

Processo IC UNDP-BRA-00174

Projeto BRA/20/008 - Projeto de apoio à recuperação da atividade econômica, pós-covid-19, com ênfase no desenvolvimento regional e da infraestrutura

Painel de Indicadores do Desenvolvimento Regional

- **Produto 1** – Elaborar documento técnico contendo Metodologia de trabalho para revisão do Painel de Indicadores, apresentando o cronograma e as atividades a equipe MIDR.

Pedro Amaral

SUMÁRIO

Introdução	3
Objetivo	6
Metodologia.....	6
Produtos Esperados.....	9
Cronograma	11

Introdução

Este primeiro produto contempla a primeira entrega do Processo IC UNDP-BRA-00174, integrante do Projeto BRA/20/008 - Projeto de apoio à recuperação da atividade econômica, pós-covid-19, com ênfase no desenvolvimento regional e da infraestrutura, conforme contrato assinado em 11/06/2023 entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD e Pedro Vasconcelos Maia do Amaral.

Como previsto no Termo de Referência, objeto desta contratação, trata-se do Produto 1: documento técnico contendo metodologia de trabalho para revisão do Painel de Indicadores, apresentando o cronograma e as atividades com a equipe MIDR.

Este projeto pretende contribuir para o fortalecimento da PNDR II pela melhoria na capacidade de monitoramento e avaliação da PNDR I e da atuação setorial do desenvolvimento regional, por meio do desenvolvimento de um conjunto de indicadores para o monitoramento das tendências relacionadas aos objetivos da Política, conforme o Decreto no 9.810 de 30 maio de 2019¹, bem como prover um painel de indicadores, em nível municipal, com periodicidade definida para a atualização, a fim de que essa tendência possa ser acompanhada pelo Núcleo de Inteligência Regional e absorvida pelos instrumentos da PNDR.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional II tem como objetivo geral “reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do

¹ Decreto que institui a PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, com: I - Promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos; II - Consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região; III- Estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e IV- Fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

Brasil”. Partindo do objetivo geral, a política se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- I – Promover a convergência do nível de desenvolvimento e qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento;
- II – Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em territórios que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração;
- III – Promover agregação de valor e diversificação econômica em territórios com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais;
- IV – Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo polos em diferentes escalas geográficas.

A observação das disparidades econômicas e sociais do País, amplamente discutidas na literatura, é o que fundamenta a necessidade da política como mecanismo de alteração da realidade das regiões menos desenvolvidas e integradas.

O financiamento do desenvolvimento regional tem diversos instrumentos dos Entes Federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). E ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional. O Finam e o Finor atendem apenas os projetos que já foram aprovados². Além dos instrumentos de financiamento operam, ainda,

² Os fundos fiscais de investimentos foram criados pela Lei no 1.376, de 12 de dezembro de 1974: Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam). Entretanto, é importante ressaltar que o Finam e o Finor foram extintos em 2001, com a interrupção da admissão de novos projetos.

incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene em diversas modalidades, a fim de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos. Desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm status de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Estes têm por objetivo o desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas do Brasil, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões.

O Brasil possui destacada heterogeneidade regional, fator marcante e persistente ao longo de décadas, com significativo reforço de concentração e acentuação de disparidades durante boa parte do processo de industrialização. Diniz (2013)³ chama a atenção ao fato que a herança histórica e as características da ocupação do território resultaram no forte desbalanceamento do ordenamento territorial do País. Os anos 2000 trouxeram um ligeira melhora no cenário de redução das desigualdades, impulsionada por diferentes instrumentos de política pública, não necessariamente com o enfoque territorial. Destaque para políticas sociais horizontais, que acabaram impulsionando a demanda por bens de consumo e geraram efeito positivo dinamizador em regiões de histórico baixo dinamismo, além de políticas de desenvolvimento impulsionadas por projetos que fizeram uso de instrumentos de incentivos fiscais, com a finalidade de combater a histórica concentração centro-sul. Em termos regionais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) tem desempenhado papel cada vez mais importante no financiamento do setor produtivo.

Também vale destacar que parte do processo de melhoria na desconcentração territorial tem relação com a expansão da fronteira agrícola e mineral, em direção ao Centro-Oeste e ao Norte do País, o que induziu o crescimento populacional em regiões pouco povoadas, com dinamização da industrialização e, em alguma medida, indução do crescimento do setor industrial.

³ DINIZ, C. C. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2013. (Texto para Discussão, n. 471).

