### Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª Edição

#### **PALESTRA**

#### Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil

Tania Bacelar de Araújo

(Professora da Universidade Federal de Pernambuco)

01 de março de 2012





#### ENAP – Escola Nacional de Administração Publica



Brasil: Heranças da formação territorial e avanços recentes na abordagem territorial das políticas públicas

Tania Bacelar de Araújo/Profa. UFPE Brasília, 01 de março de 2012

#### ROTEIRO

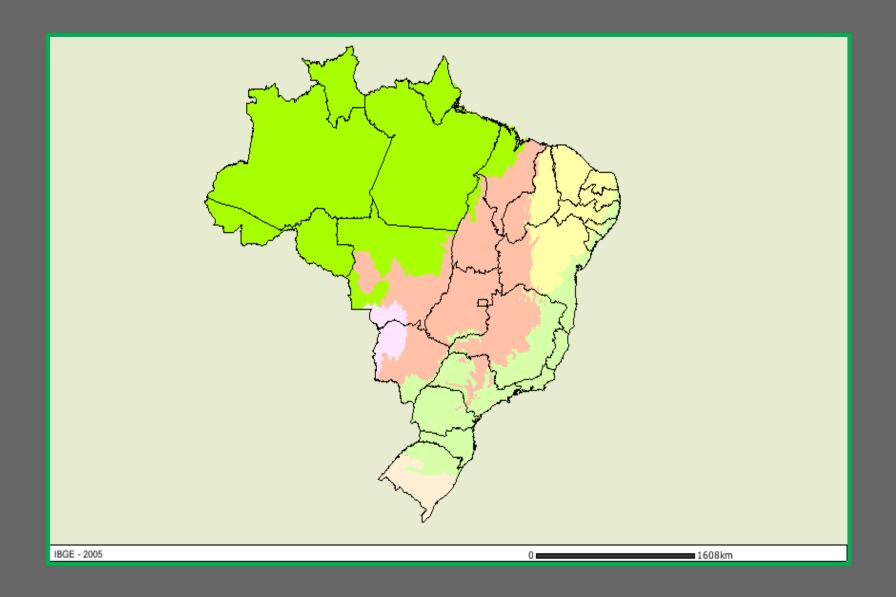
1. BRASIL - FORMAÇÃO TERRITORIAL: heranças históricas e tendências recentes

2. BRASIL- POLITICAS PUBLICAS E TERRITÓRIO: uma periodização e avanços recentes

3. **BRASIL:** perspectivas e desafios da dinâmica e organização do território

### 1.1. BRASIL- FORMAÇÃO TERRITORIAL: principais heranças

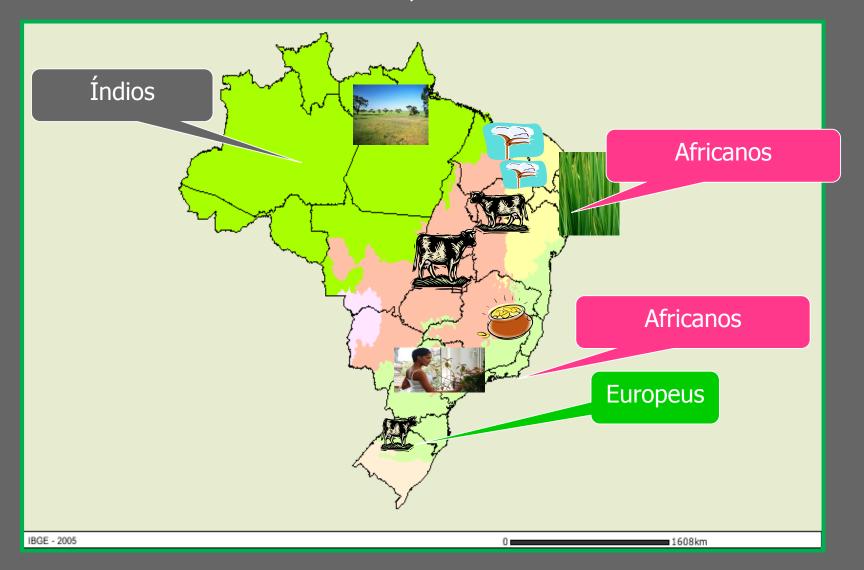
#### AMBIENTE NATURAL: 6 BIOMAS



### AMBIENTE NATURAL: 12 GRANDES BACIAS HIDROGRAFICAS



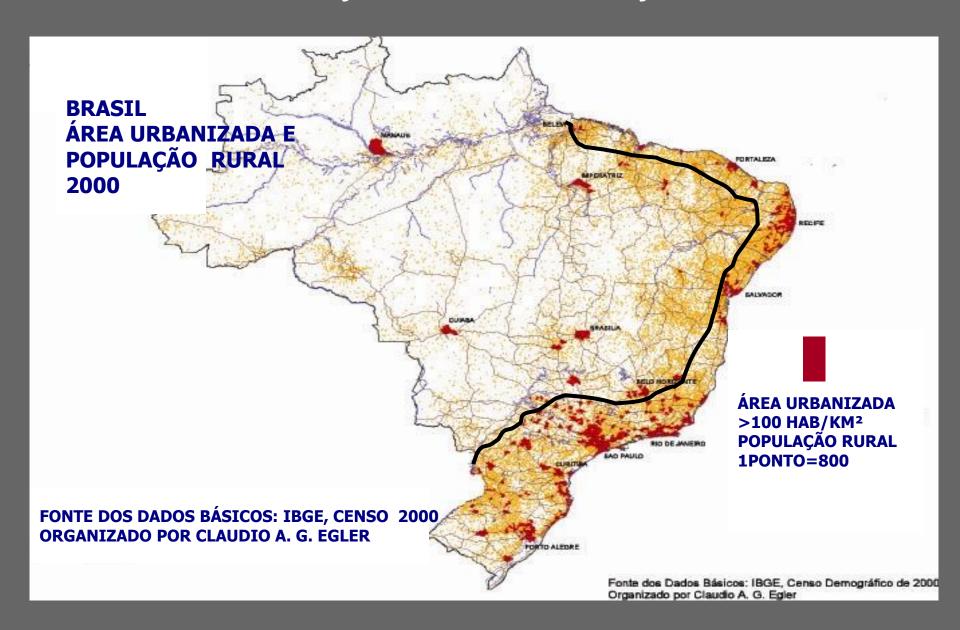
#### BR: HERANÇA DA DIVERSIDADE ambiental, sócioeconômica, cultural



