

ESCALA DA POLÍTICA E A POLÍTICA DE ESCALAS

Curso: Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil
João Mendes da Rocha Neto/Antônio Carlos Galvão
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Brasília, maio de 2018



A noção de desigualdade territorial persiste nas condições atuais. Todavia, produzir uma tipologia de tais diferenciações é, hoje, muito mais difícil do que nos períodos históricos precedentes. As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação (Milton Santos, 2001)

PROPÓSITOS DE NOSSO ENCONTRO

- Debater o termo “ESCALA” na perspectiva das políticas territoriais;
- Compreender as conexões (e desconexões) entre os distintos entendimentos;
- Criticar a aplicação das escalas em suas distintas dimensões;
- Exercitar a visão convergente do conceito de Escala nas políticas territoriais; e
- Entender a natureza das limitações (legais, institucionais, culturais, econômicas, sociais, ambientais e organizacionais) na perspectiva da convergência das escalas.

PRESSUPOSTOS PARA O DEBATE

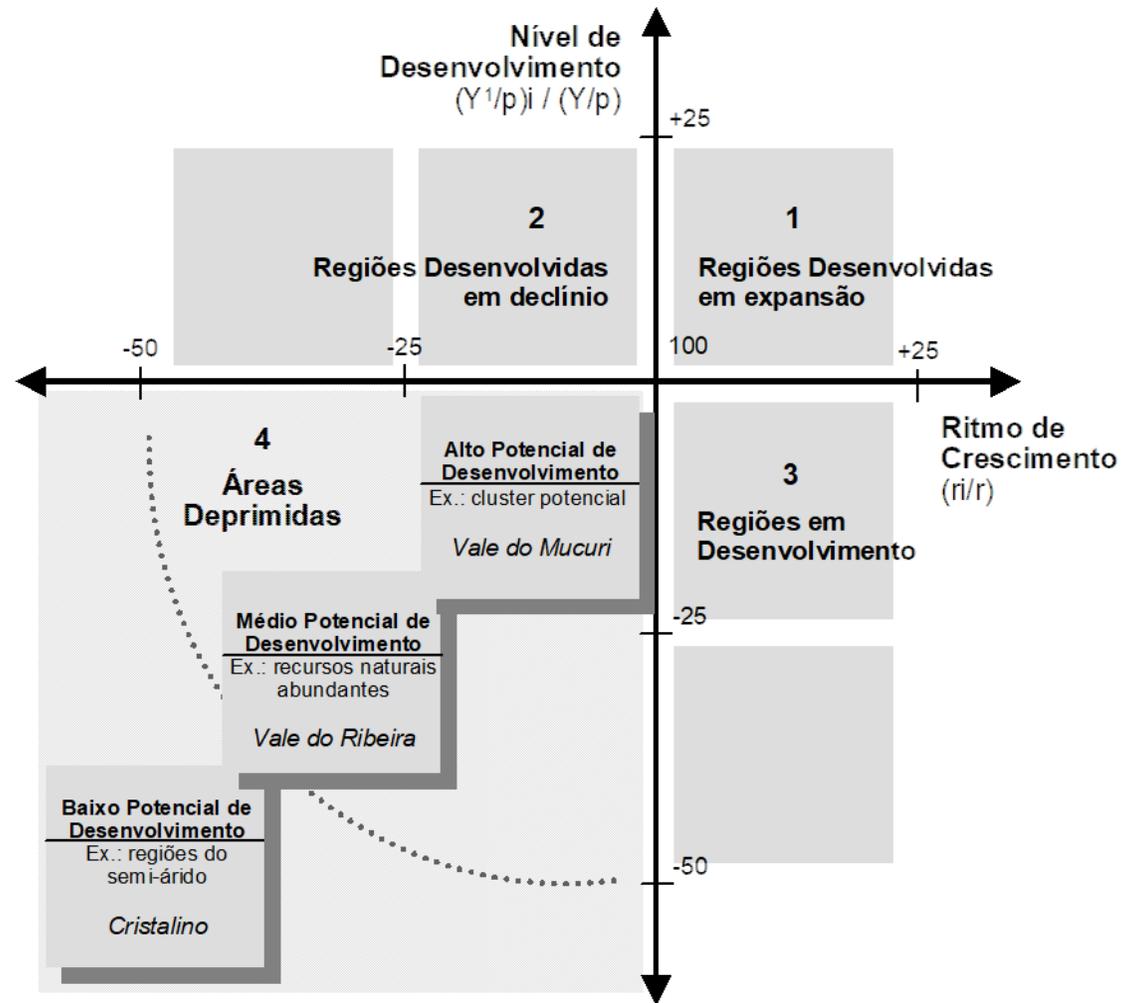
- Escala geográfica é diferente da escala cartográfica, pois: “a escala cartográfica exprime a representação do espaço como forma geométrica, enquanto a escala geográfica exprime a representação das relações que as sociedades mantêm com esta forma geométrica” (Castro, 1995).
- As escalas são construções intencionais realizadas pelos sujeitos que utilizam o espaço/tempo como forma de defender seus interesses, simbólicos e principalmente, econômicos.
- A escala é um meio para que seja gerada a diferenciação espacial ou então, para originar diferentes tipos de territórios.
- A questão escalar também é enfatizada por Fernandes (2008) para a compreensão das disputas territoriais é necessário avançar para além da perspectiva do território como sinônimo de espaço de governança e assim “entrar nos territórios do território”.
- De forma geral a utilização das três perspectivas do termo escala nas políticas públicas contribui para construir que se denomina de tipologia dos territórios.

ESCALAS COMO GRADAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

- Em geral surge de um problema que se manifesta com intensidade distinta e portanto requer uma atuação mais atenciosa e detalhada;
- Pode ser de natureza setorial com corte específico e foco direcionado de atuação do poder público;
- Pode resultar de um indicador (sintético) ou da convergência de diversos indicadores, orientando uma iniciativa do poder público que deverá ser intersetorial;
- São úteis, mas não tem o poder de explicar a realidade de forma isolada, nem absoluta;
- Podem servir para análise e tomada de decisão, mas não devem se esgotar em um primeiro levantamento; e
- Devem estar abertas as dinâmicas (mudanças) socioespaciais e, portanto se mostrarem flexíveis, sem que necessariamente demonstrem inconsistência.

REGIÕES PRIORITÁRIAS DA PNDR

- As regiões prioritárias para a PNDR foram definidas pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita.
- A escala de sua tipologia é Microrregional;
- Mas seus programas nem sempre consideraram essa tipologia, o que ficou evidenciado no desenho dos programas que ela herdou que já traziam outros recortes/escalas e se orientavam por variáveis distintas;
- Adicionalmente, seus instrumentos de planejamento e, conseqüentemente de financiamento não se mostraram capazes de produzir transbordamentos relevantes; e
- Estudos do IPEA de 2017 revelaram que os efeitos da PNDR foram muito mais locais do que regionais. Portanto, as transformações na escala pretendida não se operaram segundo aquilo que se pressupôs quando da institucionalização da PNDR.



