



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA ROTAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

O presente documento tem por objetivo informar as bases conceituais para a elaboração dos projetos associados às Rotas de Integração Nacional, no âmbito do programa de inclusão produtiva deste Ministério da Integração Nacional (MI).

Nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e do Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011, cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI) a formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Com o intuito de contribuir para a concretização dos objetivos da PNDR, o MI desenvolveu o projeto **Rotas de Integração Nacional**, cujo objetivo maior é promover a *estruturação produtiva* e a *integração econômica* das regiões menos desenvolvidas do país aos mercados nacionais e internacionais de produção, consumo e investimento.

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

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

A iniciativa das Rotas de Integração Nacional busca criar consistência e complexidade nos APLs identificados, por meio da aproximação e envolvimento dos atores relevantes de modo a equacionar os gargalos da cadeia produtiva priorizada, seja no subsistema Insumos,

Produção, Processamento ou Comercialização. Também podem ser apoiadas questões transversais, associadas à dotação de infraestrutura (energia, transportes e telecomunicações), mecanismos de financiamento (fundos regionais e incentivos fiscais) e fortalecimento do capital social (associativismo e cooperativismo). A figura 1 ilustra o portfólio de ações que podem ser desenvolvidas a partir das Rotas de Integração Nacional.

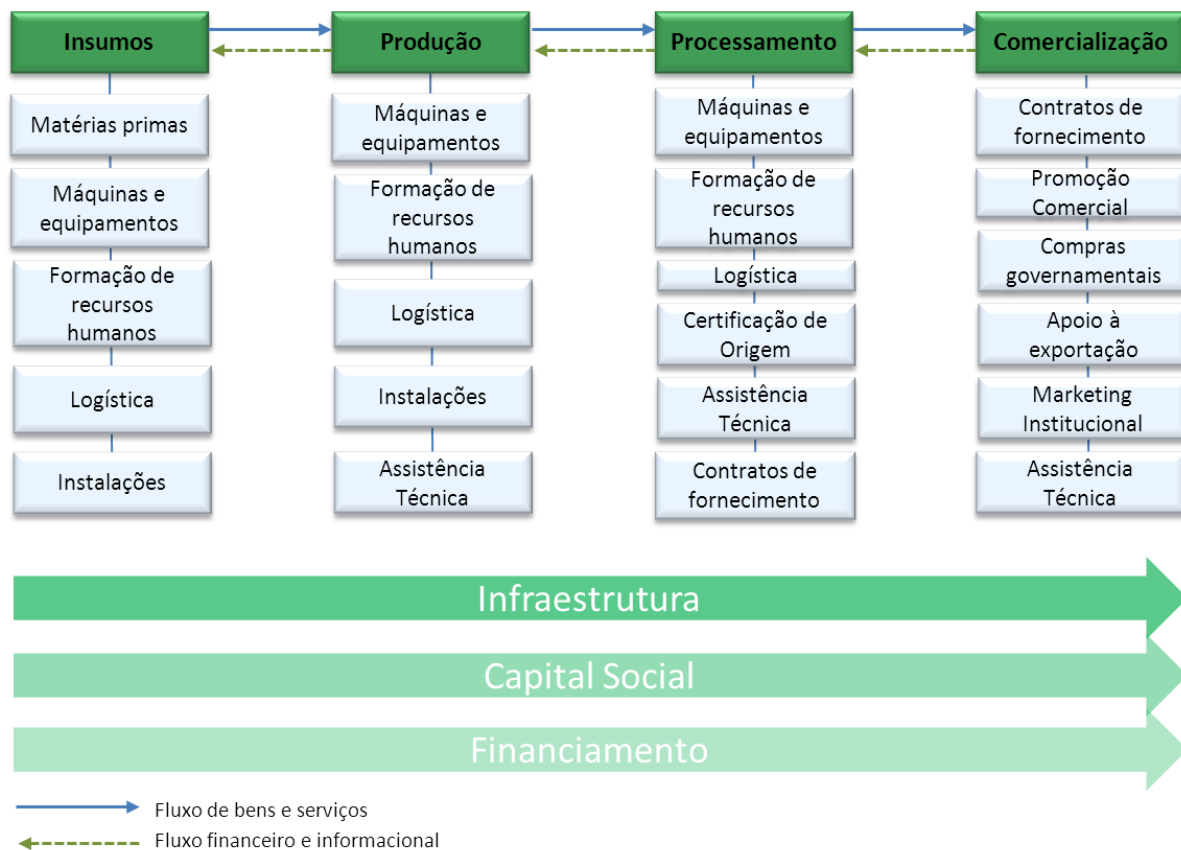


