

Territorialidade e políticas públicas no Brasil

CURSO DO PROGRAMA PARA APERFEIÇOAMENTO DE CARREIRAS - 2018

Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 21 de Maio a 5 de Junho de 2018

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

CARACTERÍSTICAS DAS TRÊS FORMAS BÁSICAS DE “INTERNALIZAÇÃO” DE INOVAÇÕES

IMPORTAÇÃO BENS DE CAPITAL	IMPORTAÇÃO DE TECNOLOGIA	GERAÇÃO AUTÔNOMA DE INOVAÇÕES
✓ Baixa relação setor produtivo/ base técnico-científica	✓ Relação limitada setor produtivo/base técnico-científica	✓ Relações intensas setor produtivo/ base técnico-científica
✓ Não requer capacidade tecnológica	✓ Requer algum grau de capacidade tecnológica	✓ Requer plena capacidade tecnológica
✓ Demanda pouca Qualificação dos recursos humanos	✓ Demanda certa qualificação dos recursos humanos	✓ Demanda amplo contingente de rec. humanos qualificados
✓ Basta operar a máquina/equipamento adquirido (Baixa criatividade)	✓ Necessita adaptar o pacote tecnológico às condições locais (Média criatividade)	✓ Plenas condições de implantação e desenvolvimento das inovações (Alta criatividade)
✓ Relações passivas com os fornecedores de tecnologia	✓ Relações pouco mais ativas com fornecedores tecnologias	✓ Relações intensas com parceiros de geração de tecnologias
✓ Baixíssimo/quase nulo investimento em P&D e atividades correlatas	✓ Reduzido mas positivo investimento em P&D e atividades correlatas (mais ‘D’ que ‘P’)	✓ Alto investimento em P&D e atividades correlatas (risco e incerteza maiores)

Fonte: Galvão (1993)

Configuração Esquemática das Políticas Públicas

Políticas de Desenvolvimento Social

- Políticas Inclusão Social e Previdência
 - programas transferência de renda → redução custos
 - princípio de universalização no atendimento
- Políticas de Educação
- Políticas de Saúde

Políticas Ativas de Desenvolvimento

- Política industrial e de Com. Exterior → bases p/ retomada
- Política Agropecuária e Rural → alimentos e agroenergia
- **Política de Desenvolvimento Regional**

Políticas de Infraestrutura

- Políticas de Transportes, Energia etc.
 - logística → acessibilidade e qualificação dos territórios
- **Políticas das Cidades**
 - Qualidade urbana → serviços públicos essenciais

Políticas Horizontais

- Política C&T e Inovação
- Política de Meio Ambiente
- **Política Ordenam. Territorial**

Políticas de Estado

- Fazenda
- Planejamento e Orçamento
- Justiça
- Relações Exteriores

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

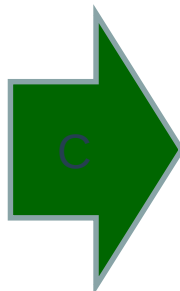
The Economist

(21st to 27th October 2017)

‘Deixados à própria sorte’
(Left in the lurch)

Globalização marginalizou
muitas regiões no mundo rico

*O que se pode fazer para
ajudá-las?*



The rich get richer

GDP per person* of poorest and richest regions†
National average = 100



Sources: OECD;
The Economist

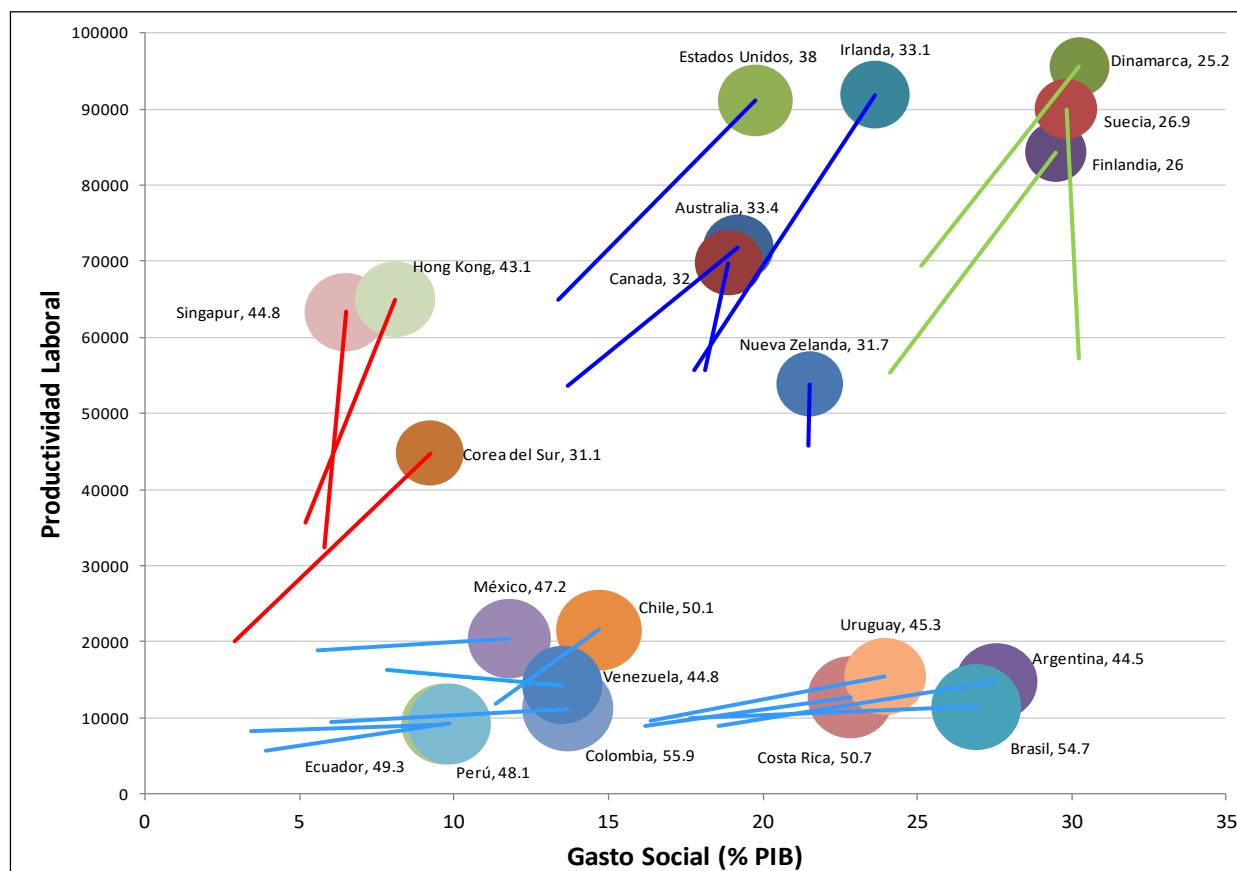
*At purchasing-power
parity, 2010 prices
†OECD lower-level
regions and US states

Desigualdades (Inequalities)

Países de maior igualdade tendem a ser os de maior produtividade

PRODUTIVIDADE DO TRABALHO (US\$ Mil), GASTO SOCIAL COMO PROPORÇÃO DO PIB (%; 1990 E 2010) E DESIGUALDADE (2010)

Fonte: Standardized World Income Inequality Database, version 4.0, September 2013, World Development Indicators, World Bank, STAN Database, OECD, y CEPAL; apud PRADO, Antonio, América Latina en la encrucijada del desarrollo, CEPAL, apresentação em 2014



1ª Fase da Política Regional (1975 – 1984)

Política comunitária como extensão da Políticas nacionais

- » complemento às fortes intervenções de política regional dos Estados-membros, sobretudo no caso de alguns, como França, Alemanha e Itália.
 - História: interesse britânico em reduzir custo da fatura de seu ingresso;
 - Crise fortalece demanda por políticas compensatórias urbanas diante da desarticulação de antigos espaços industriais.
 - Nasce o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER,
- » Objetivos iniciais eram abertos e abrangentes (CEC 1977):
 - “Diminuir problemas regionais correntes enquanto ocorram em regiões menos desenvolvidas tradicionais e em regiões envolvidas em um processo de transformação industrial ou agrária;
 - “Prevenir novas disparidades regionais que possam resultar de mudanças estruturais da economia mundial...”
- » Política quase exclusivamente centrada na infraestrutura econômica clássica
- » A Política da UE conduzida pelos Estados-membros
 - tarefas da Política:
 - estudar o desenvolvimento regional;
 - Coordenar as políticas de várias áreas (mal sucedida);
 - coordenar atividades dos Estados-membros;
 - organizar o início da intervenção direta no problema.