TIPOLOGIA de MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS

Brasil Estagnado

Brasil da Alta Renda

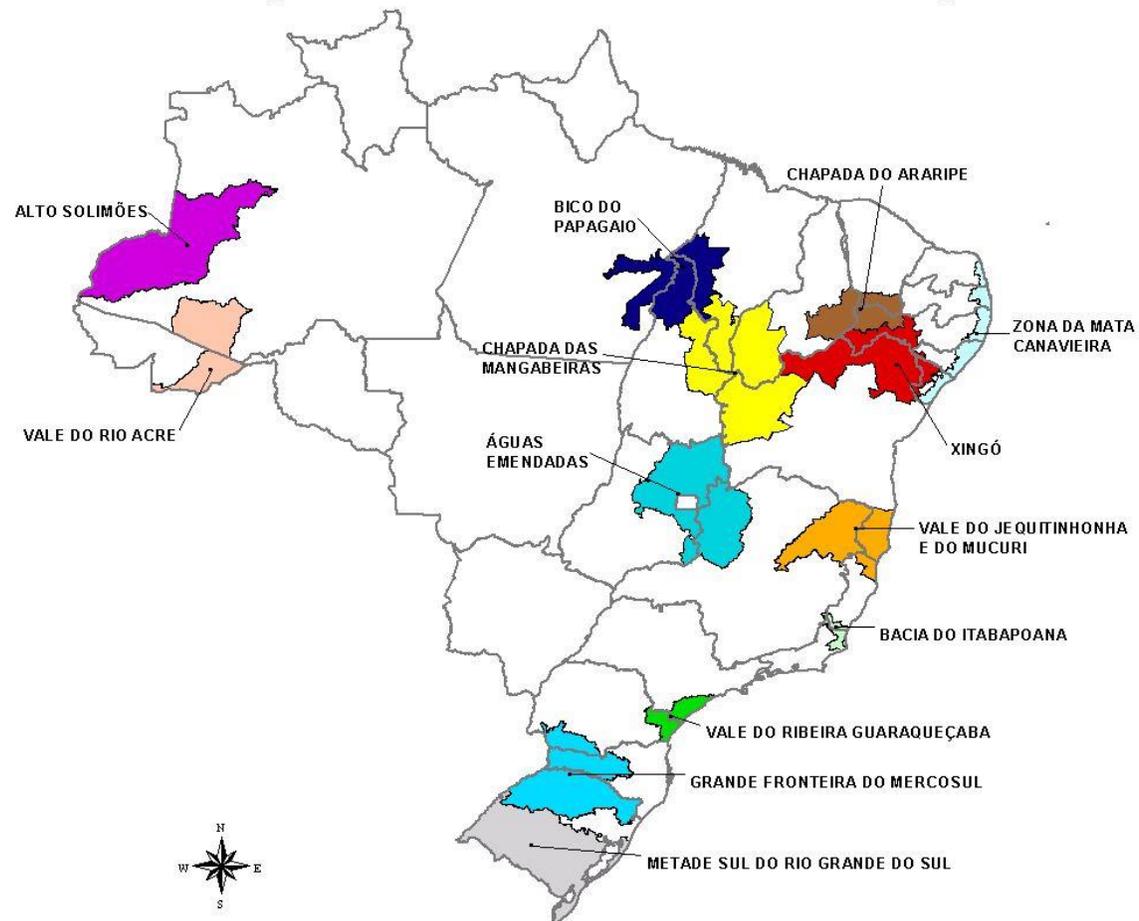
Brasil da Baixa Renda

Brasil Dinâmico



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS

Programa de Desenvolvimento de Mesorregiões



0 500 1000 Quilômetros

Elaboração: SPR/MI



Fonte: IBGE 1997
Elaboração: SPR/MI

BRASIL
MICRORREGIÕES E MUNCÍPIOS

Tipologia da PNDR

Legenda

 Contorno Faixa de Fronteira

 Limite Interestadual

Tipologia PNDR

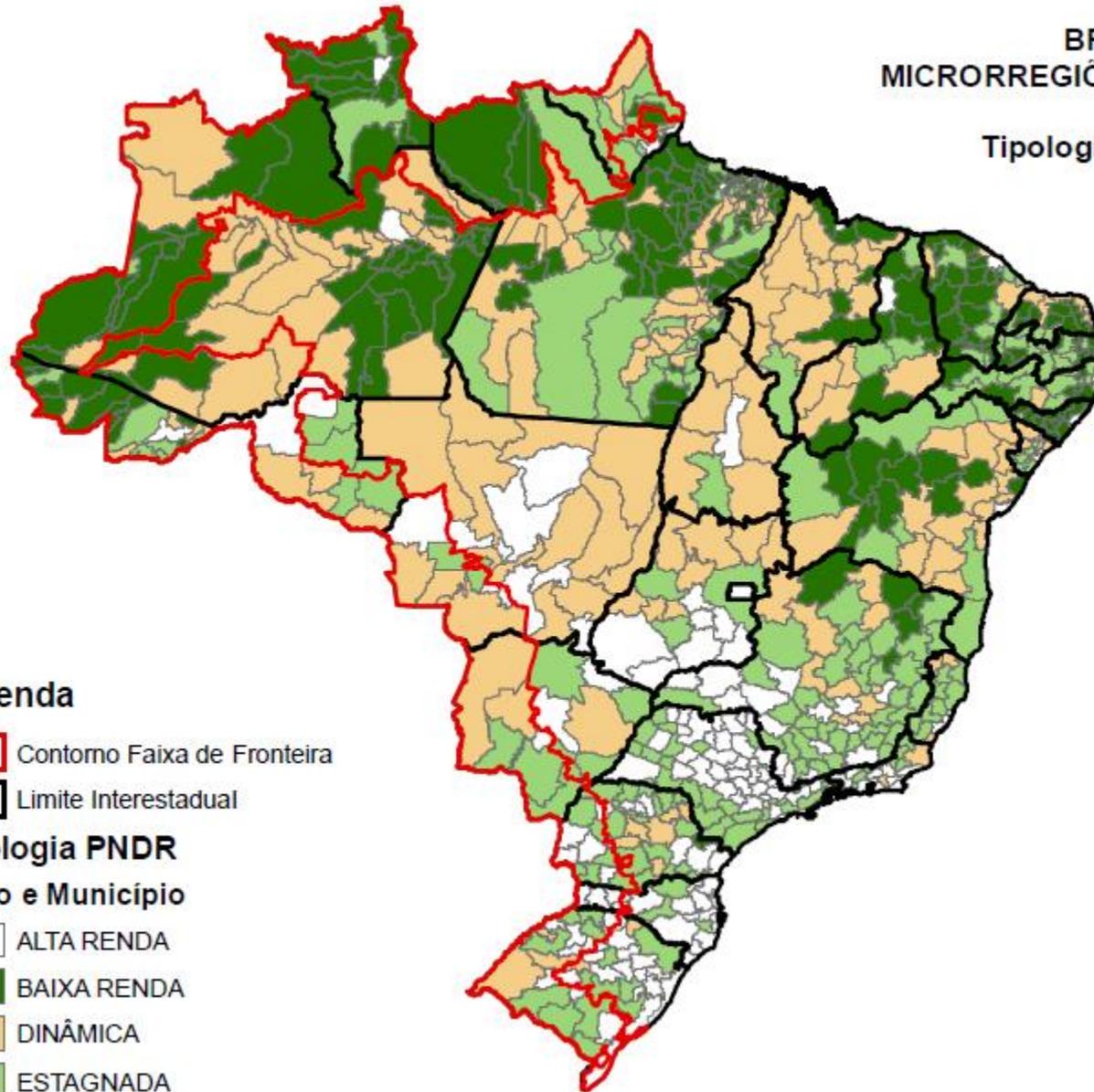
Micro e Município

 ALTA RENDA

 BAIXA RENDA

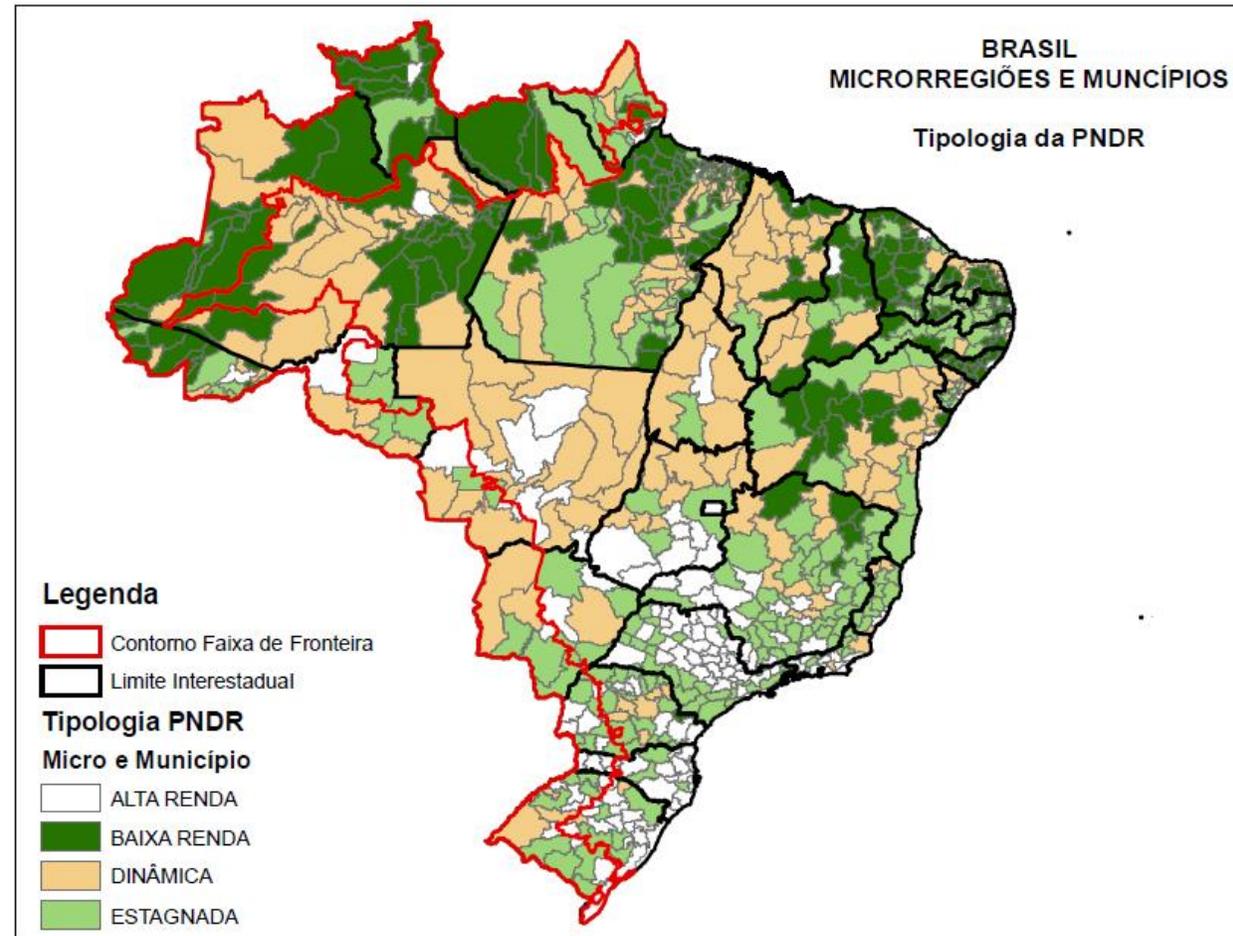
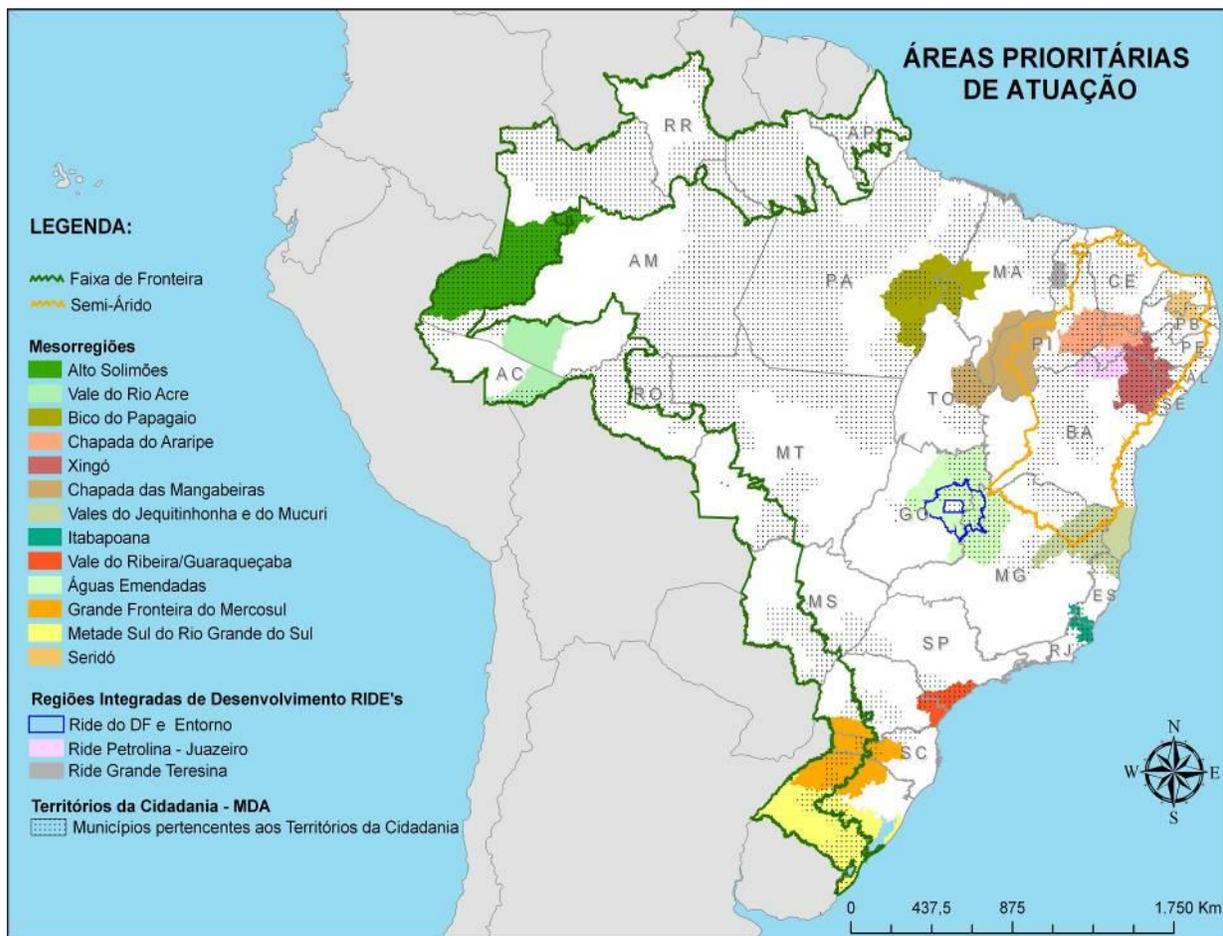
 DINÂMICA

