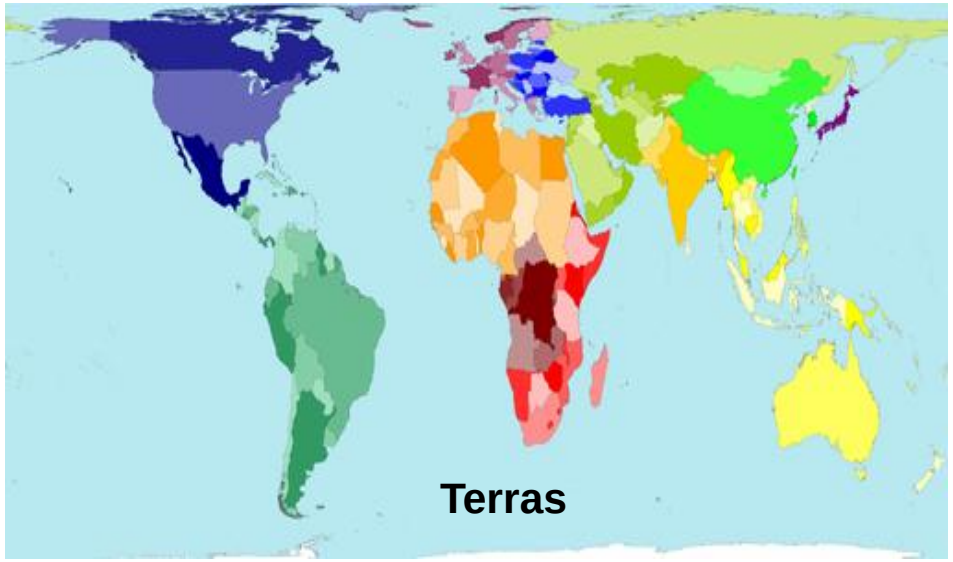
II Seminário do Observatório do Desenvolvimento Regional
Seminário Internacional Política Regional no Contexto Global
Santa Cruz do Sul, UNISC, 19 de abril de 2013