2ª Fase da Política Regional (1984 – 1993)

O Empuxe do Projeto Europa 92

- » A transição para a nova Política antecede transformações mais ambiciosas decididas a partir do SEA em 1986:
 - Início das ações de apoio à inovação (Reg. CEE 1787/84)
 - suporte a criação de agências e provisão de serviços, especialmente para PME
 - Foco ainda maior nas regiões problemas (Reg. CEE 3641/85):
 - Sequência do debate do 3o Alargamento (Espanha e Portugal)
 - Objetividade de critérios, com fortalecimento do Mapa da Política
 - 68% do FEDER reservado p/ Grécia, Itália, Espanha e Portugal
 - Mudança da abordagem: ajuda para programas mais do que para projetos
- » Consolidação da intervenção via Fundos Estruturais
 - Objetivos (Renda e Desemprego)
 - Princípios (Subsidiaridade (ação preferencial de órgãos ou instâncias inferiores); Concentração (atendimento de vários objetivos); Adicionalidade (recursos nacionais na mesma área não podem diminuir); Cooperação (articulação entre as diversas instâncias); Programação (programas de caráter plurianual)
- » Política Regional amplia consideravelmente seus recursos, após período de certa estagnação
 - Era Delors 1 multiplica exponencialmente os recursos dos Fundos Estruturais e o mandato da Política Regional

3ª Fase da Política Regional (1993-1999)

A radicalização do tratamento das Regiões-problema

- » Novo reforço da componente regional dos Fundos Estruturais (a partir das decisões do Tratado de Maastricht)
 - criação do Fundo de Coesão
 - Radicalização do “tratamento” regiões-problema”
 - Cardápio de iniciativas com foco muito definido:
 - Infraestrutura de transportes e Meio Ambiente
 - Estados-nacionais na condução
- » Objetivos mais focalizados para a intervenção a partir dos Fundos (quando comparados com o período pré-1992)
- » Ampliação das intervenções originadas na própria Comissão Europeia, com o avanço das Iniciativas Comunitárias e a criação das chamadas Ações Inovadoras
 - Iniciativas Comunitárias ultrapassam os limites dos Estados-nacionais e ampliam espaços de autonomia da Política Regional
 - Origem no sucesso de Programas “guarda-chuva” da Política Tecnológica dos anos 80, que foram replicados aos poucos para outras áreas de política.
- » Regiões ganham representação junto à Comissão europeia (Comitê das Regiões)

4ª Fase da Política Regional (2000-201?)

A expectativa e a operacionalização do alargamento para o Leste

- » Lisboa 2000 na revisão dos conteúdos da Política
 - Objetivo: Europa na liderança tecnológica mundial
 - Tensão crescente entre objetivos de competitividade e coesão
- » 5o Alargamento da Comunidade (10 e depois 12 países),
 - implementação pressionou severamente os recursos dedicados à Pol. Regional
- » Decisão de estabilizar recursos dos Fundos Estruturais no orçamento para o período:
 - Fundos deverão declinar a partir de 2000 em termos reais (estabilizando os valores nominais mais ou menos)
 - Embates para redução drástica dos recursos destinados aos subsídios aos agricultores (não foi implementada) → pressão dos candidatos do Alargamento.
- » Reforma estrutural da Política Regional e dos Fundos Estruturais
 - Cronogramação do acesso dos entrantes aos recursos
 - Criação do mecanismo ISPA
- » Revisão dos mapas para manutenção dos critérios essenciais da Política
 - Retomada de novas escalas
 - Maior aceitação e absorção das orientações do European Spatial Planning
 - Maior integração com a política urbana em sentido amplo

Gráfico 3.1 Evolução do Orçamento da UE

Execução Orçamentária - 1975-2001

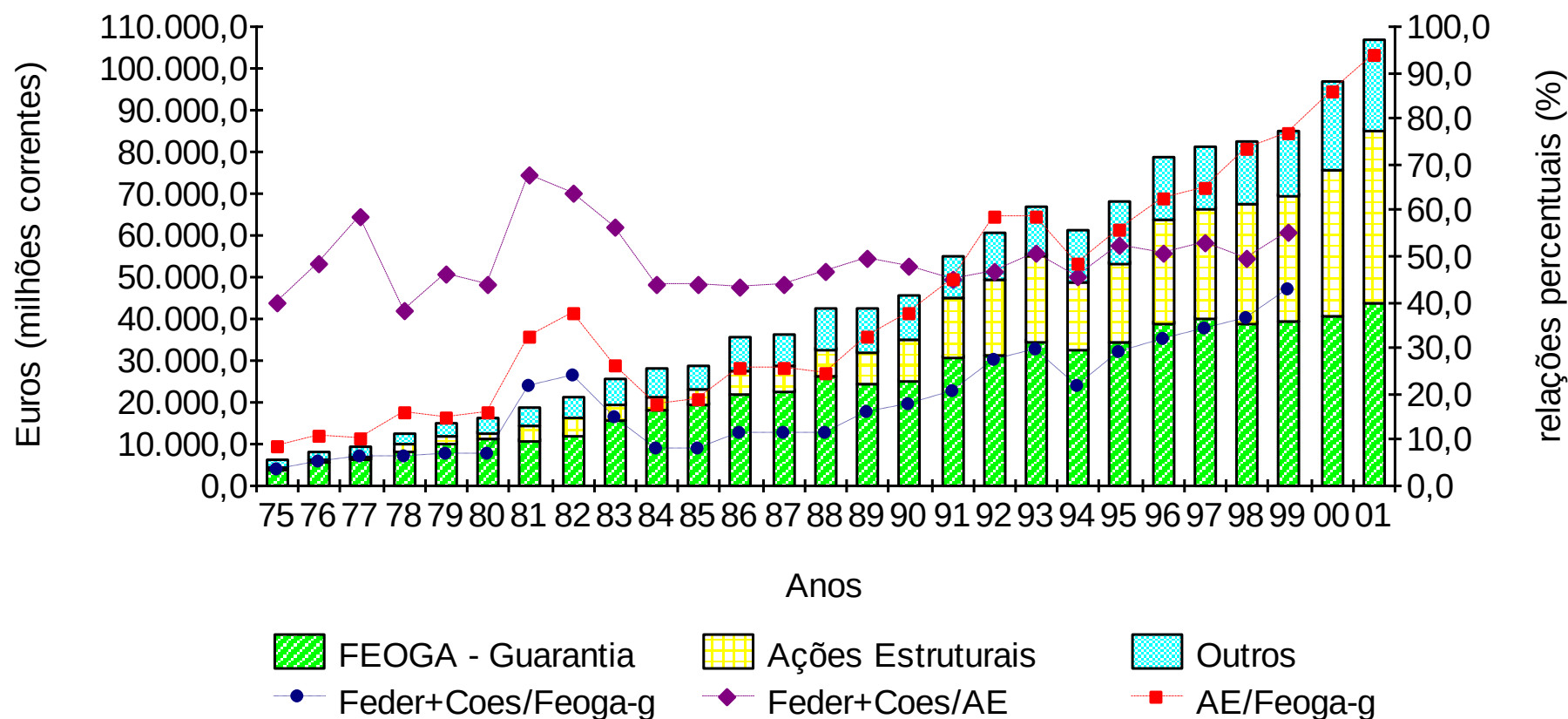


Gráfico 3.3 - Saldos Operacionais (UE)

(based on UK Rebate definition)

