



CONSULTORIA E ASSESSORIA

Territorialidade e Políticas Públicas

Antonio Carlos F. Galvão
(Consultor CGEE/Aposentado CNPq)

CURSO ENAP
Brasília, ENAP, 12 de dezembro de 2018

SUMÁRIO

- 1. Fundamentos (teorias e políticas)**
- 2. Desigualdades e dinâmicas (Objetivos/alvos)**
- 3. Panorama das experiências internacionais de política regional**
- 4. Algumas questões para refletir sobre política regional**



Territorialidade e Políticas Públicas

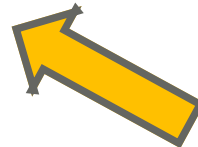


- Espaço



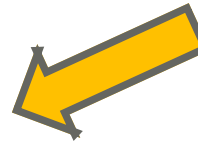
Conceito é abstrato, “matematizável”
Normalmente associado à geometria

- Região



Qual conceito é “substantivo” e qual é
“qualquer” recorte ?

- Território



Referem-se ao contexto geográfico

Territorialidade e Políticas Públicas



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)

Territorialidade e Políticas Públicas



**Revolução industrial no Século XVIII construiu sociedade *progressista*
Crescimento e inovação são seus motores diferenciais**

TABLE 2.1.
World growth since the Industrial Revolution (average annual growth rate)

Years	World output (%)	World population (%)	Per capita output (%)
0–1700	0.1	0.1	0.0
1700–2012	1.6	0.8	0.8
1700–1820	0.5	0.4	0.1
1820–1913	1.5	0.6	0.9
1913–2012	3.0	1.4	1.6

Note: Between 1913 and 2012, the growth rate of world GDP was 3.0 percent per year on average. This growth rate can be broken down between 1.4 percent for world population and 1.6 percent for per capita GDP.
Sources: See piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Funcionamento básico da economia capitalista

■ No Geral

- **Acumulação → crescimento e inovação**
- **Valorização / Não Desvalorização → sobrevivência e afirmação dos capitais**
- **Incerteza/risco → decisões s/ prévio conhecimento condições futuras do mercado**
- **Ato de produzir → apostas s/ condições futuras de realização mercadorias/serviços**

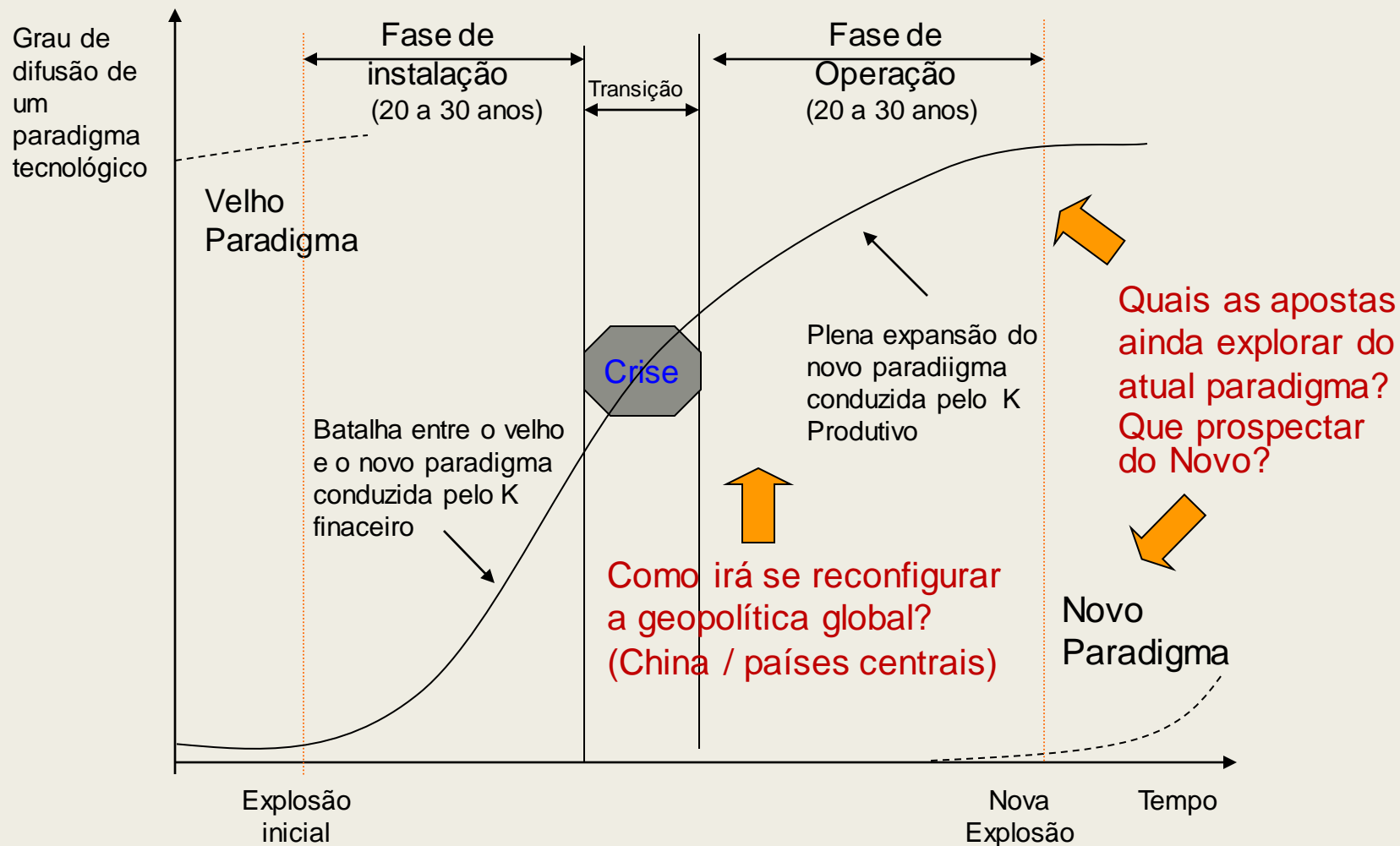
■ Na Globalização

- **Enraizamento espaço-temporal de parcela do capital (Importância K fixo/Infraestrutura)**
- **Contradições na distribuição da renda → concentração e tendência ao conflito (crises)**
- **Instabilidade frequente → ciclos e mudança técnica paradigmática**
- **Estado → moeda e coerção como coadjuvantes da regulação (mediação CP e LP)**
- **Finanças e Crédito → elementos de distensão do sistema**

Territorialidade e Políticas Públicas



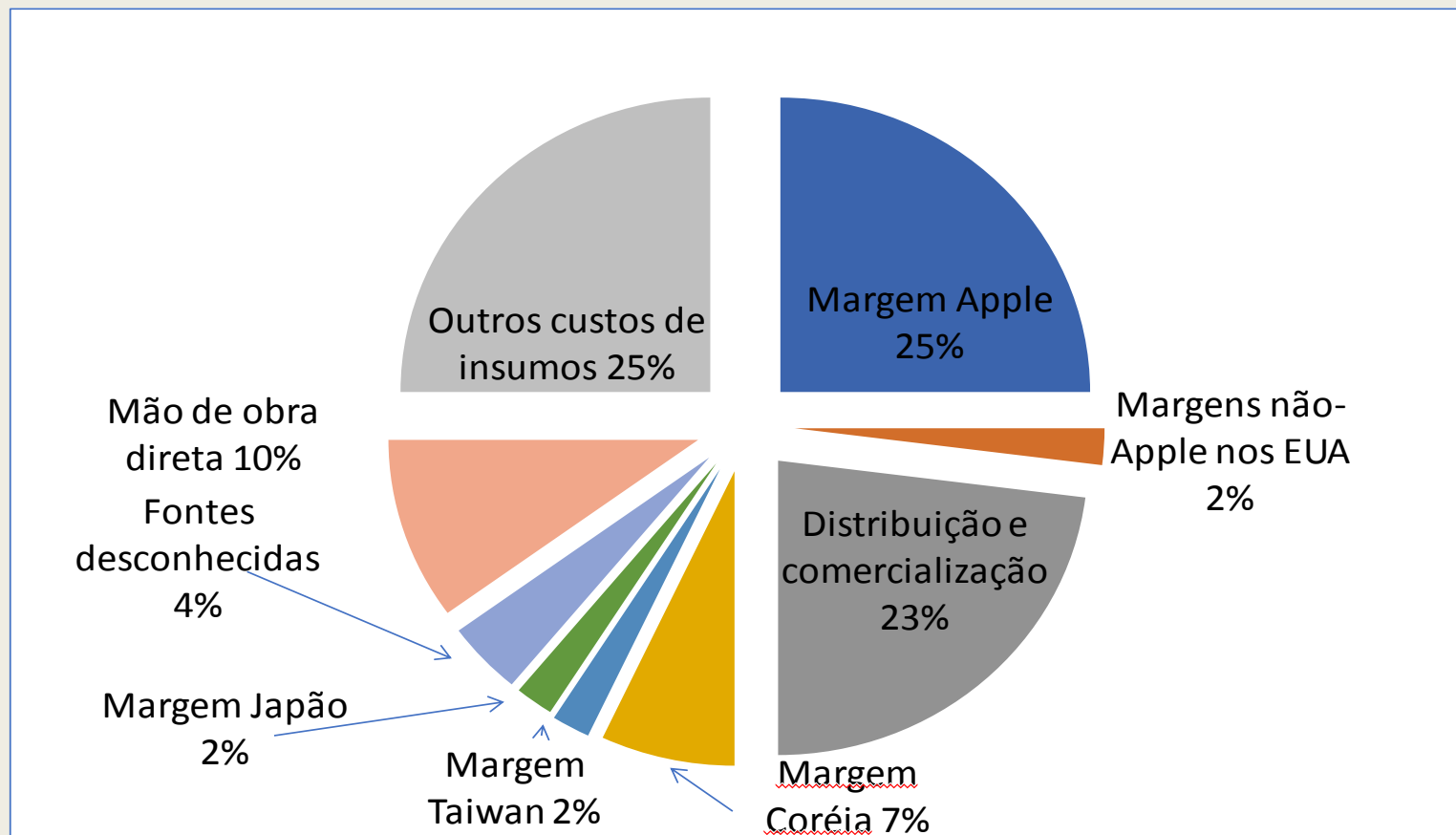
Assimilação Social das Revoluções Tecnológicas - Olhar no futuro