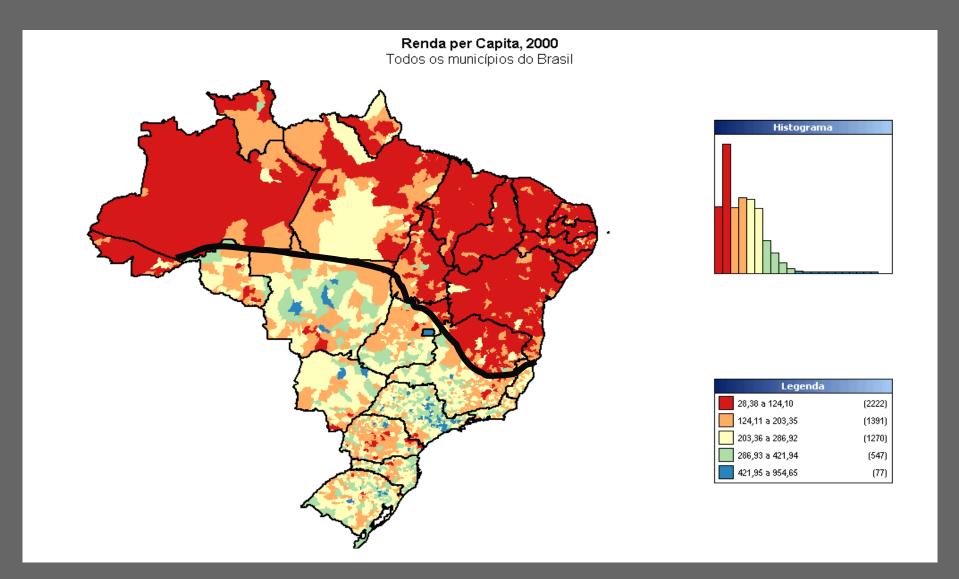
### A formação do povo brasileiro

"Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária poli valência cultural, a um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa...

#### BRASIL: herança da concentração litorânea



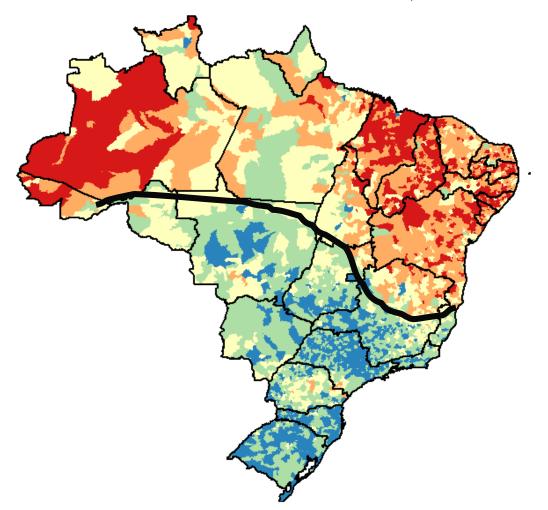
# BR: herança da concentração no Sudeste/Sul e desigualdade RENDA PER CAPITA

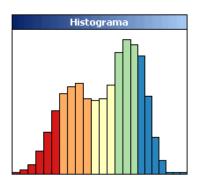


### BR: herança da desigualdade DH

#### Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000

Todos os municípios do Brasil



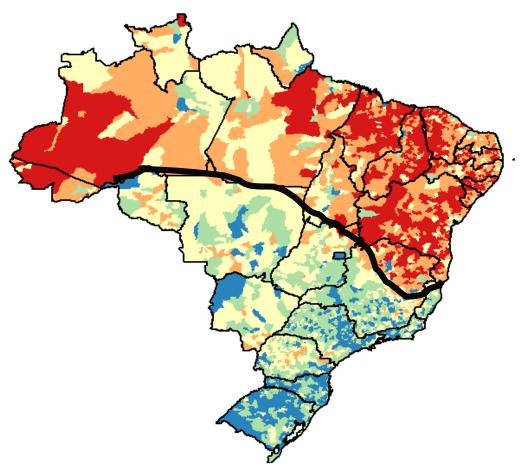


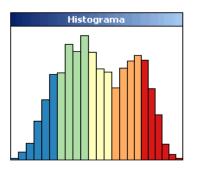
Legenda	
0,467 a 0,594	(744)
0,595 a 0,659	(1156)
0,660 a 0,721	(1011)
0,722 a 0,777	(1484)
0,778 a 0,919	(1112)

# BR: Herança da desigualdade BAIXA ESCOLARIDADE

Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000

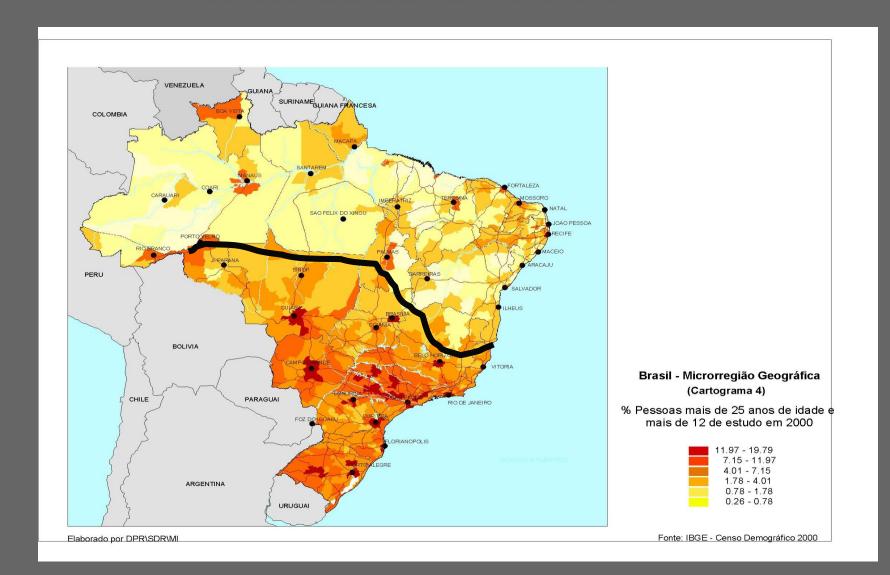
Todos os municípios do Brasil



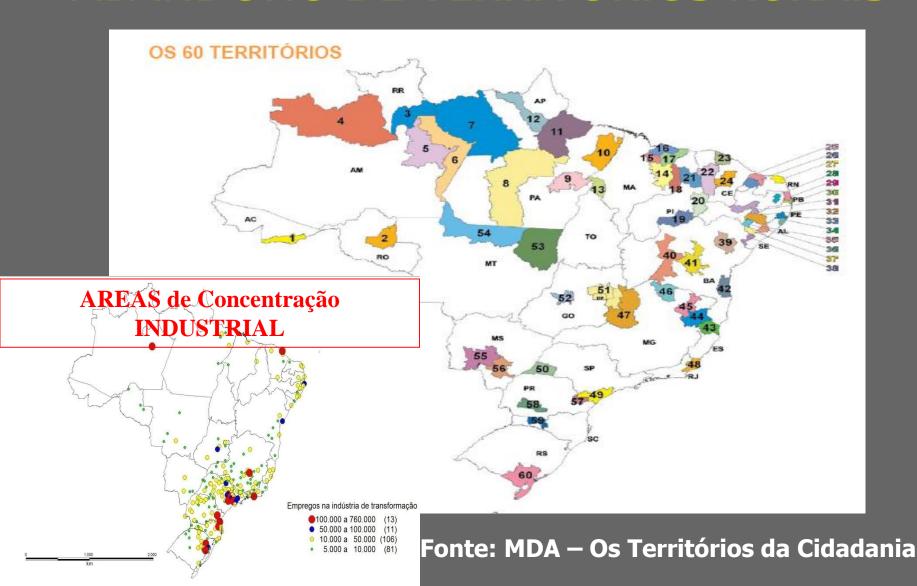


Legenda	
7,00 a 30,36	(879)
30,37 a 42,38	(1257)
42,39 a 54,97	(1216)
54,98 a 67,81	(1130)
67,82 a 91,40	(1025)

