio de Janeiro apresentam avanços nas condições de sustentabilidade, para o período 2011, enquanto que, para o ano de 2015, além dessas já listadas, as macrorregiões de Salvador, Brasil Ocidental, Sul e Recife também apresentam melhorias na passagem da carteira preliminar para a final.

Metodologia

A avaliação de sustentabilidade partiu de uma análise da situação atual dos estados e, por agregação, das macrorregiões de referência. Para tanto, foram considerados 28 indicadores, em quatro dimensões específicas, conforme mostra figura 13.

Figura 13 – Indicadores por dimensão



A agregação de todos os indicadores, em igual peso relativo, compôs o Índice de Equidade Ambiental – IDEEA. Este é o principal parâmetro para avaliação dos impactos dos agrupamentos da carteira preliminar de investimentos. Dadas as características da metodologia adotada e os procedimentos adotados para a construção da carteira de investimentos, apenas os seguintes agrupamentos foram considerados na avaliação de sustentabilidade da carteira preliminar:

1. Rodovias
2. Infra-estrutura Hídrica
3. Energia Elétrica
4. Petróleo e gás
5. Biocombustíveis
6. Luz para Todos
7. Telecomunicações
8. Saneamento
9. Habitação
10. Logística
11. Transporte Urbano e
12. Ciência e Tecnologia

Para cada agrupamento, foram considerados coeficientes de impactos dos investimentos previstos até 2011 que incidiam sobre a projeção dos indicadores para os horizontes considerados, 2011 e 2015. A evolução tendencial dos indicadores também foi considerada na análise, e foi feita usando-se a ferramenta específica IPAT-Studio, uma linguagem para o desenvolvimento de cenários para Avaliação de Sustentabilidade que permite a formulação de hipóteses sobre a evolução de um conjunto de indicadores, territorialmente espacializados em um determinado período de tempo.

Para a carteira de investimentos final, a metodologia de avaliação de sustentabilidade aplicada foi diferente da utilizada na carteira preliminar de investimentos. Isso se justifica porque a carteira final apresenta menor nível de detalhamento dos investimentos previstos. Assim, para a análise da carteira final, que considerou investimentos até 2015, um número menor de indicadores. Diferentemente da carteira preliminar, os impactos passaram a ser considerados no nível das macrorregiões, e não mais para o nível estadual. Desta forma, a opção por avaliar menos indicadores constituiu um facilitador para essa segunda aplicação da Avaliação de Sustentabilidade, em que a mensuração dos impactos foi feita mediante “julgamento de especialistas”.

Assim, foram considerados 16 indicadores, divididos em dois blocos: Matriz de Impacto e Matriz de Resposta:

Tabela 5 - Matriz de Impacto

DIMENSÃO	INDICADORES
AMBIENTAL	Consumo de agrotóxicos
	Focos de calor
ECONÔMICA	PIB <i>per capita</i>
	Densidade da malha viária
SOCIAL	Distribuição de renda
	Analfabetismo
INSTITUCIONAL	Trabalho infantil
	Violência social

Tabela 6 - Matriz de Resposta

DIMENSÃO	INDICADORES
AMBIENTAL	Áreas protegidas
	Participação dos biocombustíveis
ECONÔMICA	Taxa de desemprego
	Consumo de energia elétrica
SOCIAL	Escolaridade
	Saneamento
INSTITUCIONAL	Gastos com educação
	Acesso à Internet