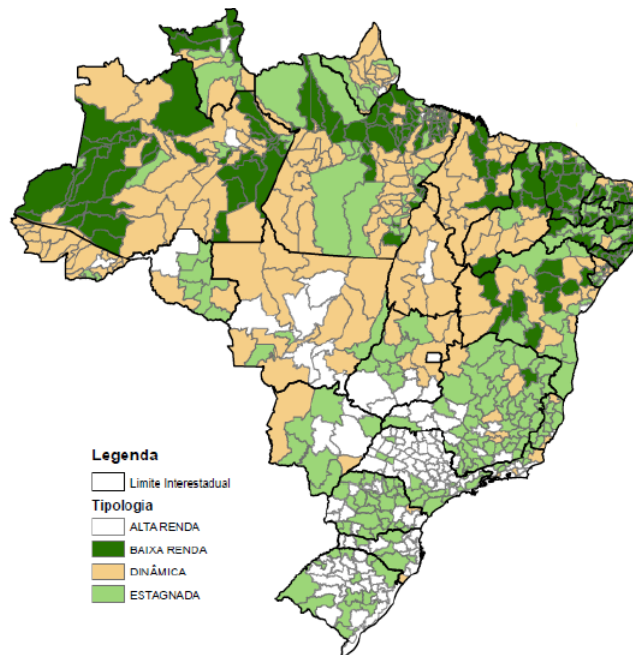
Figura 1. Ações por elo da Cadeia Produtiva (demonstrativo)

As **Rotas** apresentam simultaneamente uma dimensão *territorial* e *setorial* em sua concepção: o **recorte territorial** das Rotas define o espaço comum a ser trabalhado e o modelo de governança adotado, enquanto o **recorte setorial** sinaliza o conteúdo das ações a serem definidas e trabalhadas de modo integrado e cooperativo.

O **recorte territorial** deverá privilegiar as regiões de mais baixa renda do país, conforme derivado do mapa da tipologia territorial da PNDR. A política outorga destaque preferencial para as regiões da Faixa de Fronteira, Amazônia Legal e o Nordeste Semiárido, que abrange o norte do Estado de Minas Gerais (Vale do Jequitinhonha).

O cartograma 1 apresenta a tipologia territorial da PNDR, que orienta a priorização de ações de inclusão produtiva no âmbito deste MI. Como se vê há uma concentração maior de

regiões de baixa renda e estagnadas nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas também se encontram bolsões de pobreza nas regiões Sul e Sudeste do país, que demandam uma ação consistente de desenvolvimento regional.

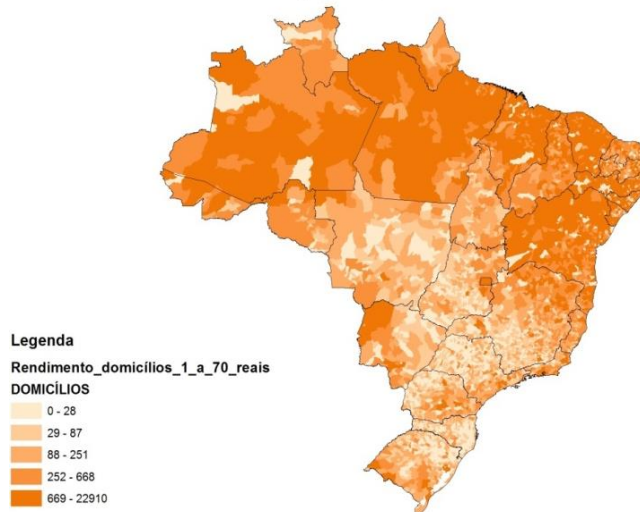


Cartograma 1: Tipologia Territorial da PNDR

Com o advento do PPA 2012-2015, as ações de inclusão produtiva do MI estão sendo financiadas com recursos do Plano Brasil Sem Miséria – PBSM. O PBSM objetiva elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 70,00). O Plano agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica e inclusão produtiva. As famílias beneficiárias do Plano são localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas federais de acordo com as suas necessidades.