 ESTAGNADA



TERRITÓRIOS RURAIS

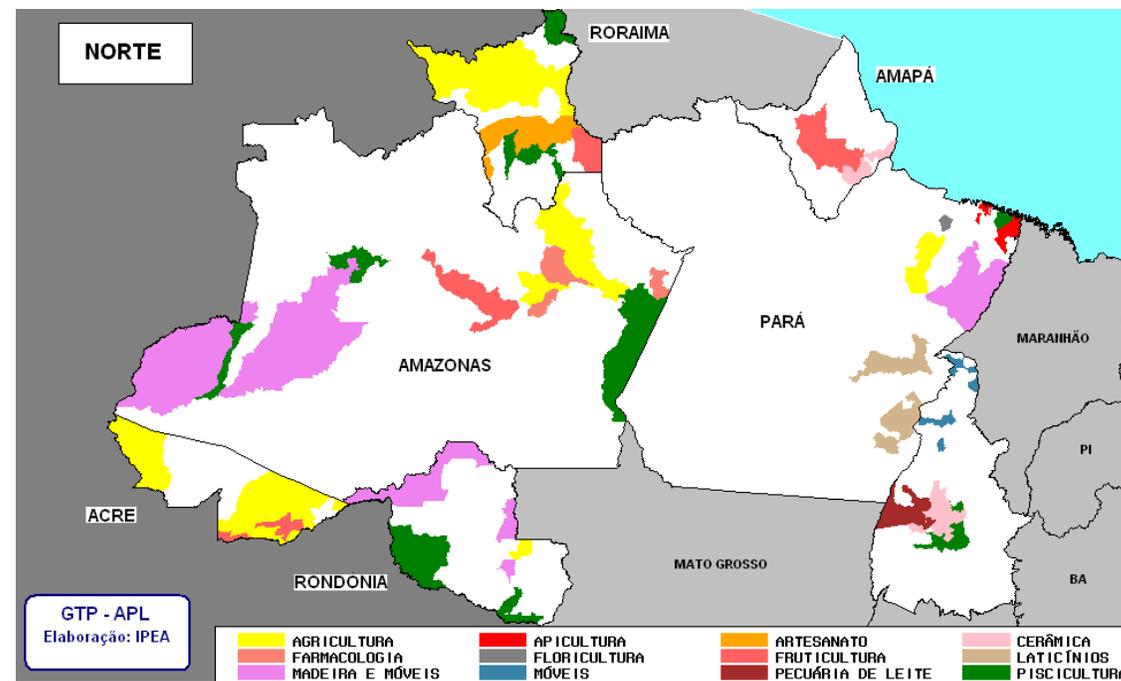
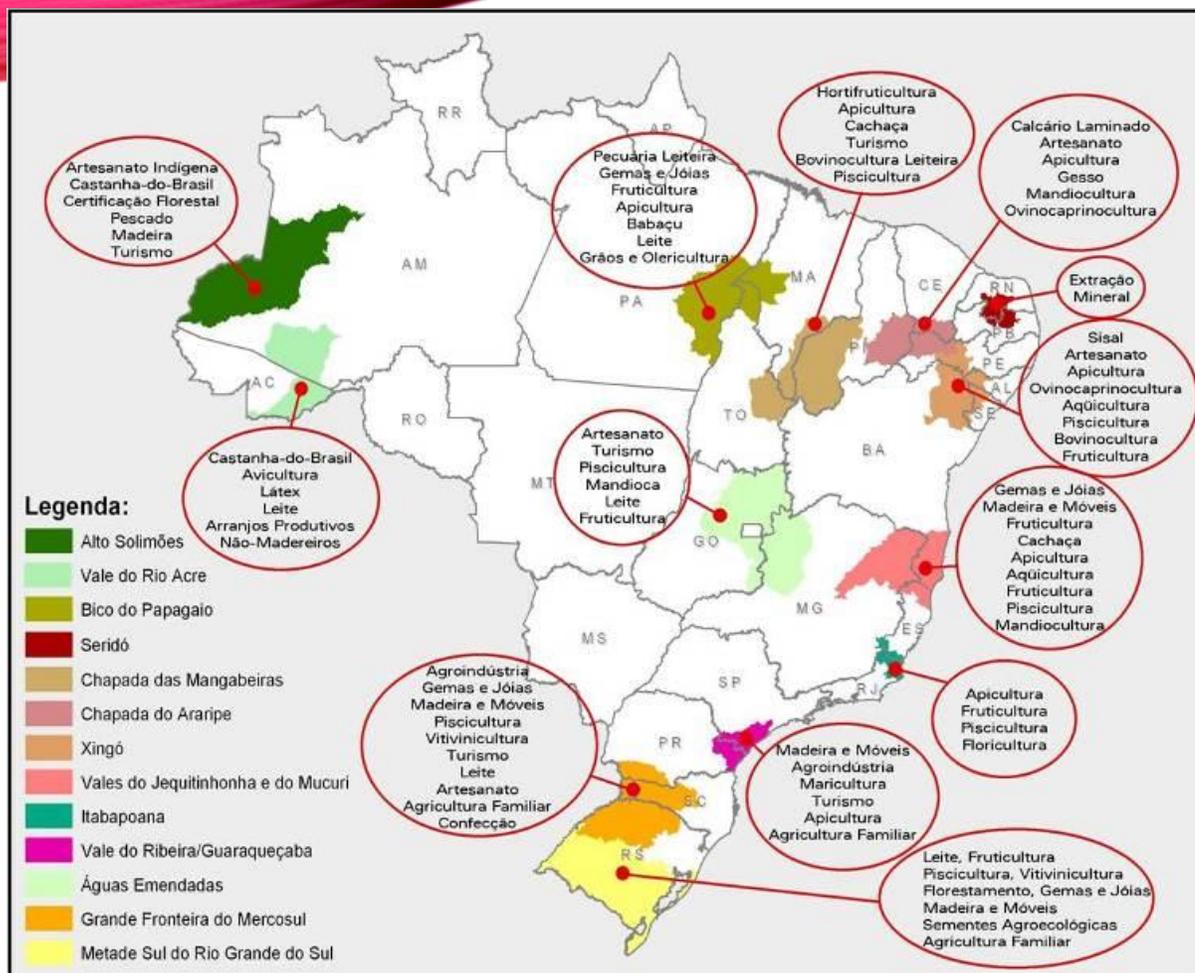
- Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2005).
- Um dos aspectos fundamentais dessa definição é a predominância de elementos rurais, destacando-se que nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS, 2004).
- Foram consideradas as microrregiões geográficas (critério do IBGE) que apresentavam densidade demográfica menor que 80 habitantes por km² e população média por município de até 50 mil habitantes
- Foram levadas em conta as microrregiões que apresentassem os elementos: a) concentração de agricultores familiares; b) concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; e c) concentração de famílias de trabalhadores acampados.

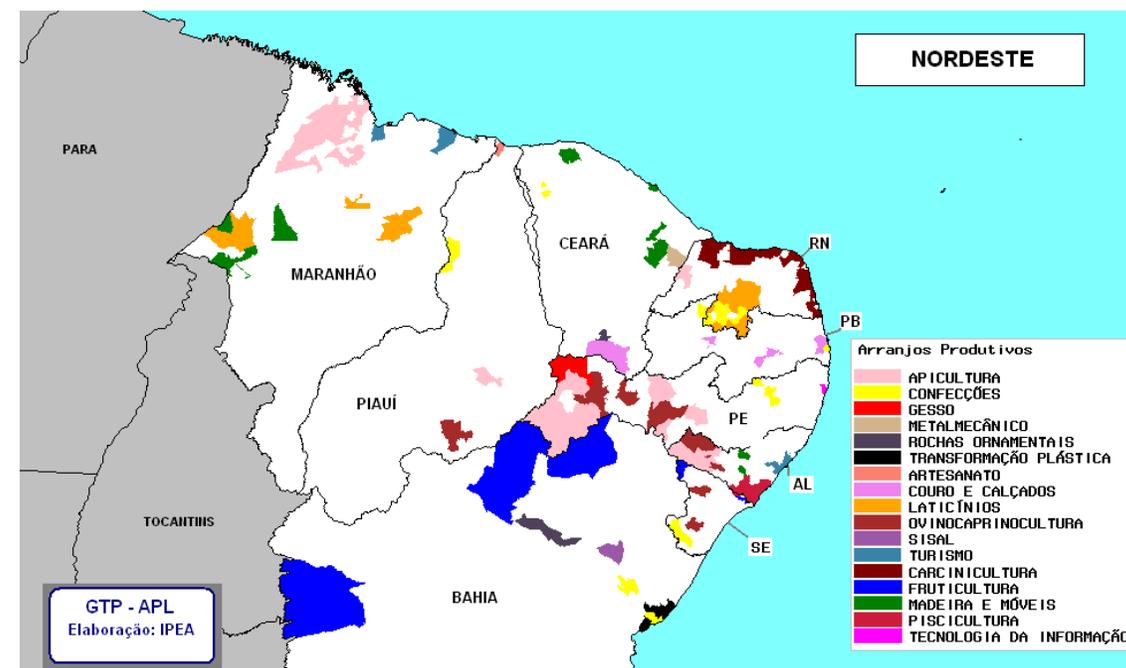
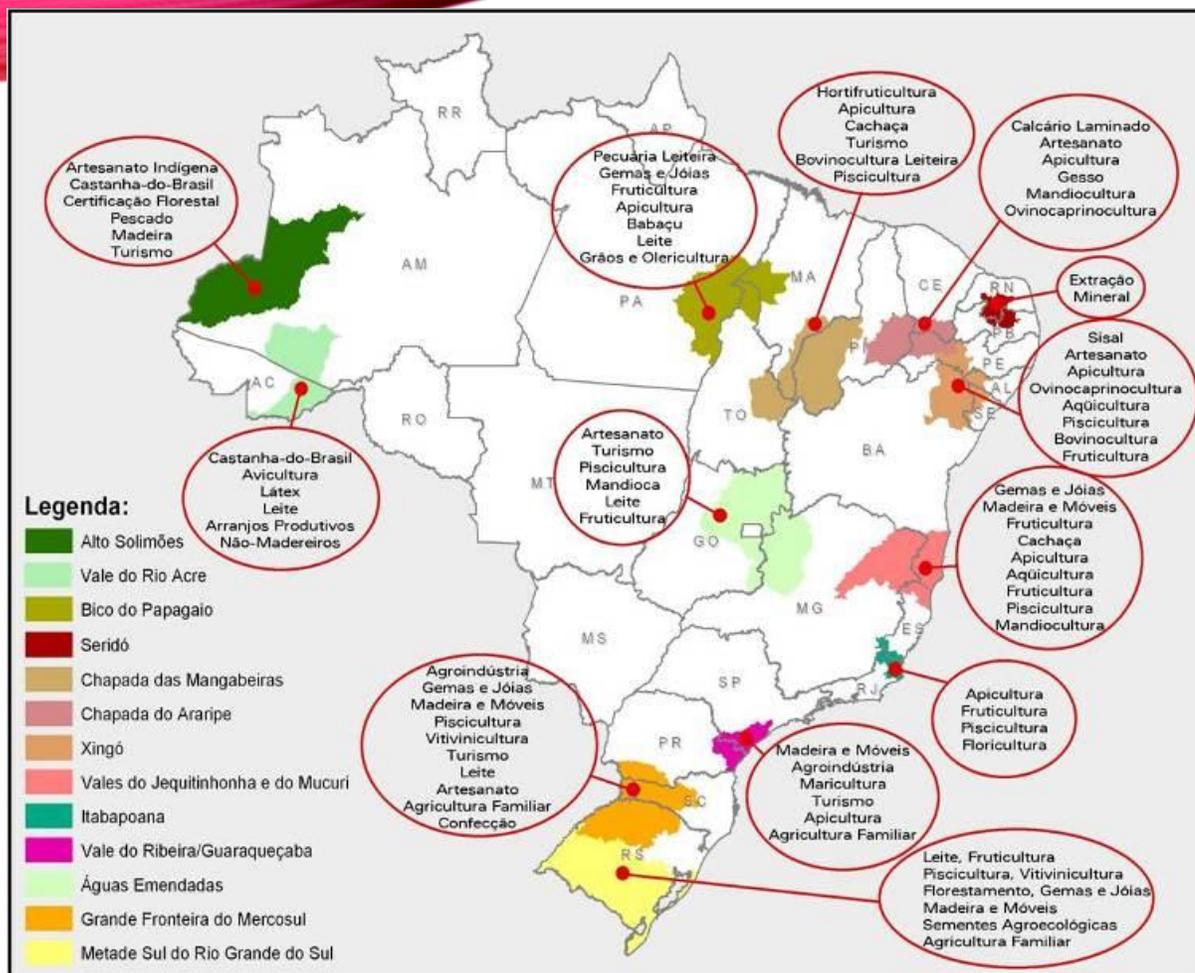