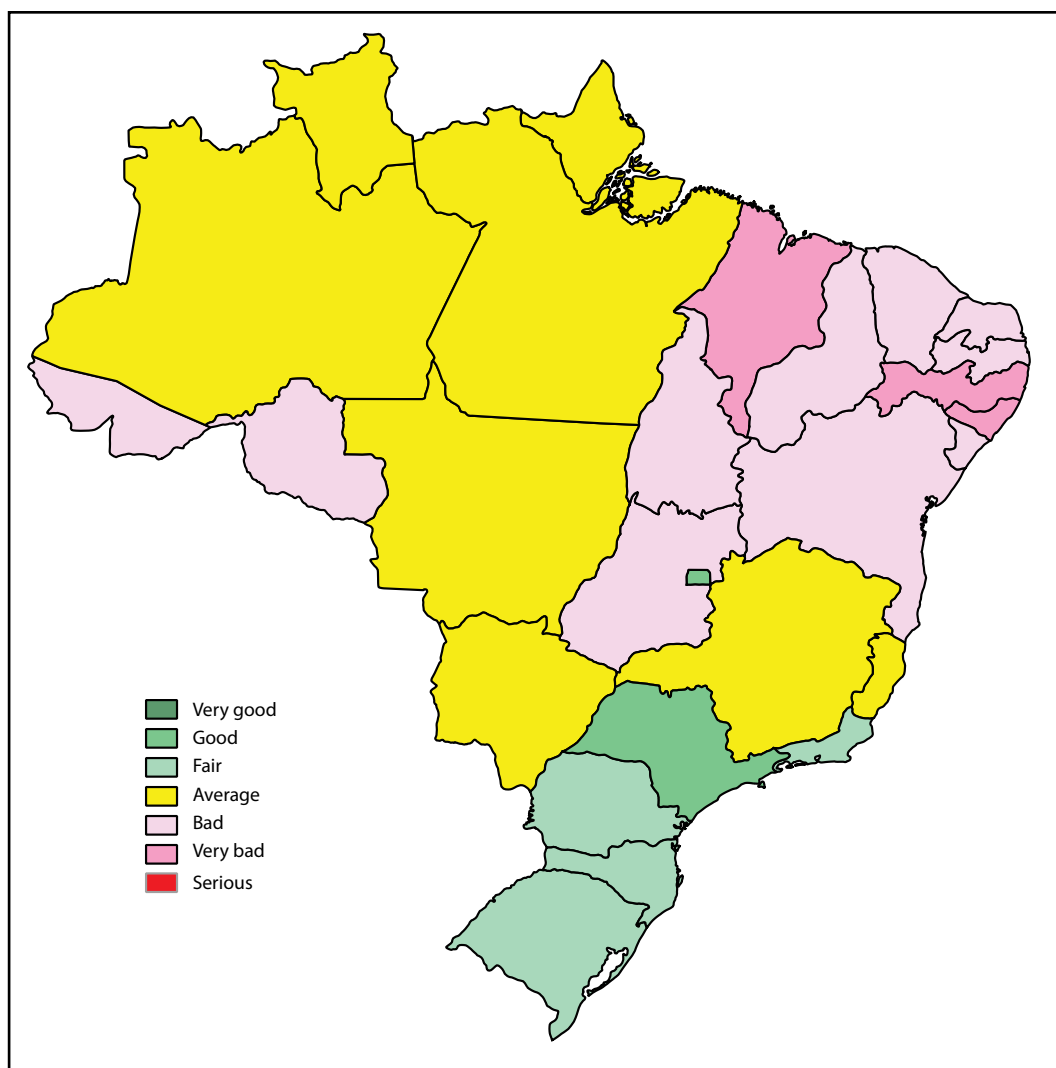
Para a carteira de investimentos final, os seguintes agrupamentos foram avaliados:

1. Rodovias
2. Infra-estrutura Hídrica
3. Energia Elétrica
4. Petróleo e gás
5. Biocombustíveis
6. Telecomunicações
7. Saneamento
8. Habitação
9. Logística
10. Saúde
11. Educação
12. Meio-ambiente