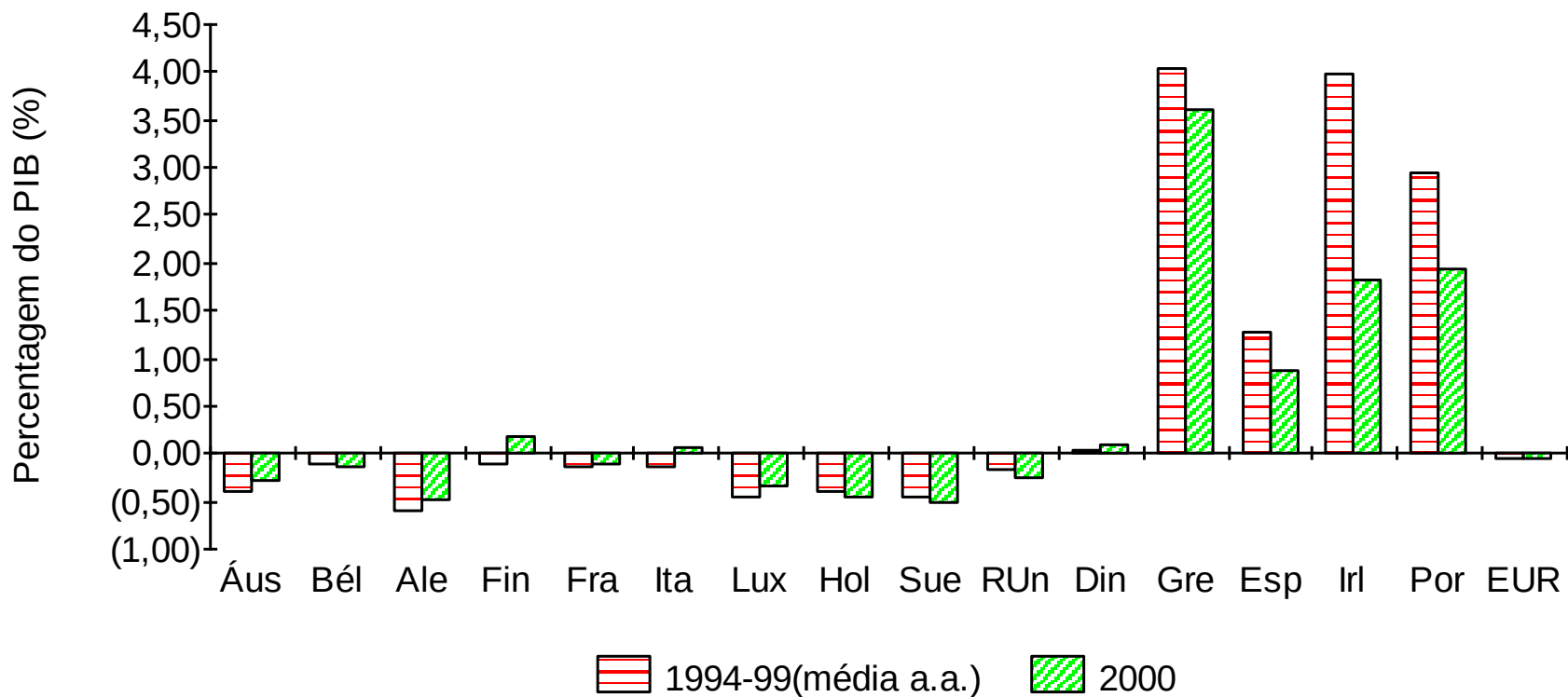
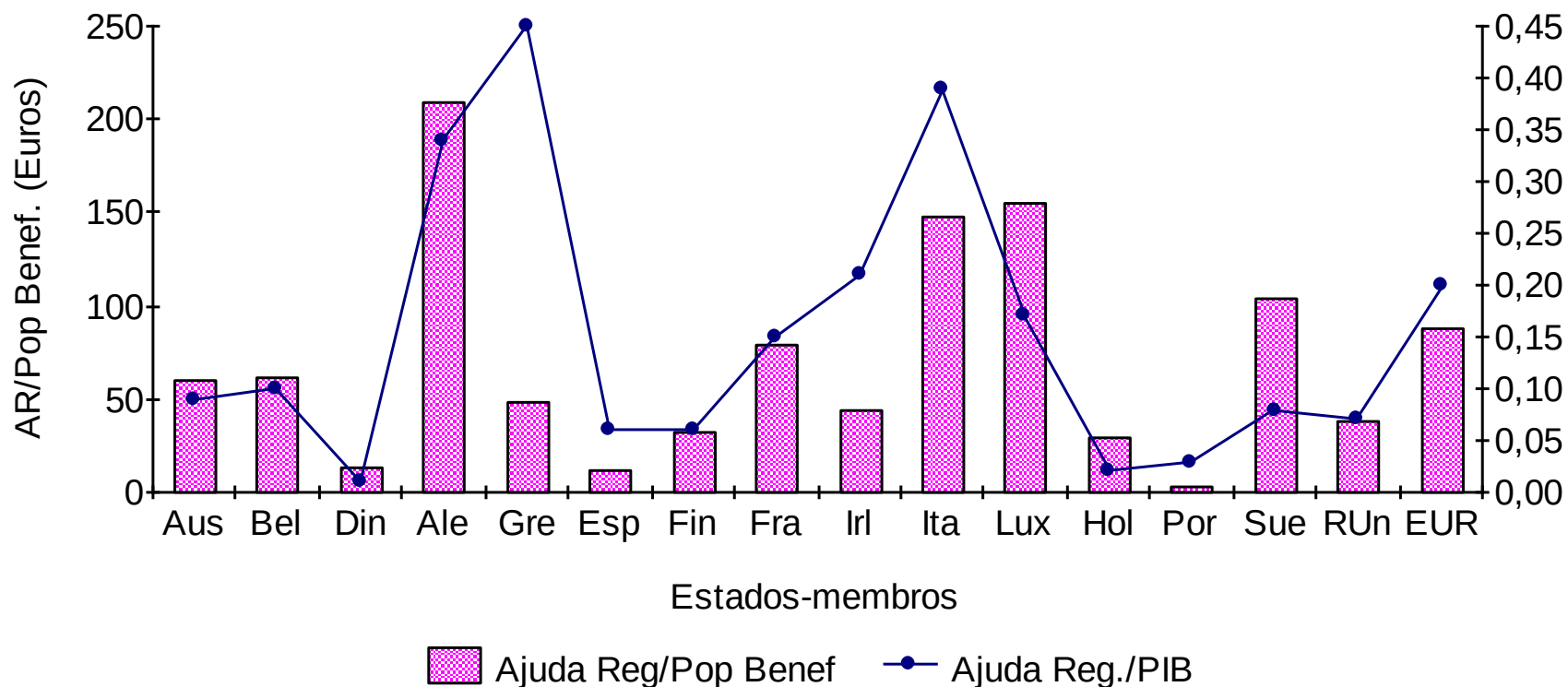


Gráfico 3.5 - Ajuda Regional Estatal

1997-1999



Fonte: Ninth Survey on State Aid in the European Union, Brussels, DG Competition, 2001. (elaboração nossa)

Obs.: 1) Refere-se apenas à ajuda ao setor manufatureiro com objetivos regionais explícitos.

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Tabela 3.3

UE – Aplicações das Ações Estruturais, do FEOGA-Garantia, da Ajuda Estatal e financiamentos do BEI, por país (1999)

Países	€ bilhões								
	Feder+ Coesão	Out. Aç. Estratég.	Feoga-G	Banco BEI	Total UE	Aj. Est. regional	Aj. Est. outros	Aj. Est. total	Apoio total
Áustria	0,13	0,32	0,84	0,61	1,90	0,15	1,94	2,09	3,99
Bélgica	0,24	0,31	1,00	0,23	1,78	0,23	3,05	3,28	5,06
Dinamarca	0,04	0,16	1,26	0,90	2,36	0,02	2,04	2,06	4,42
Alemanha	1,38	2,46	5,72	5,53	15,09	6,23	18,88	25,11	40,20
Grécia	2,25	1,06	2,57	1,44	7,32	0,40	0,73	1,13	8,45
Espanha	5,87	2,95	5,23	4,05	18,10	0,30	5,6	5,90	24,00
Finlândia	0,16	0,34	0,56	0,58	1,64	0,07	1,81	1,88	3,52
França	1,69	2,18	9,35	4,30	17,52	1,84	14,39	16,23	33,75
Irlanda	0,72	0,24	1,68	0,09	2,73	0,20	1,08	1,28	4,01
Itália	3,39	2,64	4,66	4,05	24,74	2,76	8,03	10,79	25,53
Luxemburgo	0,00	0,02	0,02	0,11	0,15	0,03	0,22	0,25	0,40
Holanda	0,23	0,51	1,30	0,31	2,35	0,10	3,6	3,70	6,05
Portugal	2,15	0,33	0,65	1,60	4,73	0,04	1,34	1,38	6,11
Suécia	0,10	0,4	0,73	0,54	1,71	0,17	1,6	1,77	3,48
R. Unido	1,51	0,57	3,92	3,35	9,35	0,77	5,88	6,65	16,00
EUR 15	19,86	14,42	39,50	27,66	101,44	14,03	69,47	83,50	184,94

Fonte: 1) CEC; The Community Budget: The Facts in Figures, Office for Official Publications of the European Communities, 2000 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/vademecum2000/en.pdf>); 2) CEC, Ninth Survey on State aid in the European Union, 2001. Brussels, DG Competition; 3) CEC, Segundo Relatório sobre a Coesão Econômica e Social. Bruxelas, DG REGIO, 2001; Banco Europeu de Investimentos; 42º Relatório Anual 1999.

Obs.: 1) Ações Estruturais – inclusive FEDER e Fundo de Coesão - excluem Iniciativas Comunitárias; 2) BEI exclui projetos situados no exterior

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Tabela 3.1
Ajuda Estatal Nacional para a Indústria na UE Segundo Setor e Função
(% - médias anuais)