# BRASIL: herança da desigualdade alta escolaridade



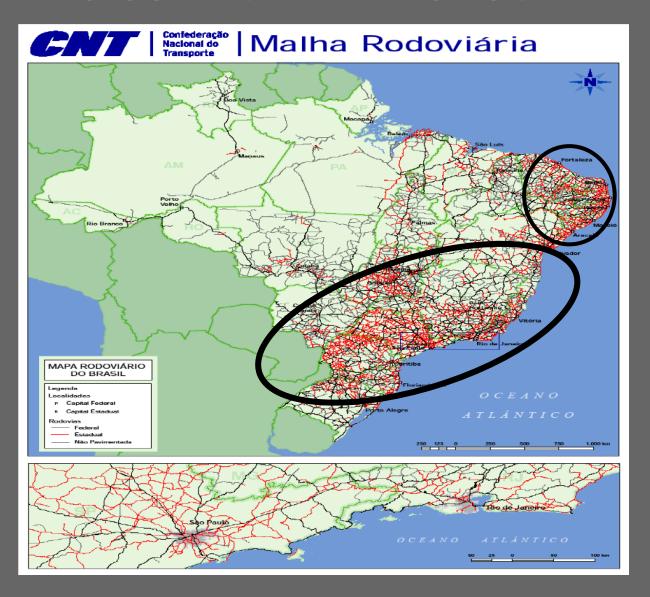
# BR: Herança da DESIGUALDADE ABANDONO DE TERRITORIOS RURAIS



# BRASIL: herança da concentração urbana - A DESIGUAL REDE DE CIDADES



### BR: herança da concentração da infra A DESIGUAL MALHA RODOVIARIA

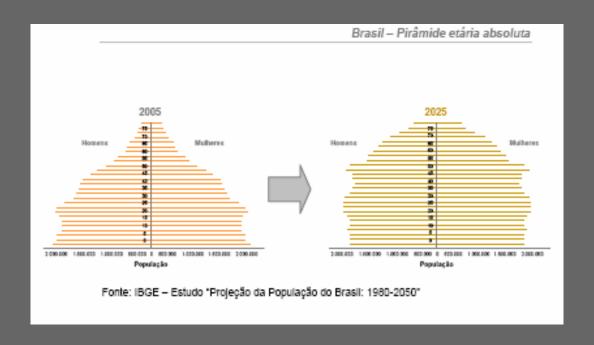


### 1.2 DESENVOLVIMENTO e TERRITORIO NO BRASIL Tendências Recentes

#### BRASIL RECENTE

#### DINÂMICA DEMOGRÁFICA

 Menor natalidade, maior esperança de vida : muda estrutura etária (+50 > -15 em 2020)



#### BRASIL RECENTE

#### OCUPAÇÃO HUMANA DO TERRITORIO

 Dinamismo das cidades médias : cidades de 100mil a 500mil têm elevadas taxas de crescimento da população e do PIB

VER TABELA

 Mudanças nas migrações internas ( menos para SE, mais para SUL – cidades - CO e NO ) NE retém mais

### Dinamismo das cidades médias

Participação da população municipal nos Censos Demográficos de 2000 e 2010, segundo as classes de tamanho da população

Brasil classes de tamanho da	Participação na População			
população	2000	2010		
Total	100%	100%		
Até 10 000 habitantes	8,1%	6,8%		
De 10 001 a 50 000	28,5%	26,8%		
De 50 001 a 100 000	12,3%	11,7%		
De 100 001 a 500 000	23,3%	25,5%		
De 500 001 a 1 000 000	7,4%	8,2%		
De 1 000 001 a 2 000 000	5,4%	6,6%		
De 2 000 001 a 5 000 000	5,2%	5,3%		
De 5 000 001 a 10 000 000	3,4%	3,3%		
Mais de 10 000 000	6,1%	5,9%		

1/3

40,3%



# BRASIL RECENTE: cidades crescem também no interior do pais



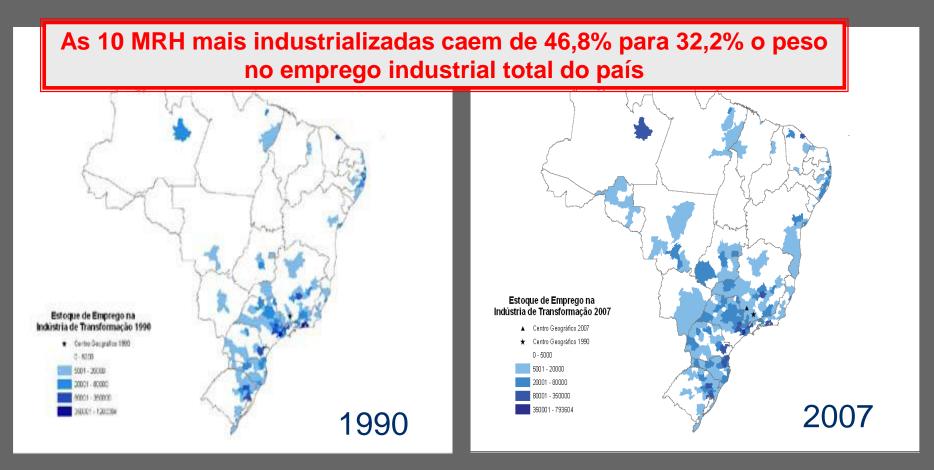
Source: ESTUDO DO CEDEPLA/UFMG para CGGE/ MPOG, 2007

### A concentração industrial "bateu no teto" nos anos 70 e refluiu

	V.	ті	EMPREGO INDUSTRIAL		
REGIÕES/ESTADOS	1970	2005	1986	2005	
NORTE	0,8	4,8	2,6	3,7	
NORDESTE	5,7	9,2	10,7	12,7	
SUDESTE	80,7	61,8	75,3	53,2	
- SÃO PAULO	58,1	44,0	45,5	35,9	
- RMSP	43,5	22,0	28,4	11,5	
- INTERIOR DE SP	14,6	22,0	17,0	24,4	
SUL	12,0	20,5	19,4	25,6	
CENTRO-OESTE	0,8	3,7	2,1	4,8	
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: CAMPOLINA DINIZ com base no FIBGE, Censos Industriais 1970. / MTE/RAIS, 2005 / IBGE. Sistema de Contas Regionais, 2007