Resultados

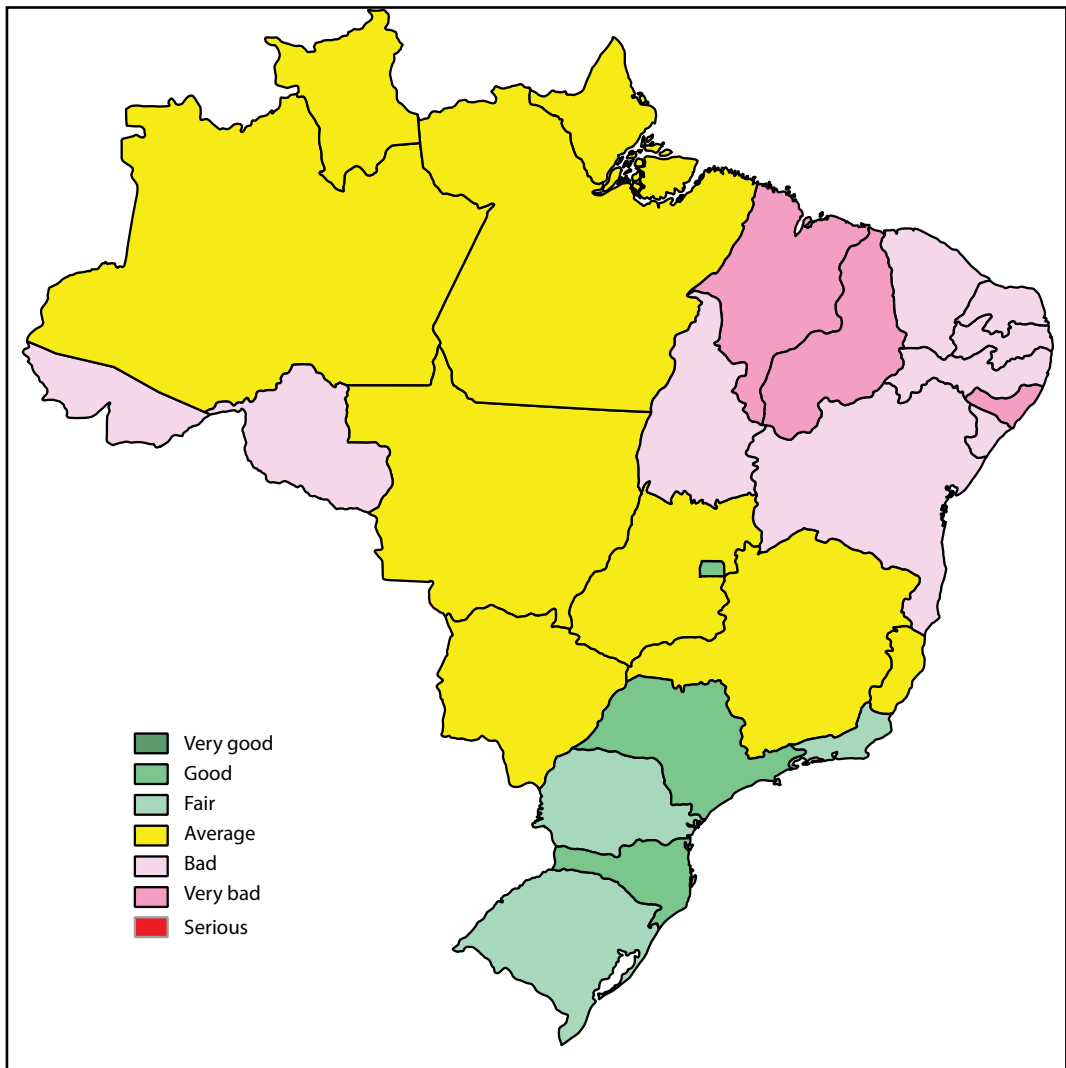
A situação atual de sustentabilidade dos Estados, relativa ao ano de 2004 e denominada “linha de base”, foi mensurada de acordo com a figura 14.

Figura 14 – Índice de Equidade Ambiental – 2004 (linha de base)