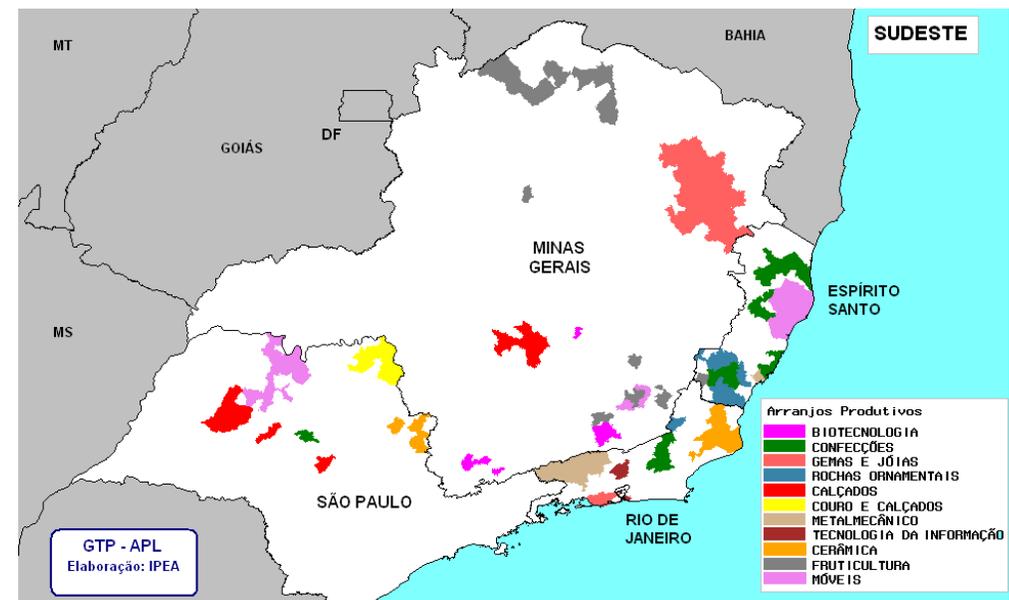
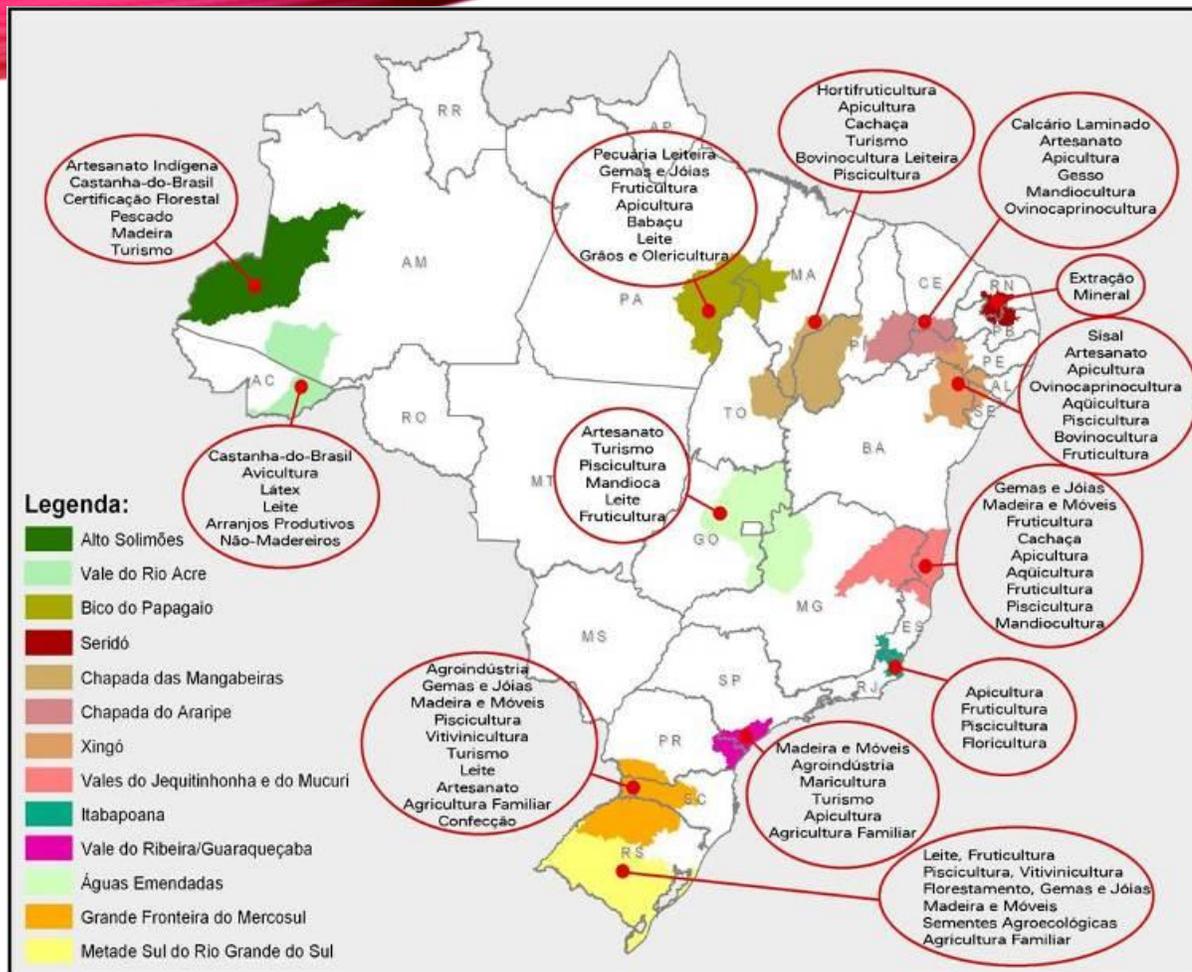
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