### Territórios de concentração do emprego formal na industria de transformação se ampliam



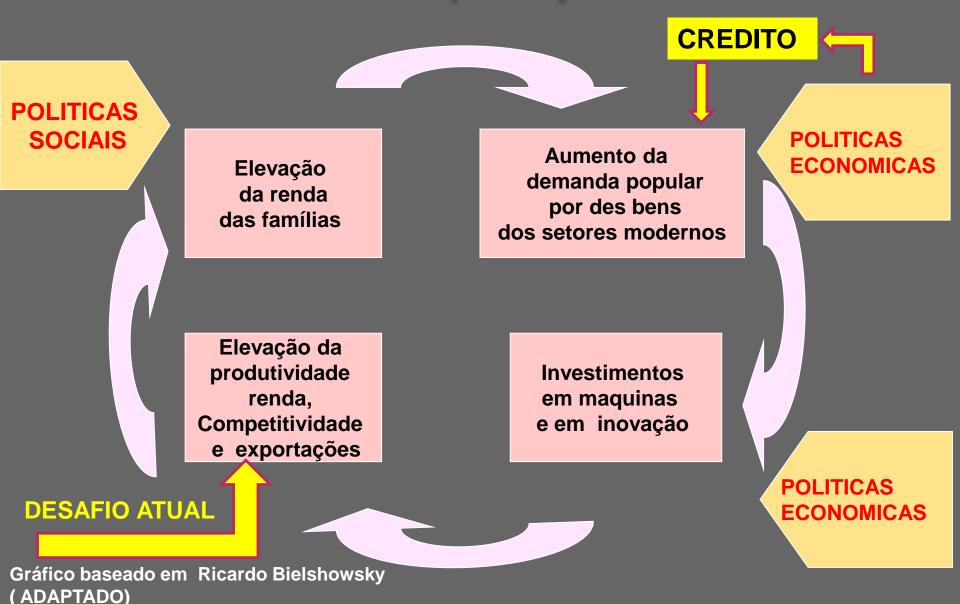
Fonte: OLIVEIRA CRUZ, Bruno e SOARES DOS SANTOS, Iury Roberto. Dinâmica do Emprego Industrial no Brasil entre 1990 e 2007: Uma Visão Regional da "Desindustrialização". **IPEA/ Boletim DIRUR n. 02, jul/09** 

# Dinâmica agropecuária: Brasil Rural se afirma em novos territórios

		REGIÕES						
		NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO- OESTE	BRASIL	VOLUME FÍSICO*
VALOR	1970	3,1	18,3	37,3	33,8	7,5	100,0	-
PROD. 2	2006	7,1	14,3	29,7	28,2	20,8	100,0	-
CRÃOS	1968/70	0,7	12,3	30,6	45,6	10,8	100,0	25.060
	2004/06	3,3	7,9	14,6	39,4	34,8	100,0	112.817
EFET.	1970	2,2	17,6	34,2	24,1	22,0	100,0	78.562
BOVINO	2006	19,9	13,5	19,0	13,2	34,3	100,0	205.886
PESSOAL OCUPADO	1970	5,3	43,0	22,5	23,8	5,3	100,0	17.582
	2006	8,7	45,9	21,5	17,8	6,1	100,0	17.264

Fonte: CAMPOLINA, CLELIO, com base no FIBGE

### ECONOMIA RETOMA EM NOVO PADRÃO: modelo de consumo e produção de massa



# BRASIL RECENTE: crescimento em novas bases

- Mais importante que a taxa : padrão do crescimento:
  - voltado para mercado interno de consumo de massa (classe C: de 37,5% das pessoas em 2003 para 50% 2008, vindas da D e E, segundo FGV)
  - com forte criação de empregos formais: criação de 15 milhões de postos de 2003 a nov./ 2010 e desemprego nas metrópoles cai quase 30%, segundo RAIS e IBGE
  - com aumento e desconcentração da renda do trabalho : renda anual media cresce 14,3% de 2003 a jan 2010, segundo PNAD/IBGE

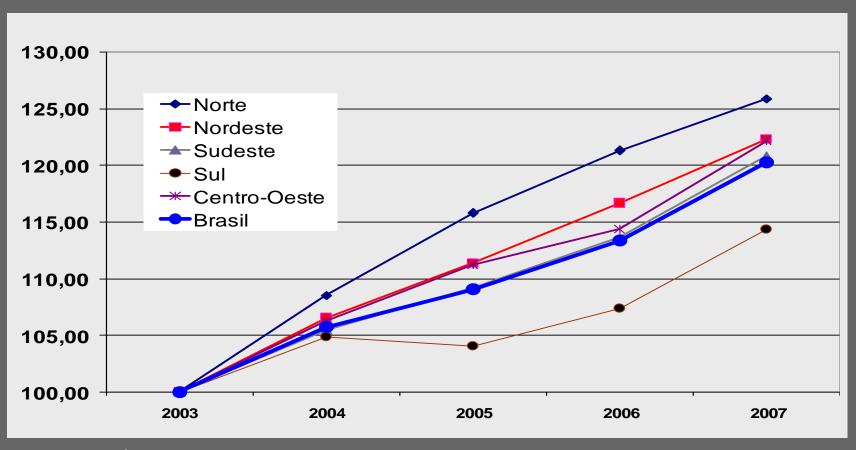


# Políticas publicas impulsionam novo padrão PRODUÇÃO E CONSUMO DE MASSA

- ✓ TRANSFERENCIA DE RENDA PARA OS MAIS POBRES (Previdência Rural – CF 1988 + Bolsa Família - R\$ 13 Bi /ano e Total MDS 30 Bi (2010)
- ✓ AUMENTO REAL CONTÍNUO DO SALÁRIO MÍNIMO (70% entre jan 2003 e nov 2010 pelo INPC/IBGE)
   + Impacto da baixa inflação
- ✓ AMPLIAÇÃO DO CREDITO (22% para 45% do PIB entre 2002 e 2010)
- ✓ APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR (Plano Safra de 2010/2011: R\$ 16 Bi disponíveis x R\$ 2,2Bi em 2002)

#### Crescimento mais acelerado do PIB do Norte e Nordeste

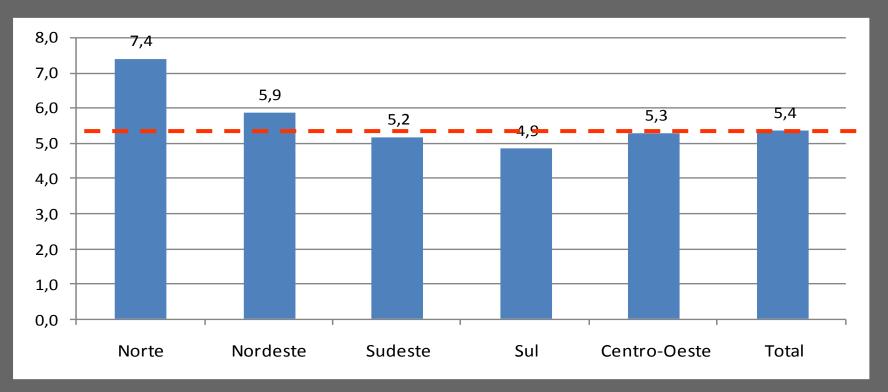
Evolução real do Produto Interno Bruto (2003 = 100) 2003-2007



Fonte: IBGE, Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Planejamento e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