Apesar desta melhoria no cenário nos anos 2000, impulsionada pelo fortalecimento e recuperação dos instrumentos de intervenção pública e da aplicação dos recursos governamentais, com este viés territorial, o País ainda apresenta significativa heterogeneidade. Esta constatação reforça a necessidade da manutenção das políticas bem como a melhoria na sua efetividade, buscando o melhor resultado possível de sua atuação.

A proposta é que a otimização no uso destes instrumentos potencialize os impactos gerados com a política. Para tanto, mapear o desenho da política, em seu planejamento e implementação, é fundamental para a identificação da relação causal entre o instrumento da política (no caso os fundos) e o impacto que se espera gerar.

Nesta perspectiva, espera-se que os produtos gerados com esta contratação possam propiciar a construção de um banco de dados dinâmico e espacial para subsídio à elaboração da PNDR, bem como um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação.

Objetivo

Este projeto tem por objetivo apoiar a iniciativa Painel de Indicadores do Desenvolvimento Regional, realizando a revisão e atualização de indicadores de tendência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, buscando compatibilizá-lo com o Decreto nº 9.810 de 30 de maio de 2019, e com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como fornecer instrumentos e ferramentas para sua atualização periódica.

Metodologia

Um primeiro esforço envolve a sistematização do estado da arte sobre o tema, tanto em termos teóricos, com a perspectiva do desenvolvimento regional com suas teorias

clássicas e desenvolvimentos mais modernos, quanto em termos práticos/aplicados, com discussões sobre políticas públicas e seu alcance, com avaliação de impacto das políticas.

A proposta é que este esforço de retorno à literatura subsidie a identificação das possibilidades de uso de dados e indicadores que possam constituir o Painel de Indicadores do Desenvolvimento Regional, tendo, ainda, em perspectiva os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como pano de fundo para a construção deste painel.

O trabalho, também, demanda um esforço de identificação e levantamento das bases de dados existentes e já em controle junto ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR. A partir deste levantamento, a estrutura de organização dos indicadores deve ser construída com base nos eixos prioritários definidos pelo PNDR:

- I – Educação e capacitação profissional;
- II - Ciência, tecnologia e inovação;
- III – Desenvolvimento produtivo;
- IV – Infraestrutura;
- V – Desenvolvimento social e acesso a serviços;
- VI - Sustentabilidade.

Para cada um destes eixos a proposta é identificar um conjunto de potenciais indicadores que permitam a avaliação da efetividade da PNDR, dentro das orientações definidas nos instrumentos de planejamento e dentro do desenho da implementação de cada ação dentro da política.

Além desta identificação e estruturação, com os recortes territoriais desejáveis, o projeto também deverá trazer uma proposição sobre a estrutura de armazenamento dos dados, bem como as potencialidades do seu uso.

Entendendo o potencial da sensibilidade do micro dado, pelas questões relacionadas ao sigilo da informação é interessante discutir os ganhos e as perdas com os diferentes níveis de agregação territorial do dado. Entende-se que o nível municipal poderia ser o preferível à estruturação inicial, pois ele permite a agregação mais conveniente ao interesse posterior de análise. A partir dele é possível a compatibilização com as antigas formas de

agregação territorial, microrregiões ou mesorregiões, e com as proposições mais recentes de regiões imediatas e intermediárias. Entretanto, esses aspectos precisam ser analisados e discutidos para a construção do painel de indicadores.

Todo o processo de construção do painel será feito em constante contato e parceria com as equipes técnicas da Secretaria Nacional de Política de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR-MIDR), da Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros (SNFI-MIDR), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Outras instituições poderão ser incorporadas ao desenvolvimento do projeto durante sua execução. Serão feitas consultas periódicas a representantes destes órgãos para avaliação da aderência da proposta às expectativas de uso dos instrumentos e necessidades específicas regionais. Isso envolverá uma ampla agenda de reuniões com representantes destas diferentes instituições, em diferentes etapas do trabalho. Essas instituições serão ainda consultadas para levantamento de estudos prévios e propostas institucionais.

Especificamente em relação ao IPEA, a publicação Painel de Indicadores de Desenvolvimento Regional para o Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) (Cravo, Silva e Resende, 2015), será utilizada como ponto de partida para o desenvolvimento desse projeto, visando sua revisão e atualização à luz das necessidades das instituições envolvidas, dos ODS e da fronteira da literatura pertinente.