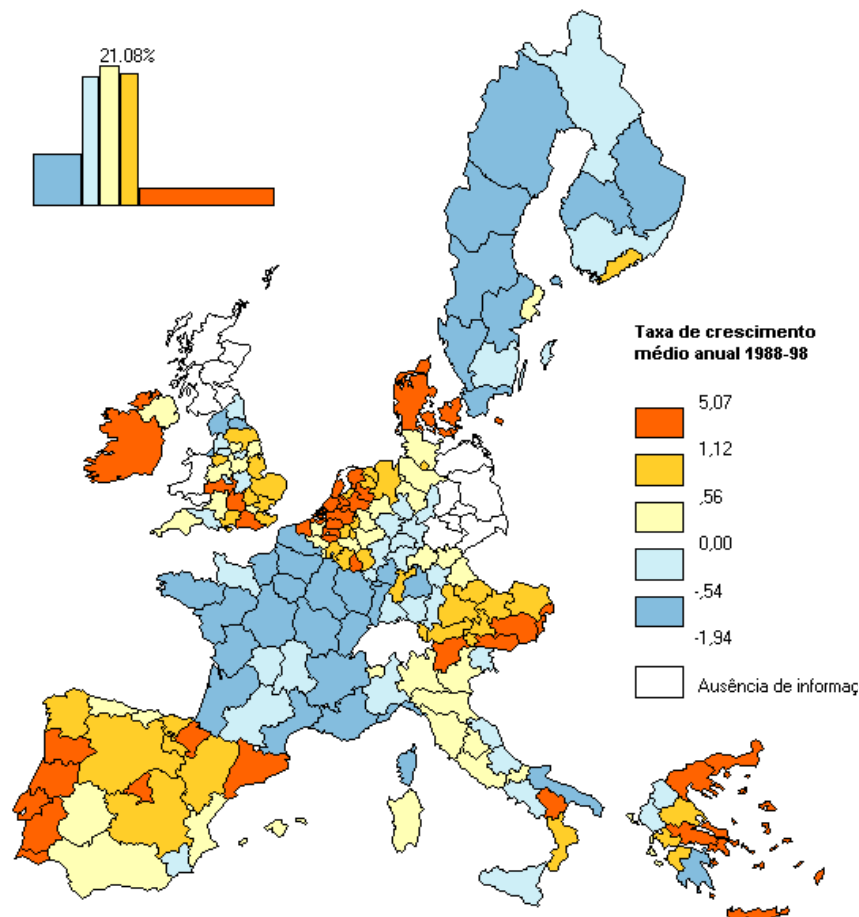
SETOR/FUNÇÃO	1981-86	1986-88	1988-90	1990-92	1992-94	1994-96	1996-98	1997-99
Objetivos Horizontais (P&D, Comércio, Pme, M.Ambiente, Energia)	47	41	42	38	30	30	35	37
Setores específicos (C. Naval, Aço etc.)	16	20	20	12	17	13	8	7
Objetivos Regionais	37	39	38	50	53	56	57	56
Regiões Art. 92(3)(c)	9	13	8	6	5	7	11	14
Regiões Art. 92(3)(a)	28	26	30	44	48	49	46	42
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Marques (1999), com base em CEC, *Survey on State Aid in the European Union*. Bruxelas, vários anos e CEC *Eight and Ninth Surveys on State aid in the European Union 2000 e 2001*. Bruxelas, DG Competition.

Obs: 1) Europa dos 10 (1981-86 e 1986-88), dos 12 (1988-90, 1990-92 e 1992-94) e dos 15 (1994-96, 1986-88 e 1997-1999); 2) As regiões do Art. 92(3)(c) - atual Art. 87(3)(c) - referem-se àquelas em declínio industrial e/ou com problemas de desemprego; as regiões do Art. 92(3)(a) - atual Art. 87(3)(a) - referem-se às periféricas, de baixos padrões de vida e níveis de PIB per capita e às da zona de fronteira anterior entre as antigas República Federal e República Democrática Alemã (Berlin/Zonenrand ou Treuhandanstalt); 3) Objetivos horizontais em 1997-99 incluem resgate e reestruturação.

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Mapa 1
Taxa de crescimento médio anual do PIB PPP por habitante das Regiões NUTS II com
Relação ao PIB médio da UE - (1988 / 1998)



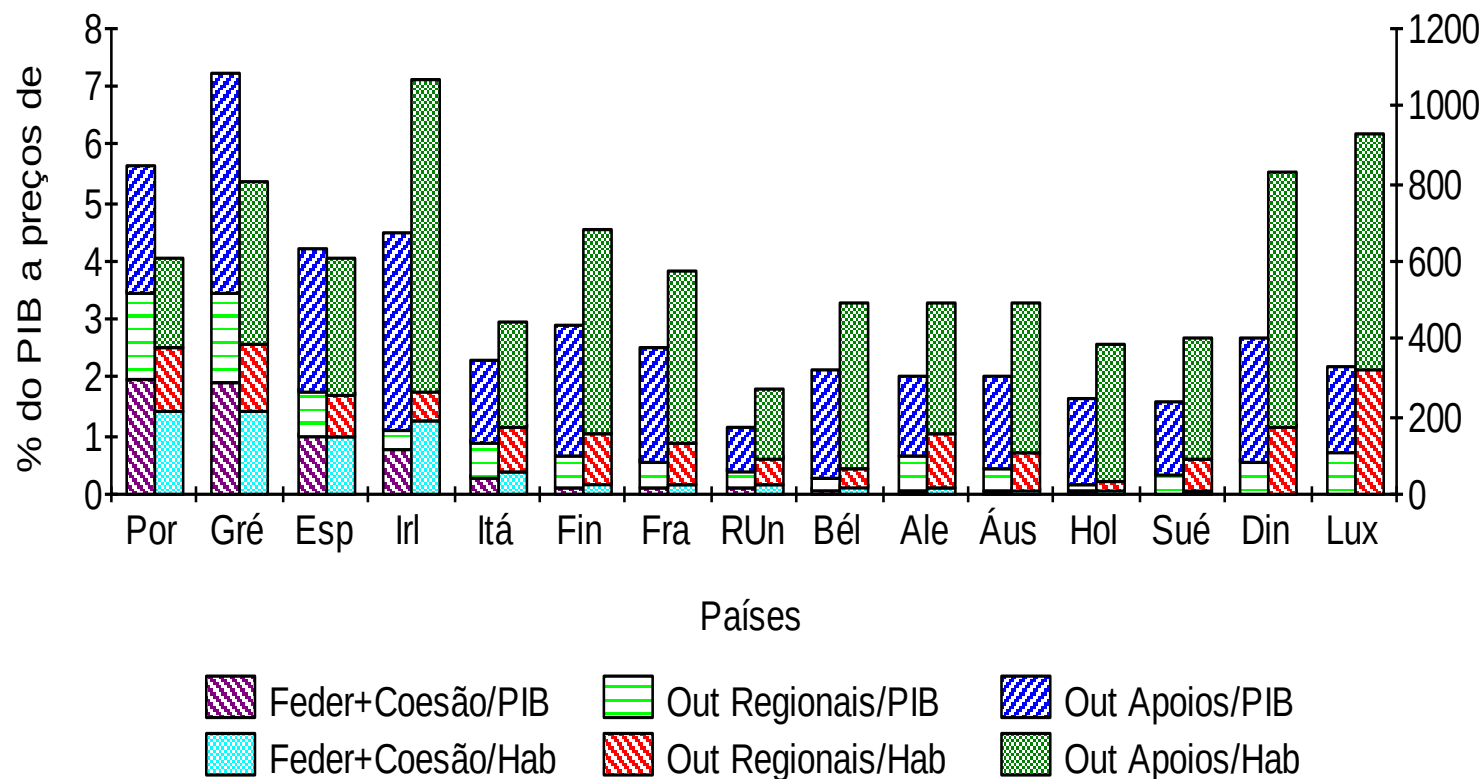
Fonte: CEC (2001); elaboração nossa a partir do software Philcarto (P. Waniez).

Obs.: 1) As regiões da antiga RDA (por insuficiência de dados anteriores a 1989) e do País de Gales e Escócia (por mudança da classificação espacial) não apresentavam dados para 1988; 2) não considera a divisão oficial da Região de Londres; 3) desconsidera os territórios ultramarinhos franceses, portugueses e espanhóis.

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Gráfico 3.7 - Apoios da UE e Estados

(Apoios Regionais e Outros)

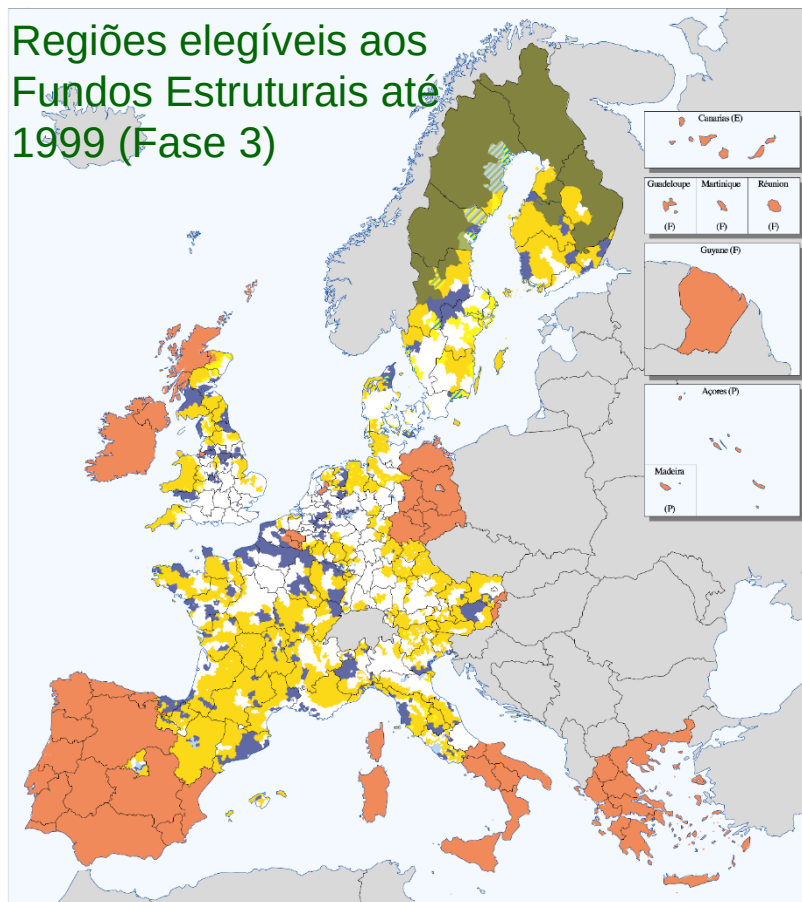


Fonte: Idem à tabela 3.3; PIB a preços de mercado e População Residente Eurostat (2001)

Obs.: Colunas da direita referem-se ao eixo da direita (dados por habitante) e vice-versa.