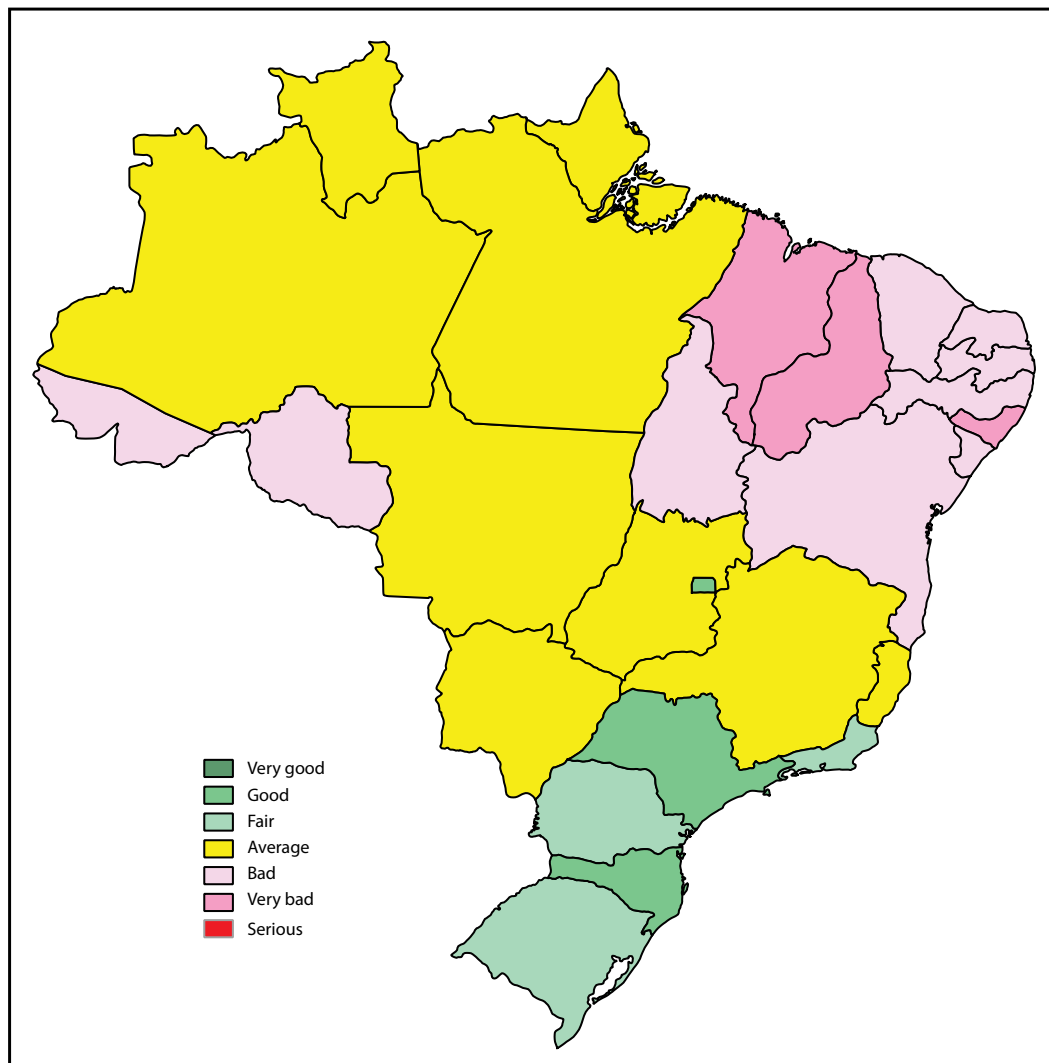
Com a implantação dos investimentos previstos na Carteira Preliminar, a condição de sustentabilidade dos estados em 2011 indica a situação expressa na figura 15, na qual se pode perceber alterações na posição relativa de Piauí, Pernambuco e Santa Catarina em relação ao período anterior.

Figura 15 – Índice de Equidade Ambiental da carteira preliminar – 2011



Com a implantação dos investimentos previstos na Carteira Preliminar, a condição de sustentabilidade dos estados em 2015 indica a situação expressa na figura 16.

Figura 16 – Índice de Eqüidade Ambiental da carteira preliminar – 2015



Percebe-se que para o período 2011-2015, não houve qualquer alteração no IDEA dos estados. Nesse ponto, são necessários dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, a escala reflete a posição relativa de determinado estado frente aos demais, na qual a posição do melhor estado é a referência para o estabelecimento da gradação de níveis. Ou seja, pode ter havido uma melhora absoluta no índice, generalizada para todos os estados, e isso não implicou a alteração na escala relativa das posições estaduais. O segundo ponto reforça que o IDEA é um índice agregado composto por 28 indicadores distribuídos em 4 dimensões. Nesse nível mais desagregado, ocorreram alterações em determinadas dimensões, que foram compensadas por alterações em outras

dimensões, sendo que, na média, a posição relativa não se altera. Para a carteira final de investimentos, as matrizes de impacto indicam as seguintes situações para o ano de 2011 e 2015, respectivamente:

Tabela 7 - Matriz de Impacto – 2011

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luís	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Ocidental
Ambiental	Consumo Agrotóxico	3	3	3	3	4	5	9	4	2	2	6
	Focos de Calor	3	8	9	4	4	3	4	3	3	2	9
Econômica	PIB per capita	5	8	9	8	2	3	4	2	3	4	4
	Densidade Malha Viária	9	9	7	2	8	3	4	7	4	8	9
Sociedade	Distribuição renda	6	2	9	9	2	6	2	4	3	8	4
	Analfabetismo	5	4	9	9	7	3	4	2	3	2	4
Institucional	Trabalho Infantil	4	2	9	6	4	3	4	4	2	4	6
	Violência Social	3	3	3	6	3	9	4	3	3	2	4
Síntese	Média	4	2	7	6	2	2	2	4	3	2	2

Tabela 8 - Matriz de Impacto – 2015

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luís	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Ocidental
Ambiental	Consumo Agrotóxico	3	3	3	3	4	4	9	4	2	2	6
	Focos de Calor	3	8	9	4	4	3	4	3	3	2	9
Econômica	PIB per capita	4	6	9	8	2	3	4	2	3	4	4
	Densidade Malha Viária	9	9	7	2	8	3	4	7	4	8	9
Sociedade	Distribuição renda	2	4	9	9	6	6	4	4	3	8	4
	Analfabetismo	4	3	9	9	7	3	4	2	3	2	4
Institucional	Trabalho Infantil	4	4	9	6	4	3	4	4	2	4	2
	Violência Social	3	3	3	6	3	9	4	3	3	2	4
Síntese	Média	4	2	7	6	2	2	2	4	3	2	2

Escala de Cores

9	8	7	6	5	4	3	2	1
---	---	---	---	---	---	---	---	---

Da mesma forma, as matrizes de resposta indicam as seguintes situações para o ano de 2011 e 2015, respectivamente:

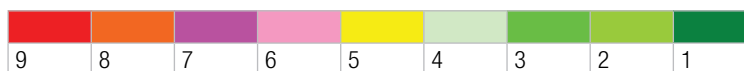
Tabela 9 - Matriz de Resposta – 2011

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luis	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Ocidental
Ambiental	Área Protegida	9	7	6	8	8	8	8	8	8	6	7
	Participação de Biocombustíveis	8	8	6	7	8	7	1	7	4	4	7
Economia	Taxa de Desemprego	8	5	7	7	8	6	8	7	3	5	3
	Consumo Energia Elétrica	8	8	8	6	8	1	1	5	4	5	
Sociedade	Escolaridade	4	5	8	8	8	1	1	5	3	4	
	Saneamento	5	7	6	6	5	1	1	3	3	6	
Instituições	Gastos Educação	3	4	1	8	8	8	1	5	7	6	
	Acesso Internet	8	8	8	8	8	3	1	3	5	6	
Síntese	Média	7	7	7	8	8	4	3	4	5	7	

Tabela 10 - Matriz de Resposta – 2015

Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luis	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Central	Brasil Ocidental
Ambiental	Área Protegida	1	7	6	8	8	8	8	8	8	6	7
	Participação de Biocombustíveis	8	8	6	7	8	5	1	4	4	7	
Economia	Taxa de Desemprego	8	5	7	7	8	6	8	7	3	5	3
	Consumo Energia Elétrica	8	8	8	6	8	1	1	5	4	5	
Sociedade	Escolaridade	3	4	8	8	8	1	1	5	3	4	
	Saneamento	3	4	5	5	3	1	1	1	4	5	
Instituições	Gastos Educação	1	3	1	8	6	8	1	5	7	7	
	Acesso Internet	8	8	8	8	8	3	1	3	5	6	
Síntese	Média	5	7	7	6	6	4	3	4	5	5	

Escala de Cores



Assim, a análise das matrizes deve ser tomada em conjunto, levando em conta tanto a evolução dos impactos nos diferentes horizontes temporais, quanto a evolução dos impactos representados pela implantação da carteira preliminar frente àqueles decorrentes da implantação da carteira final. Como se adiantou acima, a conclusão do trabalho foi que a Carteira Final é mais sustentável do que a Preliminar, em se considerando as ações previstas para os períodos de 2008 a 2011 e de 2012 a 2015.



Ministério
do Planejamento