Territorialidade e Políticas Públicas



Distribuição dos custos do iPad 16GB (US\$ 499)



Fonte: Linden, Kraemer and Dedrick, 2011

Territorialidade e Políticas Públicas



Mito do Paraíso terrestre e a estética de Wakanda ...

Sociedade negra evoluída de alta tecnologia, isolada no interior da selva africana ...



Nações desenvolvidas se curvariam ao poderio de Wakanda...



...Mas o mito já fora Sulamericano...

El Dorado!

Alguns chamavam Brasil....

Vide Stefan Zweig



Territorialidade e Políticas Públicas



SUMÁRIO

1. Fundamentos (teorias e políticas)
- 2. Desigualdades e dinâmicas (Objetivos/alvos)**
3. Panorama das experiências internacionais de política regional
4. Algumas questões para refletir sobre política regional

Territorialidade e Políticas Públicas

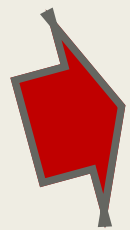
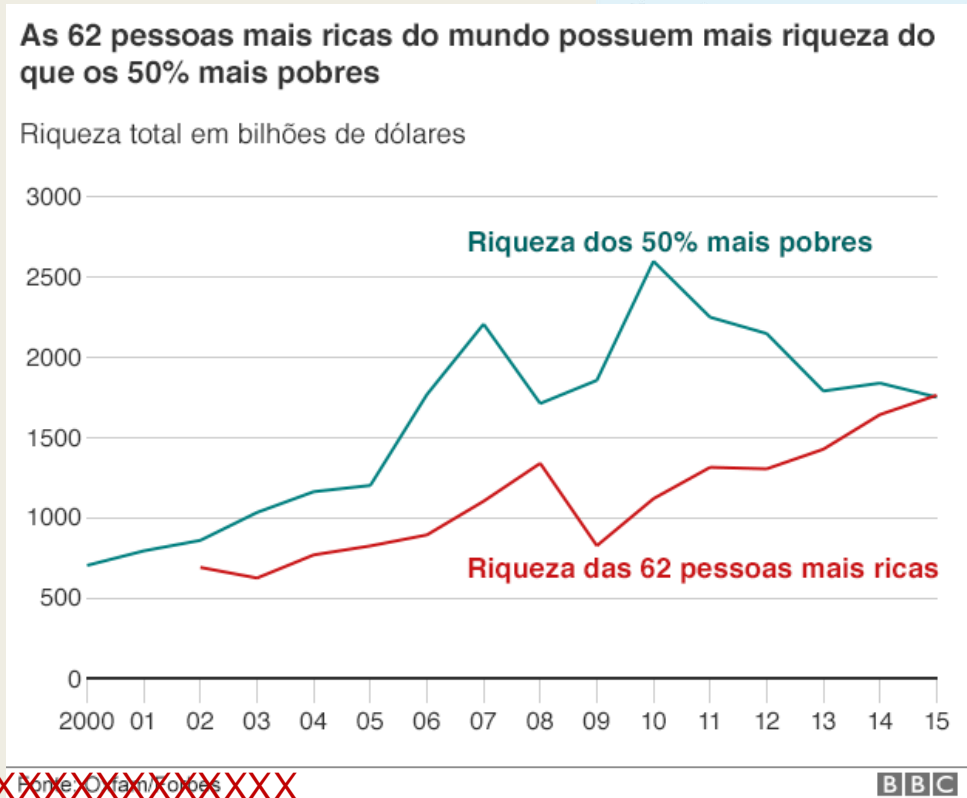
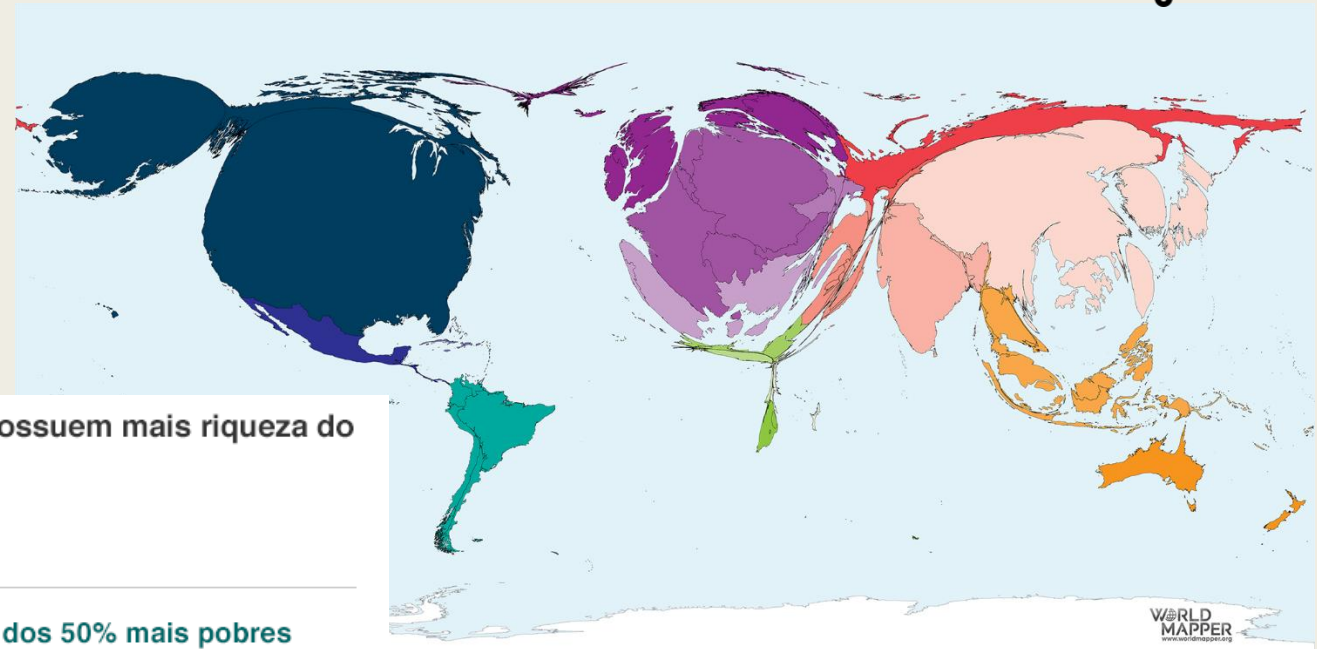
Como entender as desigualdades sociais e regionais?

- **Produto da reprodução do sistema**
- **Referências várias (renda, produto, oportunidades, bem estar, felicidade etc.)**
- **Recortes vários (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).

Territorialidade e Políticas Públicas



Desigualdades sociais



A gigantesca concentração da riqueza nas mãos de poucos



Bilionários 2018

Source: www.worldmapper.org

Territorialidade e Políticas Públicas



Desigualdades regionais / territoriais

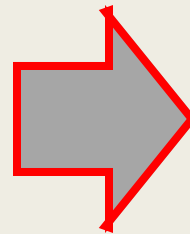
The Economist

(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?