Assim, os projetos apresentados ao MI, no âmbito da Inclusão Produtiva e das Rotas de Integração Nacional, devem ter o cuidado de priorizar o público de baixa renda, sobretudo as famílias registrados no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O cartograma 2, apresentado a seguir, mostra a convergência entre o Mapa da Pobreza e o Mapa da Tipologia sub-regional atualmente adotado pela PNDR.

Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 a 70 reais



Cartograma 2: Mapa da Pobreza no Brasil

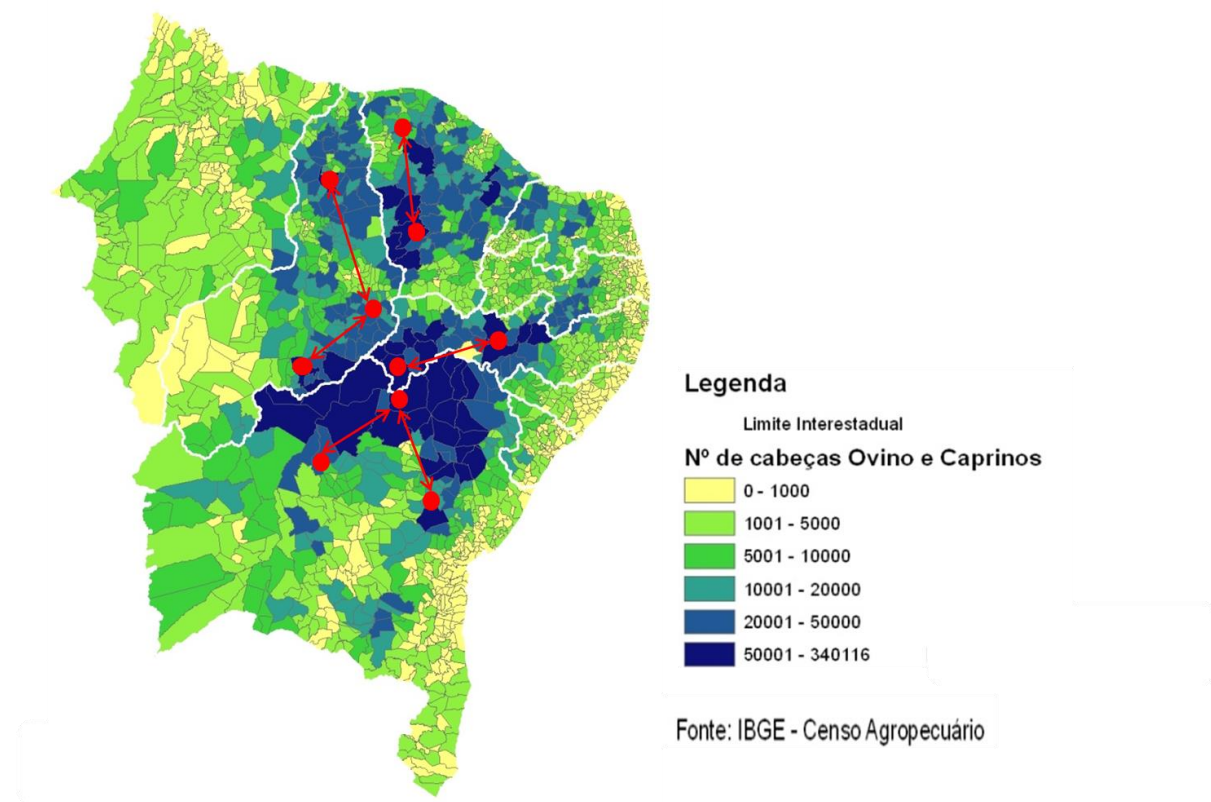
O recorte setorial, isto é, qual segmento da atividade produtiva será selecionado para a estruturação de uma Rota de Integração Nacional, deverá observar os seguintes critérios:

Potencial de Inclusão Produtiva	A atividade deve ser de fácil entrada, importando em baixos custos iniciais de investimento e reduzido valor de custeio operacional. Deverão ser priorizadas atividades de fácil multiplicação e assimilação técnica. Os beneficiários devem estar inscritos no Cadastro Único do MDS.
Afinidade com a Identidade Regional	A diversidade cultural brasileira deve ser encarada como um ativo relevante nos projetos apresentados, assim deverão ser priorizadas atividades econômicas que possuam afinidade com a cultura regional, explorando seu potencial de diferenciação como uma vantagem competitiva.
Sustentabilidade Ambiental	A atividade selecionada deve apresentar baixo impacto ambiental e se possível deverá contribuir para a preservação e/ou recuperação do bioma em que esteja inserida. O vetor de sustentabilidade ambiental é decisivo na seleção de uma Rota de Integração.
Vinculação à Agricultura Familiar	Os projetos de base agropecuária e extrativa devem se focar no público da agricultura familiar, sobretudo em beneficiários do PRONAF e assentamentos da Reforma Agrária. Projetos que apresentem cooperativas e associações constituídas e operantes serão privilegiados.
Potencial de Crescimento do Setor	O setor apoiado deve apresentar forte potencial de crescimento, seja em função do aproveitamento do mercado interno, seja pela exploração de um mercado exportador relevante. A avaliação de mercado deve ser consistente nos projetos apresentados, baseando-se em estudos especializados.
Atividade Intensiva em Emprego	O setor deve apresentar forte coeficiente de emprego, tal como ocorre nas atividades primárias, sobretudo na etapa de produção. Nas atividades de processamento, que apresentam maior intensidade tecnológica, esta tendência pode ser reduzida em função de uma maior produtividade.
Potencial de Aprofundamento Tecnológico	A exploração do setor primário (agropecuária e extrativismo) é uma grande oportunidade de diversificação e introdução de novas tecnologias e novas atividades econômicas, seja na pesquisa, nos serviços ou na produção e processamento. O projeto deve apresentar as oportunidades de novos produtos e negócios derivados da atividade primariamente selecionada.

Representatividade Regional	O segmento deve guardar forte representatividade física e econômica na macrorregião selecionada. Caso possível, indicar a participação relativa da atividade no mercado de trabalho ou no PIB regional. Serão priorizadas atividades que sejam desenvolvidas em mais de um Estado da Federação.
Potencial de Encadeamento produtivo	À diferença dos tradicionais enclaves minerais e agropecuários que não se dialogam nem desenvolvem as regiões onde são implantados, os projetos das Rotas devem contribuir para o encadeamento produtivo entre fornecedores, produtores, processadores e consumidores, fortalecendo a malha produtiva e logística das regiões beneficiadas.
Sector amparado por outras iniciativas	A estratégia das Rotas privilegia a convergência de ações e o aproveitamento da experiência e dos recursos de outros projetos de desenvolvimento apoiados por outras instituições. Assim, serão privilegiadas iniciativas que contem com outras parcerias.

Quadro 1. Critérios de Recorte Setorial das Rotas de Integração Nacional

O cruzamento entre os critérios territoriais e setoriais define o desenho da Rota de Integração, necessariamente policêntrico. Os projetos devem buscar uma intervenção estruturante nos pólos de integração da Rota, isto é, nos conjuntos de municípios que apresentam APLs relativamente adensados. O cartograma 3 mostra a densidade do rebanho de caprinos e ovinos da região Nordeste e os pólos trabalhados no âmbito do Projeto Piloto da Rota do Cordeiro. Os projetos devem privilegiar as regiões onde a produção se encontra mais adensada, permitindo resultados mais expressivos em termos da geração de emprego e renda.



Cartograma 3: Densidade do rebanho ovinocaprino e Pólos da Rota do Cordeiro

Um aspecto inovador na estratégia das Rotas de Integração Nacional é que as ações associadas às Rotas (novas tecnologias, linhas de financiamento etc) têm desdobramentos para várias unidades da federação, adquirindo um perfil de ação de desenvolvimento genuinamente regional e ensejando redes de cooperação entre Estados e municípios.

Assim, um critério importante na seleção de projetos é a representatividade territorial da atividade econômica selecionada, representada pelo número de ocupações da atividade no território, ou da participação da atividade no PIB regional, caso seja possível essa mensuração. É bom lembrar que as atividades primárias não raro operam na informalidade, sobretudo nas regiões mais atrasadas do país.