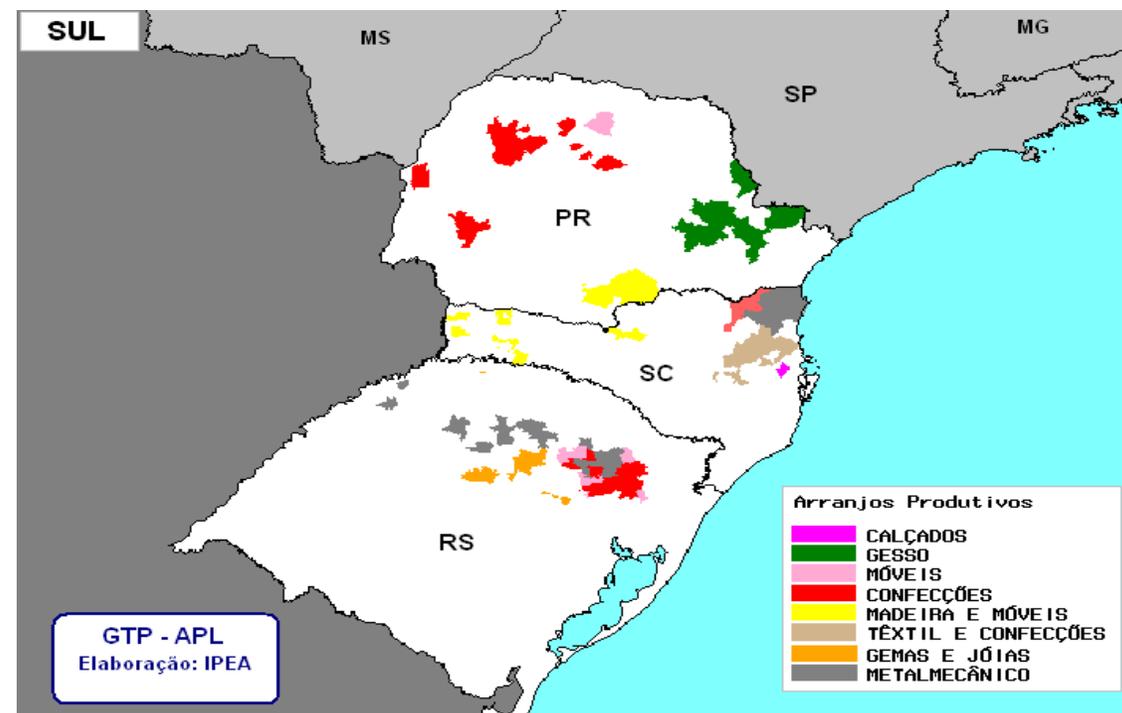
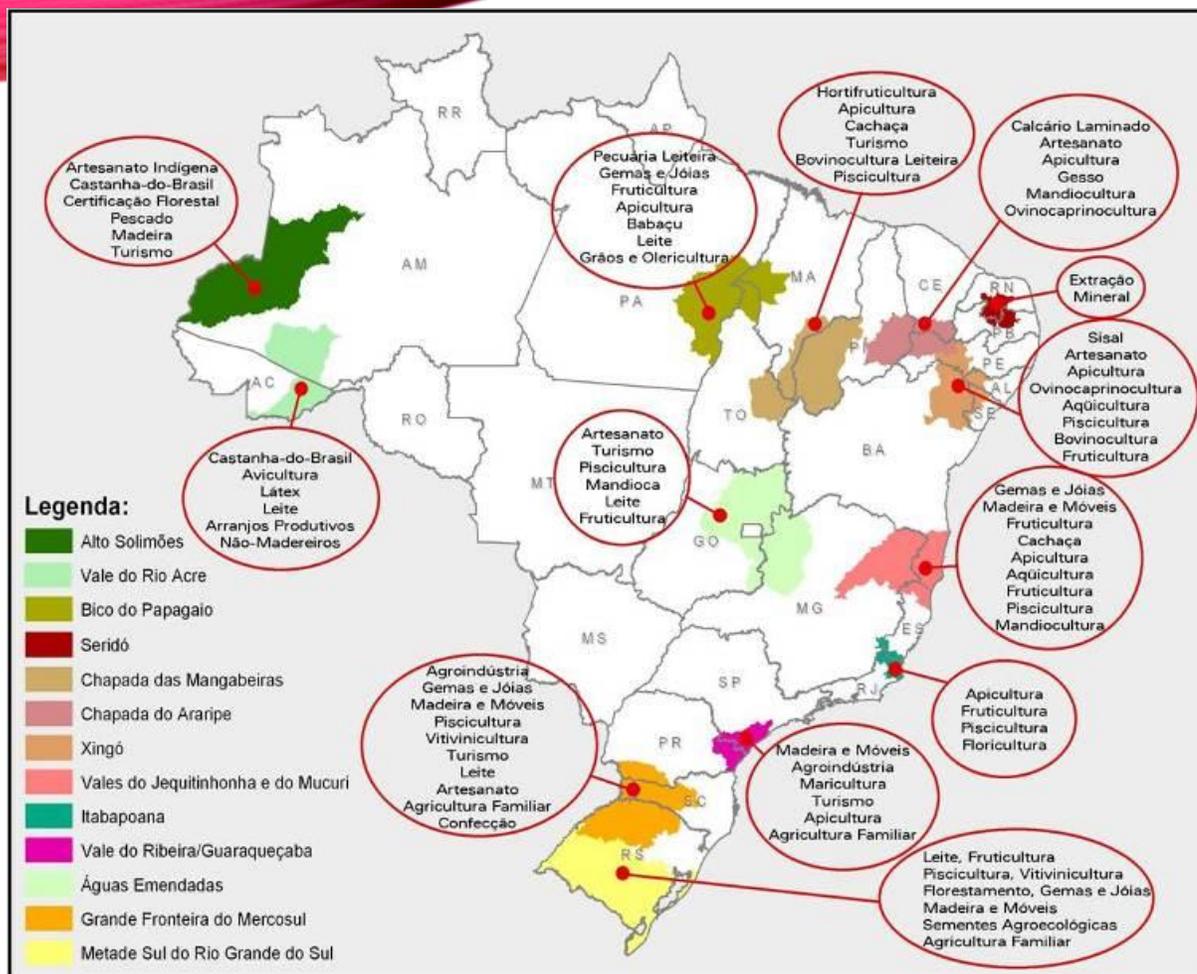
Os Arranjos Produtivos Locais são aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem.

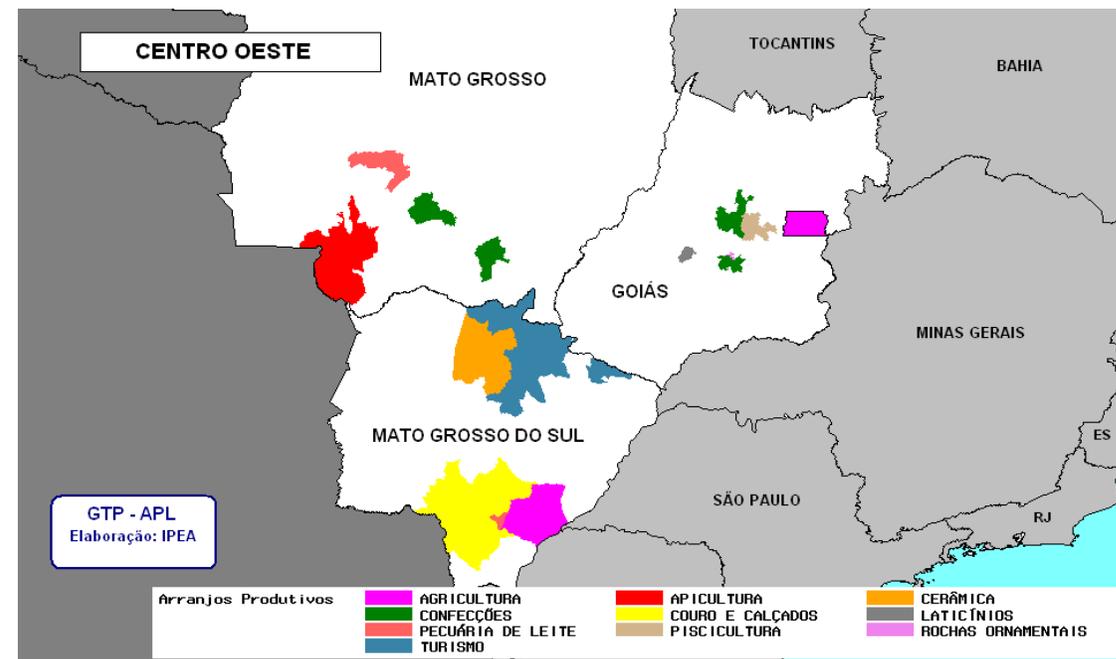
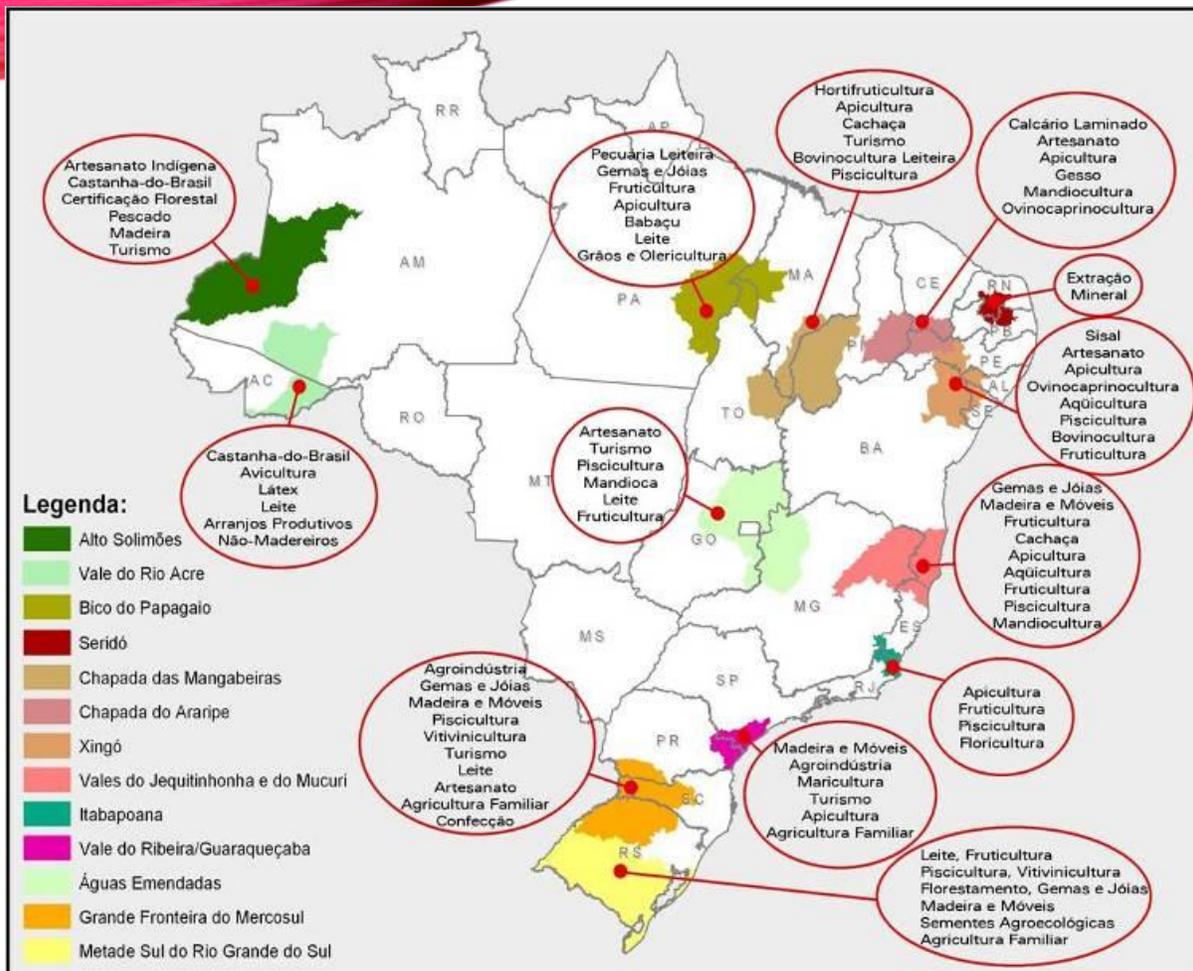
Dessa forma, um APL seria caracterizado pelas seguintes condições: a) concentração espacial da produção/bem/serviço exportável para outras regiões; b) a localização é uma fonte de vantagem competitiva; c) essas vantagens competitivas de origem locacional tendem a atrair empresas, subunidades de empresas ou mesmo produtores autônomos; d) tais vantagens possuem efeitos especialmente importantes para setores ou cadeias específicas; e e) as principais vantagens competitivas da região são vantagens que se realimentam com o crescimento do APL.











PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

- Trata-se de um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios inseridos nas regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, foi utilizada a metodologia de análise de cluster (agrupamento) por meio de variáveis relacionadas a economia do turismo, resultando em cinco diferentes categorias. A categorização tem por objetivo subsidiar a tomada de decisões estratégicas da gestão pública e orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades, a partir do desempenho da economia do turismo.
- Em 2016, eram 3.345 cidades em 303 regiões, este ano o mapa registra 3.285 municípios em 328 regiões turísticas.