Territorialidade e Políticas Públicas



Dinâmica industrial global

Líderes da Indústria de Transformação
(Parcela no Valor Adicionado mundial, dólares constantes 2010)
(Commodity chain)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Posição em 2015*	Posição em 2014
China	11,7%	18,7%	19,7%	21,0%	21,9%	22,9%	23,8%	1	1
EUA	20,4%	17,8%	17,1%	16,9%	16,7%	16,6%	16,5%	2	2
Japão	11,1%	10,4%	9,8%	9,5%	9,6%	9,2%	8,9%	3	3
Alemanha	7,3%	6,6%	6,9%	6,7%	6,5%	6,5%	6,4%	4	4
Coreia do Sul	2,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%	5	5
Índia	1,7%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,4%	6	9
Itália	3,7%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	7	7
França	3,1%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	8	8
Brasil	3,1%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%	2,3%	9	6
Indonésia	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	10	12
Reino Unido	2,7%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	11	10
Rússia	2,1%	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	12	11
México	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	13	13
Canadá	2,2%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	14	14
Espanha	2,2%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	15	15

FONTE: UNIDO. *Estimativa em junho/16.

Brasil perde posição na indústria global...

Dinâmica econômica global

Países com Maiores Participações no PIB Mundial
(% a partir de valores em dólares constantes 2010)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	posição em 2015*	posição em 2014
EUA	25,1%	22,9%	22,6%	22,6%	22,5%	22,5%	22,5%	1	1
China	6,1%	9,1%	9,7%	10,2%	10,7%	11,2%	11,7%	2	2
Japão	9,4%	8,4%	8,1%	8,1%	8,0%	7,8%	7,6%	3	3
Alemanha	5,6%	5,2%	5,3%	5,2%	5,0%	5,0%	4,9%	4	4
França	4,4%	4,1%	4,0%	3,9%	3,9%	3,8%	3,7%	5	5
Reino Unido	4,1%	3,7%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	6	6
Índia	2,0%	2,6%	2,7%	2,8%	2,8%	3,0%	3,1%	7	8
Brasil	3,0%	3,3%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,0%	8	7
Itália	3,8%	3,3%	3,2%	3,0%	2,9%	2,8%	2,8%	9	9
Canadá	2,7%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	10	10
Rússia	2,2%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%	2,2%	11	11
Austrália	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	12	12
Espanha	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	13	13
Coreia do Sul	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	14	14
México	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	15	15

FONTE: UNIDO. *Estimativa em junho/16.

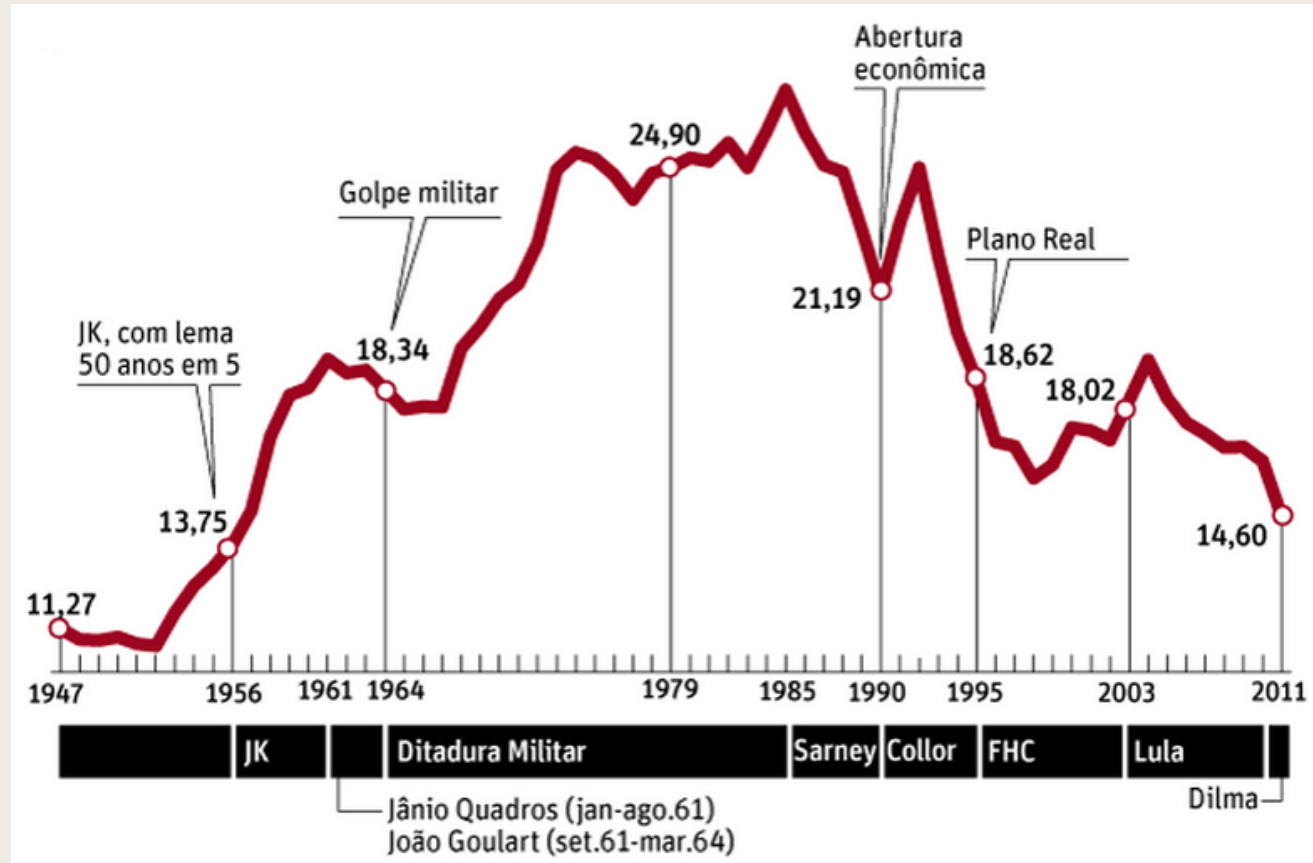
... mas mantém participação relativa na economia mundial

- perda
- ganho

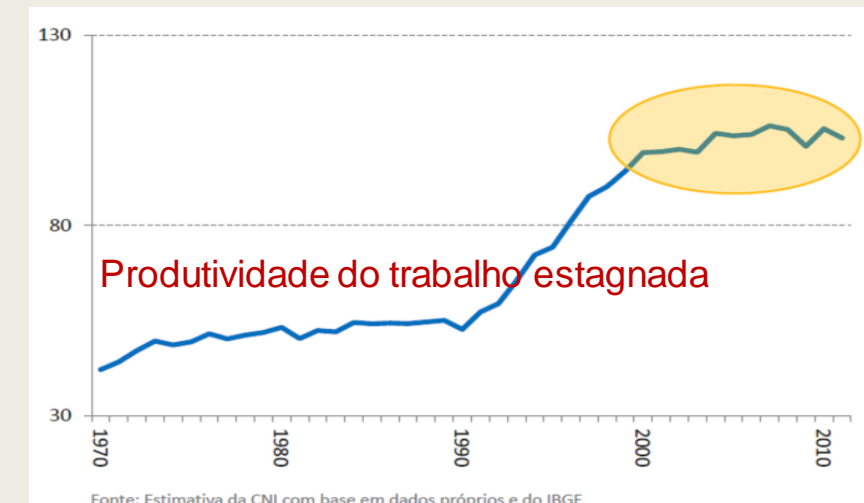
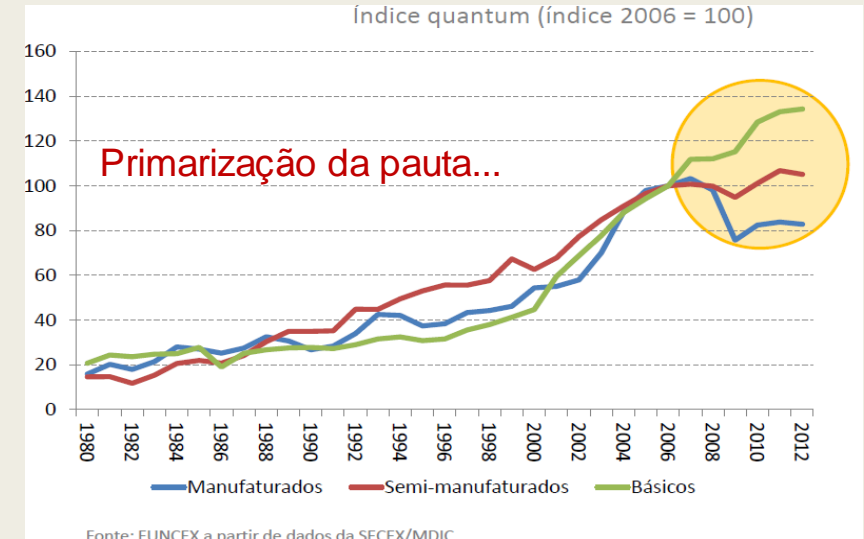
Territorialidade e Políticas Públicas