### Expansão maior do emprego formal no Norte e Nordeste

Taxa anual de crescimento do emprego formal (% a.a) 2003-2009



Fonte: Rais/Caged. Elaboração Leonardo Guimarães Neto

#### NORTE e NE LIDERAM CRESCIMENTO do CREDITO

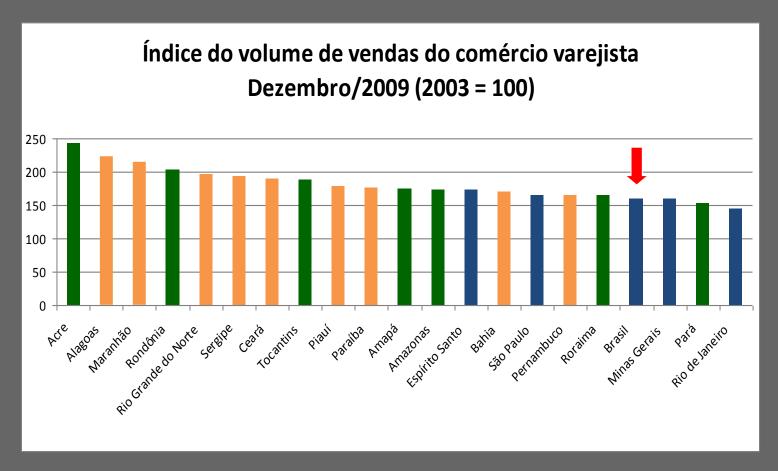
(MEDIA ANUAL DOS SALDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO 2004-2009) \* ( em %)

Regiões	P. Física	P. Jurídica	Total
Norte	38,95	18,58	26,65
Nordeste	35,10	23,70	28,21
Centro-Oeste	26,43	21,46	24,13
Sudeste	30,69	21,74	24,39
Sul	27,50	22,33	24,46
Total das Regiões	30,17	21,91	24,84

**Fonte: BACEN** 

<sup>\*</sup> para 2009 dados de jan a nov.

#### O NORDESTE e o NORTE LIDERAM CRESCIMENTO DO CONSUMO ( e atraem investimentos )



Fonte: IBGE/PMC

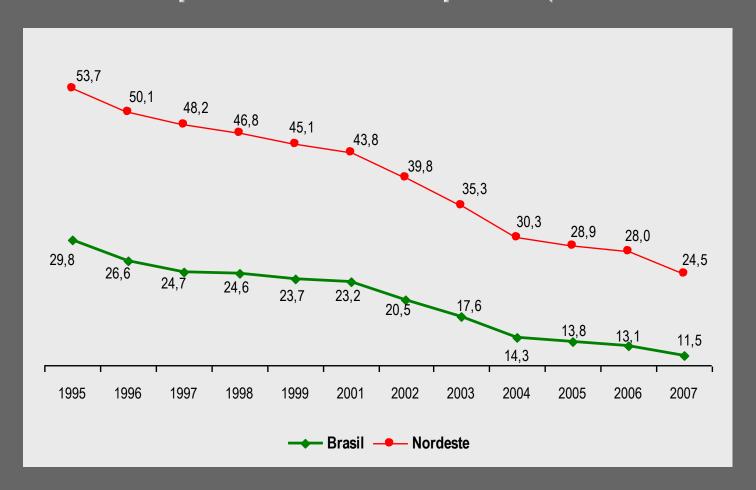
# NE e NO lideram melhoria do índice de desenvolvimento humano (IDH)

### Evolução do IDH regional 2003-2007

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	Var.% 2003- 2007
Região Norte	0,749	0,755	0,764	0,772	0,786	4,91
Região Nordeste	0,705	0,713	0,720	0,733	0,748	6,08
Região Sudeste	0,814	0,817	0,824	0,835	0,846	3,89
Região Sul	0,82	0,825	0,829	0,837	0,849	3,52
Região Centro-Oeste	0,802	0,809	0,815	0,824	0,837	4,36
Brasil	0,782	0,787	0,794	0,803	0,816	4,33

Fonte: PNUD (2003/2005) e estimativas do Banco Central do Brasil (2006/2007).

### REDUÇÃO da POBREZA EXTREMA (\*): Nordeste queda mais rápida (1995-2007)



(\*) Parcela da população vivendo com menos de  $\frac{1}{4}$  do SM per capita. Em SM, a preços de 2007. Fonte: IBGE. PNAD. Estimativa IPEA.

### 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO: UMA PERIODIZAÇÃO E AVANÇOS RECENTES

# 2.1. POLÍTICAS REGIONAIS: um breve histórico

#### Uma tentativa de periodizar

BRASIL DOS ANOS 30 a 50 : Estado desenvolvimentista dá ênfase na política de industrialização (FORTE concentração no Sudeste)

ANOS 50 emerge questão regional (crise na industria+seca NE e crise da borracha no Norte) : surgem importantes instituições regionais

- SPEVEA, SUVALE (influencia de políticas regionais com base me bacias hidrográficas –ex: TVA)
- BNB e BASA (banco publico), CHESF (infra de energia)...

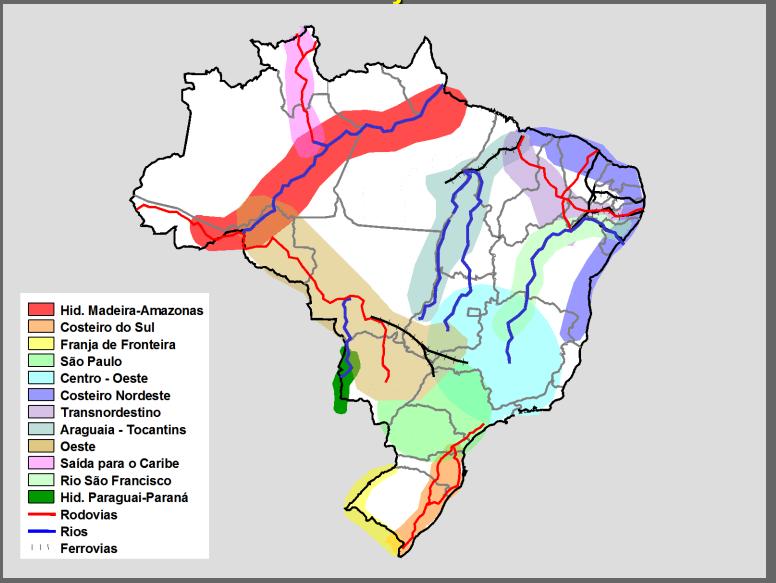
### Uma tentativa de periodizar

- ANOS 60 ao início dos 80 : peso dos governos militares, crescimento intenso e início da desconcentração regional:
  - Estado Desenvolvimentista com políticas macro-regionais para NE e NO, depois estende ao CO
  - peso dos incentivos (SUDAM e SUFRAMA, SUDENE) e dos investimentos das estatais (infra-estrutura e setores produtivos),
  - II PND (com fortes investimentos fora do SE)

