

Territorialidade e políticas públicas no Brasil

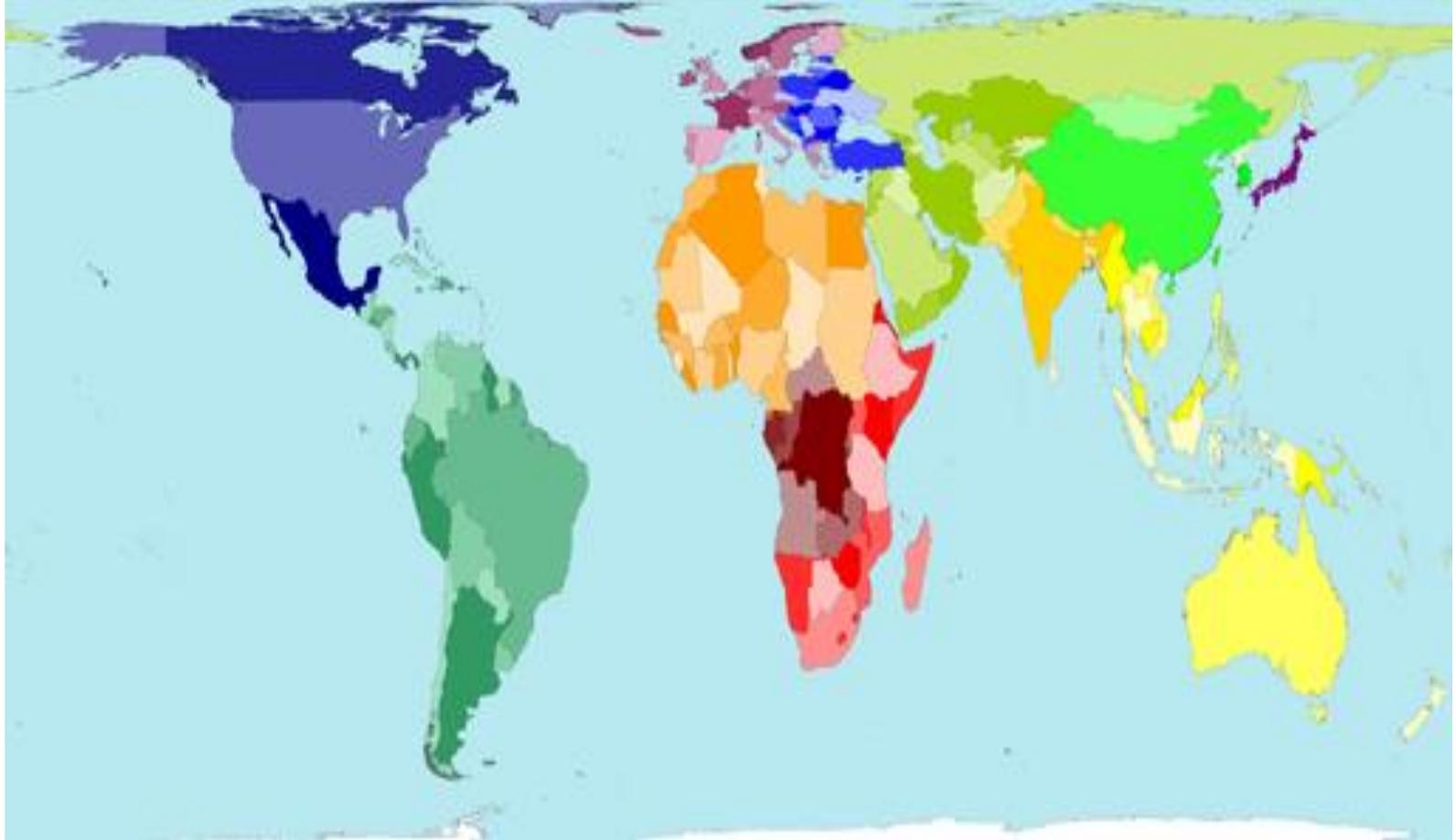
CURSO DO PROGRAMA PARA APERFEIÇOAMENTO DE CARREIRAS - 2018
Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 21 de maio a 05 de junho de 2018

Antonio Carlos F. Galvão (CGEE e CNPq)
João Mendes da Rocha Neto (ENAP e UnB)

SUMÁRIO

1. **Conceitos e abordagens na interpretação da Economia (Fundamentos, teorias e políticas)**
2. **Configurações espaciais e políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial no Brasil**
3. **A experiência de política regional da União Europeia e outros países**
4. **Das políticas de desenvolvimento regional às políticas territoriais: objetivos, estratégias, programas e instrumentos**
5. **Estudo de caso 1 – O Projeto CDR/MEC**

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

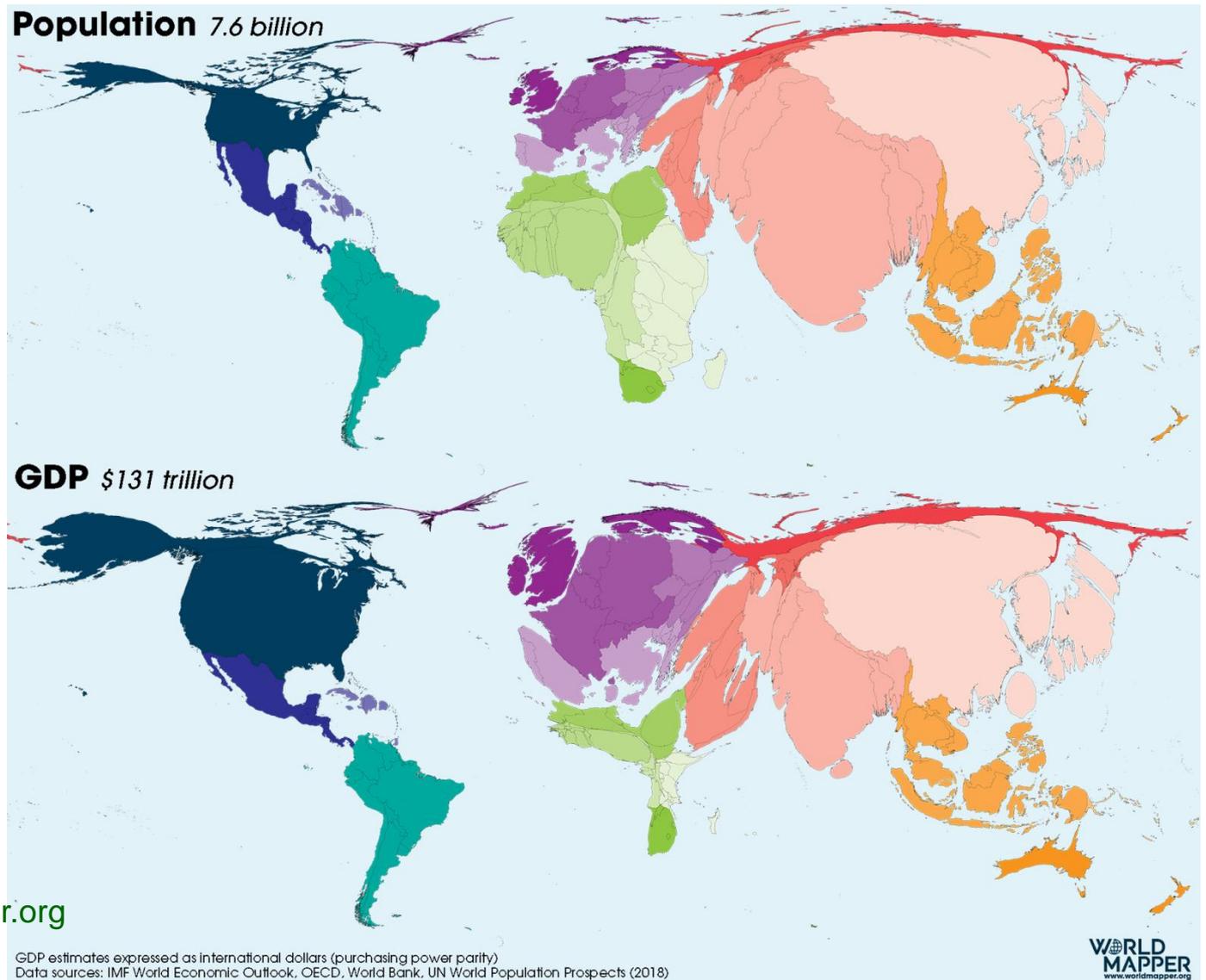


Source: www.worldmapper.org

Terras

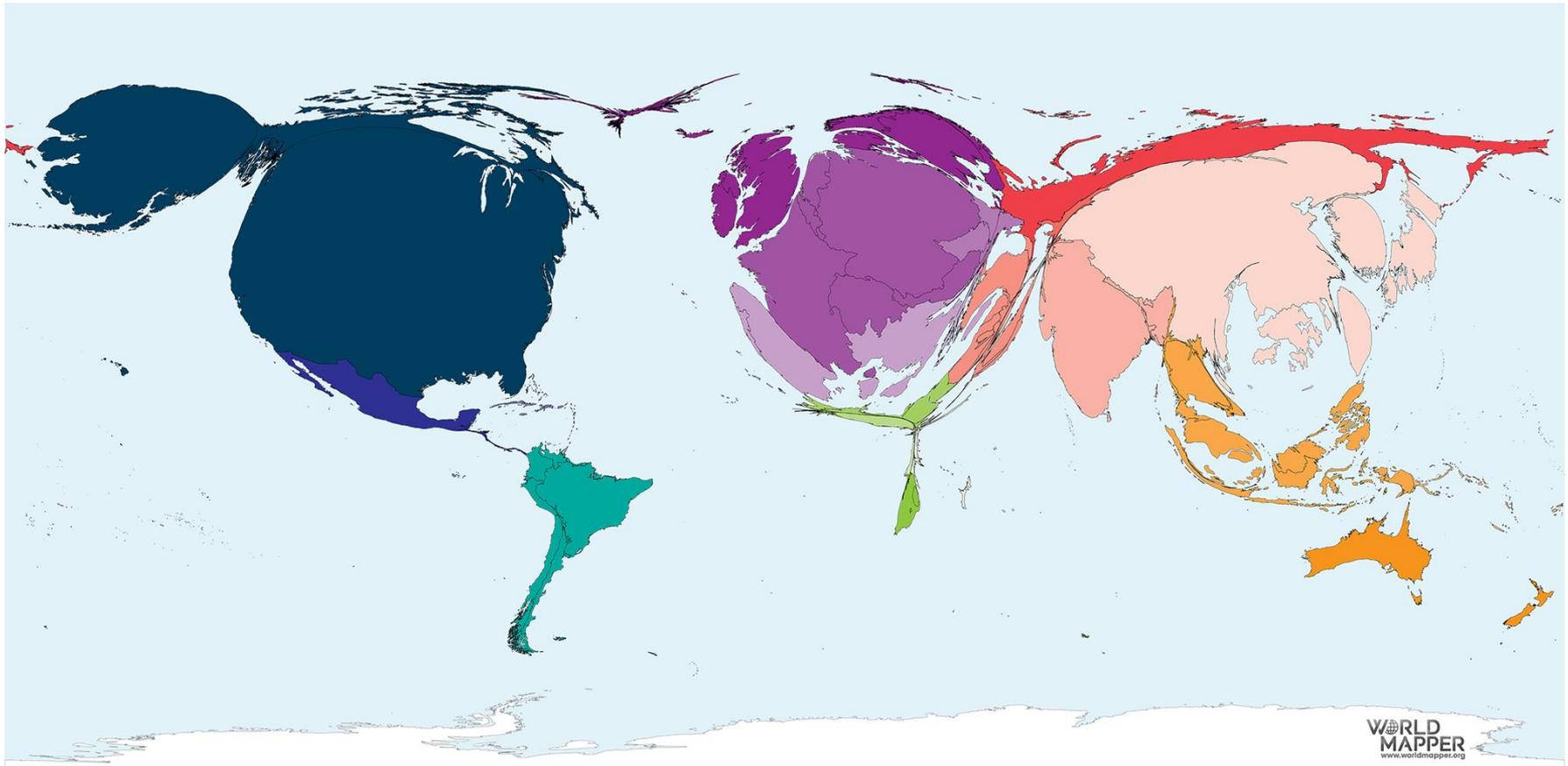
Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