O peso da Indústria e ciclos políticos



Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1059317-participacao-da-industria-no-pib-re-cua-aos-anos-jk.shtml>



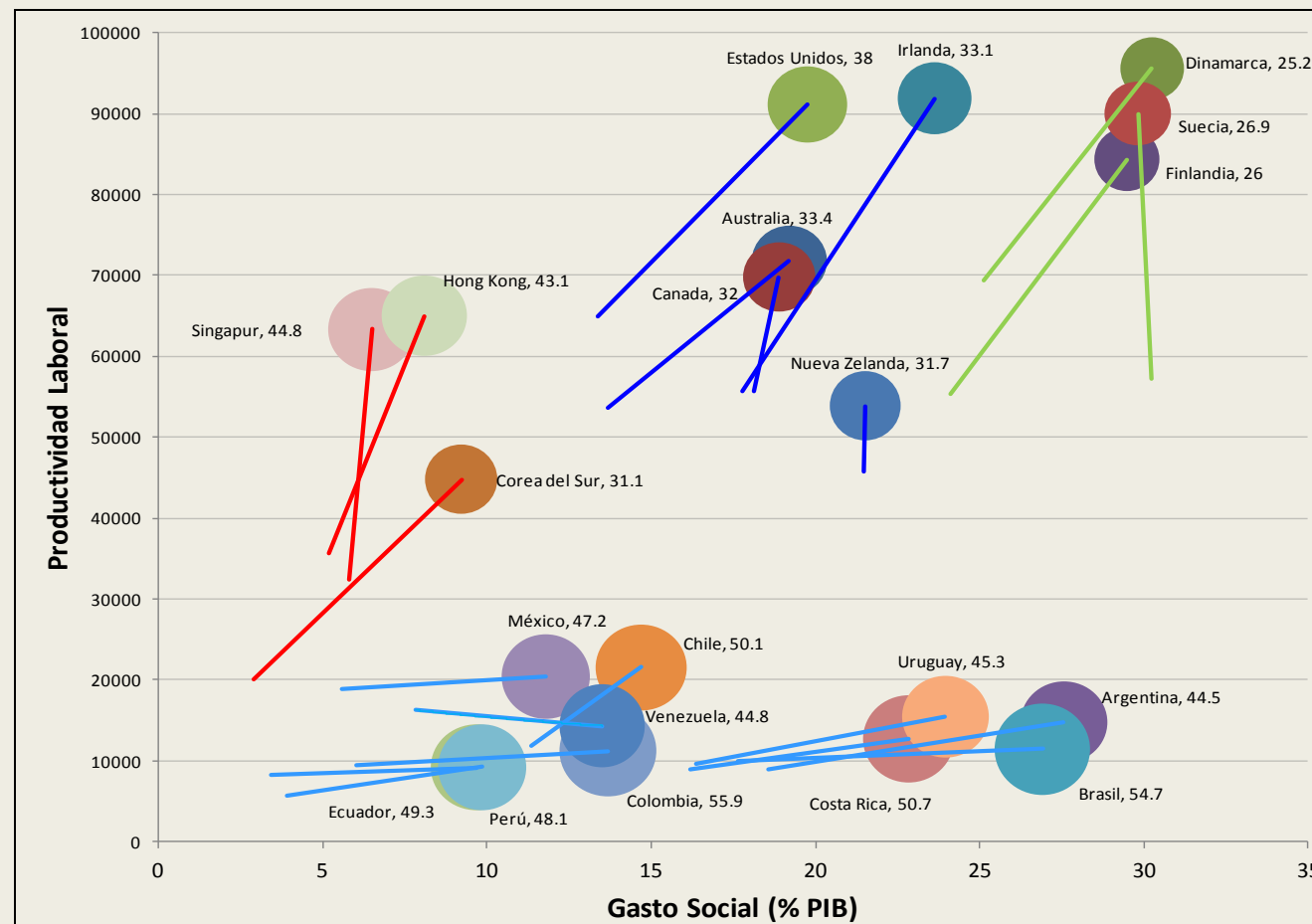
Territorialidade e Políticas Públicas



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



Territorialidade e Políticas Públicas



Desigualdades regionais

BRASIL DECOMPOSIÇÃO PIB PER CAPITA MESORREGIÕES

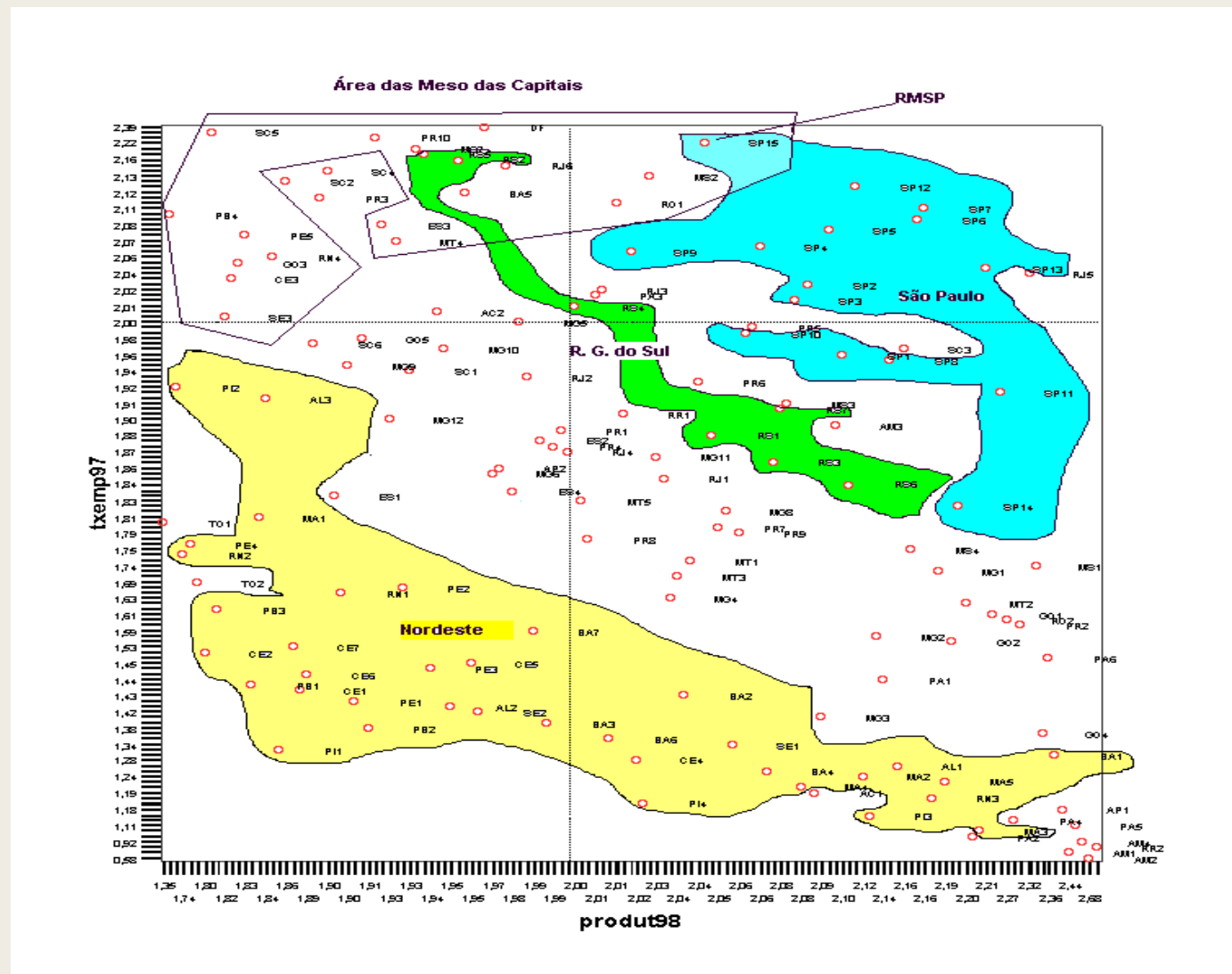
PIB/POP →

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).