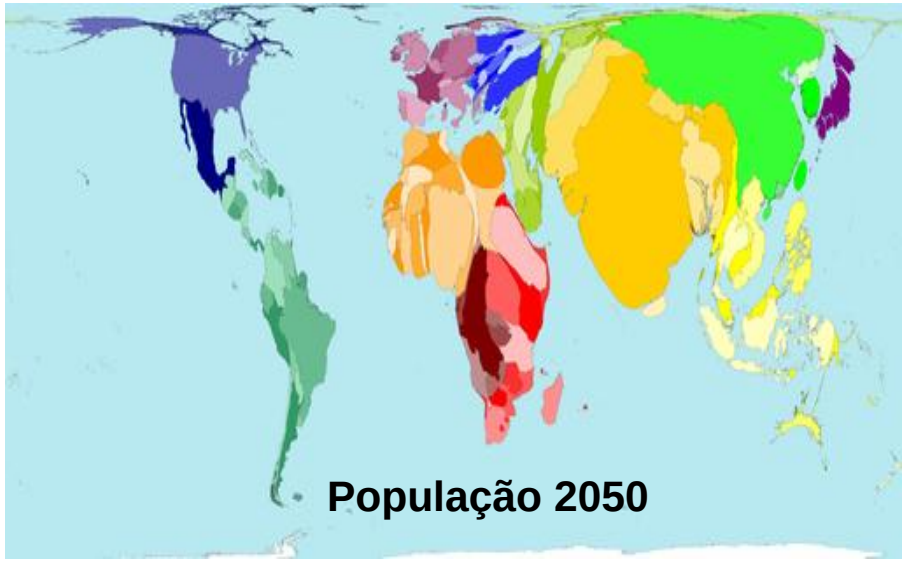
A Nova PNDR e sua Implantação

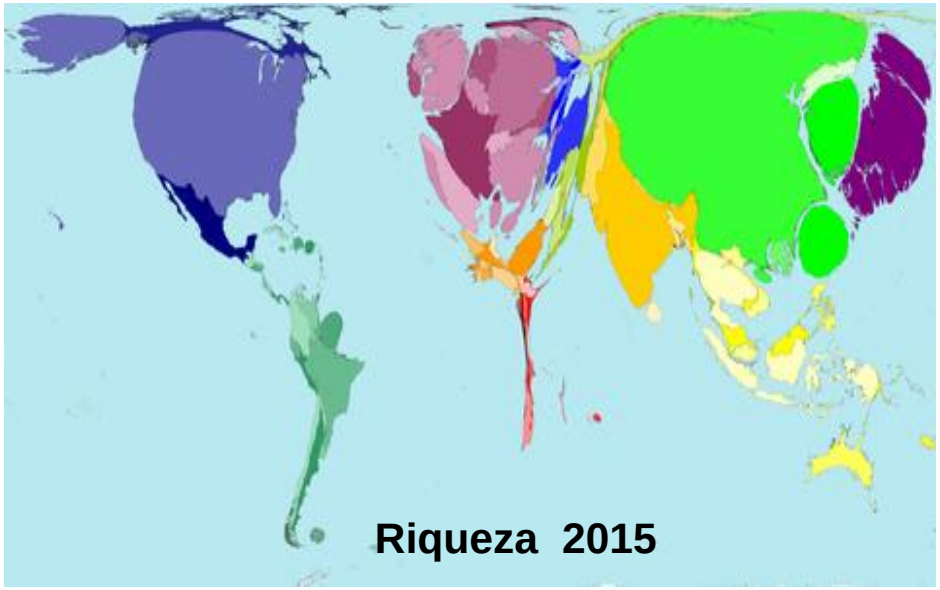
Antonio Carlos F. Galvão
CGEE e CNPq

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Ciência, Tecnologia e Inovação

A Nova PNDR e sua Implantação







http://sasi.group.shef.ac.uk/worldmapper/animations/income_animation.html

Source: worldmapper.org

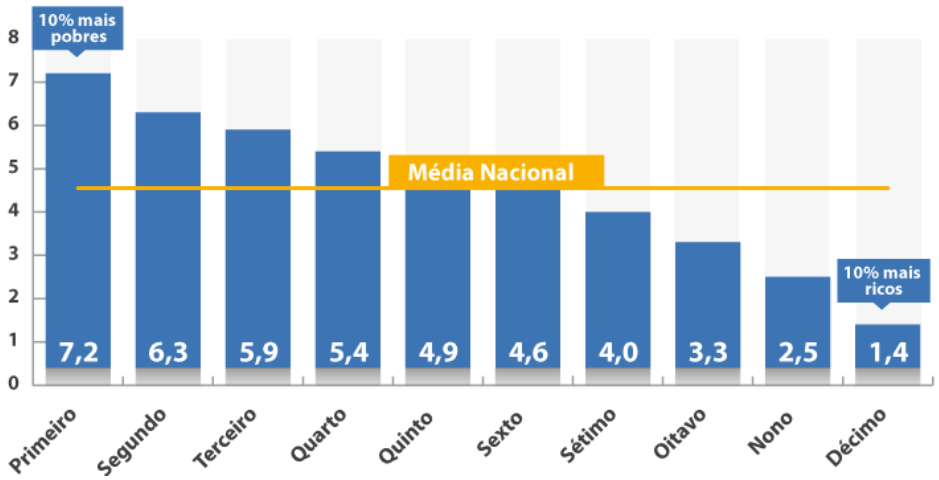
Brasil - Síntese trajetórias desenvolvimento

- Brasil Séc. XX → Estratégia relegou a 2º plano desigualdades
  (como a China) → Campeão de crescimento e desigualdades
  → Política regional nacional, tradicional e compensatória, de base macrorregional

- Brasil Séc. XXI → Trajetória otimista recente das desigualdades
  (diferente da China) → Sociais: redução sensível, na composição almejada
  → Regionais; redução lenta e derivada das políticas sociais e dinâmicas territoriais, reflexo das dificuldades de crescimento
  → Projeto (interrompido) de política regional nacional com foco nas sub-regiões e pretensões de transformação em planejamento territorial abrangente

Qual a dinâmica de evolução da renda das pessoas ?