População e PIB 2018



Source: www.worldmapper.org

Bilionários 2018



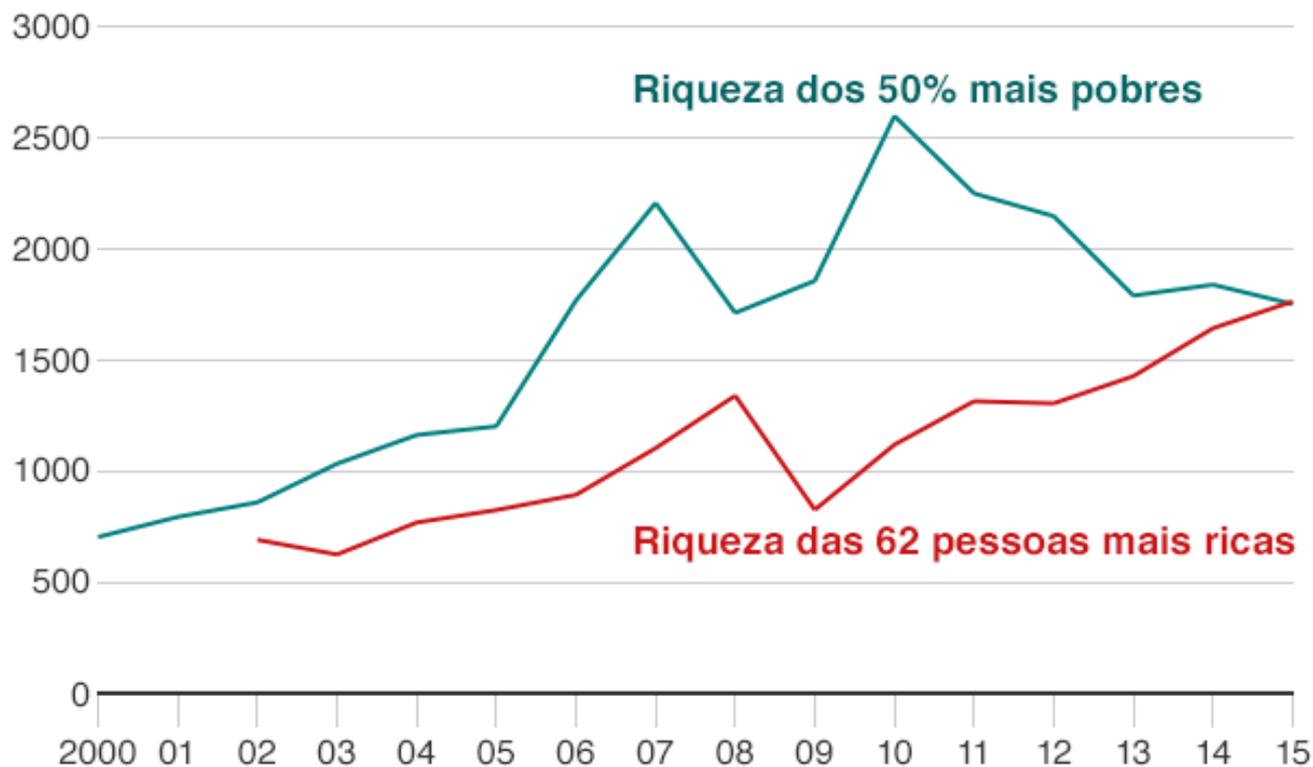
Source: www.worldmapper.org

As desigualdades por faixas de renda...

http://archive.worldmapper.org/animations/income_animation.html

As 62 pessoas mais ricas do mundo possuem mais riqueza do que os 50% mais pobres

Riqueza total em bilhões de dólares



A gigantesca concentração da riqueza nas mãos de poucos



- **Espaço**  Conceito é abstrato, “matematizável”
Normalmente associado à geometria

- **Região** 

- **Território**  Qual conceito é “substantivo” e qual é “qualquer” recorte ?
Referem-se ao contexto geográfico

- **Configuração espacial/territorial** ← Qualquer distribuição de elementos, relações etc. nos planos abstrato ou concreto
- **Organização espacial/territorial** ← Distribuição de elementos e relações nos planos abstrato e concreto. Há recorrência, mas não base legal.
- **Forma Espacial** ← Verdadeiras leis espaciais → sentido de recorrência mas também base legal, que decorre da capacidade de explicar o fenômenos em questão

Concepções de Espaço

- Aristóteles → cada corpo ocupa um lugar e existe um espaço que contém todos os corpos. Espaço e corpo separados (conceito precursor);
- Descartes → só existe uma ordem dentro da qual todos os corpos coexistem numa ordem mental de relações. Espaço e corpo são uma coisa só (espaço absoluto);
- Newton → Existe um espaço e um tempo absoluto que não conhecemos e por isso usamos como substitutos o lugar e a duração (ainda espaço absoluto);
- Einstein → Espaço relativo, produto de forças e movimentos de massa e energia, que lhes moldam as configurações. Observador próximo da velocidade da luz vê menor distância entre dois pontos que outro parado (espaço-tempo);
- Harvey → espaço simultaneamente absoluto, relativo e relacional → experimentado, conceitual e vivido → fixos, fluxos e símbolos → exemplo do “Marco Zero, “ de Nova York: espaço construído e reconstruído, motivos de valorização e memória coletiva de um momento histórico. (Espaço como palavra-chave)

Teorias do Espaço e da Localização nas Ciências Sociais

Localização

- Von Thünen → localização das Atividades agrícolas (Isodapanas);
- Weber e Lösch → extensão das teorias da localização para as atividades industriais e de serviços, sofisticando e aprofundando os argumentos originais;
- Christaller → Teoria dos lugares centrais → hexágono como a figura ideal
- Isard → difusor relevante da Regional Economics;

Desenvolvimento (Ortodoxos)

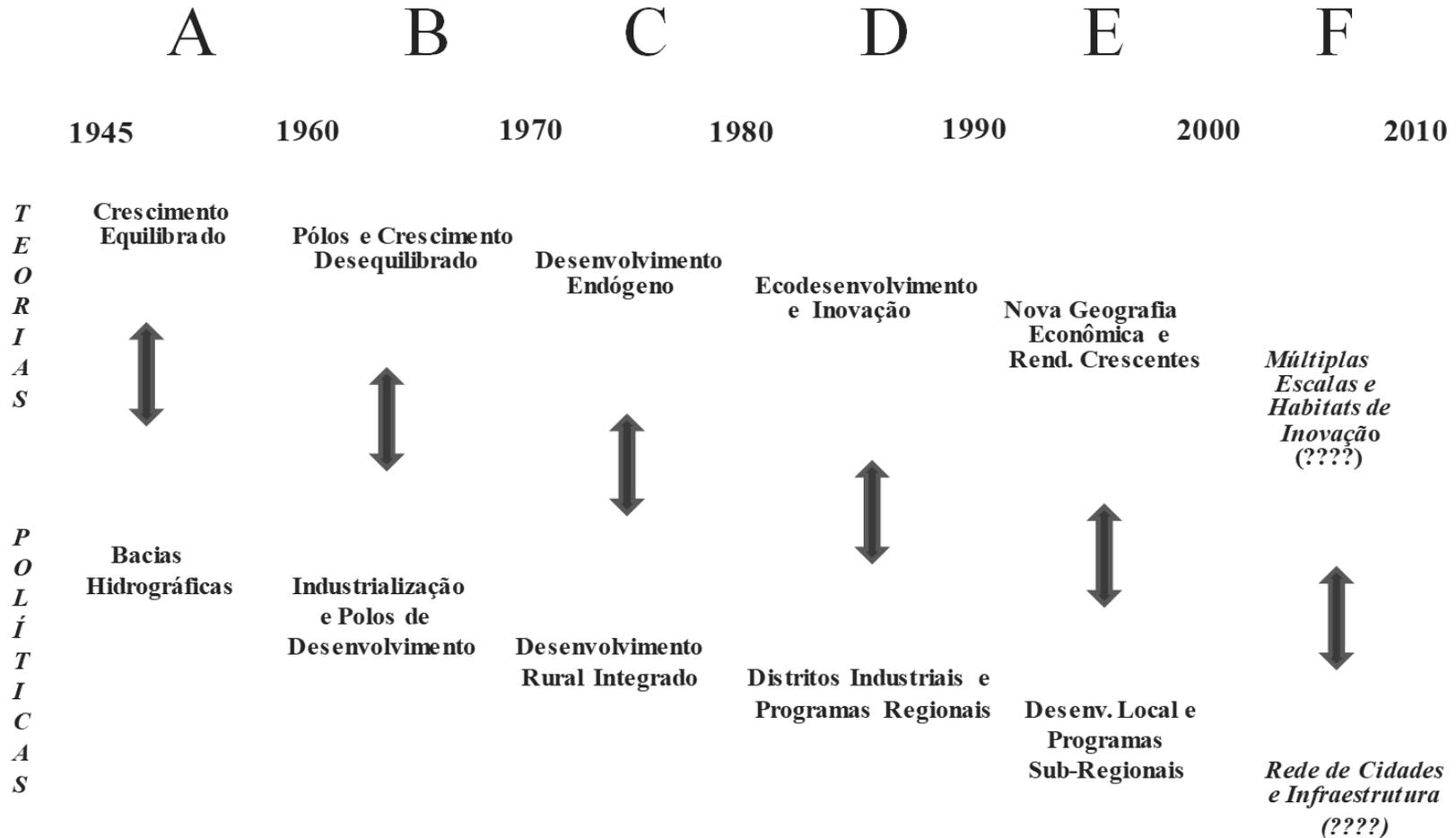
- Arthur Lewis → sincronia dos setores e equilíbrio
- Rostov → etapas do desenvolvimento

Desenvolvimento (Heterodoxos)

Coraggio → Impossível construir uma teoria do espaço em geral. A espacialidade física não se aplica aos fenômenos sociais, que possuem espacialidade indireta

Lefebvre e Harvey → só interessa teoria para fenômenos sociais e não leis gerais.;

Evolução das Teorias e Políticas no Pós Guerra



Regiões → papel chave nas inovações (Regions → key role on innovations)

- ❖ Visão sistêmica da inovação realça natureza interativa dos processos relevantes
(qualidade das relações entre produtores, usuários e demais instituições)
- ❖ Interações são melhor apropriadas nas regiões
(caráter não codificável de parcela expressiva dos conhecimentos; vantagem da comunicação face-a-face; matriz histórico-cultural comum e identidades)
- ❖ Território como elo de articulação das estratégias
(articular iniciativas regionais de desenvolvimento; montar agenda estratégica de apostas de CT&I; assegurar itens básicos da infraestrutura)



Atores, instituições e práticas definem o essencial dos processos de inovação e seu alcance político nas estratégias de desenvolvimento

Celso Furtado

→ **Compromisso**

- Com o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população de sua Região, o Nordeste, de seu país, o Brasil, e das outras nações menos favorecidas do mundo.

→ **Contribuições essenciais**

- Teoria original do Subdesenvolvimento
 - Produto histórico específico
- Moderno planejamento econômico
 - Concepções que ajudou a conceber na CEPAL
- Interpretação inédita e inovadora do desenvolvimento nordestino
 - GTDN mudou debate da questão regional no Brasil



Questão Regional Antes de Celso Furtado (1ª Metade Séc. XX)

- Velha Economia Clássica (do pleno emprego) não aceita falhas congênitas
→ equilíbrio seria automático e natural
- Sem uma concepção de subdesenvolvimento
→ problemas de desenvolvimento regional seriam apenas desarranjos ocasionais
- No debate político do Brasil admitia-se um único problema regional → a Seca
 - ✓ Para problema climático, correspondente resposta técnica: engenharia de barragens
 - ✓ Convívio entre entes federados c/ poderes desiguais → interesses estados menores 2º plano

Questão Regional Pós Celso Furtado (2ª Metade Séc. XX)

- ❖ Dinâmica desigual capitalista na origem e solução da questão regional
→ investimento capitalista como variável chave
- ❖ Desigualdades regionais a partir de relações/fluxos interregionais desequilibrados
→ nova macroeconomia regional
- ❖ Seca como fenômeno socioeconômico singular que surge de relações sociais atrasadas
- ❖ Planejamento como ferramenta do desenvolvimento → Estado (BNB, SUDENE etc.)
- ❖ A REGIÃO reconstruída como um ente federado especial

Políticas de desenvolvimento regional e territorial



Desenvolvimento capitalista; espaço, região e território

A) Espaço e inovação como forma de valorização dos capitais

- Localização superior como busca de lucros excepcionais
- Tecnologia de ponta como diferencial competitivo
- Finanças e Crédito como elementos de redução das tensões do sistema

B) Teorias e Políticas em permanente evolução

- O problema da localização ótima das atividades no espaço
- As desigualdades econômicas e as políticas de desenvolvimento regional
- Questões sociais e ambientais e a dimensão holística das políticas regionais
- O Ordenamento territorial

Políticas de desenvolvimento regional e territorial



Desigualdades como síntese do desenvolvimento brasileiro

A) Século XX

- Estratégia deixou enfrentamento desigualdades sociais e regionais em 2º plano
- Brasil campeão de crescimento e desigualdades

B) Século XXI

- Trajetória otimista recente das desigualdades:
 - Sociais: redução sensível, na composição almejada → programas de transferência de renda em alta
 - Regionais; redução lenta, reflexo das dificuldades de crescimento
 - políticas de desenvolvimento regional ainda não avançaram

Como entender as desigualdades sociais e regionais?