SUMÁRIO

1. Fundamentos (teorias e políticas)
2. Desigualdades e dinâmicas (Objetivos/alvos)
- 3. Panorama das experiências internacionais de política regional**
4. Algumas questões para refletir sobre política regional

Territorialidade e Políticas Públicas



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 des. 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

Territorialidade e Políticas Públicas

Configuração Esquemática das Políticas Públicas

Políticas Sociais

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

Políticas de Desenvolvimento Produtivo (*)

- 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 de Ordenam. Territorial

Políticas de Estado

- Fazenda
- Planejamento e Orçamento
- Justiça
- Defesa
- Relações Exteriores

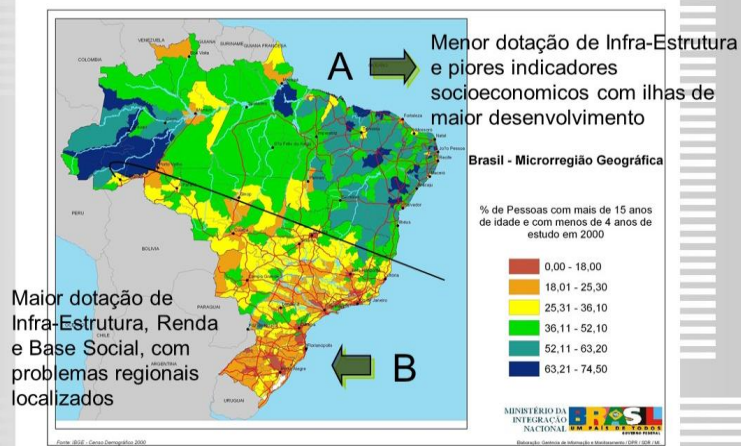
(*) ou políticas ativas de desenvolvimento

Territorialidade e Políticas Públicas



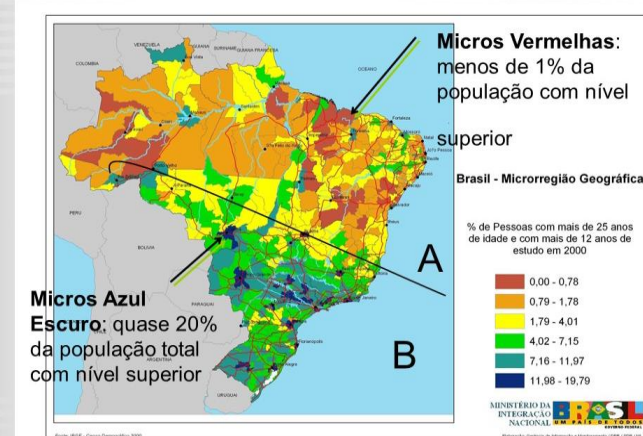
Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

Diagnóstico (Exemplo Educação Básica)



Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

(Mapa Simétrico da Educação Superior)



Síntese do Diagnóstico PNDR

- 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

Ministério da Integração
Nacional



Territorialidade e Políticas Públicas



A Política do Ministério da Integração Nacional

Objeto da Política

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

PROBLEMA: DESIGUALDADES REGIONAIS E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA (Tabela)

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

Ministério da Integração Nacional



Territorialidade e Políticas Públicas

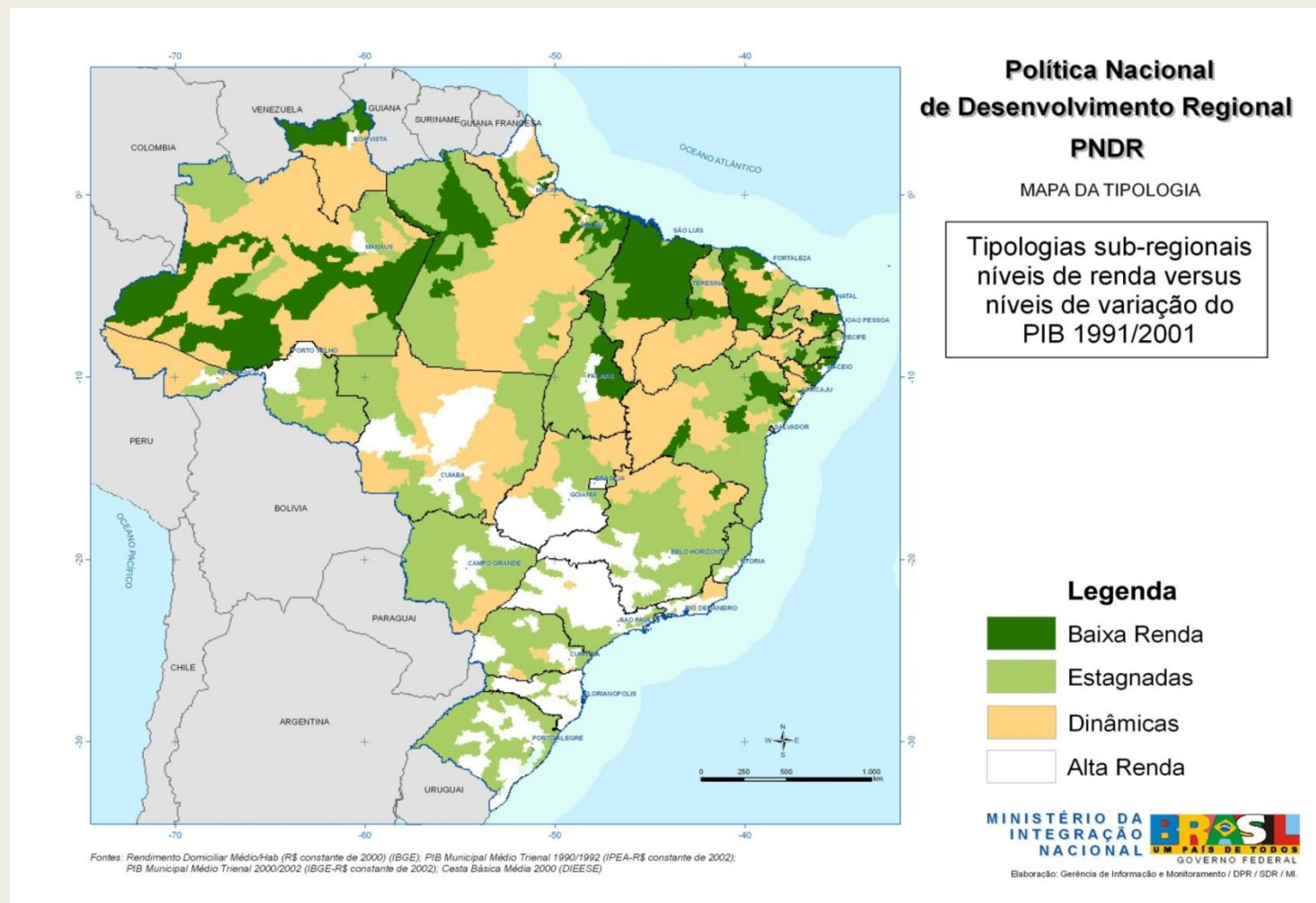


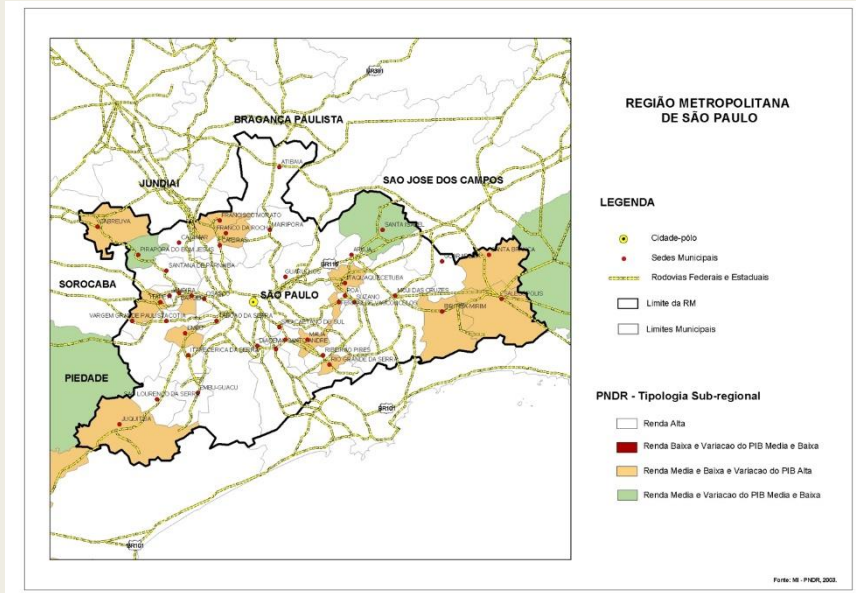
Políticas de desenvolvimento regional e territorial