Conforme estabelecido no termo de referência, as atividades desenvolvidas ao longo dos 230 dias de implementação dos trabalhos envolverão:

- a) Organização e apresentação do Estado da Arte sobre o tema com base no levantamento e análise crítica da documentação técnica e da bibliografia científica disponível sobre aspectos conceituais, técnicos, normativos e institucionais – etapa que contempla uma ampla revisão de literatura sobre os temas relacionados: Desenvolvimento Regional e Avaliação de Política Pública.

- b) Participação em reuniões com gestores e equipe técnica da SDR para levantamento de informações;
- c) Participação em reuniões com a SDR e equipe técnica da SDR para apresentação dos resultados e compartilhamento do conhecimento gerado em cada produto desenvolvido.
- d) Elaboração e apresentação documentos técnicos que servirão de modelo à implementação do Painel;
- e) Promoção da integração de atores estratégicos – principalmente do Governo Federal – com atuação direta e indireta nos temas de interesse do Projeto, sobretudo participação das discussões no Núcleo de Inteligência Regional;
- f) Organização de oficinas, entrevistas e reuniões com os principais atores técnicos e institucionais do Projeto para discussão de questões que possam impactar a sua formulação e posterior implementação.
- g) Organização de um acervo técnico específico para o desenvolvimento do Projeto, acessível aos dirigentes e equipe técnica.
- h) Compartilhamento do conhecimento gerado em cada produto desenvolvido com a equipe do Projeto.

Produtos Esperados

O trabalho será desenvolvido conforme estabelecido no contrato e sua evolução será comprovada mediante entregas previamente pactuadas, que são:

- 1ª - Documento técnico contendo Metodologia de trabalho para revisão do Painel de Indicadores, apresentando o cronograma e as atividades com a equipe MIDR (30 dias).
- 2ª - Documento técnico contendo diagnóstico da base de dados, partindo do Painel de indicadores, visando sua simplificação ou melhor aproveitamento dos dados e recomendações de revisão (90 dias).

- Diagnóstico por meio de análise dos dados fornecidos pela SDR, com proposta de revisão e atualização.

3ª - Documento técnico contendo a Revisão e atualização do Painel de Indicadores da tendência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, compatibilizá-lo com o Decreto no 9.810 de 30 de maio de 2019 (150 dias).

- Revisão do painel de dados, inclusive o banco de dados contendo os requisitos, com metadados e memória de cálculo dos indicadores;
- Relatório síntese formato texto para discussão em consulta pública;
- Modelos de relatórios automáticos para disponibilização via internet, contendo cruzamento de indicadores e seus parâmetros.

4ª - Documento técnico contendo a compatibilização do Painel de Indicadores de tendência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e oportunidades relativas à mitigação de emissões de GEE e adaptação às mudanças do clima (180 dias).

- Relatório contendo avaliação sobre a aderência dos indicadores do Painel aos ODS;
- Relatório contendo os itens necessários para a realização de monitoramento e avaliação da conjuntura regional, com base no painel, inclusive os fluxos de informações e periodicidade das revisões.

5ª - Documento técnico, contendo proposta de manual técnico, especificando a rotina automática de alimentação e atualização dos itens previstos no painel de indicadores, incluindo a entrega do bando de dados (200 dias).

- Elaboração de manual técnico, contendo a descrição da metodologia e sua rotina de alimentação automática nos produtos 1, 2 e 3;
- Entrega do banco de dados revisado e shapefiles: Os dados entregues shapefile, (GPKG) ou geode, abase (GDB) (a definir), em

Sistema de Coordenadas Geográficas SIRGAS 2000 e devem possuir os metadados de geração, fontes e processos realizados.

Cronograma

Os trabalhos, conforme estabelecido no contrato, serão executados de acordo com o cronograma a seguir, contemplando os 230 dias previstos em contrato. Eventuais alterações no cronograma poderão ser realizadas mediante pactuação entre as partes envolvidas.

	Julho/23	Agosto/23	Setembro/23	Outubro/23	Novembro/23	Dezembro/23	Janeiro/24	Fevereiro/24
Elaboração do Plano de Trabalho Contendo a metodologia do trabalho de revisão do Painel								
Documento técnico com o diagnóstico da base de dados, com proposta da revisão dos indicadores								
Revisão do painel de dados								
Elaboração de relatório técnico em formato de Texto para Discussão								
Elaboração de modelos para relatórios automáticos para disponibilização via internet								
Relatório contendo a avaliação sobre a aderência dos indicadores aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável								
Relatório contendo itens necessários para a realização de monitoramento e avaliação da conjuntura regional								
Entrega de Banco de Dados e shapefiles								