- **Produto da reprodução do sistema capitalista**
- **Várias referências (renda, produto, oportunidades, bem estar, felicidade etc.)**
- **Várias recortes (gênero, raça, classes, grupos, regiões etc.)**
- * Desigualdades sociais → entre indivíduos (+ abrangente) → políticas sociais
- * Desigualdades regionais → entre unidades territoriais → políticas regionais

- * Mesmo ângulo de visão ou régua de medida na origem: desigualdades de renda (quanto + agudas as desigualdades + importante medir renda e não produto)
 - * Desigualdades sociais no Brasil (Gini 2014) → 0,515 contra 0,605 (Botswana) ou 0,608 (Haiti, 2012) ou ainda 0,634 (África do Sul, 2011) (BIRD)
 - * 10% mais bem aquinhoados auferiam, no Brasil, 41,8% da renda total; 49,6% (Botswana); 51,3% (África do Sul).

Exemplo da PNDR Original

Objeto da Política

PROBLEMA: DESIGUALDADES REGIONAIS E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA

COMO ARTICULAR AO PROBLEMA DA POBREZA ?
(OBJETIVO DAS POLÍTICAS SOCIAIS)

COMO ARTICULAR PROBLEMA DA COMPETITIVIDADE ?
(OBJETIVO DE POLÍTICAS INDUSTRIAL, AGROPEC. Etc.)

POTENCIAL: LIDAR POSITIVAMENTE COM A MAGNÍFICA DIVERSIDADE REGIONAL

Política de desenvolvimento regional como estratégia inicial de enfrentamento das desigualdades regionais e dinâmicas territoriais

Ministério da
Integração Nacional



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL



PREMISSAS DA POLÍTICA

1. POLÍTICA NACIONAL

- Envolver Entes da Federação, Universidades, Entidades do Setor Produtivo, ONG's, dentre outros;
- Evitar ênfases localistas autônomas para assegurar a Integração Nacional (regular as iniciativas)

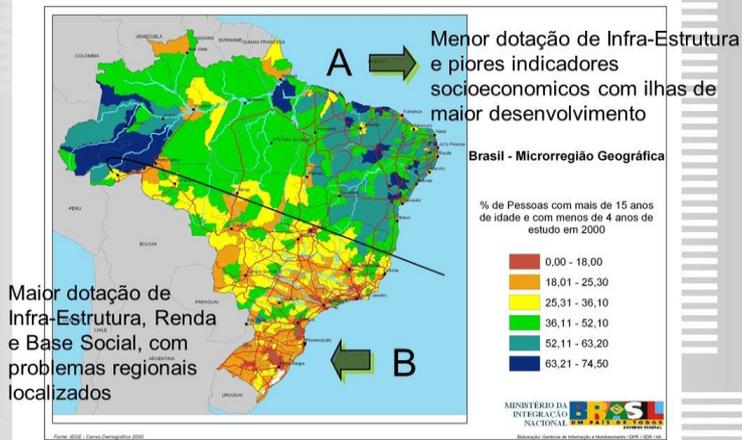
2. POLÍTICA DE GOVERNO

- Ministério da Integração tem papel relevante mas combate as desigualdades regionais é objetivo de todos os Ministérios (Mega objetivo do PPA)

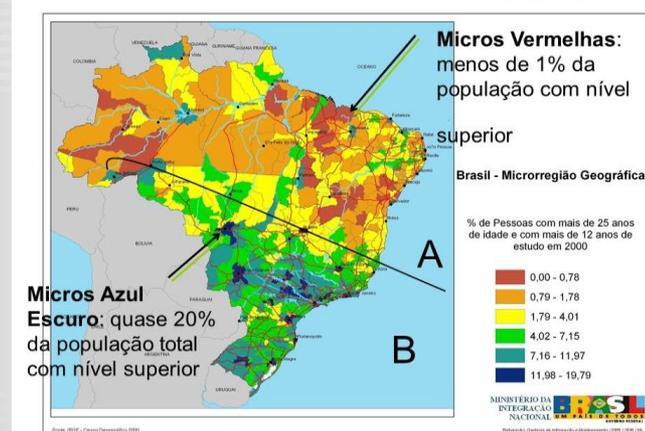
3. ABORDAGEM EM MÚLTIPLAS ESCALAS, com INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS (detalhamento a seguir)

Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

Diagnóstico (Exemplo Educação Básica)



(Mapa Simétrico da Educação Superior)



Síntese do Diagnóstico

- 1. Padrão macrorregional: Norte e Nordeste como desafios principais (CO + próximo do S e SE)**
 - ✓ Escala ainda é relevante como marco inicial do problema
- 2. Há regiões menos dinâmicas e com precárias condições sociais em todas as macrorregiões**
 - ✓ PNDR deve adotar medida + precisa que à da época de Furtado, focando desigualdades existentes em todo o território nacional
- 3. Importância de valorizar diversidade sub-regional.**
 - ✓ Engajamento atores e entes da federação é fundamental p/ construção de agendas mais promissoras de desenvolvimento

BRASIL

DECOMPOSIÇÃO PIB PER CAPITA MESORREGIÕES

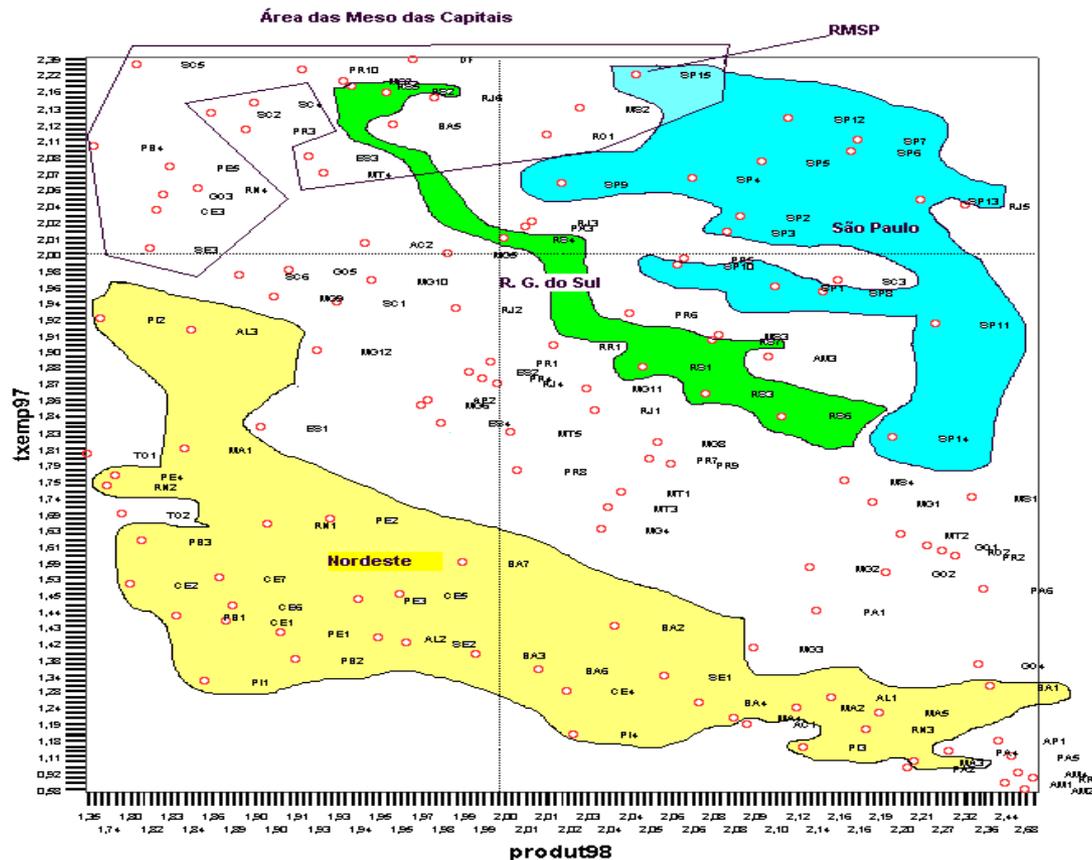
PIB/POP →

PIB/ EMP/ EMP /POP →

Produtividade/Taxa Emprego

Fontes: PIB (IPEA e IBGE); Emprego (RAIS-TEM); POP (IBGE).

OBS: dados logaritimizados. Não há escala no gráfico (ou seja, os dados das 136 mesorregiões estão apenas seqüenciados no gráfico).

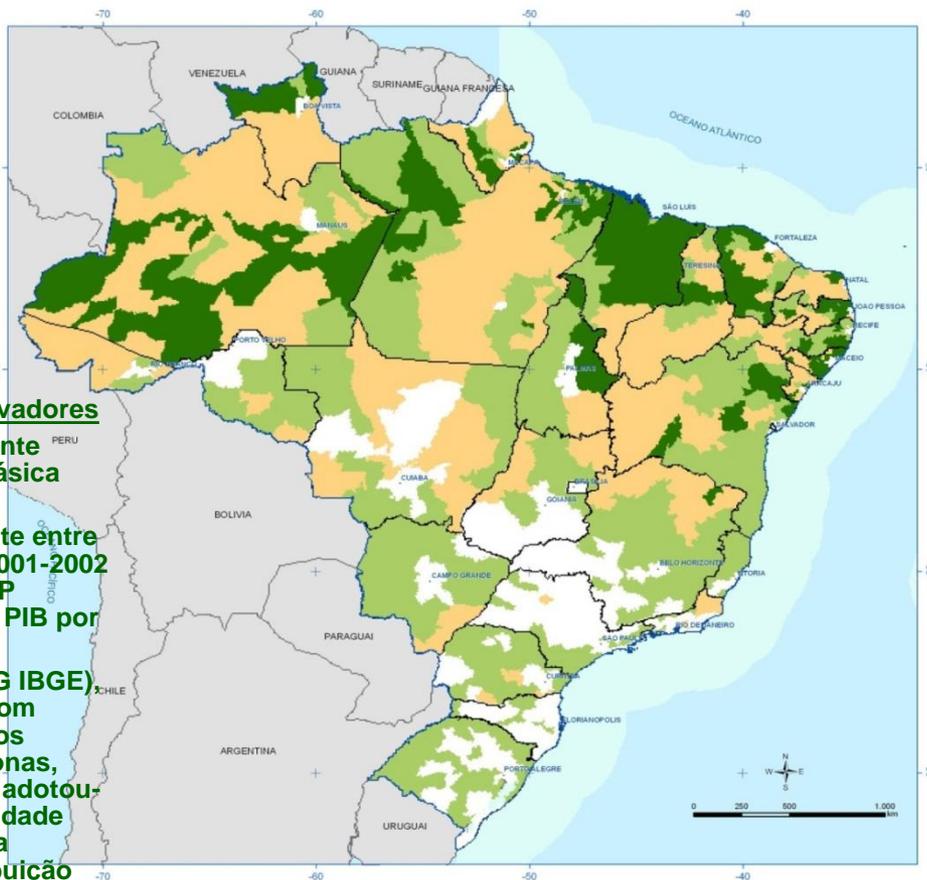


Políticas de desenvolvimento regional e territorial

Referenciais Territoriais – Mapa da PNDR

Aspectos Metodológicos Inovadores

1. Renda Domiciliar por habitante 2000, com PPP (Cesta Básica DIEESE);
2. Variação do PIB por habitante entre 1990-1991-1992 e 2000-2001-2002 (média móvel trienal) PPP (deflatores implícitos do PIB por setor e UF do IBGE).
3. Base é microrregional (MRG IBGE), mas para os 5 estados com maiores tamanhos médios municipais (Acre, Amazonas, Pará, Roraima e Amapá) adotou-se o município como unidade mantendo-se a coerência microrregional da distribuição das variáveis



Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR

MAPA DA TIPOLOGIA

Tipologias sub-regionais
níveis de renda versus
níveis de variação do
PIB 1991/2001

Legenda

- Baixa Renda
- Estagnadas
- Dinâmicas
- Alta Renda

Fontes: Rendimento Domiciliar Médio-Hab (R\$ constante de 2000) (IBGE); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (PEA-R\$ constante de 2002); PIB Municipal Médio Trienal 2000/2002 (IBGE-R\$ constante de 2002); Cesta Básica Média 2000 (DIEESE)

Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

Financiamento da Política

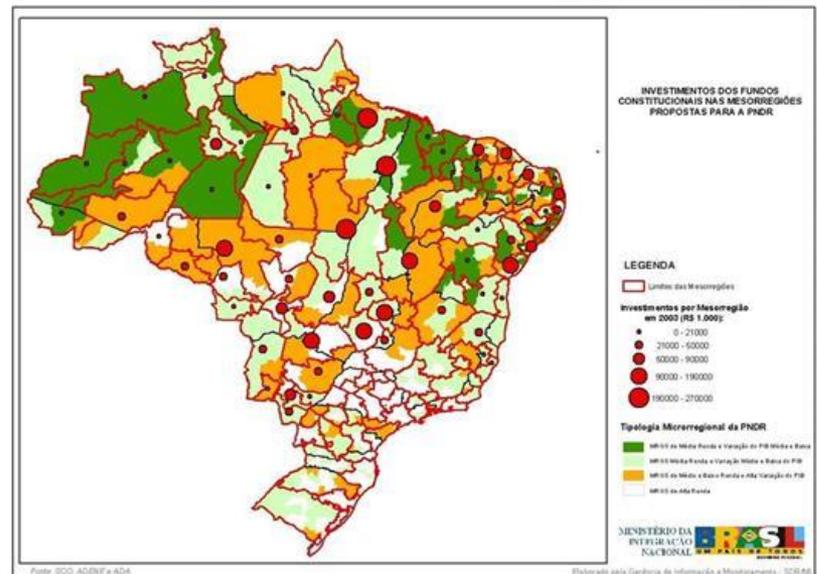
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR);
 - ✓ Financiamento à grandes obras de infra-estrutura regional
- Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO)
 - (Mapa Fundos):**
 - ✓ Financiamento ao Setor Produtivo regional
- Fundos Fiscais (FDA e FDNE);
 - ✓ Re-engenharia das propostas dos Fundos; e
- Outros.

Ministério da
Integração Nacional

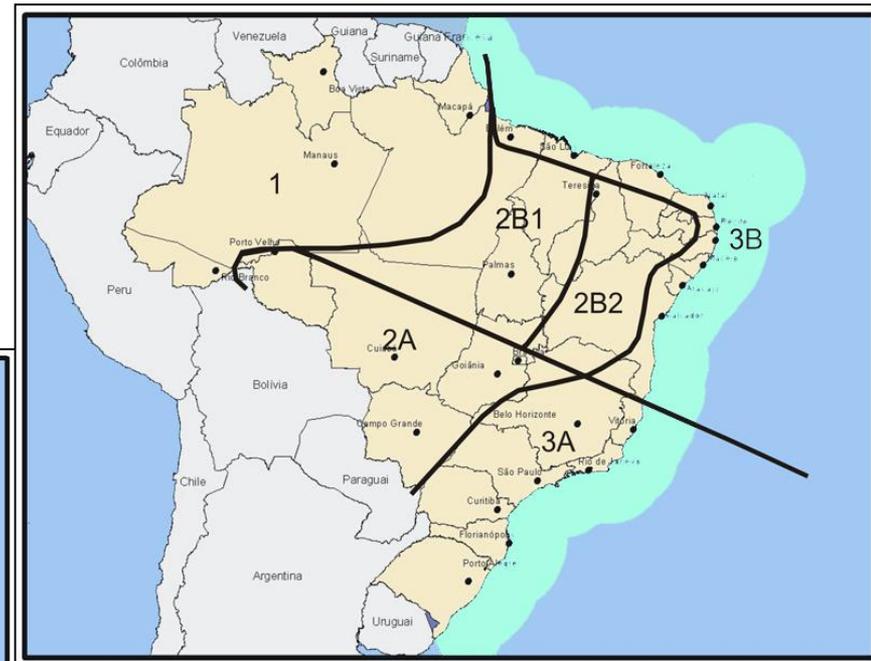
Fundo Nacional bancaria os programas sub-regionais; Fundos Fiscais a infraestrutura pública e Fundos Constitucionais os investimentos produtivos

Distribuição por mesorregiões dos Fundos Constitucionais

Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR



Organização territorial do Brasil 2007



Fonte: MPOG; Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, CGEE, 2007

Relação entre os 6 territórios e as Macrorregiões



Relação 6 Territórios Estratégia x Macro e Sub-Regiões

Relação entre os 6 territórios e as Sub-regiões



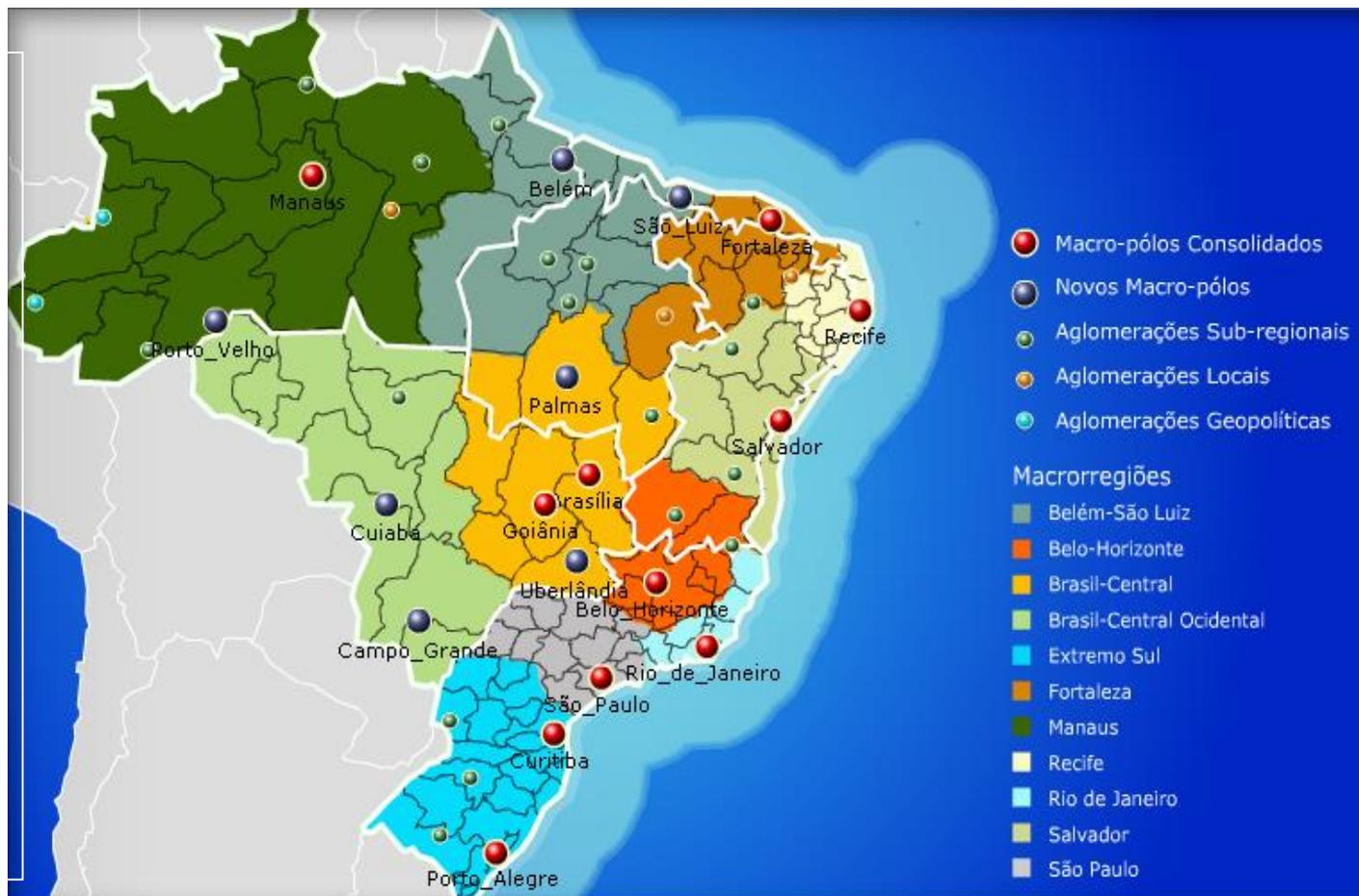
Fonte: MPOG; Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, CGEE, 2007

Referenciais Territoriais - Estudo da Dimensão Territorial do PPA

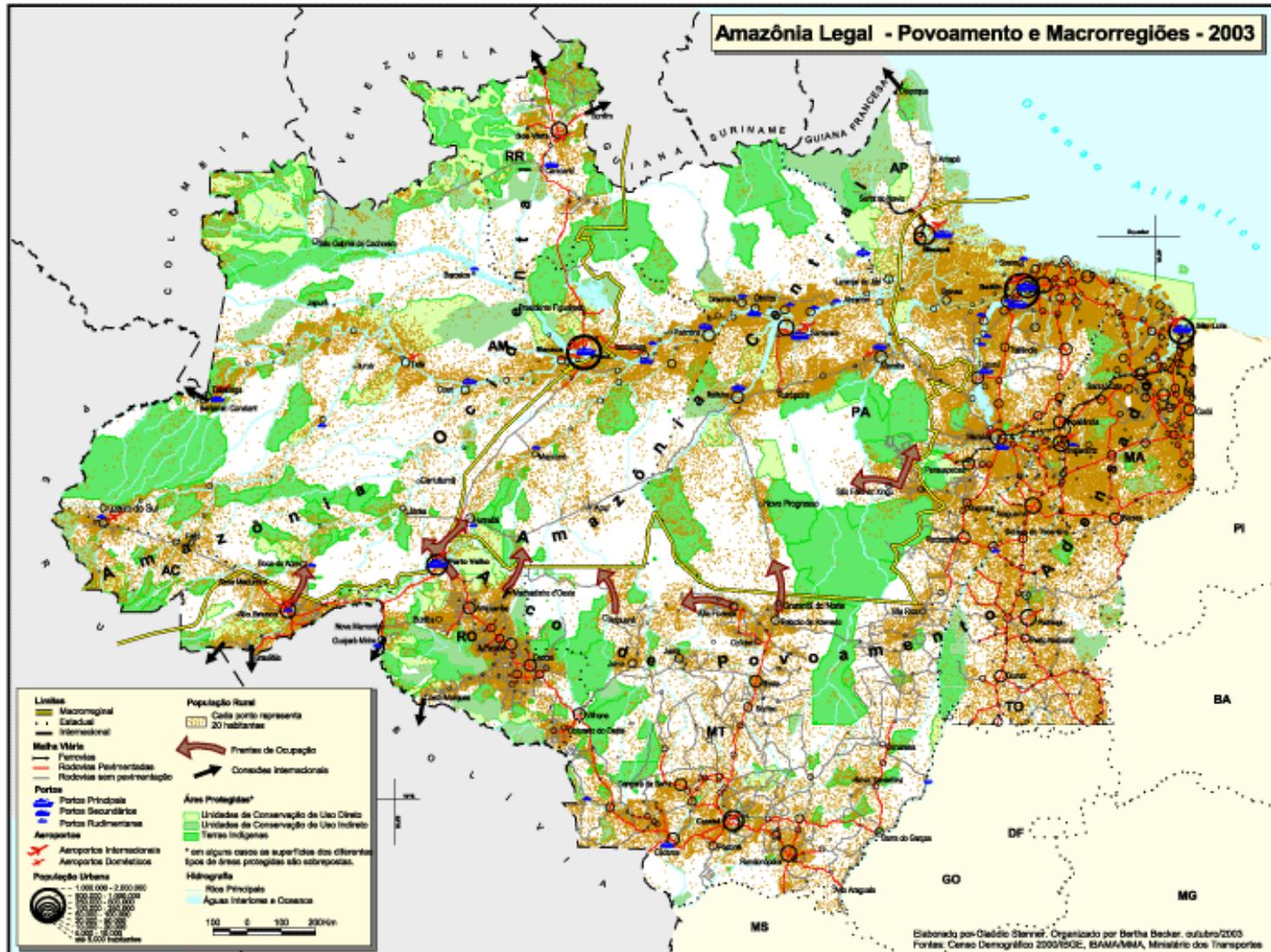
Referenciais de Planejamento Territorial para o Brasil:

- 6 Territórios da Estratégia (homogeneidade agenda)
- 11 Grandes regiões (centralidade urbana)
- 118 Sub-Regiões (centralidade urbana 2ª Ordem)

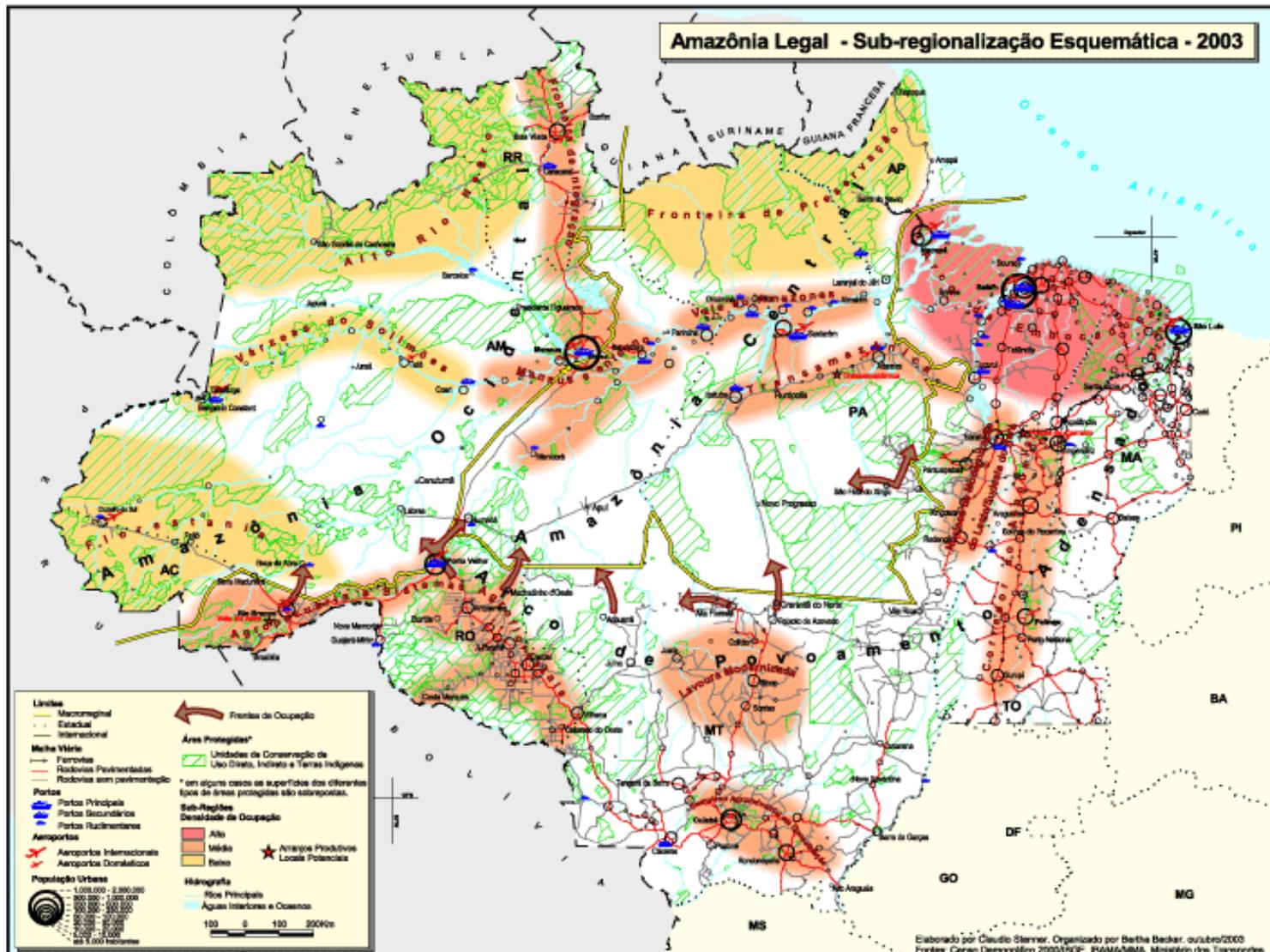
Escolha de núcleos urbanos estratégicos prioritários na carteira de investimentos capazes de organizar novas centralidades para a construção de um Brasil policêntrico

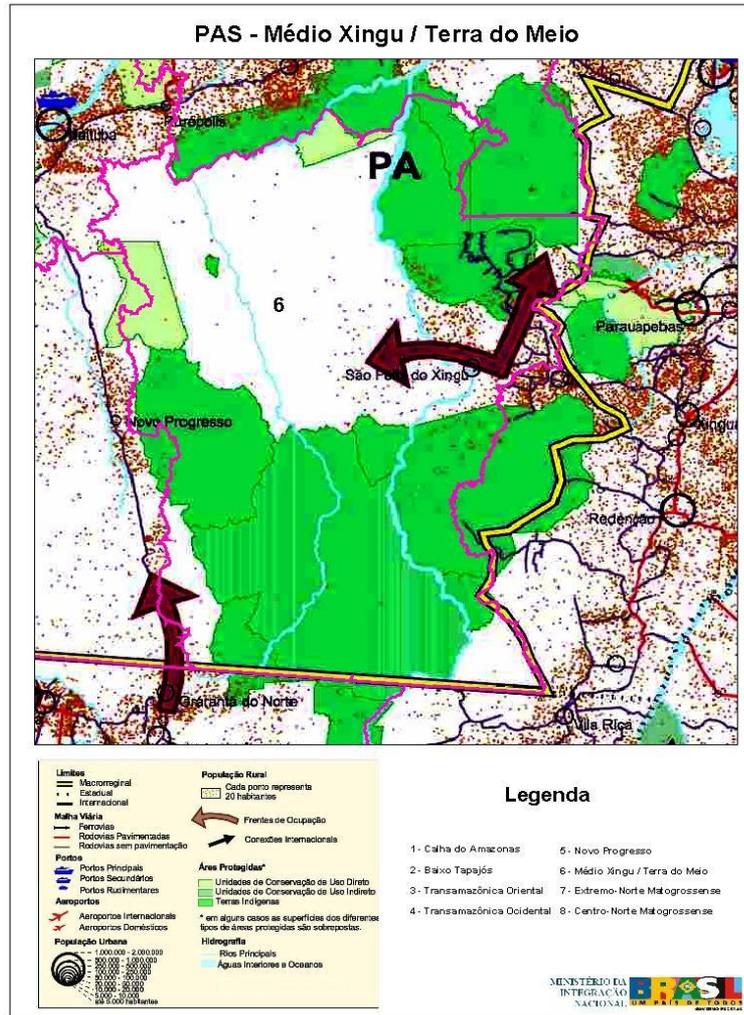
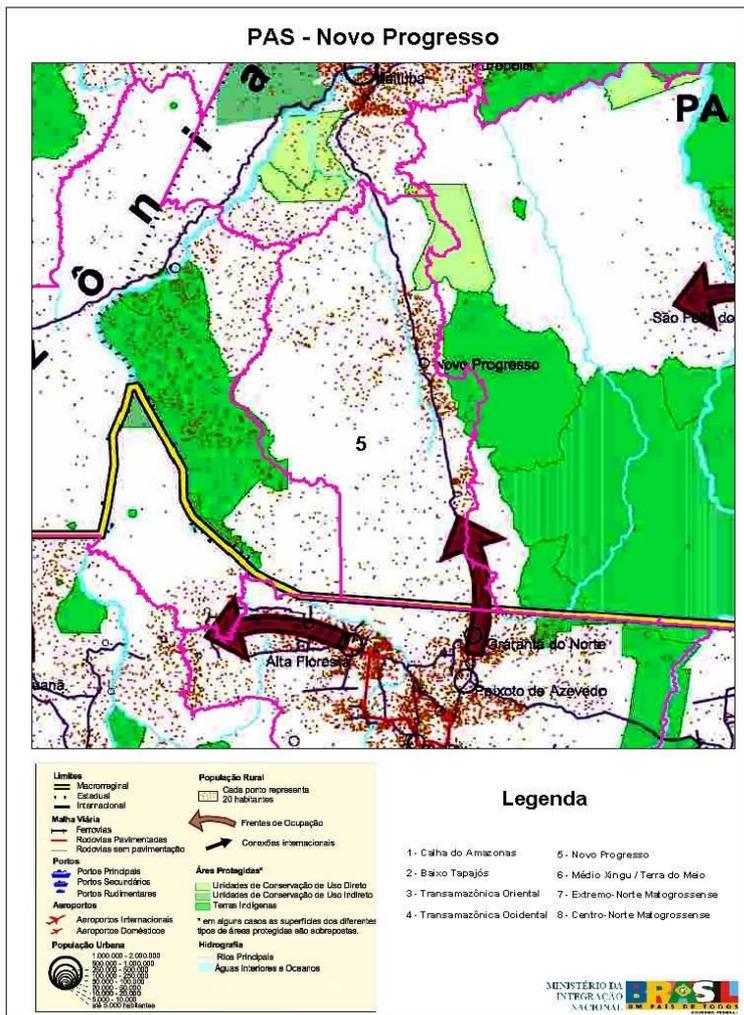


Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil



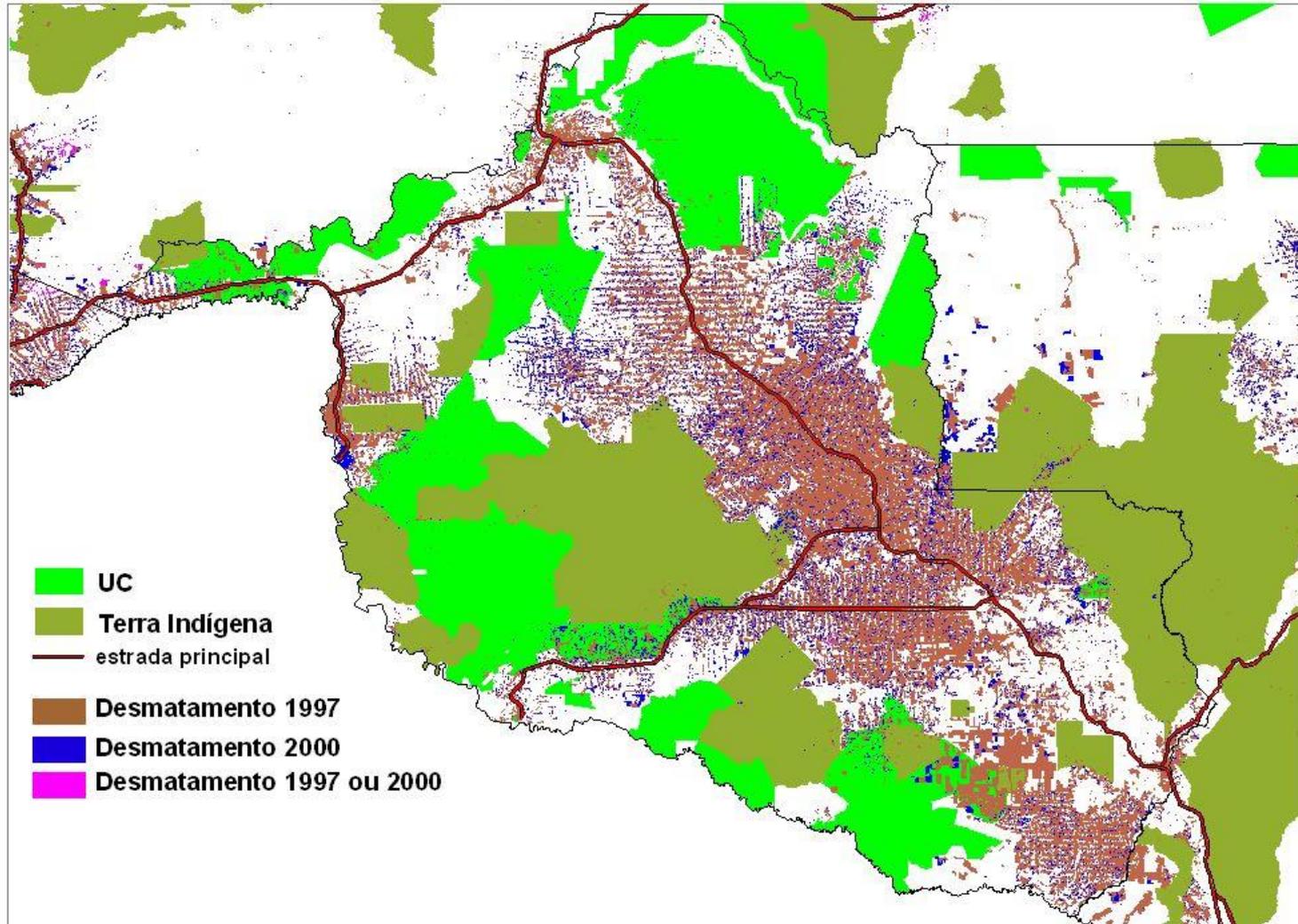
Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil





Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

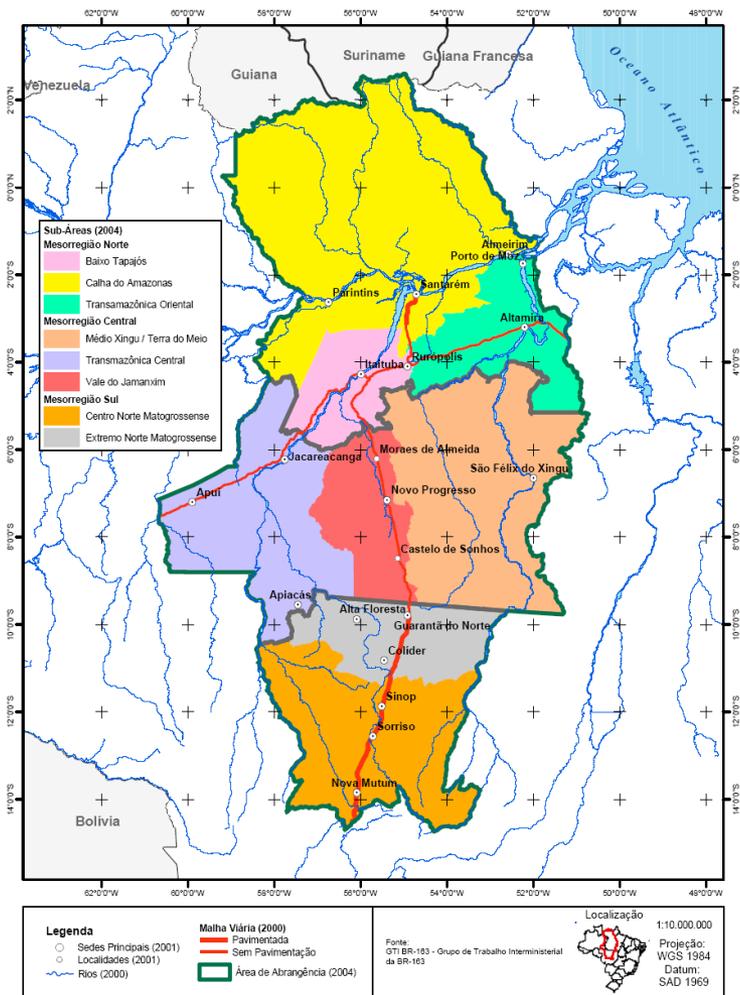
DESMATAMENTO EM RONDÔNIA 1997/2000: INPE



PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR-163

MESORREGIÕES E SUB-ÁREAS

2.3

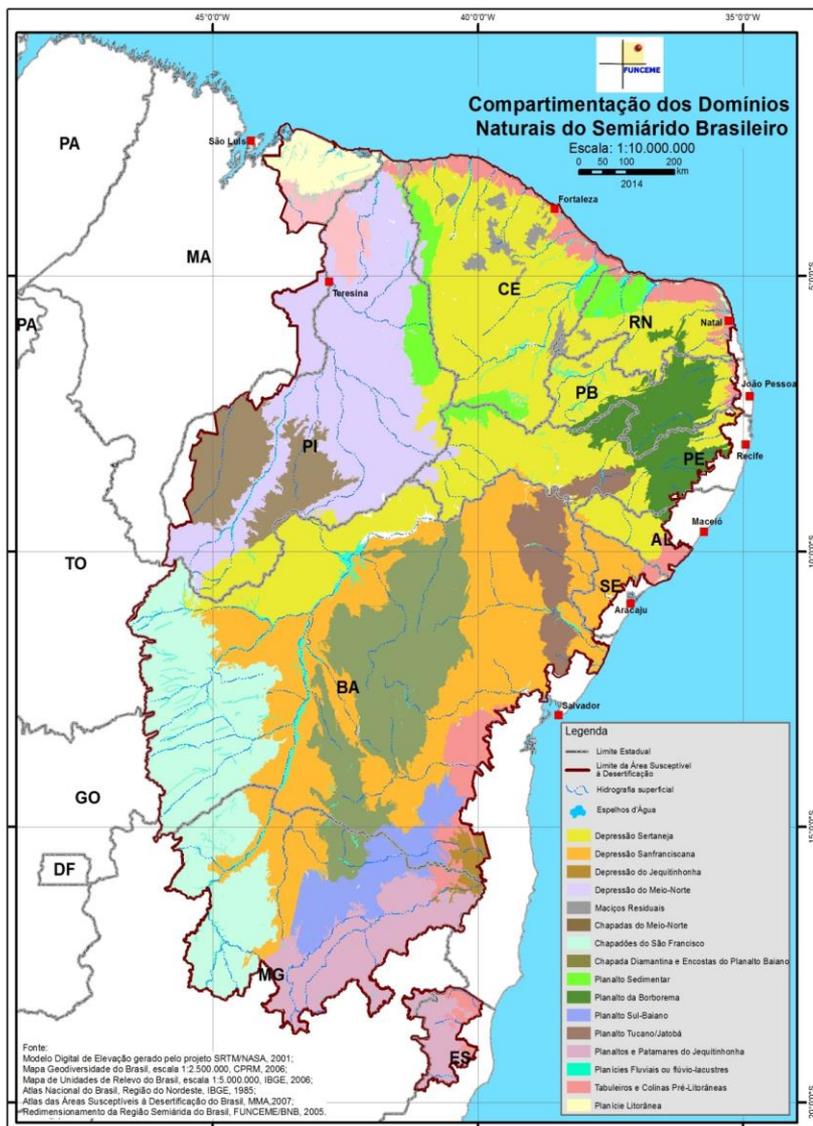


Plano BR-163 Sustentável – Meso e Sub-regiões

Quadro 2.1 – Área territorial das Mesoregiões e Sub-Áreas do Plano BR-163 Sustentável

Mesoregião / Sub-Área	Área (km ²)	% Área Total do Plano
Mesoregião Norte	519.326	42,2
1) Calha do Rio Amazonas	359.240	29,2
2) Baixo Tapajós	63.127	5,1
3) Transamazônica Oriental	96.959	7,9
Mesoregião Central	461.812	37,5
4) Médio Xingu – Terra do Meio	219.212	17,8
5) Vale do Jamanxim	80.162	6,5
6) Transamazônica Central	162.438	13,2
<i>Mesoregião Sul</i>	250.655	20,3
7) Extremo Norte matogrossense	84.616	6,9
8) Centro-Norte matogrossense	166.039	13,5
TOTAL	1.231.793	100,0

Fonte: IBGE

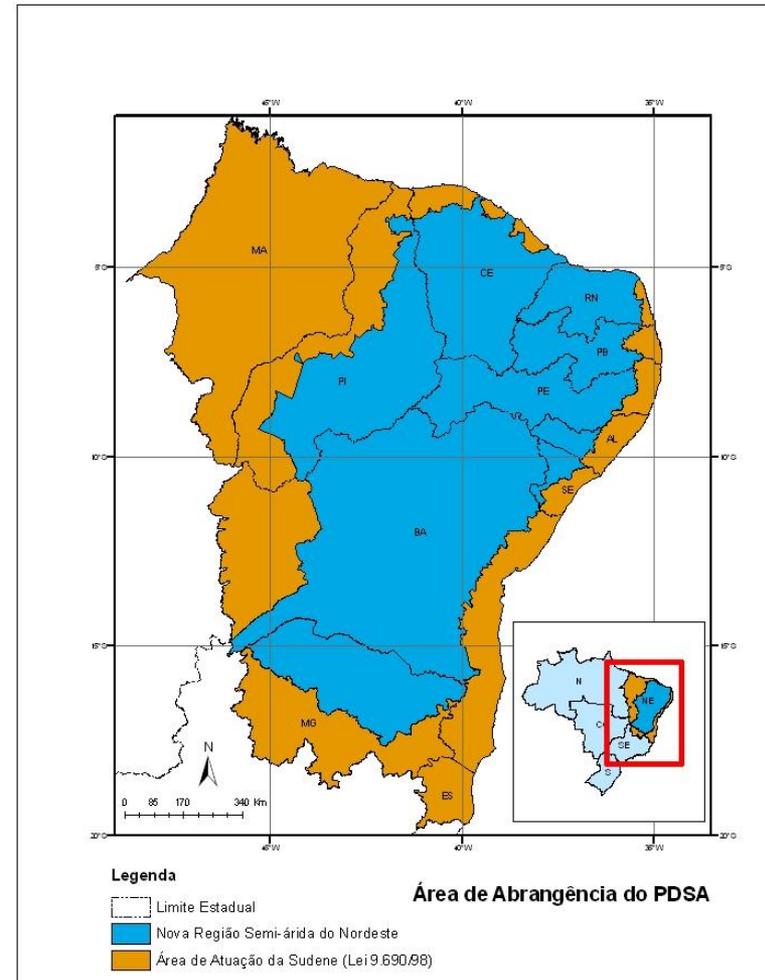
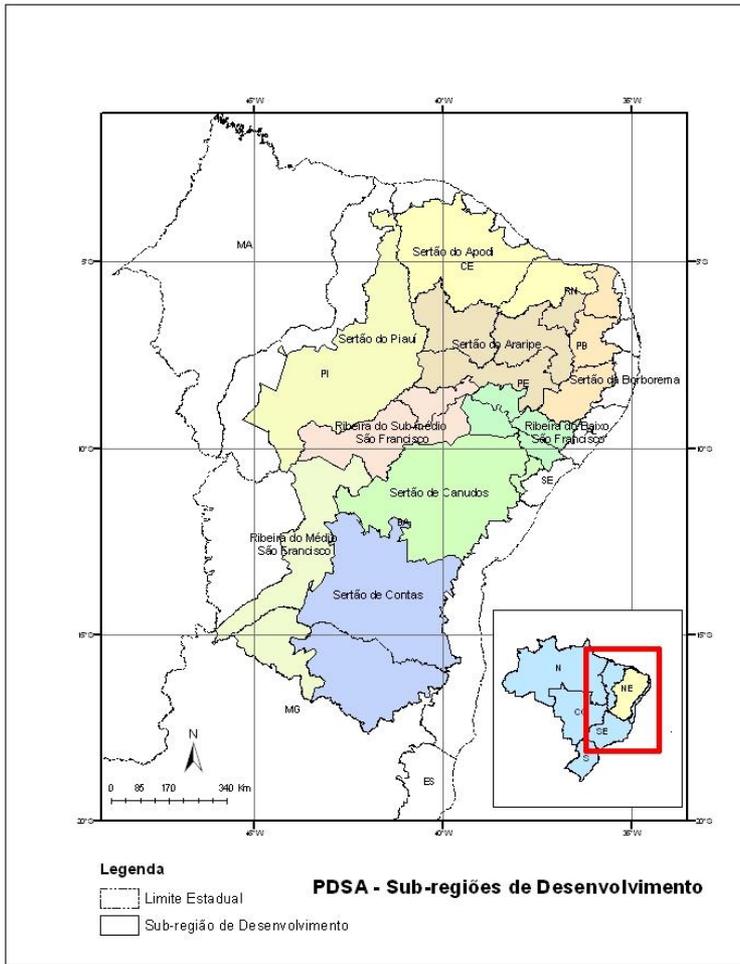


MAPA DOS DOMÍNIOS NATURAIS - Semiárido é marcado pela diversidade geoambiental. Possui compartimentos com características naturais predominantes, que é a base para a elaboração do mapa de vulnerabilidades.