Taxa de Crescimento Médio da Renda Domiciliar *per Capita* - 2001 a 2009 (%)

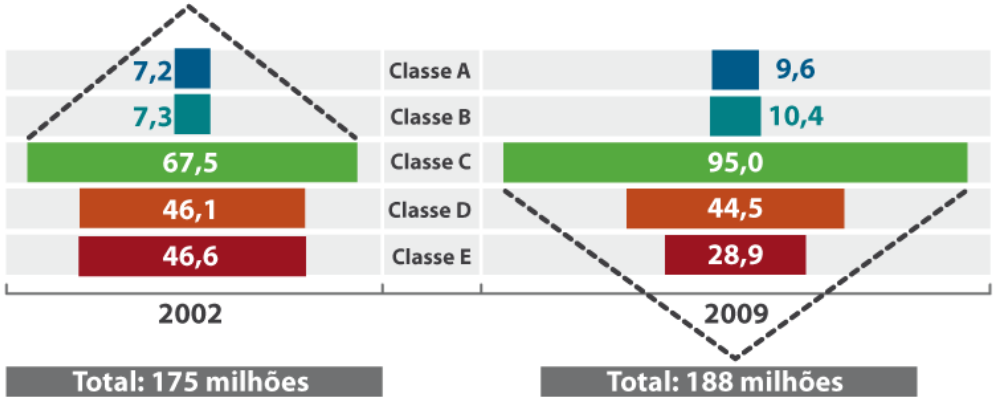


Dados em: taxa de crescimento médio da renda domiciliar *per capita* por décimos da distribuição nos últimos 8 anos (2001 a 2009)

* Estimativas produzidas com base na PNAD de 2001 a 2009

Fonte: *IBGE*
Elaboração: *Ministério da Fazenda*

Composição das Classes Sociais Brasileiras (milhões de pessoas)



Dados em: milhões de pessoas

Fonte: *FGV*
Elaboração: *Ministério da Fazenda*

Premissas

- Brasil Séc. XX → Estratégia desenvolvimento relegou a 2º plano as desigualdades
  (como a China) → Campeão de crescimento e desigualdades

- Brasil Séc. XXI → Trajetória otimista recente das desigualdades
  (diferente da China)
  → Sociais: redução sensível, na composição almejada
  → Regionais; redução lenta, reflexo das dificuldades de crescimento

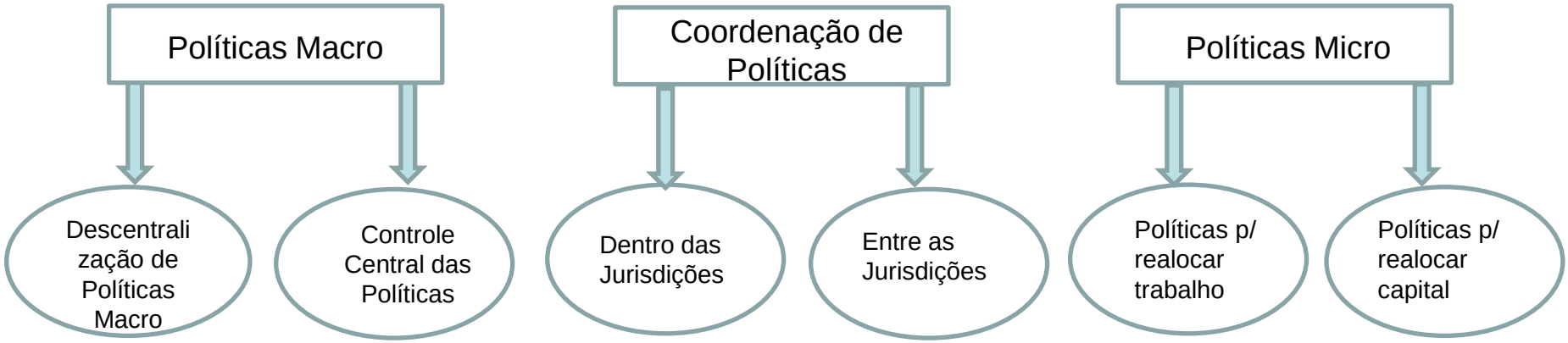
Políticas de desenvolvimento (regional)

- Programas regionais → ação nos "lugares" → caso da União Européia
- Investimentos infraestrutura e atração de empreendimentos significativos → ação nas redes