Referenciais Territoriais – Mapa da PNDR

Aspectos Metodológicos Inovadores

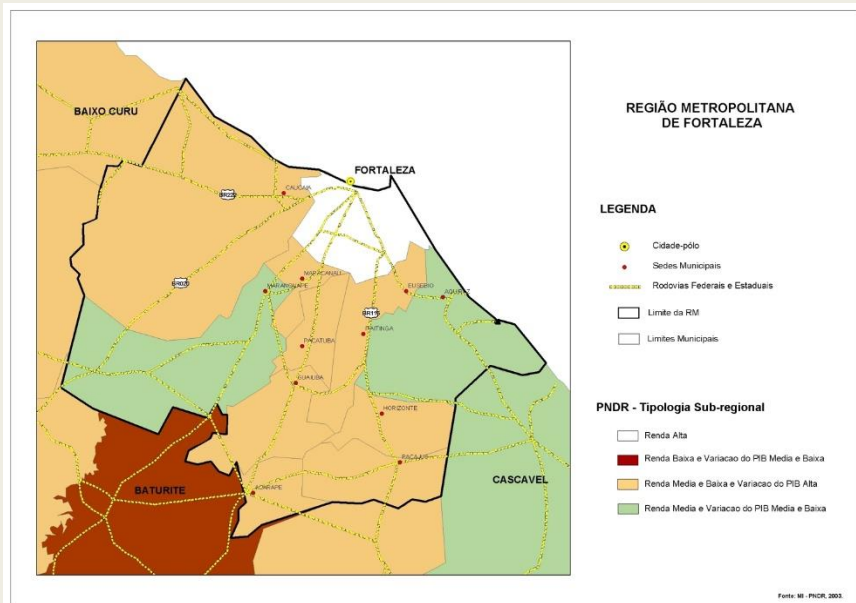
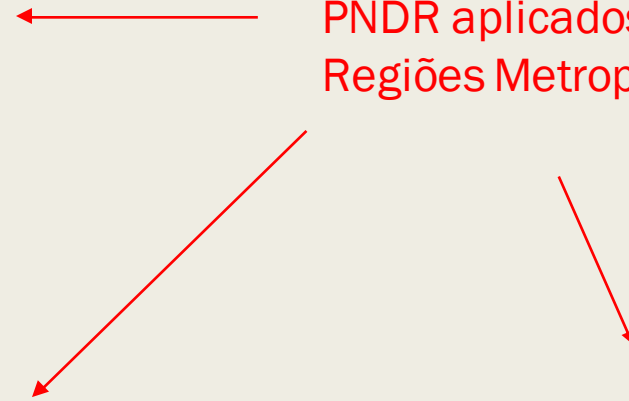
1. Renda Domiciliar por habitante 2000, com PPP (Cesta Básica DIEESE);
2. Variação do PIB por habitante entre 1990-1991-1992 e 2000-2001-2002 (média móvel trienal) PPP (deflatores implícitos do PIB por setor e UF do IBGE).
3. Base é microrregional (MRG IBGE), mas para os 5 estados com maiores tamanhos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



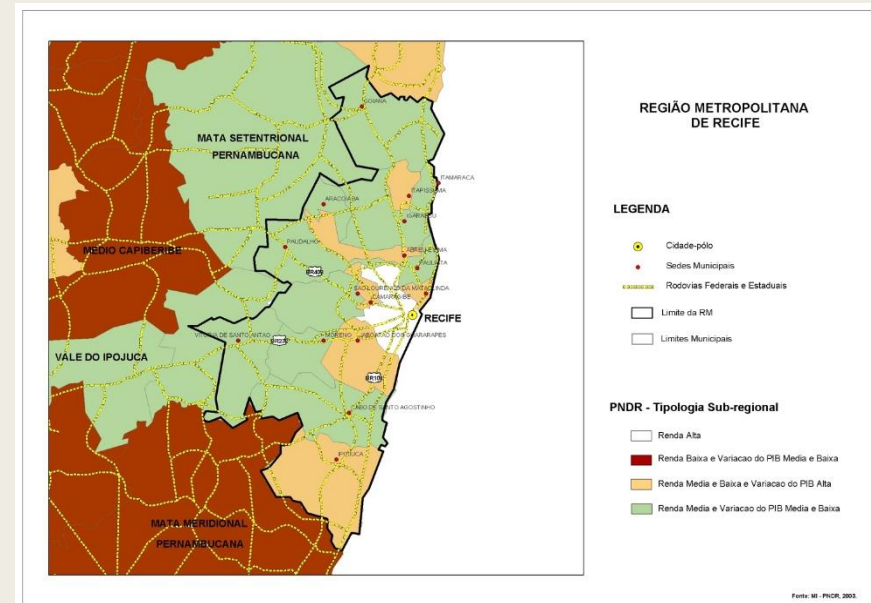


Mapa A - AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO PAULO

Mesmos critérios da
PNDR aplicados sobre
Regiões Metropolitanas



Mapa B - AGLOMERAÇÃO URBANA DE FORTALEZA

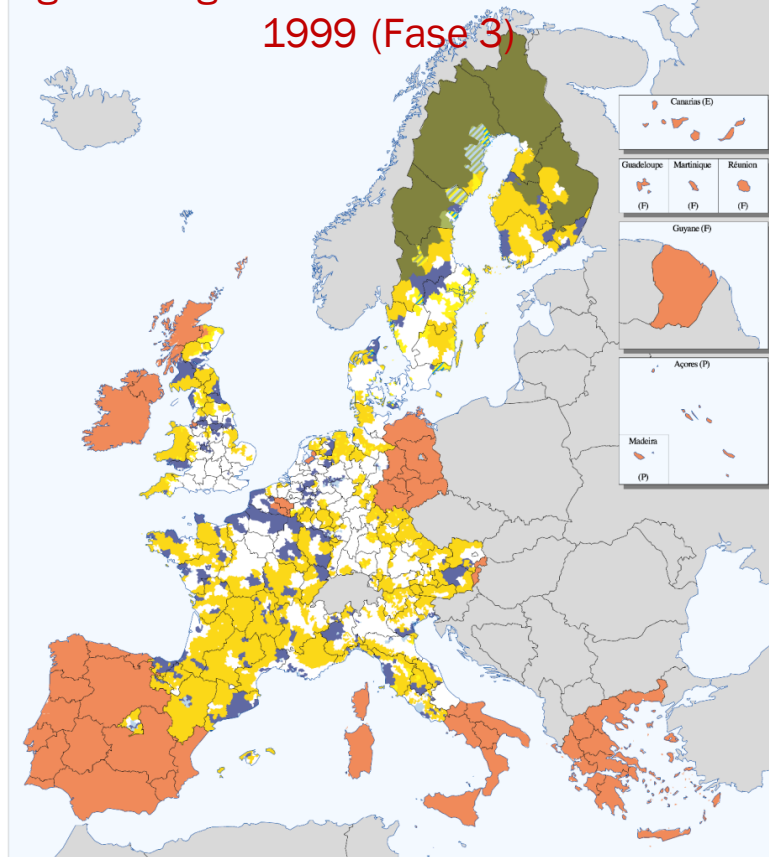


Mapa C - AGLOMERAÇÃO URBANA DE RECIFE

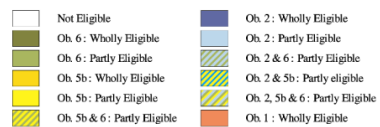
Territorialidade e Políticas Públicas



Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 1999 (Fase 3)



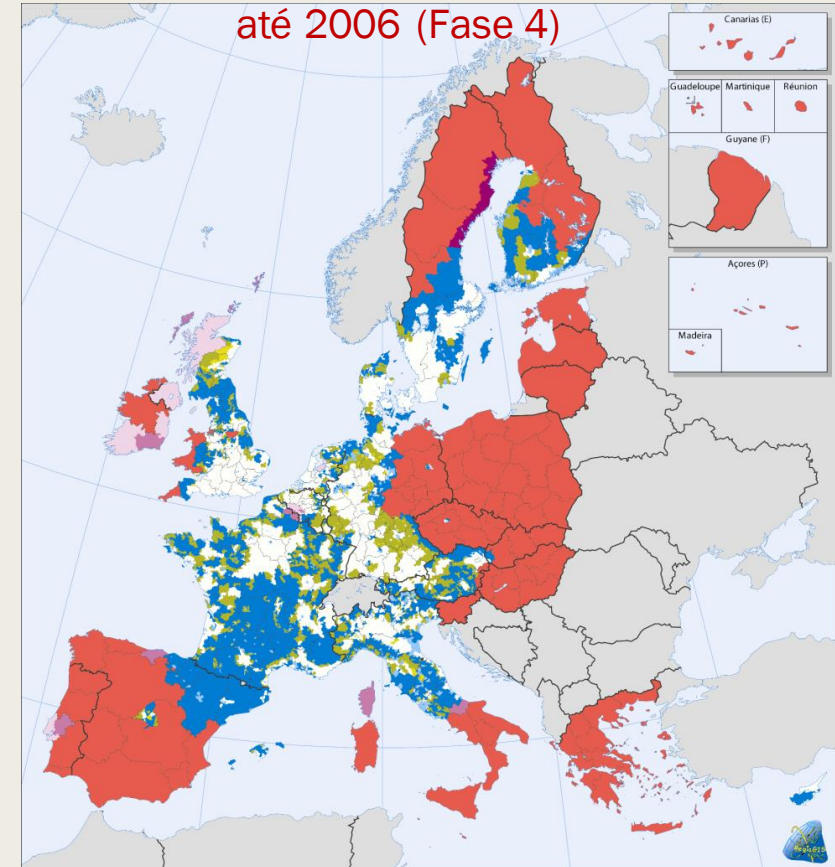
Map 42: Regions eligible for Structural Funds assistance