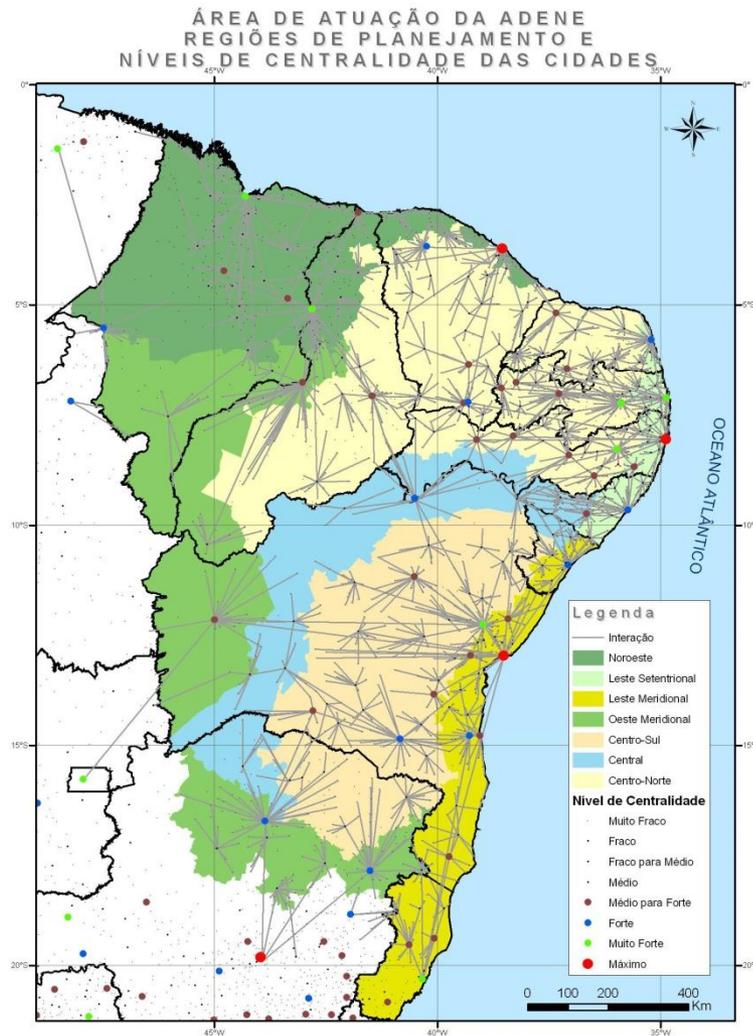
DOMÍNIOS NATURAIS

1. Depressão Sertaneja
2. Depressão São Franciscana
3. Depressão do Jequitinhonha
4. Depressão do Meio Norte
4. Maciços Residuais
5. Tabuleiros e Colinas pré-litorâneas
6. Planalto Tucano - Jatobá
7. Planalto Sul-baiano
8. Planalto da Borborema
9. Planaltos Sedimentares
10. Planaltos e Patamares do Jequitinhonha
11. Chapada Diamantina/Serra do Espinhaço
12. Chapadões do Meio Norte
13. Chapadas do São Francisco
14. Planície Litorânea
15. Planícies flúvias e Flúvio-Lacustres