Quatro questões gerais

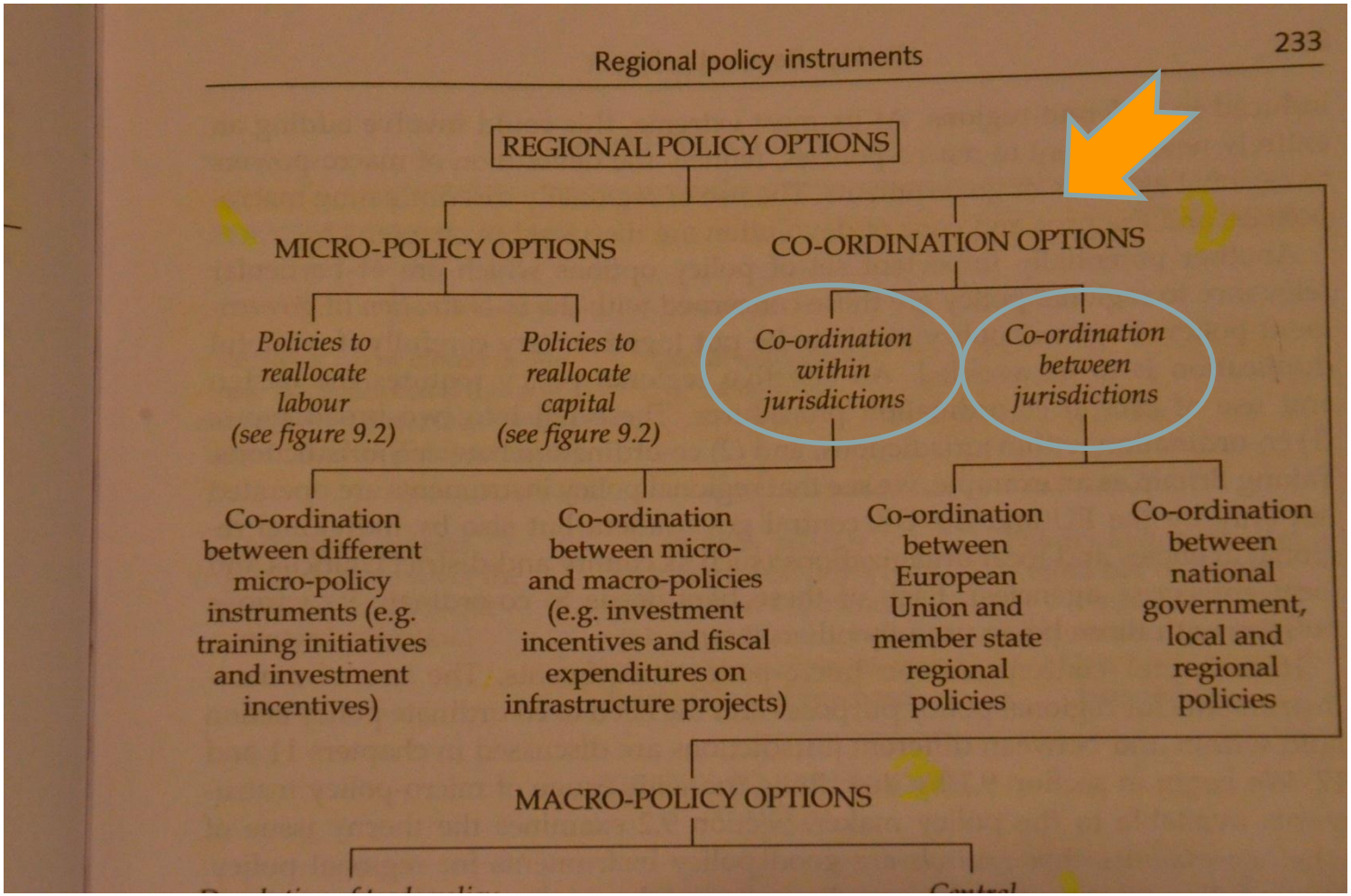
1. **Multiescalaridade** → As diversas escalas estão imbricadas em qualquer recorte espacial → Global, nacional, regional e local subsistem em qualquer âmbito territorial
2. **Cidades com papel-chave** (urbano), sua missão atual e novas regionalizações → objetiva "dotar de infraestruturas e capacidades novos centros urbanos (especial inovação e comunicação)
3. **Integração da política regional com demais políticas** como ordenamento (planejamento) territorial → objetiva "criar um planejamento territorial ativo, coordenação "forte", com nova institucionalidade (programas regionais)
4. **A terceira geração política regionais** → foco na coordenação e integração sistêmicas → objetiva "superar a oposição entre políticas de desenvolvimento endógeno e exógeno" (Helmsing, 1999)

Opções de Estratégias e Instrumentos de Política Regional



ARMSTRONG e TAYLOR (2000), Harvey e Jim; Regional economics and policy. Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 3ª edição.