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 1999 (Fase 3)



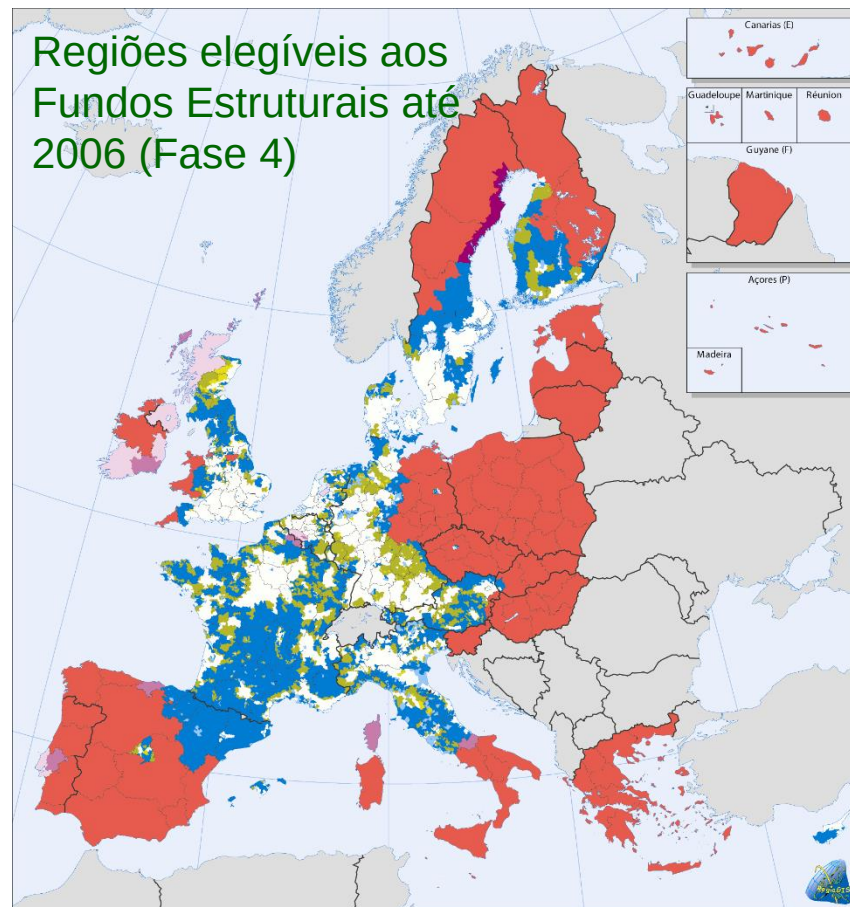
Map 42: Regions eligible for Structural Funds assistance

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| Not Eligible | Ob. 2: Wholly Eligible |
| Ob. 6: Wholly Eligible | Ob. 2: Partly Eligible |
| Ob. 6: Partly Eligible | Ob. 2 & 6: Partly Eligible |
| Ob. 5b: Wholly Eligible | Ob. 2 & 5b: Partly eligible |
| Ob. 5b: Partly Eligible | Ob. 2, 5b & 6: Partly Eligible |
| Ob. 5b & 6: Partly Eligible | Ob. 1: Wholly Eligible |

0 100 500km

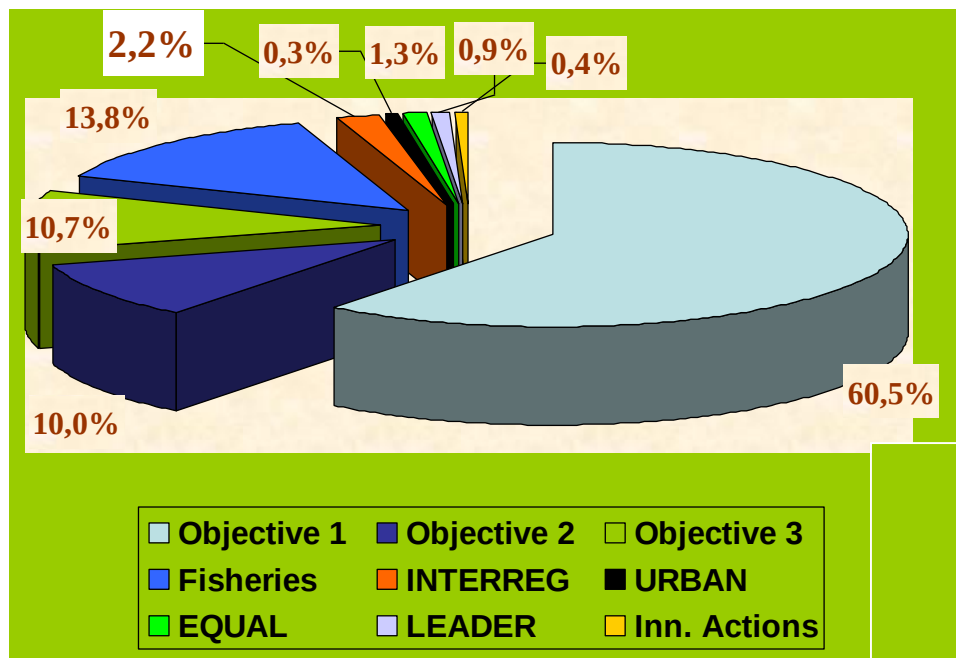
XVLAA-GIS/EP - r6m43 09/ uk c - 19 Jan 99

Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 2006 (Fase 4)

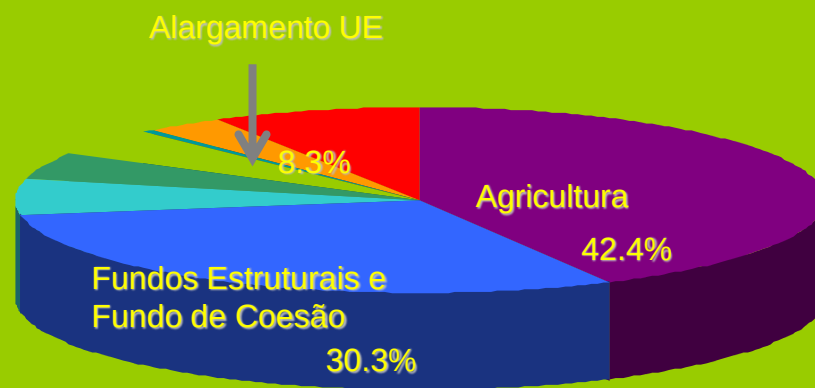


Structural Funds 2004-2006: Areas eligible under Objectives 1 and 2

- | | |
|-------------------------------|--|
| Objective 1 | Objective 2 |
| Objective 1 | Objective 2 (partly) |
| Phasing-out (till 31/12/2005) | Phasing-out (till 31/12/2005) |
| Phasing-out (till 31/12/2006) | Phasing-out (partly) (till 31/12/2005) |
| Special programme | |



Fundos Estruturais 2000-2006



Despesa Média Anual: 100,4 bilhões Euros

Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Objectivos, Fundos Estruturais e instrumentos 2007-2013

Objectivos

Convergência 82 %

Competitividade Regional e Emprego 15,5 %

Cooperação Territorial Europeia 2,5 %

Fundos Estruturais e Instrumentos

FEDER

FSE

Fundo de Coesão

FEDER

FSE

FEDER

Infra estrutura,
Inovação,
Investimento
produtivo

Formação
Profissional,
Ajudas ao
Emprego

Infra estruturas
de Transporte e
Ambiente
Energia renovável

Todos os Estados e Regiões

**Estados Membros
GDP inferior a 90 %**

Atribuição dos Fundos Estruturais por tipo de Região 2007-13 (Fase 5)

- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

Total: EUR 347.4 bilhões

Convergência: EUR 199.3 bi

Fundo de Coesão: EUR 69.6 bi

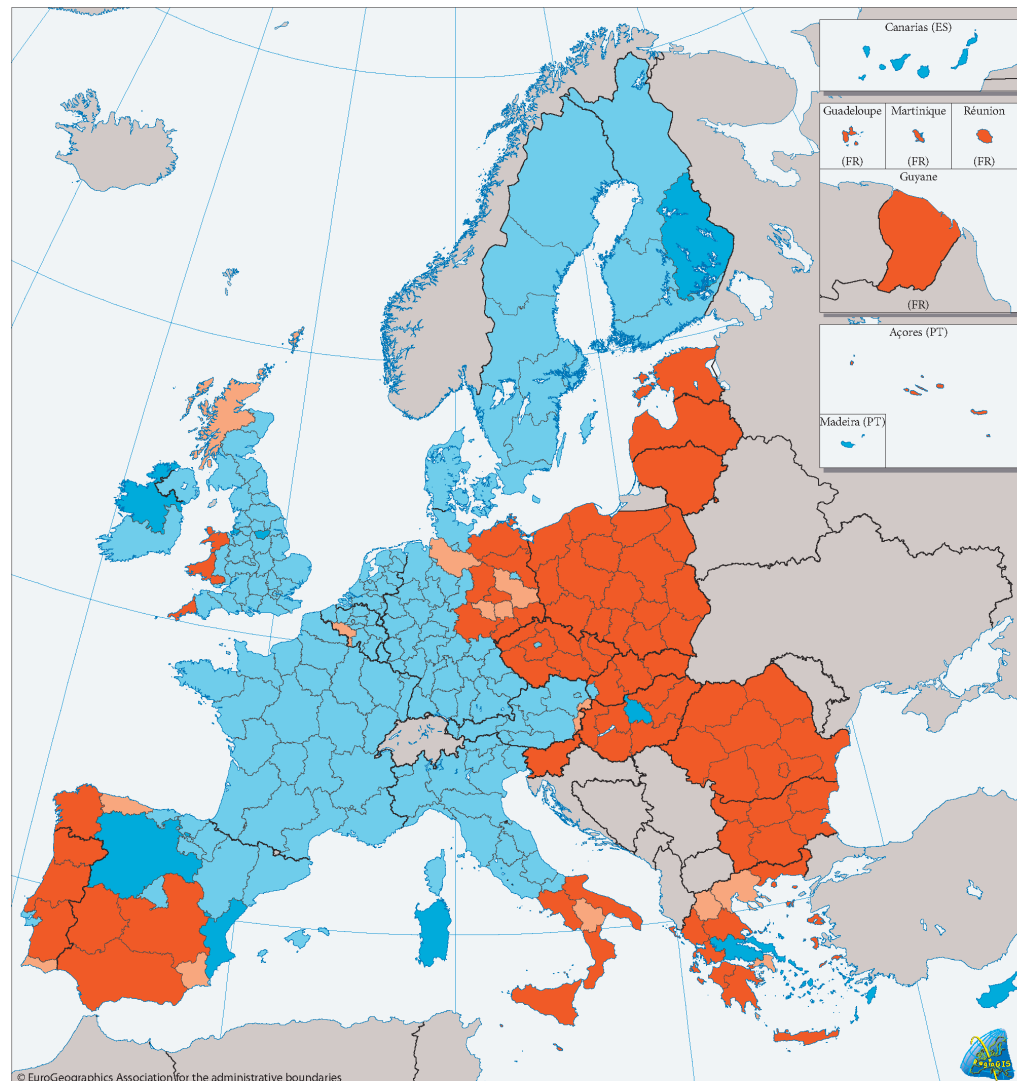
Phasing out: EUR 13.9 bi

Phasing in: EUR 11.4 bi

Competitividade: EUR 4.5 bi

Cooperação Territorial: EUR 7.8 bi

Preços correntes

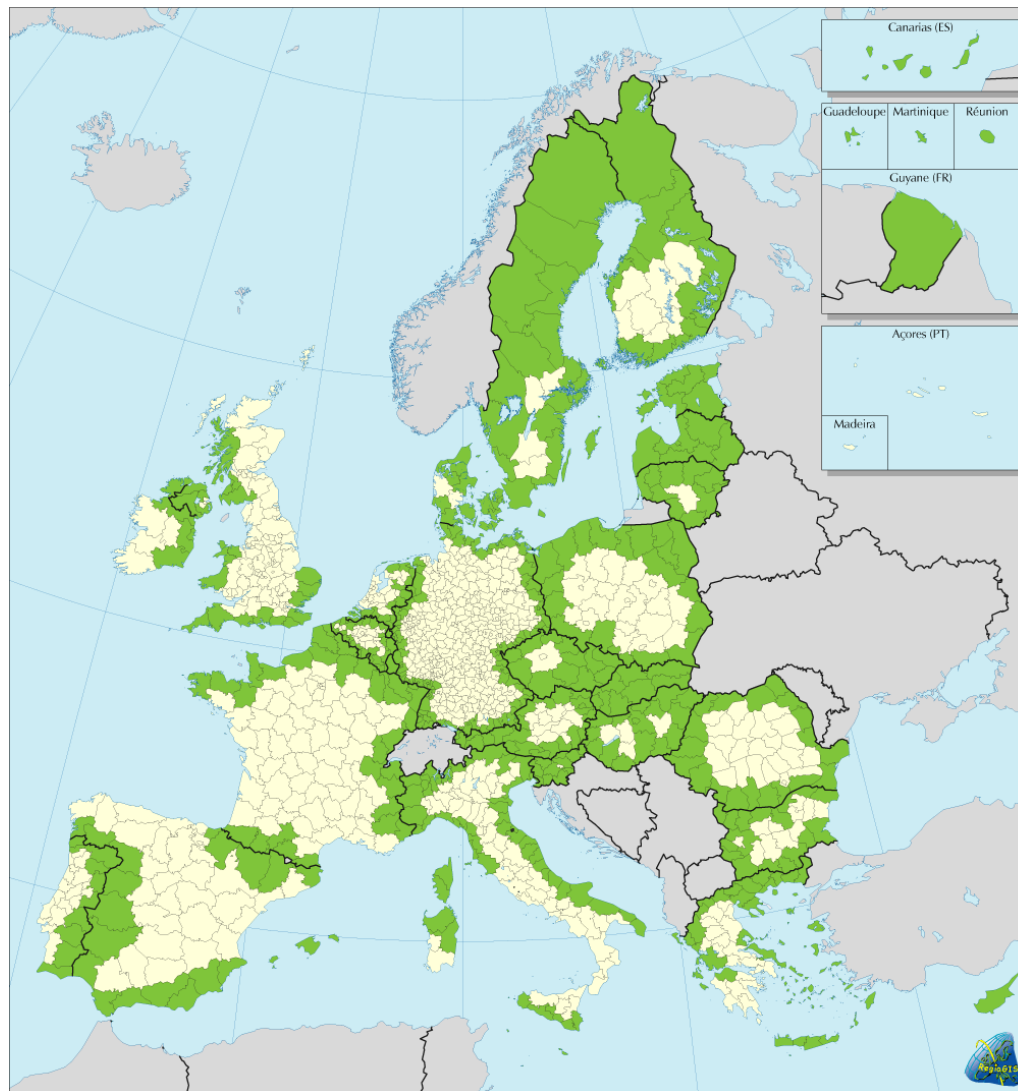


Cooperação Territorial Europeia

Créditos : EUR 8,7 bilhões. Para cooperação transfronteiriça, transnacional e inter regional