Mapa do Turismo Brasileiro

Atualizado periodicamente com o apoio das UFs

2004



219 regiões turísticas
3.203 municípios

2006



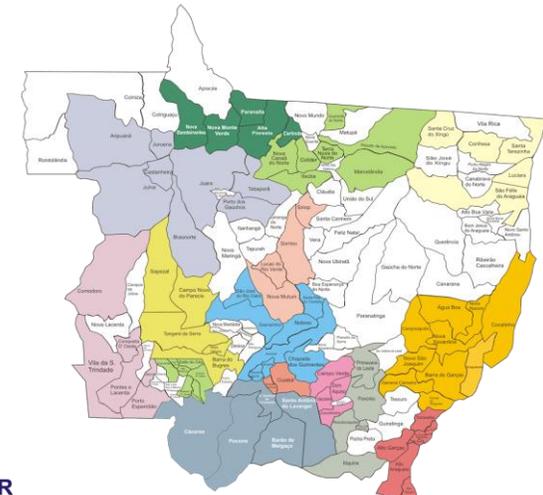
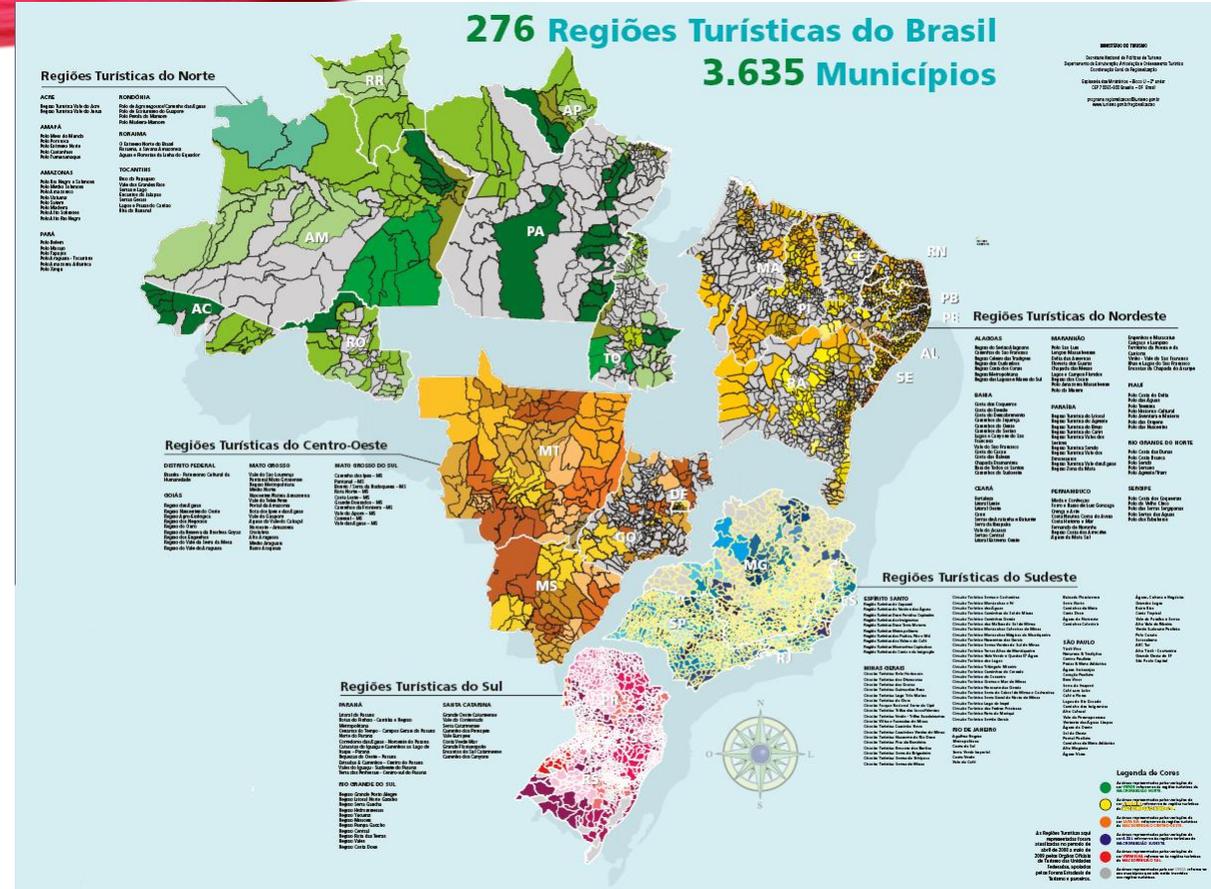
200 regiões turísticas
3.819 municípios

2009



276 regiões turísticas
3.635 municípios

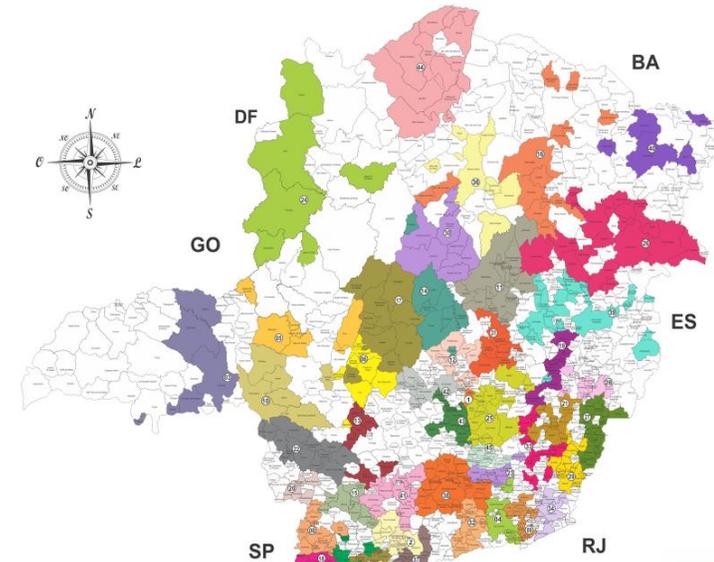
MAPA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO



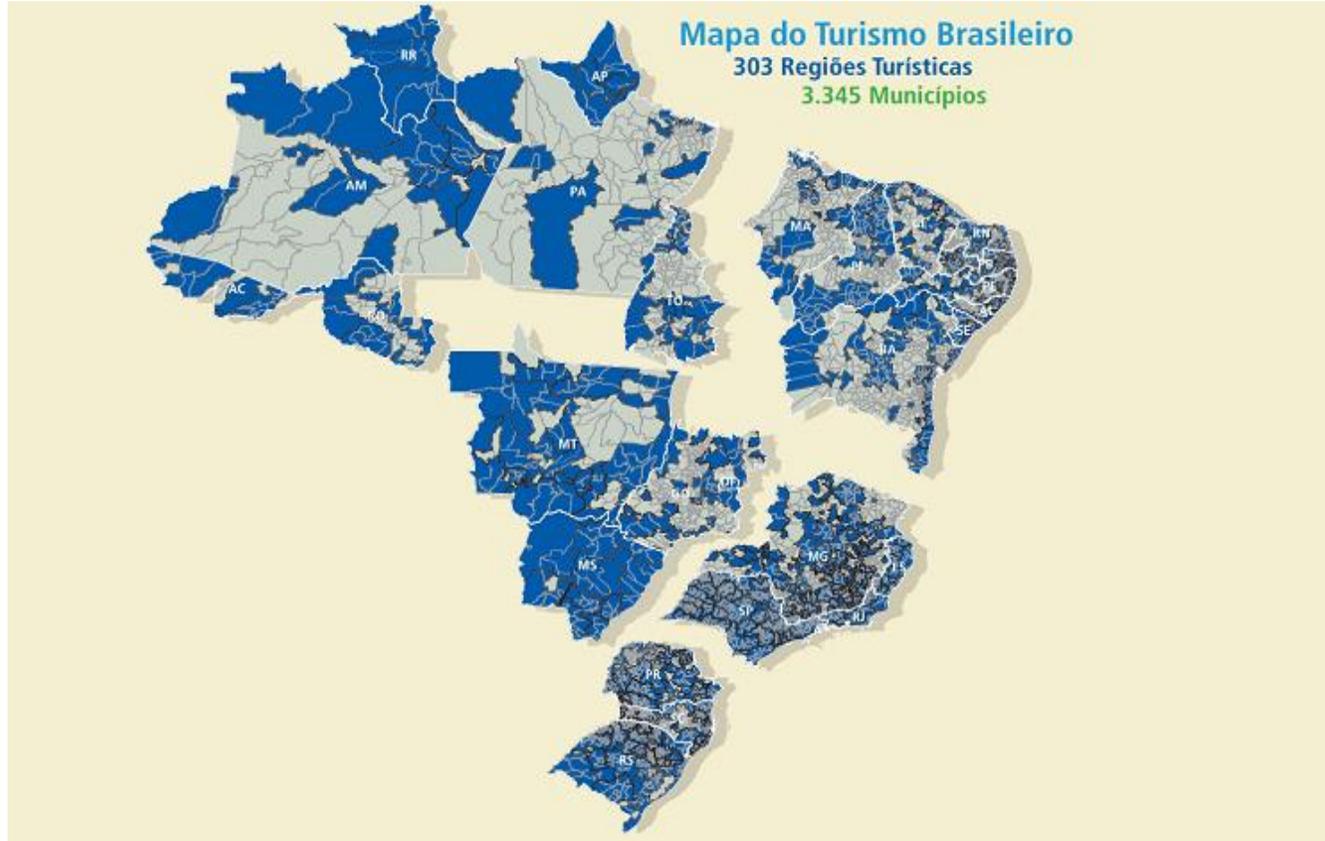
SEDTUR
SECRETARIA DE ESTADO
DE DESENVOLVIMENTO
DO TURISMO

MAPA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- 1 Belo Horizonte
- 2 Juiz de Fora
- 3 Rio de Janeiro
- 4 Leopoldina
- 5 Leopoldina de Minas
- 6 Leopoldina de Minas
- 7 Leopoldina de Minas
- 8 Leopoldina de Minas
- 9 Leopoldina de Minas
- 10 Leopoldina de Minas
- 11 Leopoldina de Minas
- 12 Leopoldina de Minas
- 13 Leopoldina de Minas
- 14 Leopoldina de Minas
- 15 Leopoldina de Minas
- 16 Leopoldina de Minas
- 17 Leopoldina de Minas
- 18 Leopoldina de Minas
- 19 Leopoldina de Minas
- 20 Leopoldina de Minas
- 21 Leopoldina de Minas
- 22 Leopoldina de Minas
- 23 Leopoldina de Minas
- 24 Leopoldina de Minas
- 25 Leopoldina de Minas
- 26 Leopoldina de Minas
- 27 Leopoldina de Minas
- 28 Leopoldina de Minas
- 29 Leopoldina de Minas
- 30 Leopoldina de Minas
- 31 Leopoldina de Minas
- 32 Leopoldina de Minas
- 33 Leopoldina de Minas
- 34 Leopoldina de Minas
- 35 Leopoldina de Minas
- 36 Leopoldina de Minas
- 37 Leopoldina de Minas
- 38 Leopoldina de Minas
- 39 Leopoldina de Minas
- 40 Leopoldina de Minas
- 41 Leopoldina de Minas
- 42 Leopoldina de Minas
- 43 Leopoldina de Minas
- 44 Leopoldina de Minas
- 45 Leopoldina de Minas
- 46 Leopoldina de Minas
- 47 Leopoldina de Minas
- 48 Leopoldina de Minas
- 49 Leopoldina de Minas
- 50 Leopoldina de Minas
- 51 Leopoldina de Minas
- 52 Leopoldina de Minas
- 53 Leopoldina de Minas
- 54 Leopoldina de Minas
- 55 Leopoldina de Minas
- 56 Leopoldina de Minas
- 57 Leopoldina de Minas
- 58 Leopoldina de Minas
- 59 Leopoldina de Minas
- 60 Leopoldina de Minas
- 61 Leopoldina de Minas
- 62 Leopoldina de Minas
- 63 Leopoldina de Minas
- 64 Leopoldina de Minas
- 65 Leopoldina de Minas
- 66 Leopoldina de Minas
- 67 Leopoldina de Minas
- 68 Leopoldina de Minas
- 69 Leopoldina de Minas
- 70 Leopoldina de Minas
- 71 Leopoldina de Minas
- 72 Leopoldina de Minas
- 73 Leopoldina de Minas
- 74 Leopoldina de Minas
- 75 Leopoldina de Minas
- 76 Leopoldina de Minas
- 77 Leopoldina de Minas
- 78 Leopoldina de Minas
- 79 Leopoldina de Minas
- 80 Leopoldina de Minas
- 81 Leopoldina de Minas
- 82 Leopoldina de Minas
- 83 Leopoldina de Minas
- 84 Leopoldina de Minas
- 85 Leopoldina de Minas
- 86 Leopoldina de Minas
- 87 Leopoldina de Minas
- 88 Leopoldina de Minas
- 89 Leopoldina de Minas
- 90 Leopoldina de Minas
- 91 Leopoldina de Minas
- 92 Leopoldina de Minas
- 93 Leopoldina de Minas
- 94 Leopoldina de Minas
- 95 Leopoldina de Minas
- 96 Leopoldina de Minas
- 97 Leopoldina de Minas
- 98 Leopoldina de Minas
- 99 Leopoldina de Minas
- 100 Leopoldina de Minas

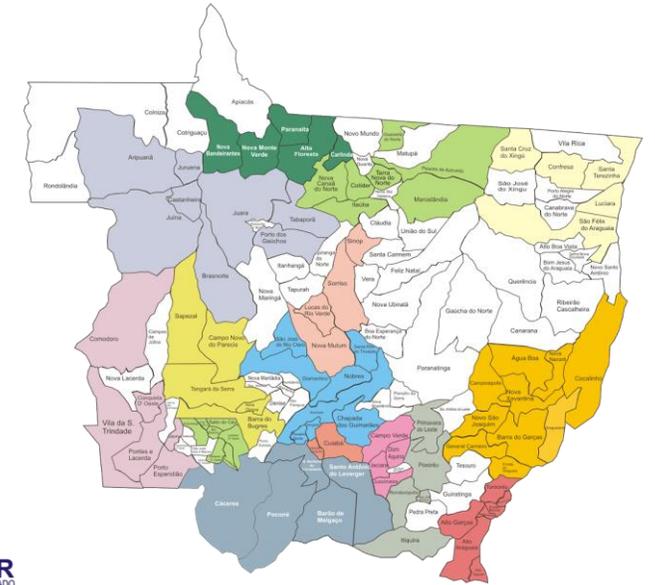


MAPA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO



MICROREGIÕES TURÍSTICAS

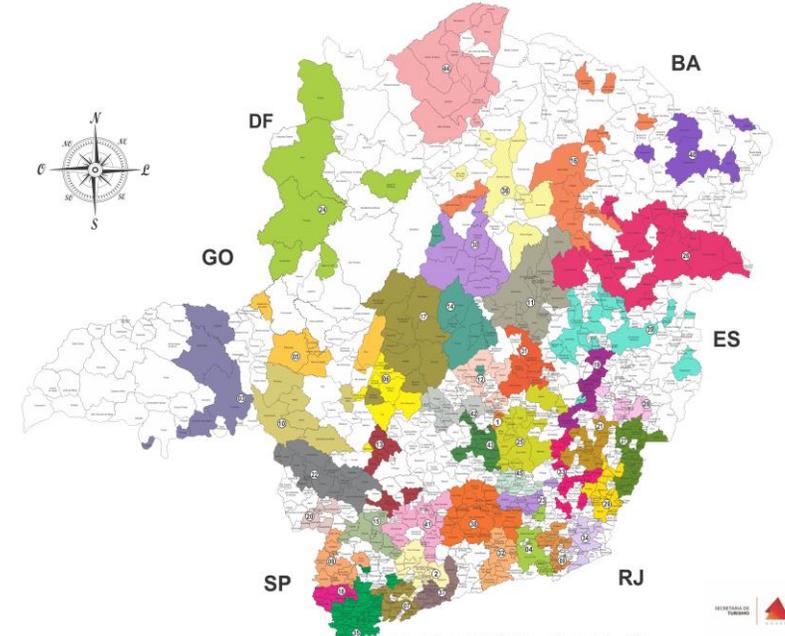
- Vale do São Lourenço
- Pantanal Matogrossense
- Região Metropolitana
- Médio Norte
- Nascentes Platina Amazônica
- Vale dos Teles Pires
- Rota dos Ipês e das Águas
- Alto Araguaia
- Portal da Amazônia
- Águas do Vale do Cabaçal
- Médio Araguaia
- Vale do Guapore
- Noroeste - Amazônia
- Cristalino
- Baixo Araguaia



SEDTUR
SECRETARIA DE ESTADO
DE DESENVOLVIMENTO
DO TURISMO

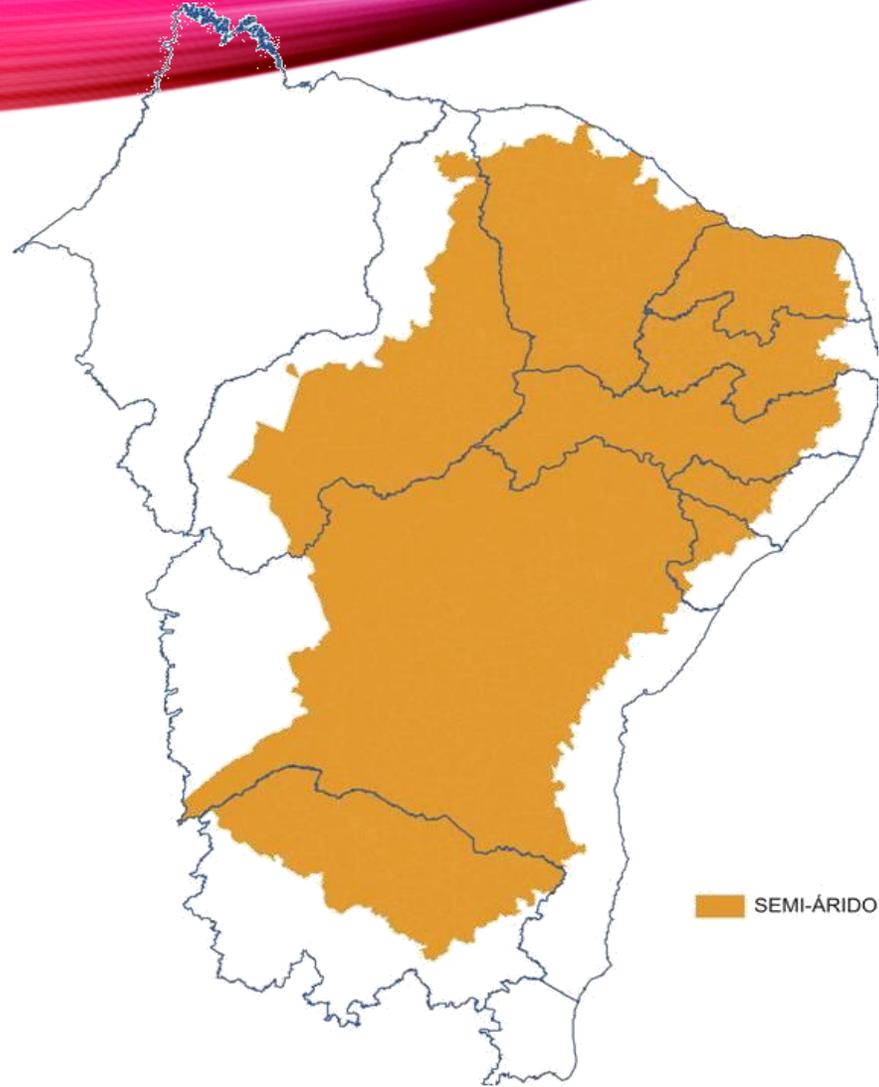
MAPA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- Vale do São Lourenço
- Pantanal Matogrossense
- Região Metropolitana
- Médio Norte
- Nascentes Platina Amazônica
- Vale dos Teles Pires
- Rota dos Ipês e das Águas
- Alto Araguaia
- Portal da Amazônia
- Águas do Vale do Cabaçal
- Médio Araguaia
- Vale do Guapore
- Noroeste - Amazônia
- Cristalino
- Baixo Araguaia

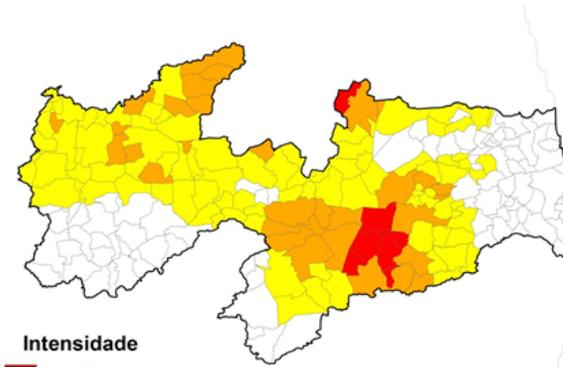


TRATAMENTO ESPECIAL PARA O SEMIÁRIDO

- **Área marcada por vulnerabilidades:**
 - Manifestação cíclica do fenômeno da estiagem;
 - Repercussões nas dimensões social e econômica;
 - Deficiência de Infraestrutura;
 - Precários indicadores socioeconômicos;
 - Menor retorno dos empreendimentos;
 - Maior risco dos empreendimentos;
 - Dificuldade atração de capitais/investimentos;
 - Forte dependência de políticas federais para superação dos seus problemas estruturais.
- **Destinação específica de recursos de instrumentos de financiamento e tratamento diferenciado de algumas políticas públicas federais.**