Opções de Estratégias e Instrumentos de Política Regional



Opções de Estratégias e Instrumentos de Política Regional

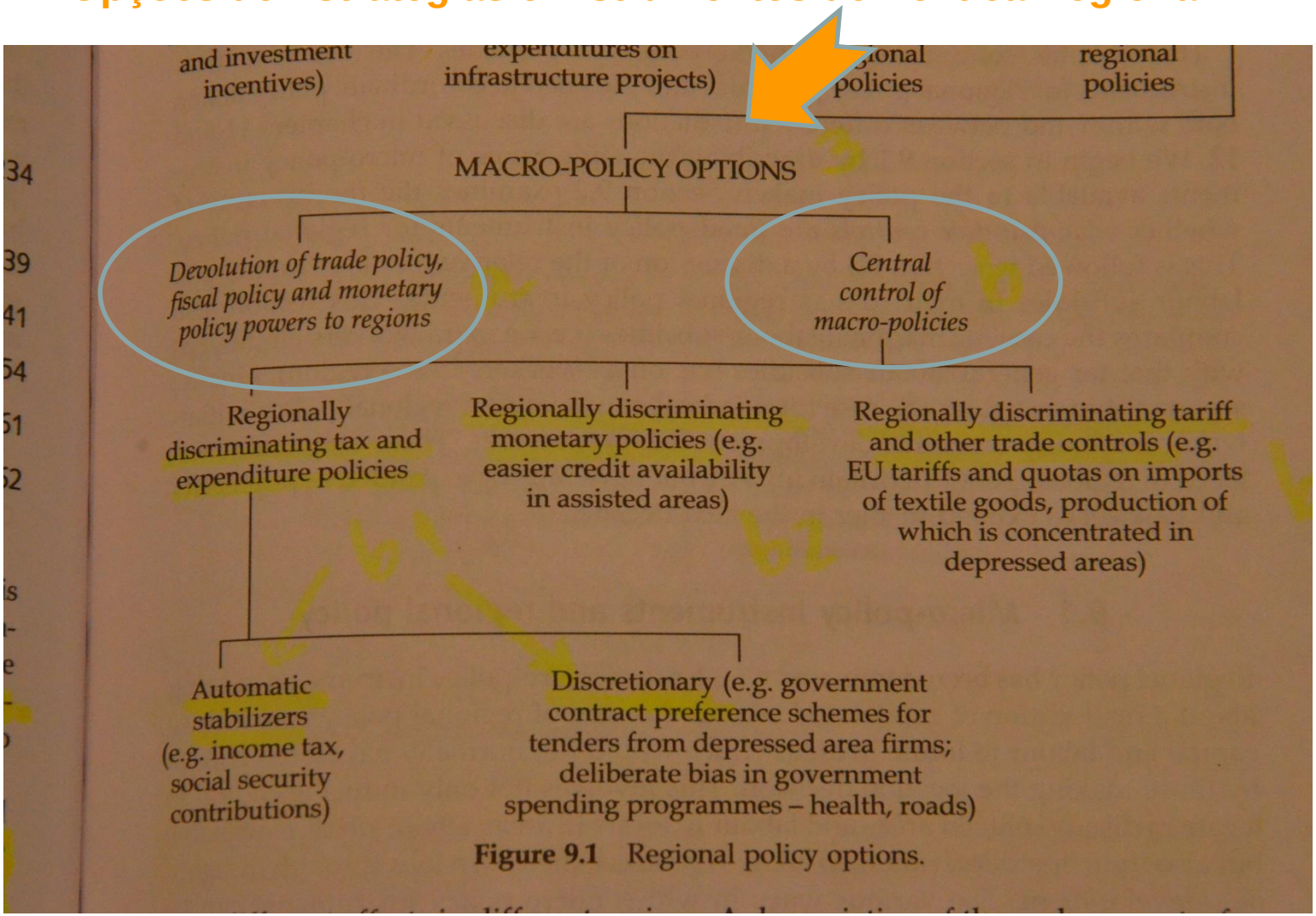
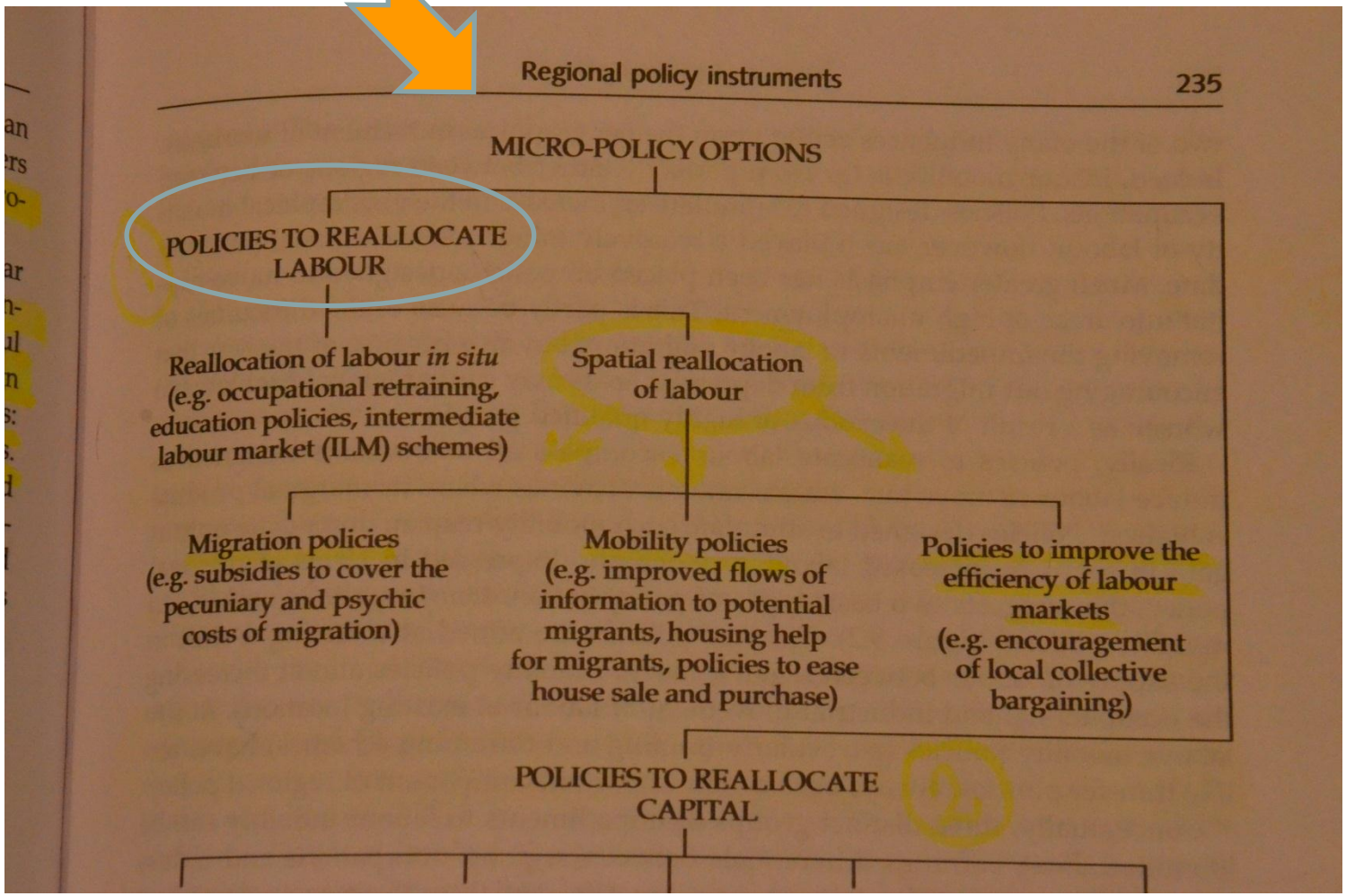