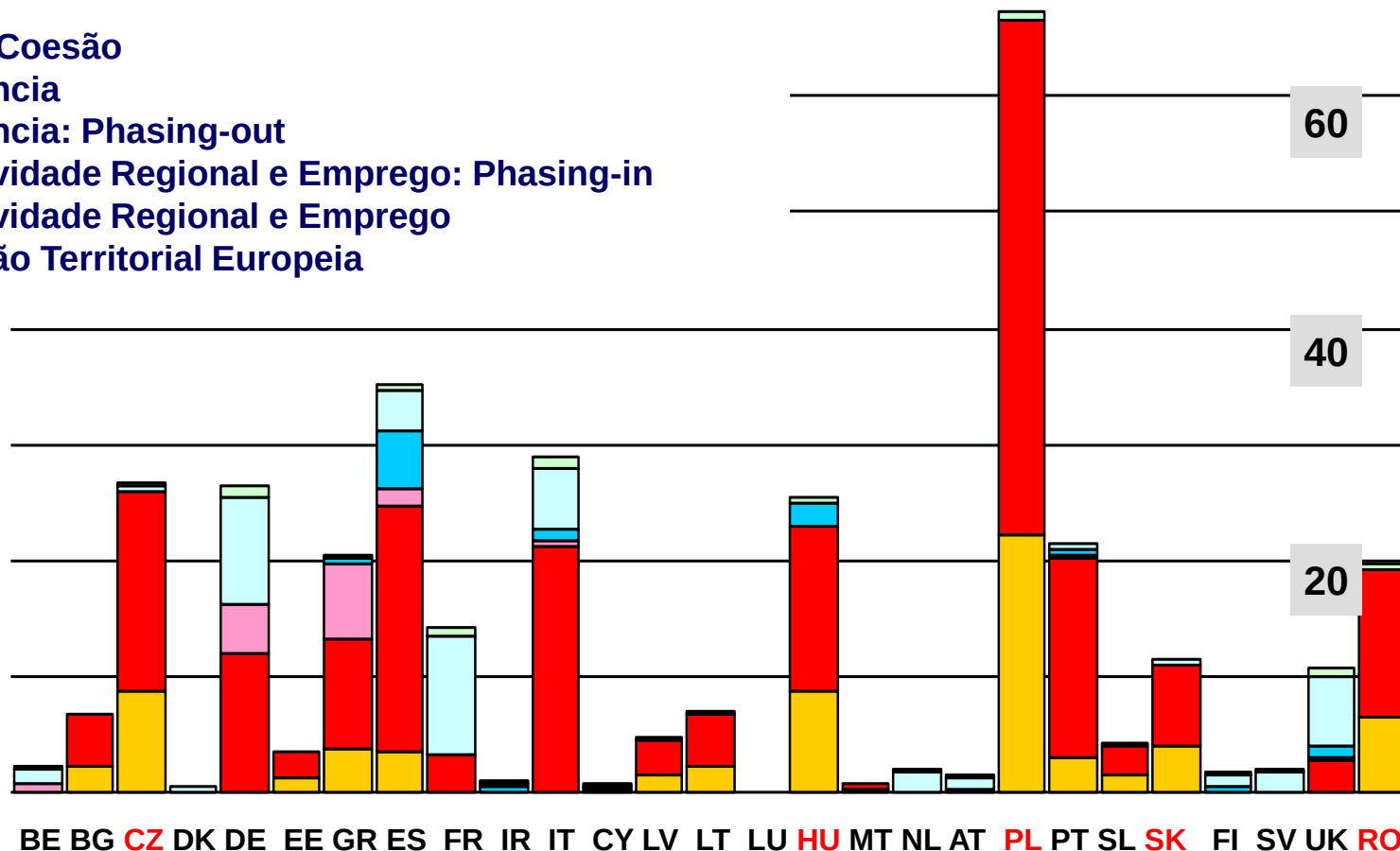
Áreas transfronteiriças



FUNDOS ESTRUTURAIS EUROPEUS

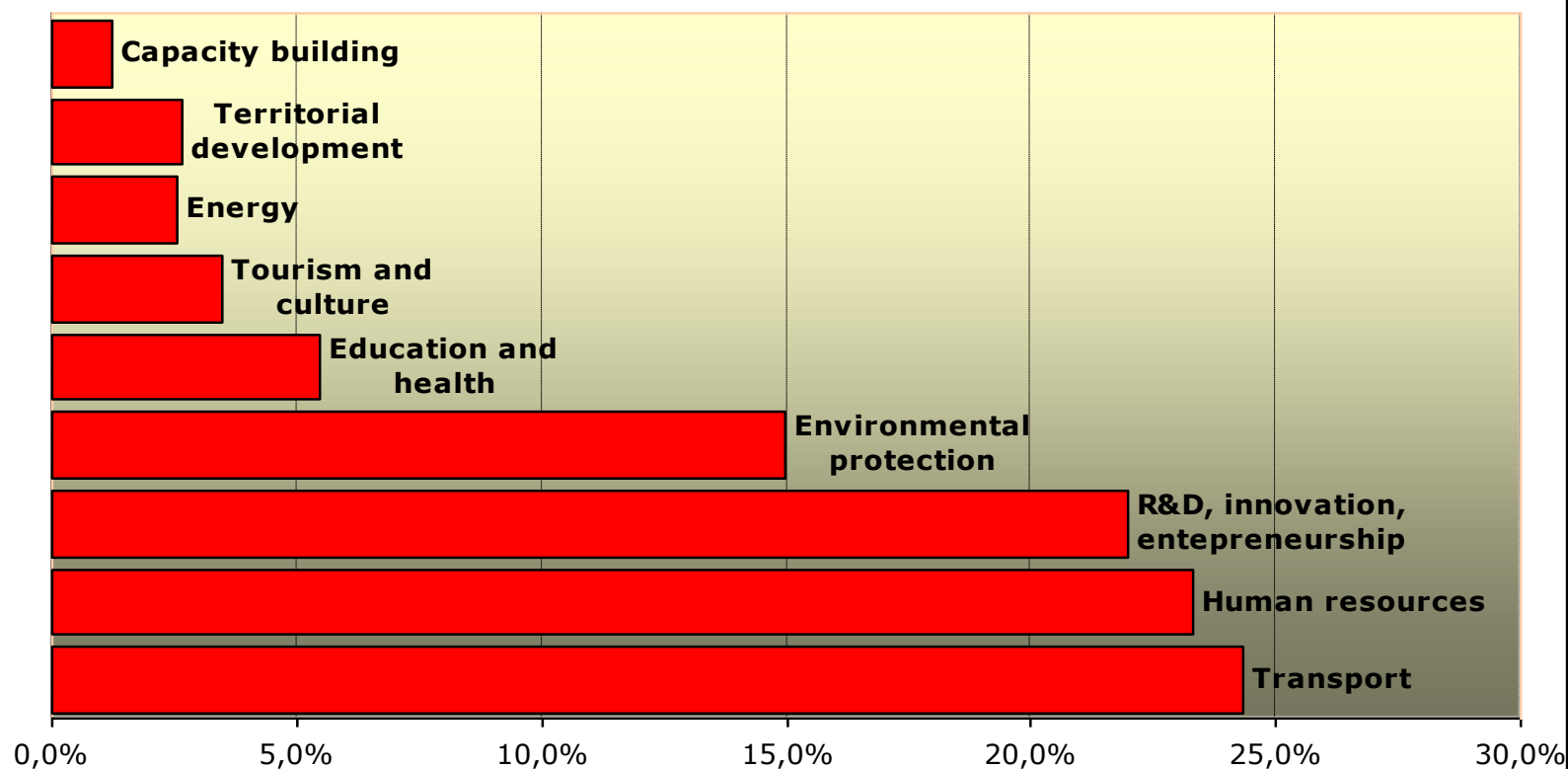
Em bilhões de Euros, por Estado Membro, preços correntes

- Fundo de Coesão
- Convergência
- Convergência: Phasing-out
- Competitividade Regional e Emprego: Phasing-in
- Competitividade Regional e Emprego
- Cooperação Territorial Europeia