junho/2017



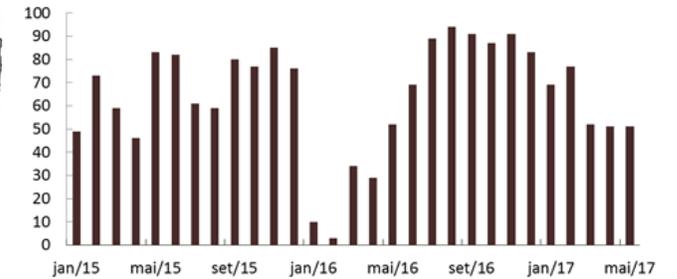
Intensidade

- Seca Extrema
- Seca Severa
- Seca Moderada
- Seca Fraca
- Normal



PARAÍBA

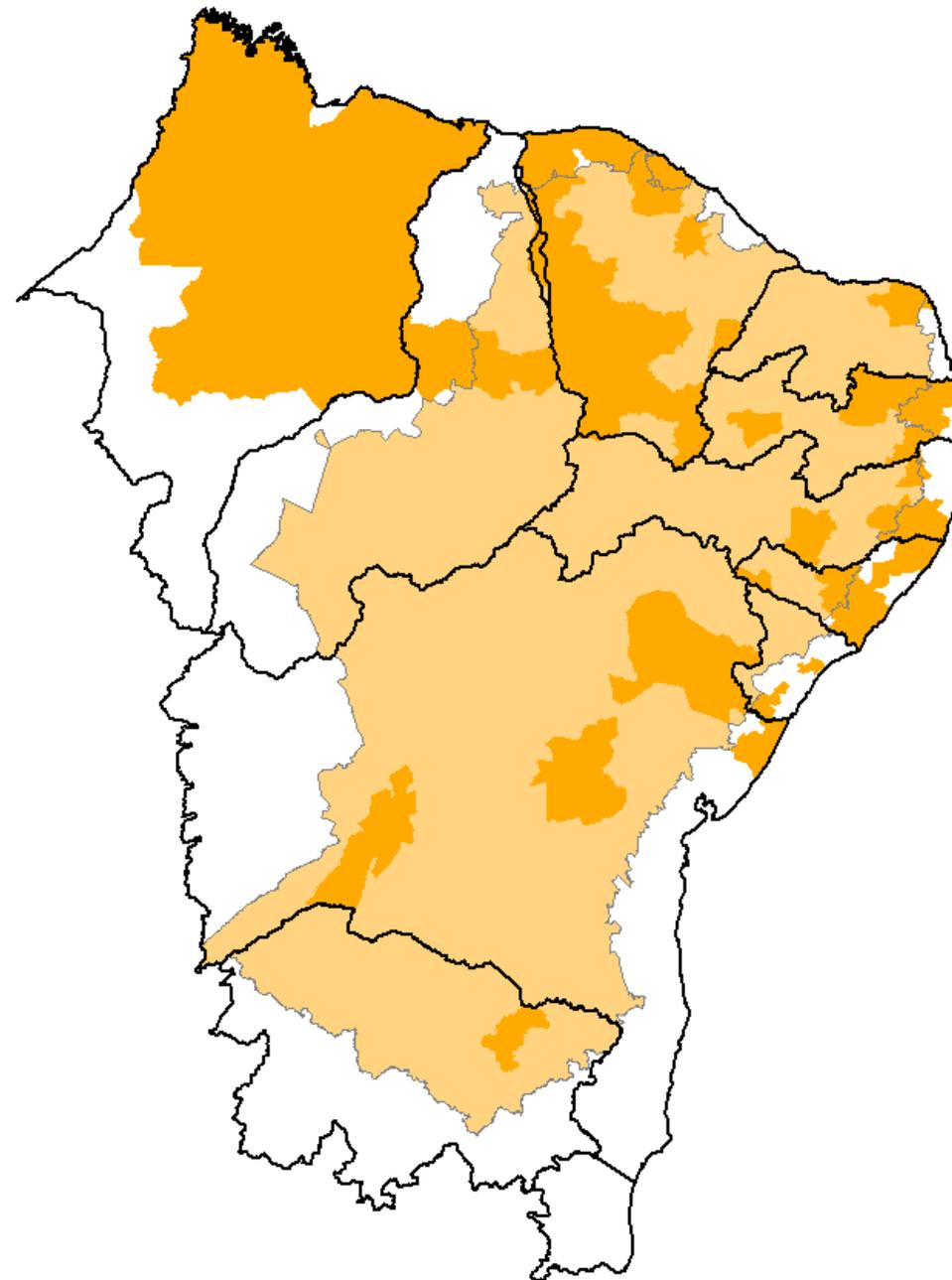
Porcentagem de área do município impactado pela seca (áreas de pastagens e agrícolas)



Estimativa da população nas áreas de seca extrema e severa:

39.768

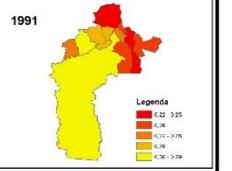
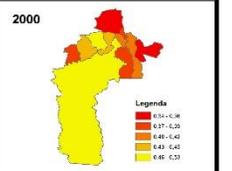
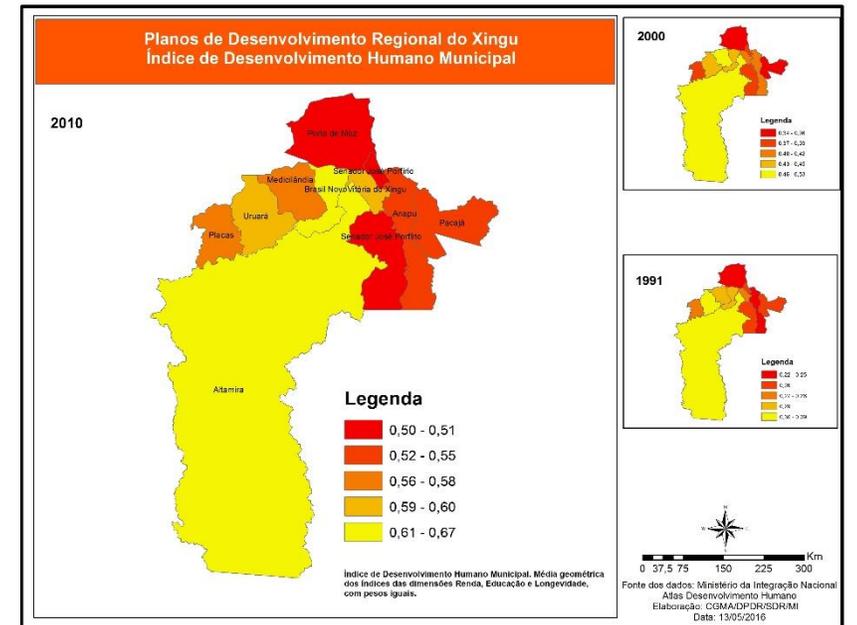
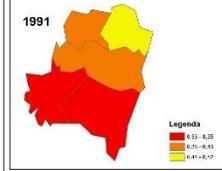
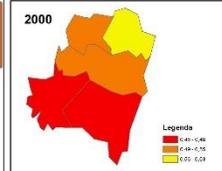
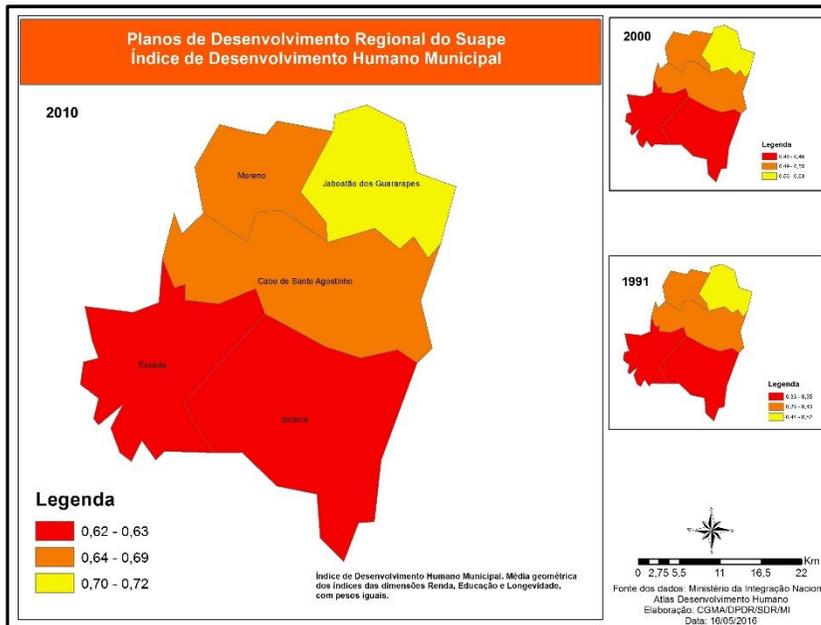
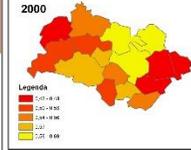
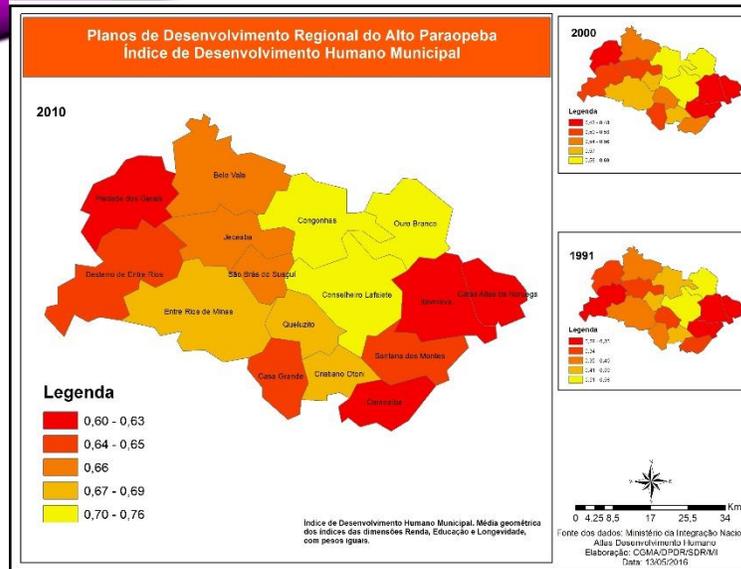
A maior parte dos municípios da área atual do Semiárido não está incluída na tipologia BAIXA RENDA (PNDR).



Região de Baixa Renda



Região do Semi-árido



ALGUMAS QUESTÕES DE CHEGADA

- **A escala geográfica definida para minha política/programa está adequada ao problema que desejo tratar?**
- **A escala (indicadores de intensidade) que escolhi de fato me mostra o problema em sua complexidade, inclusive com possíveis nuances territoriais, em distintas escalas geográficas?**
- **A escala escolhida permitiu um diálogo com os recortes geográficos dos governos subnacionais e de suas escalas de mensuração do problema?**
- **Os indicadores de diagnóstico estão associados aos de resultado/impacto assegurando que a intensidade do problema é motivo de intervenção?**
- **Tenho indicadores de gradação do problema e outros que sejam de questões derivadas que me permitam fugir ao aprisionamento de um olhar único e de uma pasteurização territorial?**



OBRIGADO!
JOÃO MENDES DA ROCHA NETO
BRASÍLIA, 28 DE SETEMBRO DE 2017