Pensando a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura no Nordeste Semiárido – apoiada pelo Projeto Piloto da Rota do Cordeiro –, uma linha de crédito específica, uma ação de apoio à sanidade do rebanho, a facilitação das normas de abate, ou mesmo uma campanha de promoção comercial pode favorecer simultaneamente todos os criadores de ovinos e caprinos da região. A figura 2 (página seguinte) busca ilustrar essa idéia.

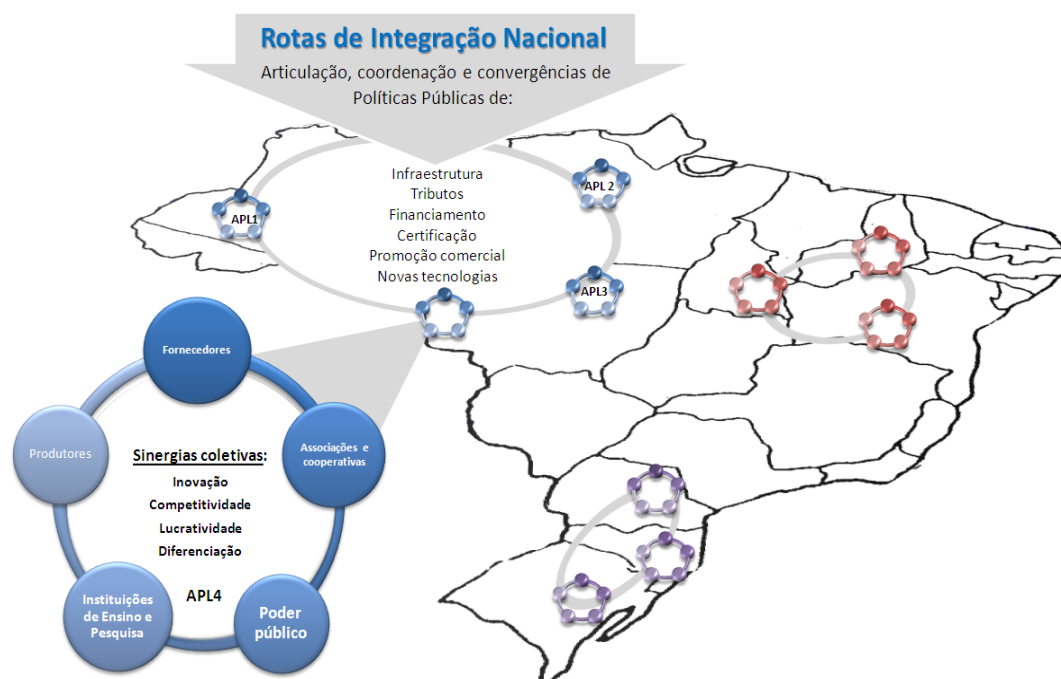


Figura 2. Rotas de Integração Nacional

Na perspectiva do empreendedor, a criação de redes de APLs enseja a troca de experiências organizativas dos diversos empreendedores associados, permitindo o compartilhamento de mercados, tecnologias e sistemas de gestão e permitindo o acesso a uma rede inter-regional de fornecedores de serviços, equipamentos e matérias-primas.

As Rotas de Integração buscam também a articulação, coordenação e convergência das diversas iniciativas de fomento ao desenvolvimento socioeconômico e superação da pobreza, conduzidas por órgãos públicos, empresas privadas e ONGs. Assim, os projetos apresentados devem ter uma especial atenção na construção de parcerias e alianças para a montagem de um sistema eficaz de governança das ações desenvolvidas.

A convergência de ações permite que cada agência se especialize em sua área de atuação, seja na gestão do financiamento, da capacitação, ou na viabilização das infraestruturas fundamentais à atividade empresarial. Por outro lado, o enfoque setorial específico das Rotas de Integração Nacional permite a identificação das necessidades concretas da cadeia produtiva selecionada naquele território específico.

Segue quadro síntese das questões fundamentais para a estruturação da cadeia produtiva da ovinocaprinocultura no Nordeste Semiárido, nos termos do projeto Piloto da Rota do Cordeiro, além da indicação das instituições responsáveis pelo seu encaminhamento.