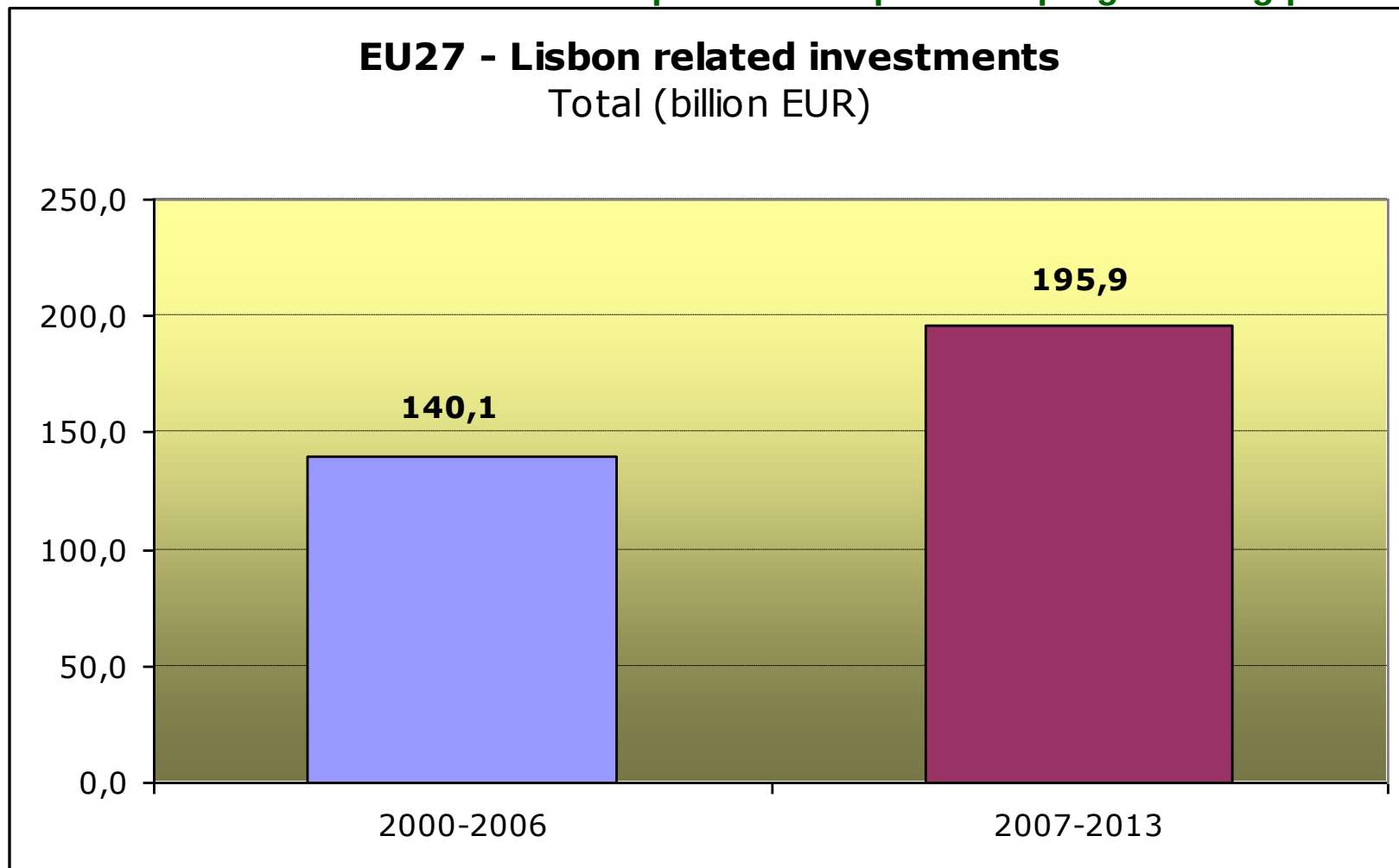
Cohesion policy 2007-2013

Distribution of financial resources between main sectors



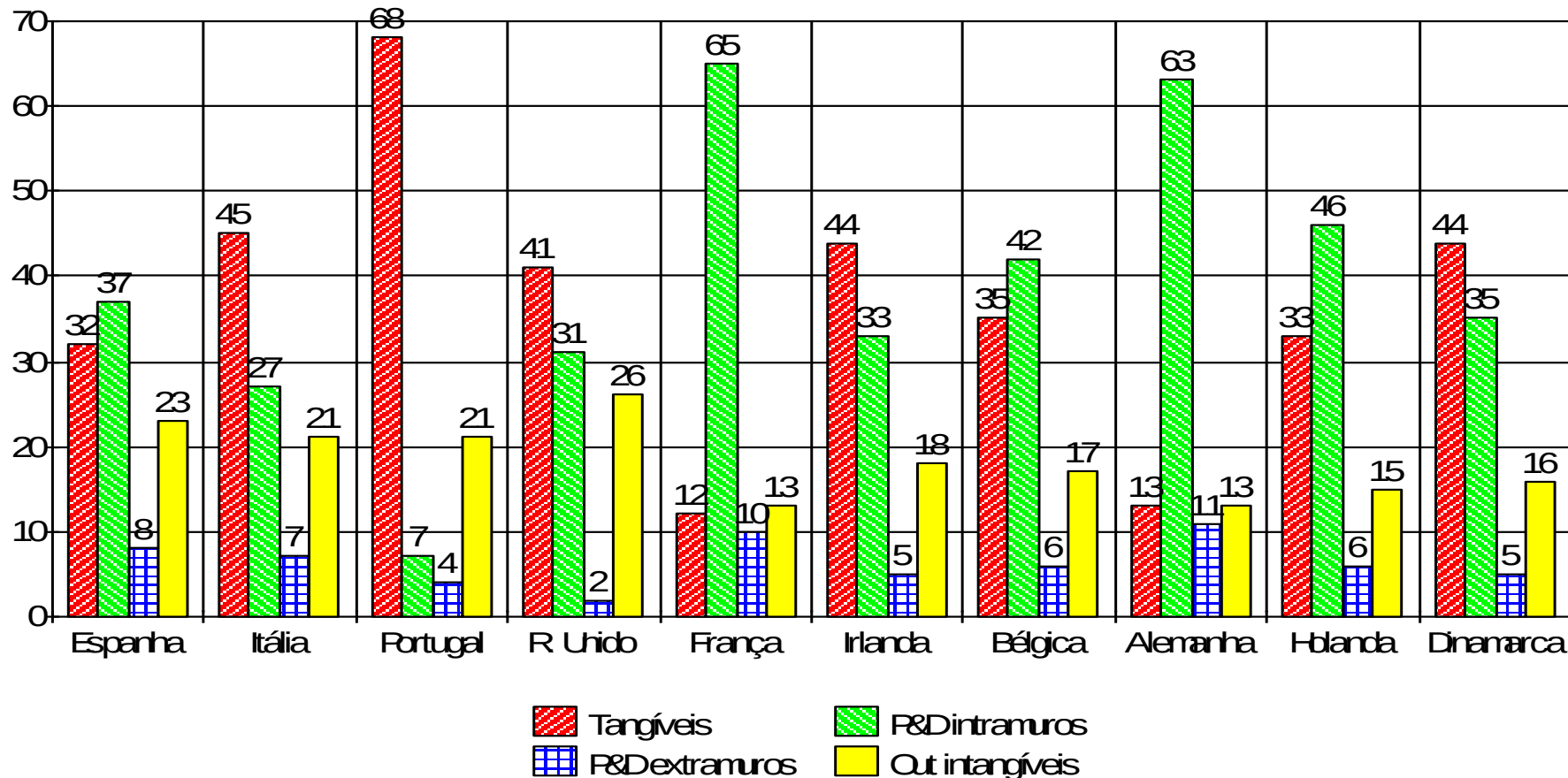
Lisbon agenda ...

increase of more than 50 billion compared to the previous programming period



Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

UE - Composição dos dispêndios em P&D



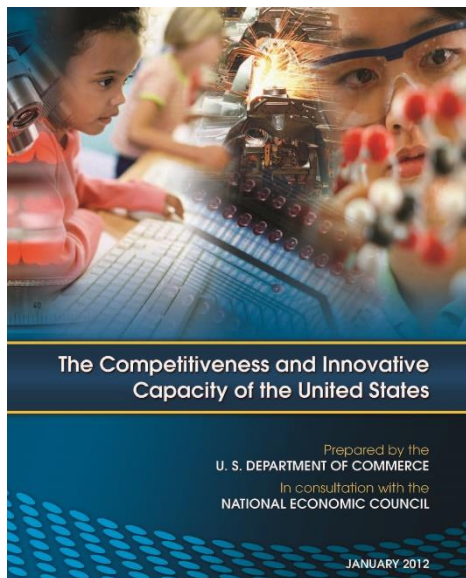
Fonte: CEC, 2000c (DG Research e Eurostat)

Obs.: 1) Refere-se apenas ao setor manufatureiro; 2) Dados de Portugal são relativos a 1997; 3) Grécia e Luxemburgo não foram incluídos; 4) A categoria "Outros intangíveis" compreende aquisição externa de tecnologia, desenho industrial ou preparação para a introdução de novos serviços e métodos, treinamento diretamente vinculado à inovação tecnológica e introdução de inovações no mercado.

Pontos para debate sobre Regionalização na UE

1. Adaptação das regionalizações herdadas da geografia
 - Harmonização dos recortes regionais básicos dos países → convergência com critérios gerais observados para a UE nas escalas selecionadas
 - Compatibilização entre dimensões físico-naturais-ambientais e socioeconômicas do território → herdadas, em maior grau, dos recortes originais
 - Ajustes independentes possíveis no interesse do alcance de objetivos da política (casos Inner London e Irlanda)
2. A objetividade do mapa na defesa de uma concepção de Política Regional
 - Defesa recorrente do princípio da coesão → condiciona concessões a outros objetivos de política
 - Critério objetivo na medição das desigualdades regionais
 - Mapa “duro”, mas inequívoco na arbitragem dos conflitos usuais da política em evolução
3. Região como escala de regulação e articulação de iniciativas
 - Revalorização escalas menores de organização social produtiva
 - Projetos políticos regionais
 - Construção entre representações regionais abrindo espaços novos para a Política
 - Retomada em novas bases para as políticas de desenvolvimento regionais → outra forma de mediação das discussões com os Estados-Membros.

Infraestrutura e seu papel na redução das desigualdades regionais e competitividade



Box 1.1

The Interstate Highway System

The United States has a strong tradition of scientific advancement; about 40 percent of Nobel Prizes have been awarded to U.S. citizens⁵ and a 2011 study placed 40 percent of the world's 100 most innovative companies in the United States.⁶

Perhaps no other infrastructure investment in the United States so transformed society as the Interstate Highway System. The Federal-Aid Highway Act of 1956 was signed into law by President Dwight D. Eisenhower, and it authorized \$25 billion for the construction of 41,000 miles of highways (see the map below), at the time making it the largest public works program in American history. As of 1991, construction cost \$128.9 billion for about 43,000 of the system's miles. About 90 percent of the funding came from the Federal government, generally from revenue raised by taxes on motor fuel, and about 10 percent from the states.

Today, after more than 50 years, there are more than 46,000 miles in the Interstate Highway System. It is often touted as one of the greatest public works investments in the nation's history. The Interstate Highway System replaced a lower capacity, lower speed, less safe, and more expensive (per mile of travel) highway system. The system thus allowed regions and localities that were not part of the nation's economy to become integrated and open to new economic opportunities.¹

Map of the United States Interstate Highway System



1. Source: mappper.com/maps/United-States-Interstate-Map.

Zonas econômicas especiais

China:

Política de desenvolvimento regional que concentra esforços no território



OBRIGADO

Antonio Carlos F. Galvão

agalvao@cgee.org.br