### Uma tentativa de periodizar

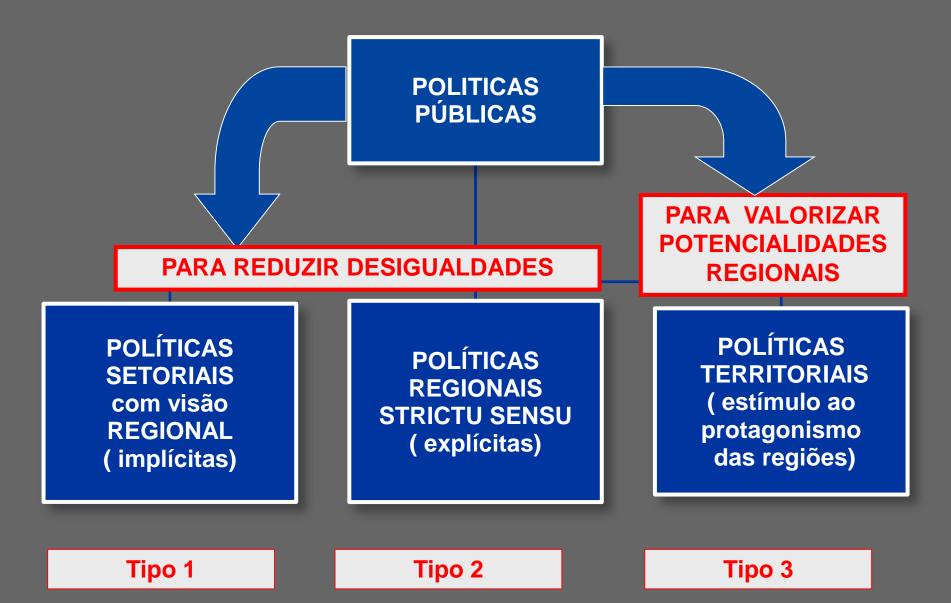
- ANOS 80 e 90: redemocratização, baixo crescimento, crise agônica do setor publico, hegemonia das políticas de estabilização, forte inserção na globalização financeira e onda liberal
  - Questionamento das políticas nacionais com esvaziamento gradual das políticas regionais, redução de incentivos e corte de investimentos fechamento da SUDENE e SUDAM (2001)
  - CF de 1988 : Fundos Constitucionais (NO, NE e CO)
  - Guerra Fiscal + Políticas Locais
  - Abordagem regional para inserção competitiva

# Abordagem regional da era FHC: OS EIXOS da INSERÇÃO COMPETITIVA



# 2.2. POLÍTICAS REGIONAIS RECENTES: iniciativas

#### Iniciativas recentes



### Década inicial do Sec. XXI

# Mudança política com gradual retomada de políticas nacionais

- políticas nacionais setoriais retomam e consideram a dimensão regional : rebatimento regional positivo no combate a desigualdade
- MIN propõe Política Nacional de Desenvolvimento Regional
- Estados adotam políticas regionais de corte sub nacional (Governo Federal apóia)

# POLÍTICAS NACIONAIS COM VISÃO REGIONAL Tipo 1

- POLÍTICAS SETORIAIS NACIONAIS COM ABORDAGEM TERRITORIAL (MDA, MIDC/BNDES, BB, MEC: expansão das IFES e Escolas Técnicas, MCT: novos Institutos Nacionais, POLÍTICAS SOCIAIS, papel da PETROBRAS....). PAC É DESCONCENTRADOR
- BUSCA DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS SETORIAIS NO TERRITÓRIO (TERRITORIOS da CIDADANIA)
- PREOCUPAÇÃO com os IMPACTOS REGIONAIS DE GRANDES PROJETOS (BR 163, Petrobrás, BNDES, VALE, Eletronuclear ...)

## POLÍTICAS REGIONAIS EXPLICITAS



Tipo 2

#### Federais (ESCALA SUB NACIONAL):

 A proposta da PNDR e o foco nas MESORREGIÕES

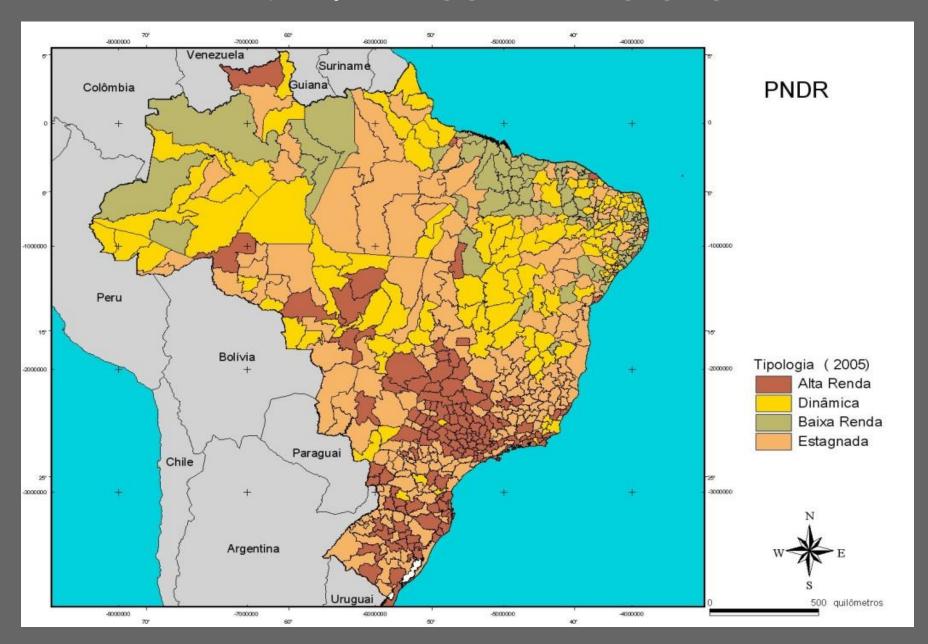
Exemplo - a FRONTEIRA SUL do RS (enfrentando crise estrutural prolongada)

Avanço: mapa do Brasil (VER)

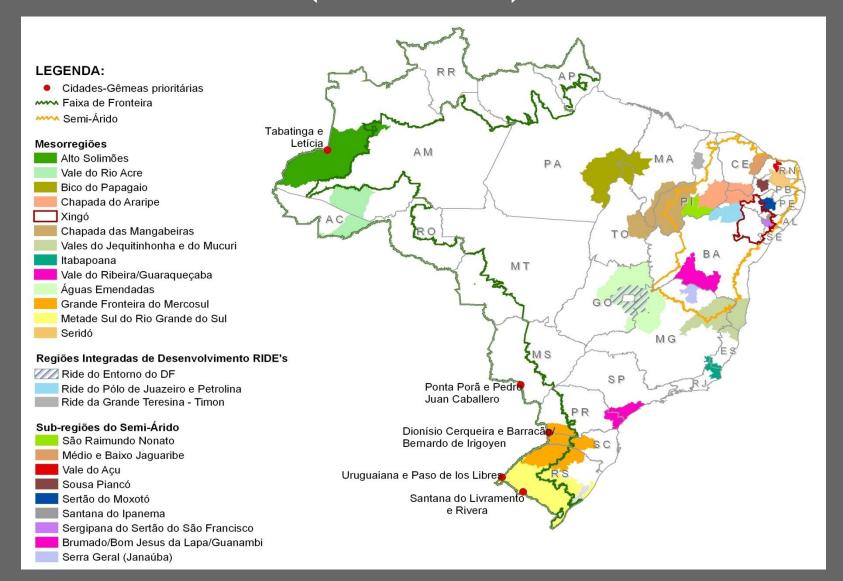
Problemas : s/FNDR e Obras Hídricas como prioridade do MIN