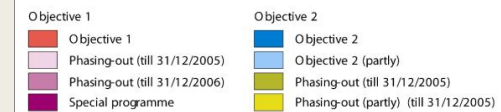
XVLA4-GISMAP-06m43 e97 uk c - 19 Jan 99

Caso Europeu

Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 2006 (Fase 4)



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

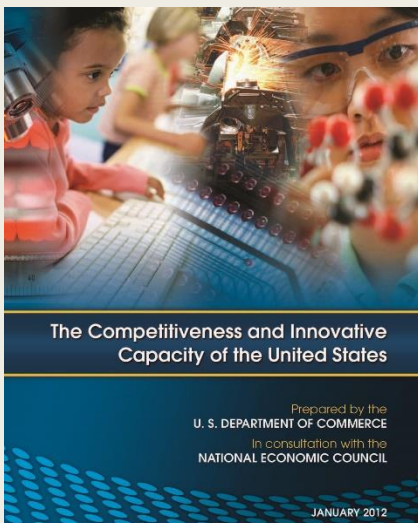


Territorialidade e Políticas Públicas



Caso dos EUA

Infraestrutura e seu papel na redução das desigualdades regionais e competitividade



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

Box 1.1

The Interstate Highway System

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: mappy.com/maps/United-States-interstate-Map.

1 - 2 U.S. COMPETITIVENESS AND INNOVATIVE CAPACITY

Territorialidade e Políticas Públicas



Caso chinês:

Política de desenvolvimento regional que concentra esforços no território



Territorialidade e Políticas Públicas



SUMÁRIO

1. Fundamentos (teorias e políticas)
2. Desigualdades e dinâmicas (Objetivos/alvos)
3. Panorama das experiências internacionais de política regional
4. Algumas questões para refletir sobre política regional

Territorialidade e Políticas Públicas



Natureza atual (ontem) do desafio das políticas de desenvolvimento

Século XXI → Oportunidade de combinar de forma inédita e simultânea:

- a) Inclusão social e redução das desigualdades regionais
- b) Dinâmica de crescimento em escalas geográficas e dimensões essenciais:
 - Estruturas que lideram a economia nacional a partir do núcleo dinâmico
 - (desafio tradicional: inovação tecnológica e mudança técnica de significado global);
 - Estruturas que se espriam por todos os territórios da economia nacional
 - (desafio novo: atualizar, modernizar, capacitar e difundir novos padrões de produção para as estruturas socioprodutivas dispersas, heterogêneas e diversas).

Territorialidade e Políticas Públicas



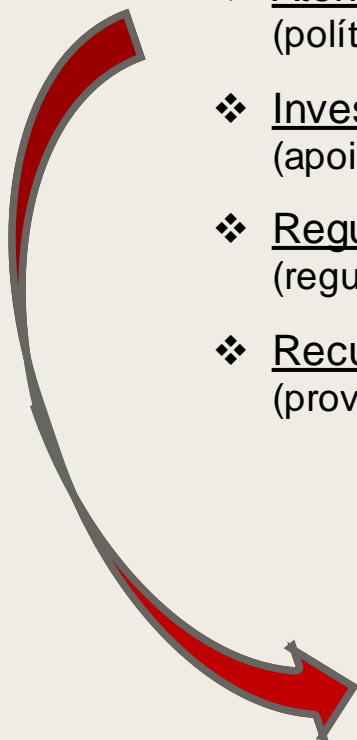
Desenvolvimento

Demanda políticas nacionais fortes combinadas

- ❖ Atendimento universal às populações desfavorecidas (inclusão social)
(políticas sociais de alcance amplo para compor base social – renda, educação, saúde etc.)
- ❖ Investimentos infraestrutura, atividades produtivas diferenciadas e rec. humanos
(apoio à mobilidade, logística, iniciativas produtivas e serviços promissores e capacitação de RH)
- ❖ Regulação dos agentes econômicos, com estímulo às práticas inovadoras
(regulação eficaz, capaz de impulsionar tecido econômico e social na direção desejada)
- ❖ Recursos p/ mobilização de atores e definição de projetos políticos regionais
(prover recursos para ativar a força das instituições e organizações sociais)

Demanda políticas regionais e locais alinhadas

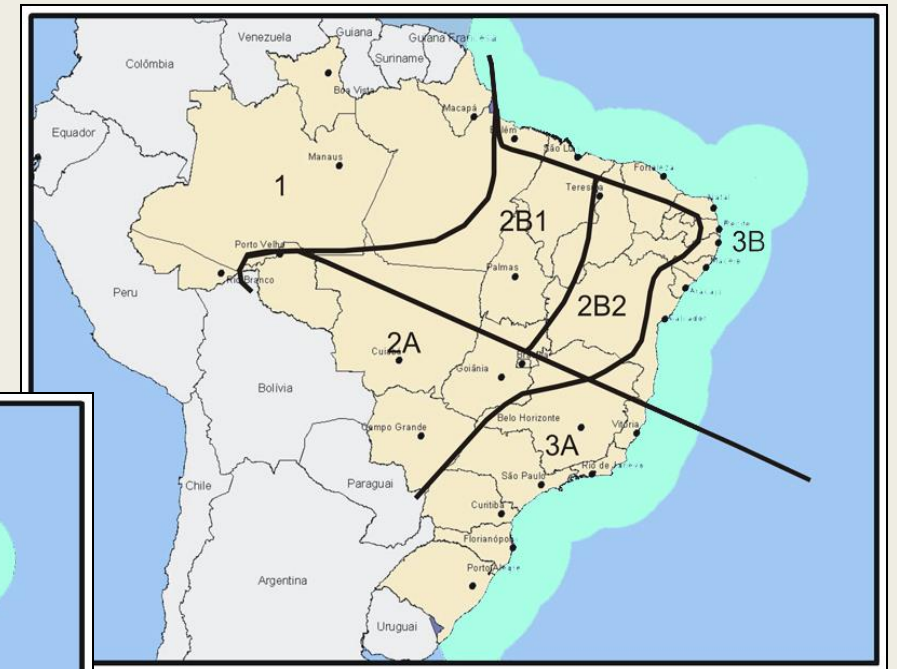
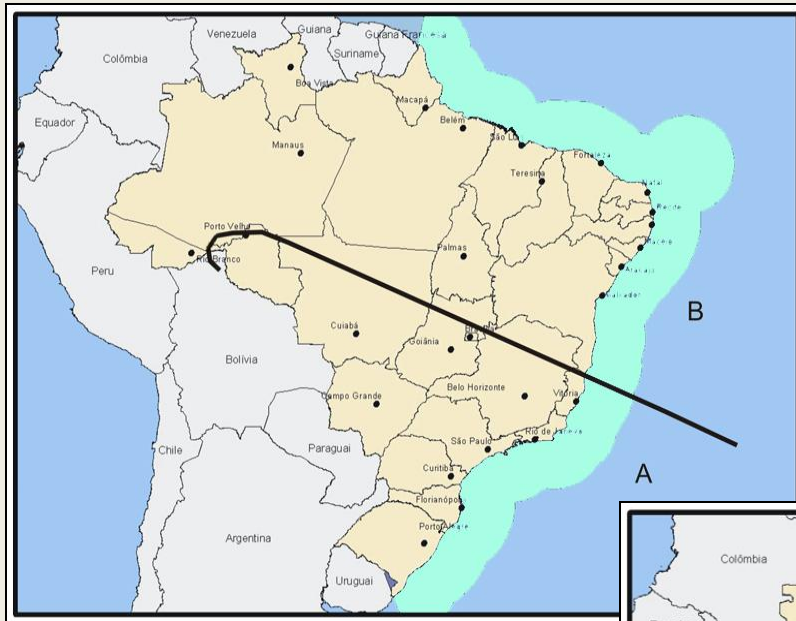
- ❖ Capacitação, coordenação e mobilização de instituições-chave
(universidades e centros de pesquisa, governos e empresas inovadoras)
- ❖ Articulação de estratégias e políticas concretas e bem definidas
(prospectiva, design, planejamento estratégico, *roadmapping* e afins)