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

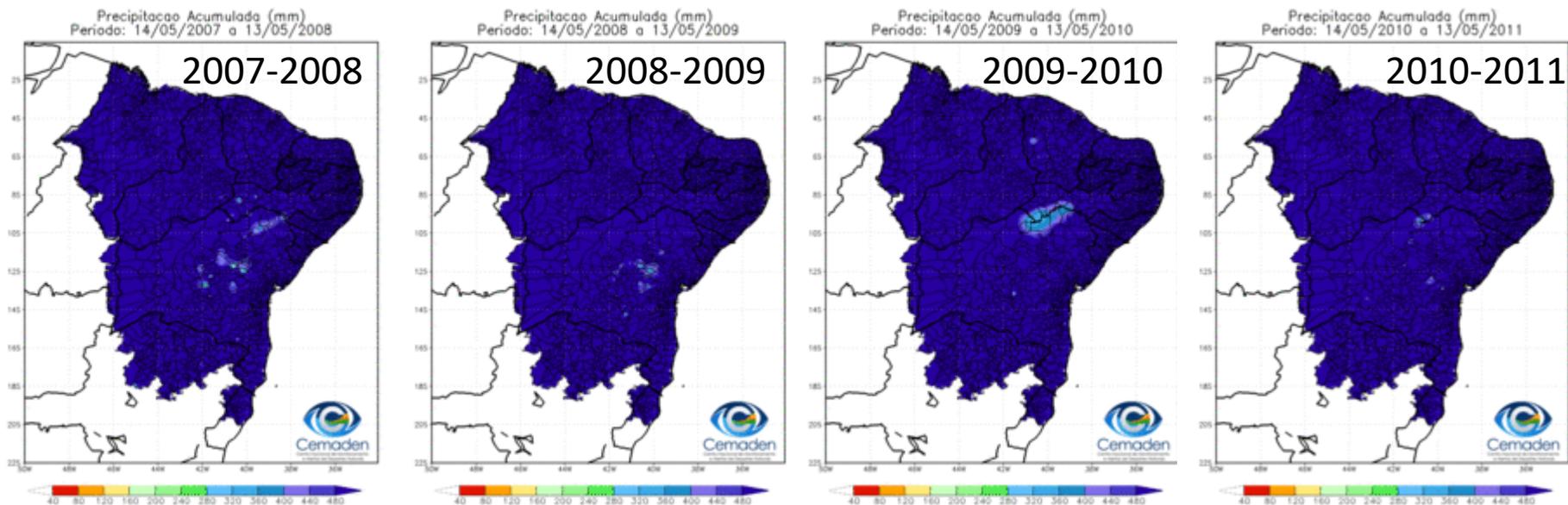


Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

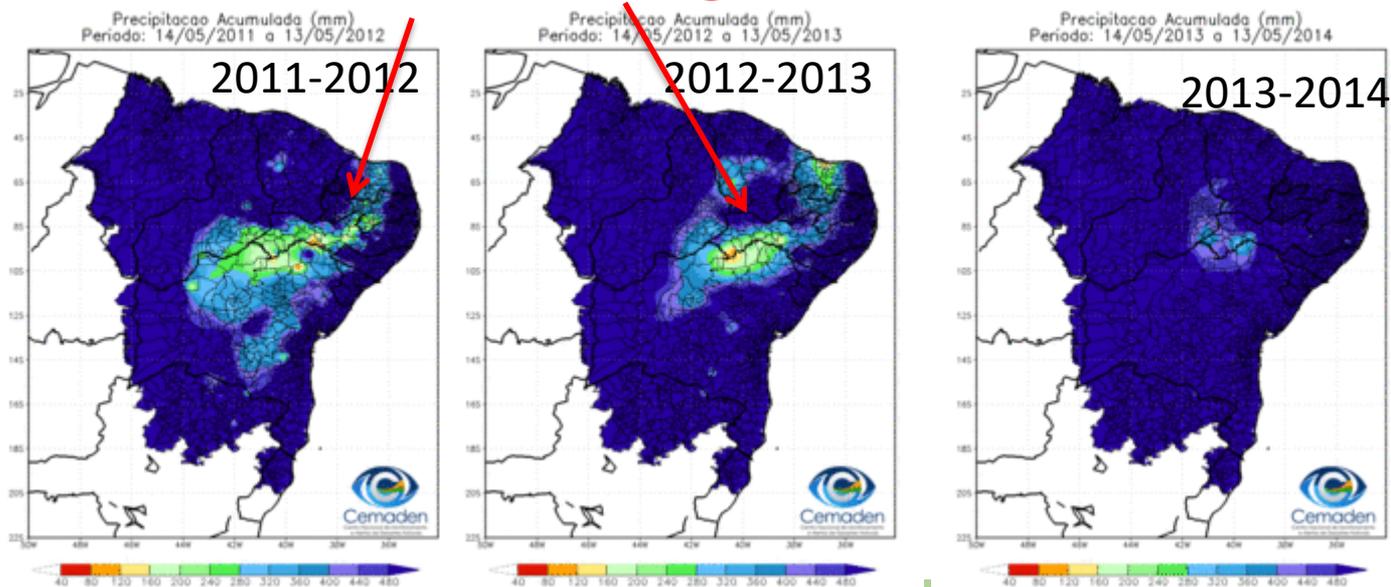


22 de Setembro de 2005
Elaborado por Gerência de Informação e Monitoramento - MI

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

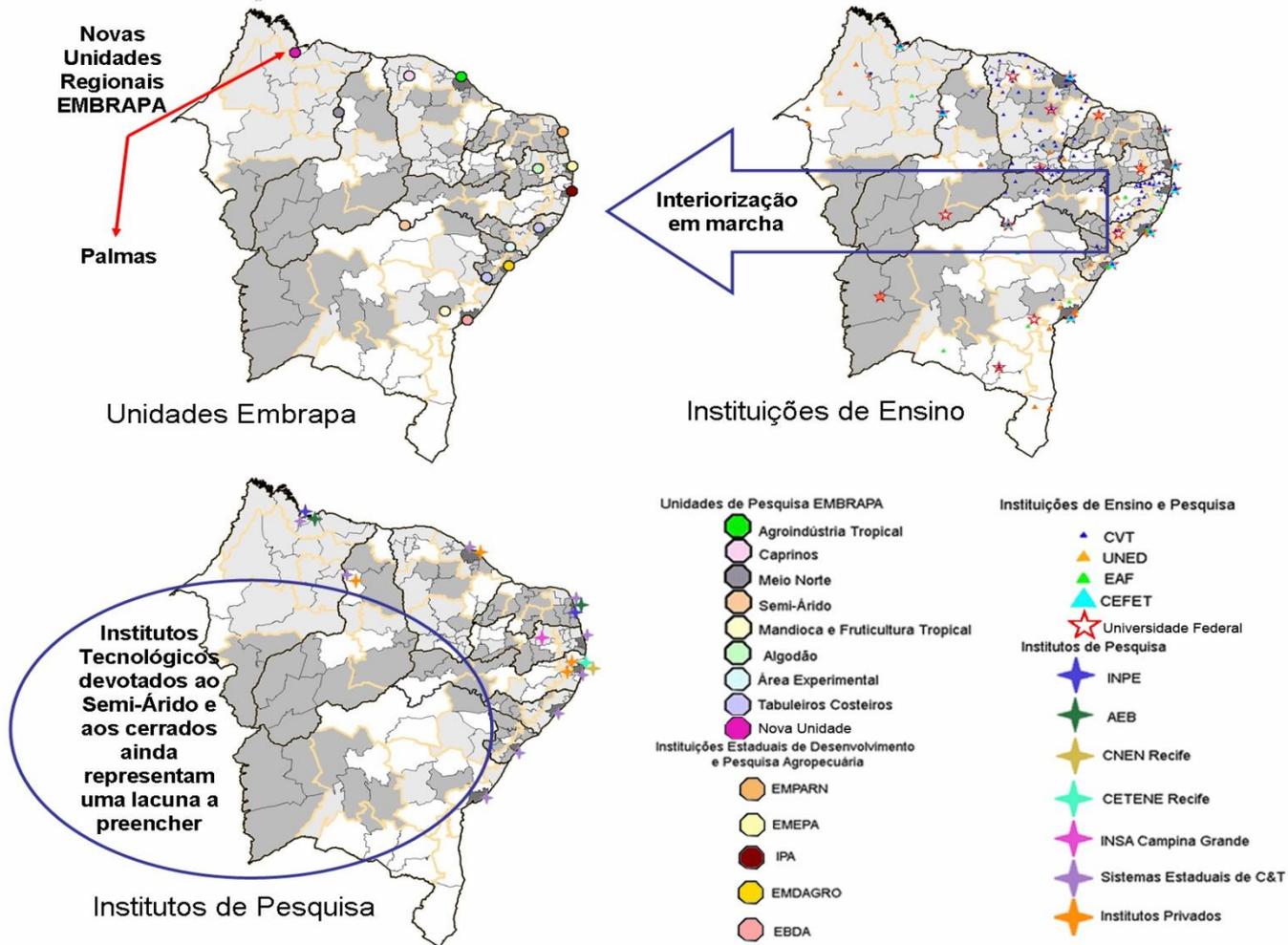


Most intense droughts



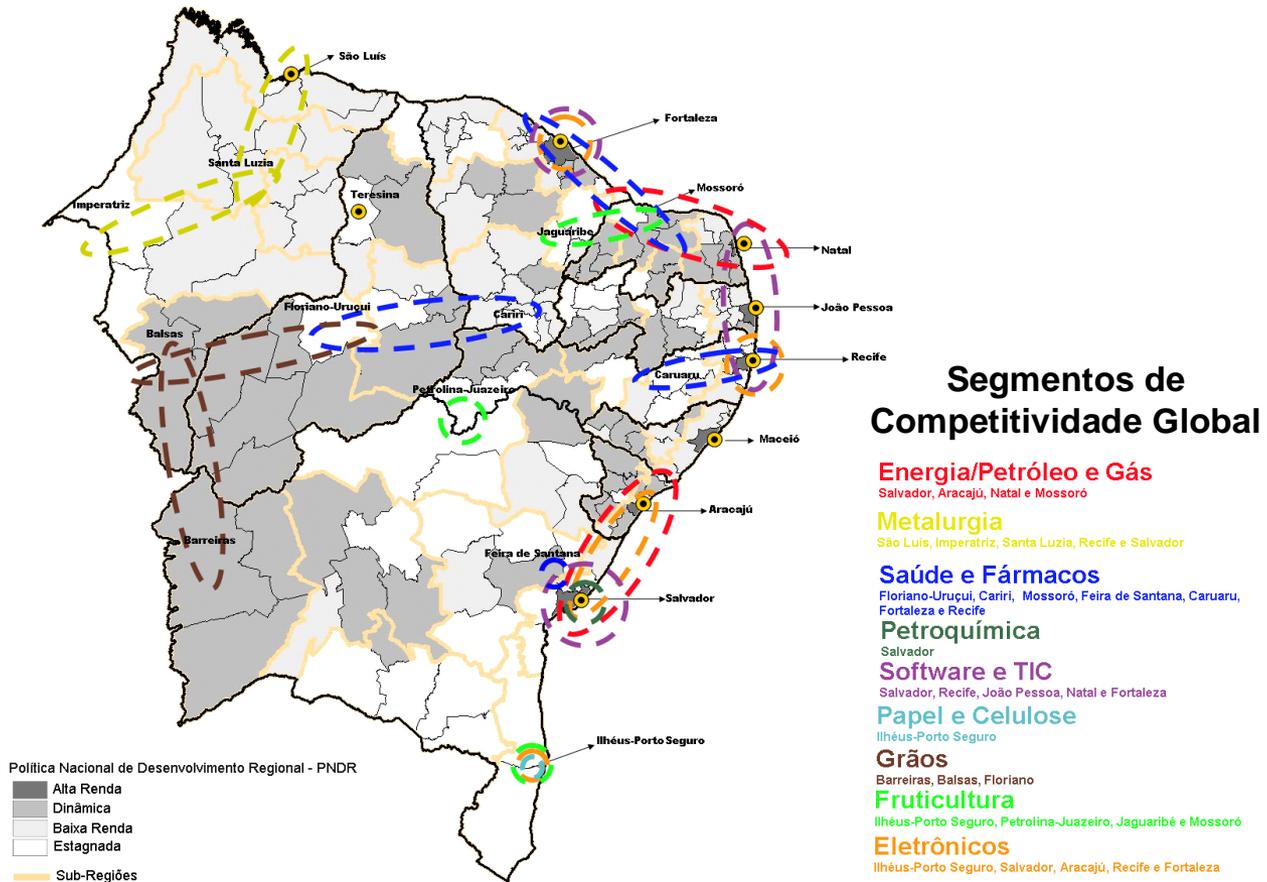
**Precipitação
anual
acumulada
no NE do
Brasil**

Mapeamento da Base Técnico-Científica

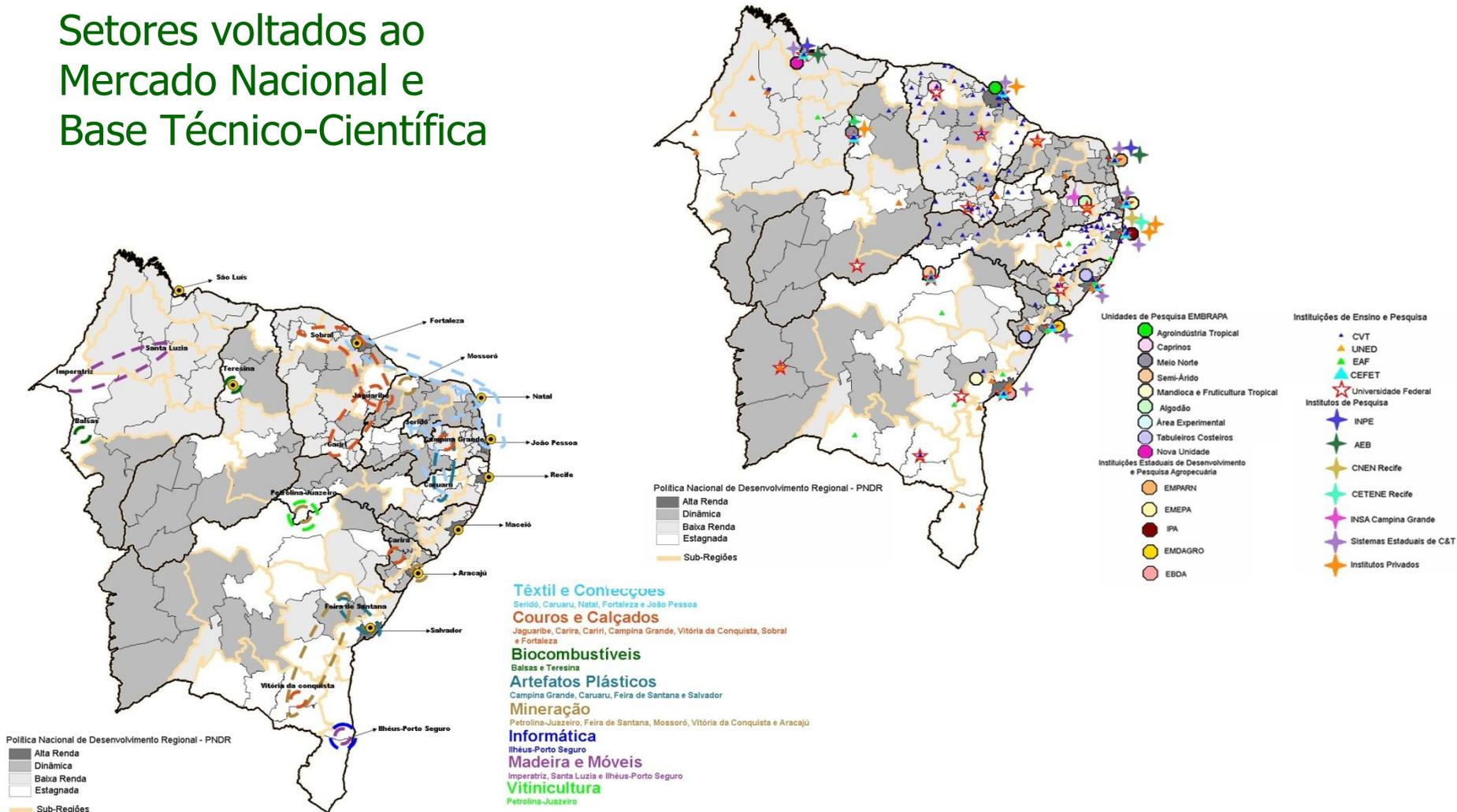


Proposta de Agenda de C,T&I para o Desenvolvimento do Nordeste

Mapeamento da Base Produtiva

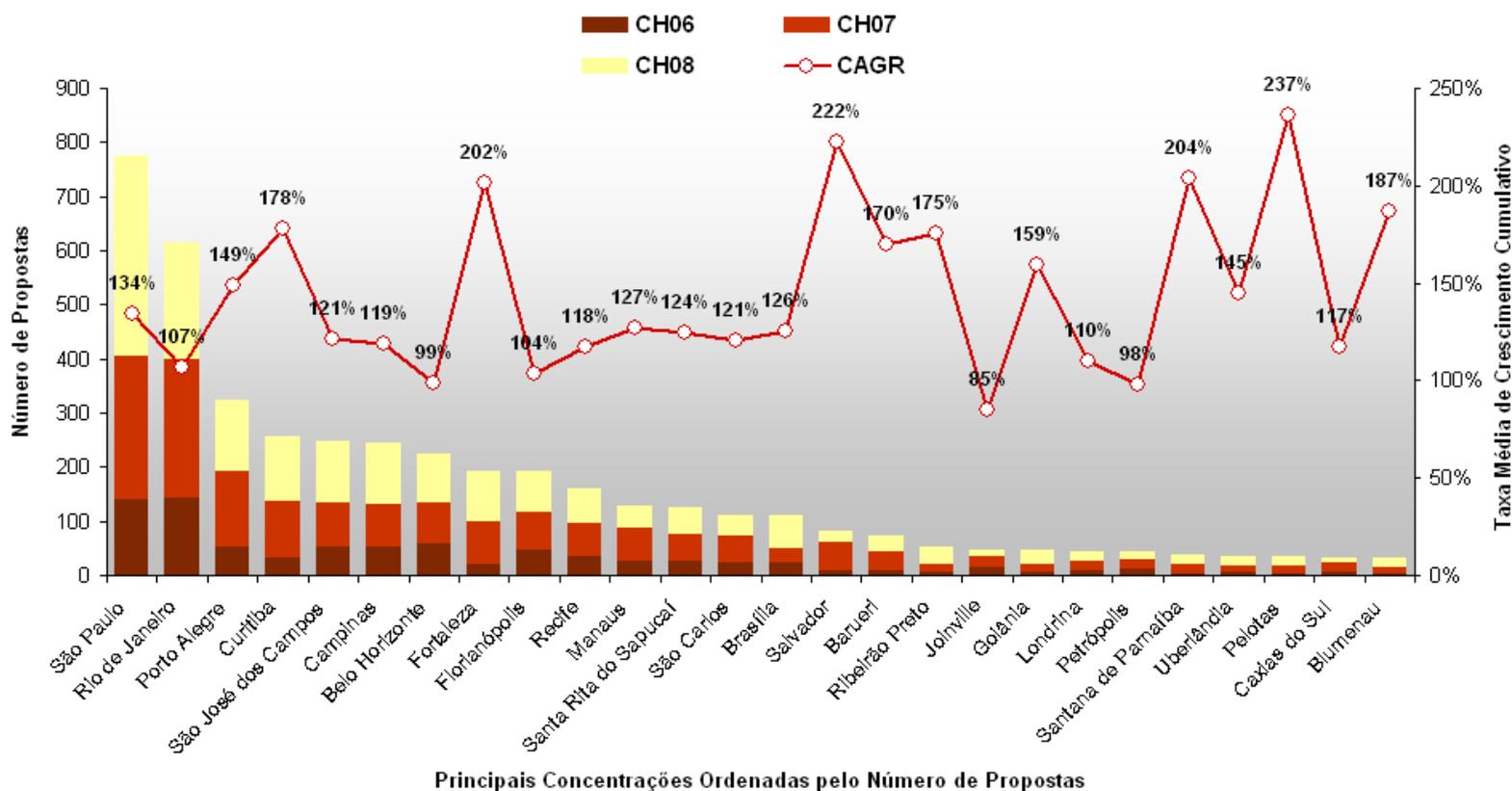


Setores voltados ao Mercado Nacional e Base Técnico-Científica



Resultados de Programas Apoio Inovação e Cooperação ICT-Empresas Elementos para reflexão – Avaliação Subvenção Econômica

AS CIDADES COM MAIORES CONCENTRAÇÕES DE PROPOSTAS
- Chamadas 2006, 2007 e 2008 -



OBRIGADO

Antonio Carlos F. Galvão

agalvao@cgee.org.br