 Os FUNDOS CONSTITUCIONAIS (ESCALA MACRO-REGIONAL): Bancos: peso do credito

## PNDR: TIPOS DE REGIÕES



# PNDR: MAPA das MESORREGIOES (PROMESO)



### POLITICAS DE VALORIZAÇÃO DAS DIVERSIDADES REGIONAIS



Tipo 3

#### nível federal

- Politicas de Apoio a Arranjos Produtivos Locais - MDIC/ BNDES, SEBRAE...
- BB Desenvolvimento Regional Sustentavel (DRS)

### POLÍTICAS REGIONAIS EXPLÍCITAS NOS ESTADOS

Os PPAs estaduais em bases regionais

(PA,BA,PI, RN, SE, PE ...ao lado de experiências mais antigas como a do RS)

**BA**: ZEE + 6 Planos Macro regiões + Planos de Terr. de Identidade

(escala estadual + macro regional + sub regional)

### PROBLEMAS na escala MACRO REGIONAL

- RECRIAÇÃO da SUDENE, SUDAM e SUDECO (aprovadas com vetos e sem instrumentos importantes)
- CRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (duas tentativas nas PECs da Reforma Tributária)

3. BRASIL: perspectivas e desafios da dinâmica e organização do território

# 3.1 BRASIL: JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO FUTURO

#### **OPORTUNIDADES / AMEAÇAS ?**

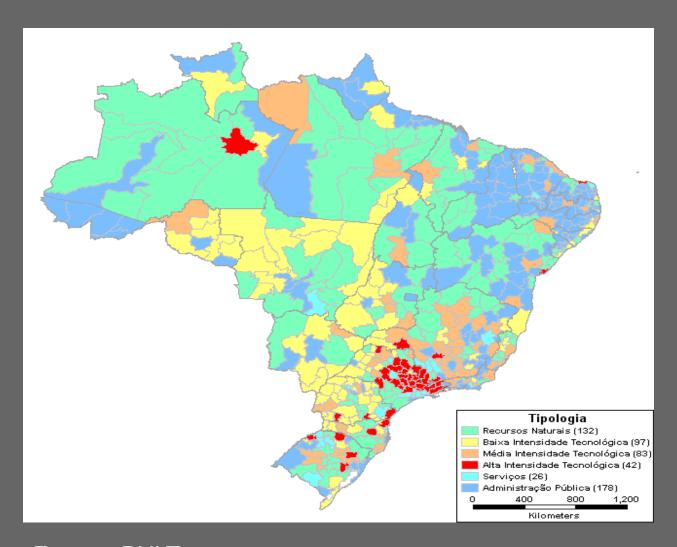
#### BRASIL: AS VANTAGENS do PATAMAR ATUAL

- MERCADO INTERNO AMPLO e INTEGRADO
- BASE INDUSTRIAL GRANDE, MODERNA E DIVERSIFICADA (aviões, equipamentos, automotiva, produtos siderúrgicos, minérios, eletroeletrônicos, moda, ....)
- SISTEMA FINANCEIRO AMPLO, BEM ESTRUTURADO, MODERNO, SÓLIDO...
- BASE MODERNA DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS

#### POTENCIAL URBANO-INDUSTRIAL

TENDÊNCIA A DESCONCENTRAR SE MANTÊM?

# REGIONALIZAÇÃO POR DENSIDADE TECNOLÓGICA DA BASE ECONÔMICA



Fonte: PNLT

### BRASIL: DIFERENCIAIS para energia

MATRIZ ENERGÉTICA DIVERSIFICADA
 e POTENCIAL PARA RENOVÄVEL ver

GRANDE POTENCIAL PARA PRODUZIR
 PETRÓLEO & GÁS (pre - sal)

### BRASIL: MATRIZ ENERGÉTICA

T T ^ •	1 • -	
1 rango 0 (	10411100	$\Omega$ C
Urânio e d	ienvac	105

Carvão mineral e derivados

Gás Natural

Energia hidráulica e eletricidade

Biomassa (inclui carvão vegetal)

Produtos da cana-de-açúcar

Petróleo e derivados

1,4%

6,2%

9,3%

14,7%

15,6%

16,0%

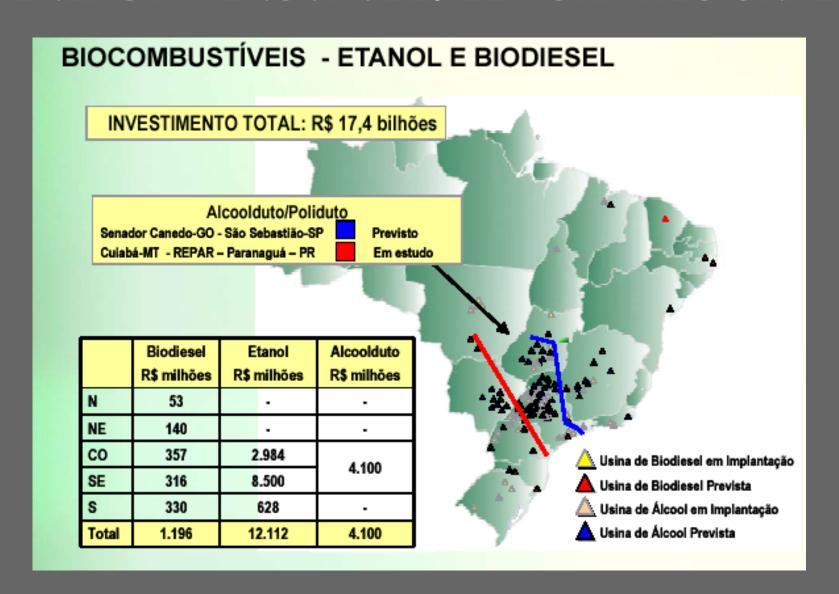
36,7%

46,3%

Fonte: EPE, 2007

12,7% na média mundial

### ENERGIA RENOVÁVEL: LEITURA REGIONAL



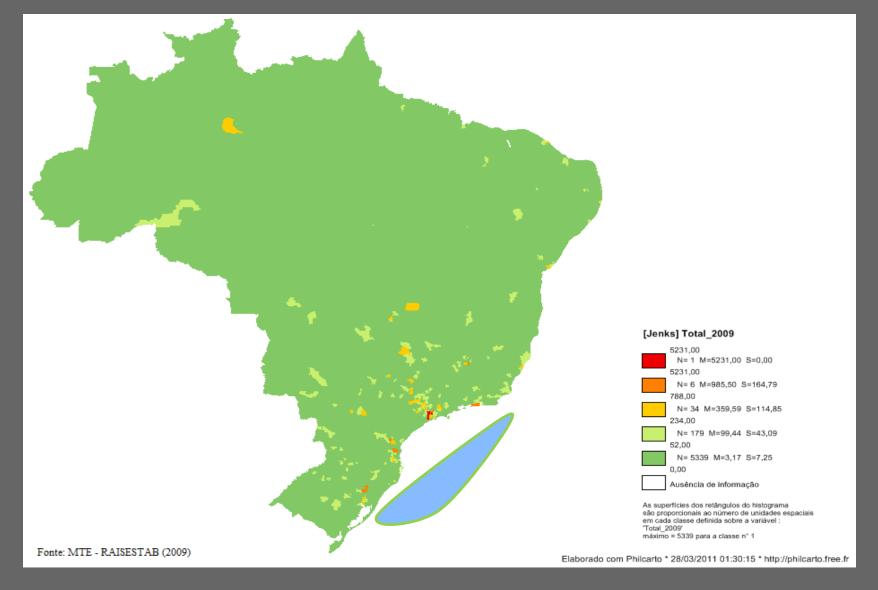
# P&G: potenciais fornecedores têm forte concentração no Sudeste