Territorialidade e Políticas Públicas



Organização territorial do Brasil

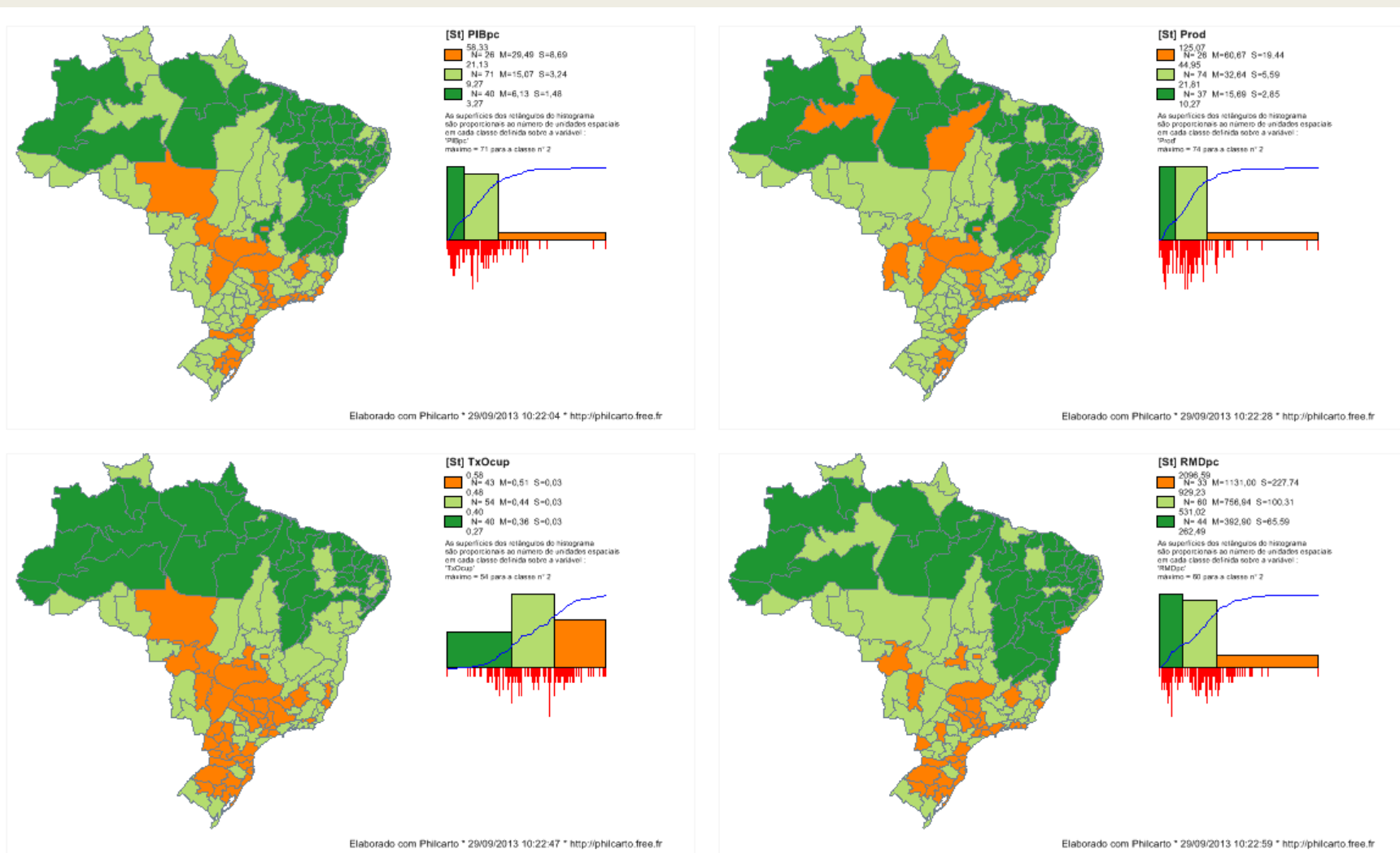


Fonte: MPOG; Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, CGEE, 2007

Territorialidade e Políticas Públicas



Desigualdades regionais / territoriais



Territorialidade e Políticas Públicas



Brasil: PIB pc, população residente, PO total, produtividade, ocupação (1991/2000/2009)

Anos	PIB (R\$ bilhões 2012)	População total (milhões hab.)	Pess Ocupado Total (milhões hab.)	Produtividade (R\$ mil 2012)	Taxa de Ocupação (%)
1991	2.353,4	146,8	55,3	42,6	37,7
2000	2.978,8	169,8	65,6	45,4	38,7
2009	3.950,7	188,4	86,7	45,5	46,0

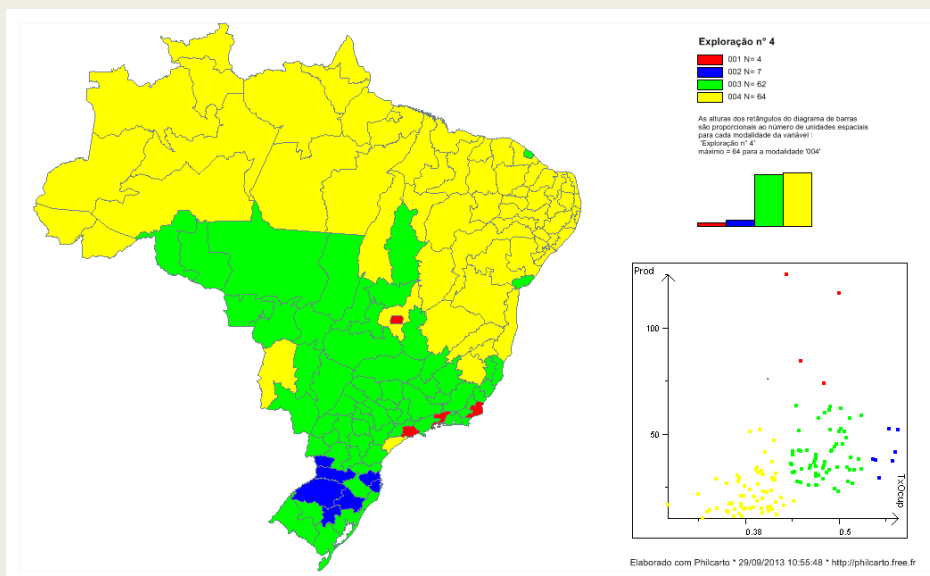
$$PIB \text{ per capita} \rightarrow PIB / Pop = PIB / PO \times PO / Pop$$

- $PIB / PO \rightarrow$ Proxy de produtividade agregada
- $PO / Pop \rightarrow$ Proxy de taxa de ocupação

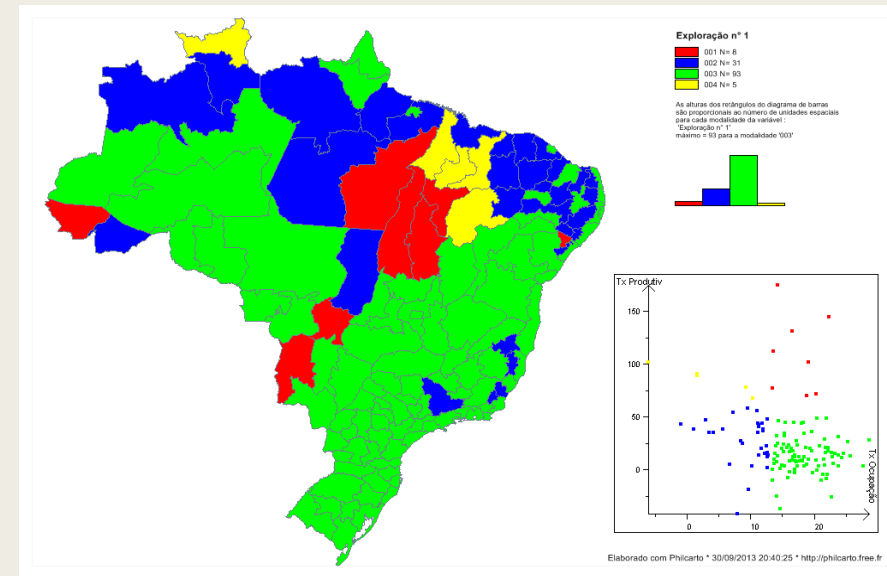
Fonte: IBGE, disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br)

Brasil: Produtividade e Taxa de ocupação (fotografia 2010 e evolução 2000 a 2010)

Brasil – Mesorregiões – Análise exploratória da produtividade e taxa de ocupação (R\$ mil de 2009 e %)



Brasil – Mesorregiões – Evolução da produtividade e da taxa de ocupação (2000 e 2010)



Fonte: IBGE

Territorialidade e Políticas Públicas



Que objetivos perseguir com as políticas?

- Promoção da mudança sociotécnica
- **Redução desigualdades regionais**
- **Ativação potenciais de desenvolvimento regionais/locais**
- Elevação da competitividade
- Ampliação da resiliência e sustentabilidade
- **Inclusão social e Cidadania**
-
- Capacitação tecnológica
- Formação de recursos humanos
- **Redução das desigualdades sociais**
- Ampliação inserção produtiva global
- Preservação ambiental
- Redução emissão gases de efeito estufa
- **Acesso universal a serviços básicos (saúde, educação, etc.)**

Territorialidade e Políticas Públicas



OBRIGADO!

acfgalvao@uol.com.br