	Linhas de Projetos	Responsabilidade Institucional
Insumos	Tecnologia de Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EMBRAPA Caprinos e Ovinos ▪ Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs) ▪ Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) ▪ Escolas Agrícolas ▪ Universidades Rurais.
	Máquinas e Equipamentos	
	Produtos Veterinários	
	Melhoramento Genético	
	Sêmen e Embriões	
	Formação de Capital humano	
Produção	Seleção de Produtores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governos Estaduais ▪ EMBRAPA Caprinos e Ovinos
	Produção de Alimentos	
	Profilaxia e Sanidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governos Estaduais ▪ Prefeituras Municipais ▪ Produtores associados
	Rebanhos Multiplicadores	
	Núcleos de Inovação da Produção de Carne (NICs)	
	Núcleos de Inovação na Produção de Leite (NILs)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EMBRAPA Caprinos e Ovinos
Acompanhamento Técnico		
Processamento	Contratos de Fornecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governos Estaduais ▪ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ▪ Produtores associados ▪ Empresas Especializadas ▪ SEBRAEs ▪ SENAI
	Abate Certificado	
	Cortes Especiais	
	Produção de Peles	
	Produção de Laticínios	
	Certificação de Origem	
Comercialização	Contratos de Fornecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governos Estaduais ▪ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ▪ Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ▪ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ▪ Produtores associados ▪ EMBRAPA Caprinos e Ovinos ▪ SEBRAEs
	Promoção comercial	
	Compras Governamentais	
	Apoio à Exportação	
	Marketing Institucional	
	Desenvolvimento de Marca	

Quadro 2. Linhas de Projetos e Responsabilidades Institucionais da Rota do Cordeiro

O compartilhamento de responsabilidades entre os diversos órgãos públicos e privados em torno de uma agenda comum de desenvolvimento permite o combate ao sombreamento e a fragmentação de intervenções. Além disso, esta lógica de ação facilita a responsabilização das entidades envolvidas no processo, por meio da transparência na gestão dos projetos.

Com o envolvimento dos diversos parceiros públicos e privados, a metodologia das Rotas de Integração Nacional pode contribuir para a melhoria progressiva da *competitividade sistêmica* das cadeias produtivas apoiadas nos territórios selecionados. O quadro abaixo relaciona os principais fatores sistêmicos de competitividade, conforme trabalho desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Políticas Institucionais	Envolvem reformas nas políticas tributárias e tarifárias e nas relações trabalhistas; mecanismos destinados a garantir que a poupança existente se canalize para o investimento; incentivos a programas setoriais; gestão eficiente de compras públicas para fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos, bem como o desenvolvimento regional.
Medidas regulatórias	Envolvem políticas destinadas a manter ambiente favorável à competitividade internacional dos produtos nacionais, tais como políticas de proteção à propriedade industrial, de defesa à concorrência e proteção ao consumidor, desenvolvimento de mecanismos para suprir deficiências em termos de normalização, padronização, procedimentos técnicos e administrativos, bem como da regulamentação, fiscalização e rastreabilidade, capacitação em metrologia, certificação ambiental etc.
Infraestrutura econômica	Envolve o planejamento setorial e global em infraestruturas, com ampliação, modernização e operação eficiente de transportes, portos, aeroportos, energia, telecomunicações, serviços tecnológicos.
Capacitação profissional	Envolve reforma do sistema educacional e aperfeiçoamento do sistema de qualificação e treinamento da mão-de-obra, qualificação de recursos humanos, incorporação de progresso técnico e aumento do volume de recursos destinados a atividades de P&D.
Financiamento	Envolve financiamento de longo prazo para investimentos industriais com redução de spreads, desenvolvimento do mercado de capitais, maior oferta de crédito e facilidades de acesso ao crédito por parte de micro/pequenas empresas industriais.
Meio-ambiente	Envolve medidas de aperfeiçoamento das leis e regulamentações sobre meio-ambiente e adequação da infraestrutura do sistema nacional de meio-ambiente, visando ao uso racional dos recursos naturais.

Quadro 3: Fatores sistêmicos de Competitividade (MPOG, 2008).

Finalmente, é essencial que os projetos apresentem objetivos e metas bem definidos, de modo a permitir uma avaliação qualificada das intervenções apoiadas. A montagem do sistema de Monitoramento e Avaliação das Rotas de Integração Nacional faz parte de um conjunto de iniciativas do MI no sentido da estruturação do Programa.