Número de empregos no setor eletro-metal-mecânico e participação no Brasil
Brasil, Sudeste, Nordeste e Pernambuco – 2006 e 2009

	Número de	empregos	Participação (%)	
Estado/Região	2006	2009	2006	2009
Nordeste	77.894	99.074	4,8	5,3
Sudeste	1.114.033	1.243.540	68,7	66,5
Brasil	1.622.134	1.871.383	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração CEPLAN

# PETROLEO e GAS : emprego dos fornecedores muito concentrados no SE e SUL



# Brasil face a pressão mundial por alimentos

FAO e Banco Mundial estimam que a demanda por alimentos aumentará em 50% até 2030, como resultado do crescimento da população, do avanço da urbanização e da transição para preferências alimentares ocidentais por uma nova e mais ampla classe média mundial.

Por outro lado, a falta de acesso ao abastecimento estável de água atingirá proporções críticas, especialmente para fins agrícolas.

### BRASIL: DIFERENCIAIS para alimentos

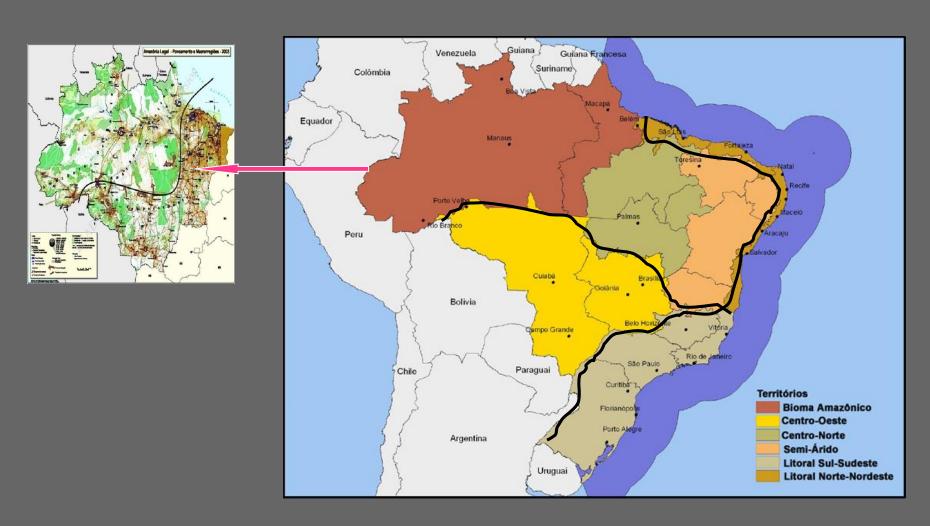
- DISPONIBILIDDE DE ÁGUA RELATIVAMENTE ALTA
- > TERRAS FÉRTEIS (40% a mais do estoque atual)
- COMPETITIVO em: GRÃOS, CARNES (bovina e frangos), AÇUCAR, CAFÉ, FRUTAS ....
- APRENDE A FAZER CONVIVER MELHOR O
   AGRONEGÓCIO PATRONAL E AGRICULTURA DE
   BASE FAMILIAR

POTENCIAL AGROINDUSTRIAL (em contexto mundial de demanda crescente)

REDISCUSSÃO DO BRASIL RURAL : COMO se ORGANIZAR e que TENDÊNCIAS

# 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS e TERRITORIALIDADE: desafios para o futuro

# QUAL TERRITORIALIDADE na visão nacional? nova LEITURA MACROREGIONAL?



FONTE: ESTUDO DO CGEE para o MPOG (Módulo 2)

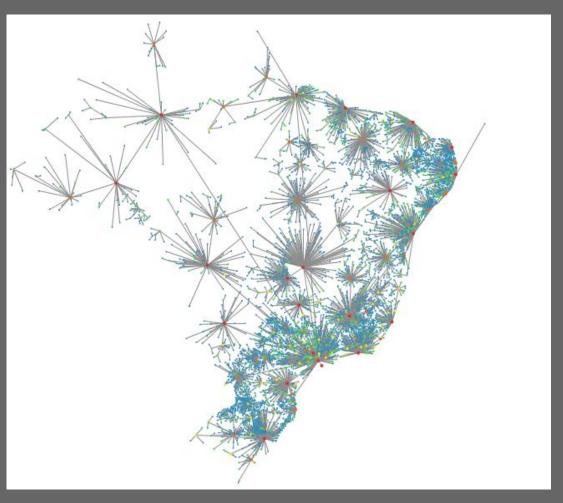
# ORDENAMENTO A ESCALA NACIONAL ? PROPOSTA de BRASIL POLICÊNTRICO

• 11 MACRO POLOS CONSOLIDADOS

• 7 NOVOS MACROPOLOS

22 SUB-POLOS

Nos anos recentes crescem mais as cidades médias e as periferias das metrópoles (IPEA)



**FONTE: CEDEPLAR PARA ESTUDO MPOG** 

### A rede urbana brasileira

O estudo sobre a rede urbana brasileira – REGIC (IBGE, 2008) revela hierarquia urbana brasileira:

- 12 metrópoles, sendo 1 grande metrópole nacional (São Paulo); duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília); e nove metrópoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre);
- 70 capitais regionais;
- 169 centros sub-regionais;
- 556 centros de zona; e
- 4.473 centros locais.

# Adotar políticas regionais dos diversos tipos e escalas

- Tratar a questão regional na Presidência/MPOG

   (4 EIXOS) para impregnar as políticas setoriais em especial as mais estratégicas e valorizar impactos regionais positivos de grandes projetos (Tipo 1)
- Implementar Políticas regionais explícitas (Tipo 2 e 3)
  - na escala macro: foco na ZSA do NE e na Amazônia)
  - na escala meso-regional : com base no MAPA do BRASIL ( ex: PROMESO)
  - na escala sub regional apoiando os Estados e outros entes (MDA com TC, MDIC com APL's, BB com DRS...)

# OBSERVAÇÃO FINAL

- A DIMENSÃO DA DESIGUALDADE HERDADA (leste-oeste e norte-sul) e a FRAGILIDADE dos territórios de exclusão exigem um olhar especial na territorialidade das políticas públicas.
- O Governo Federal tem uma responsabilidade especial para avanços nas políticas que reduzam as desigualdades regionais herdadas: o olhar para o território do país é fundamental.

### Obrigada

TANIA BACELAR taniabacelar@gmail.com