Figure 9.1 Regional policy options.

Opções de Estratégias e Instrumentos de Política Regional



Opções de Estratégias e Instrumentos de Política Regional

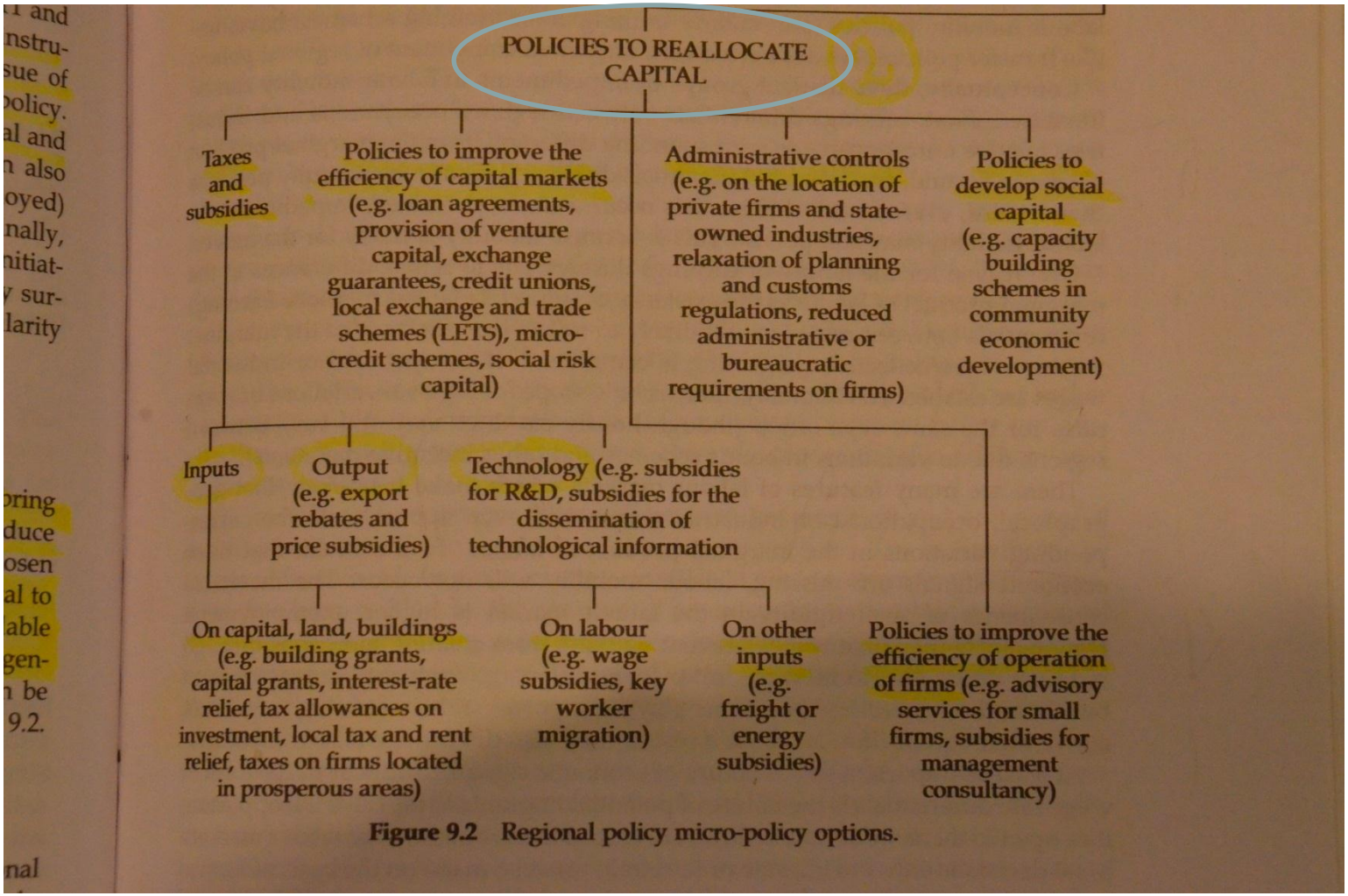
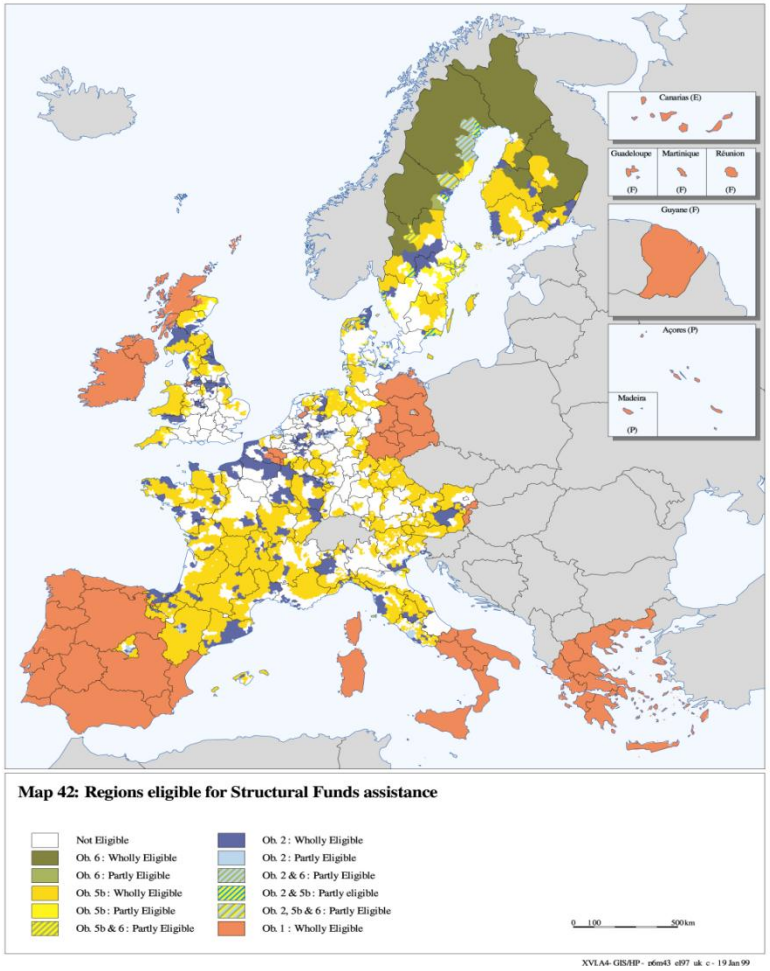
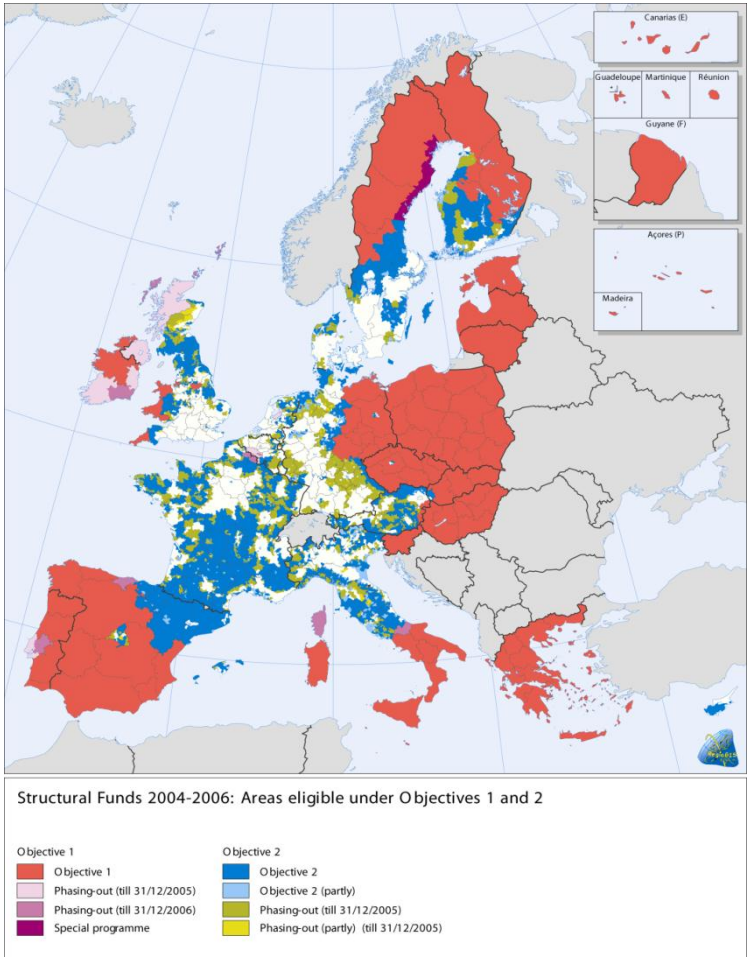


Figure 9.2 Regional policy micro-policy options.

Política Regional e Regionalização na UE



Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 1999 (Fase 3)



Regiões elegíveis aos Fundos Estruturais até 2006 (Fase 4)

Polítca Regional na União Européia
Alocação de Recursos dos Fundos Estruturais por tipo de Região 2007-13

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

Total: EUR 347.4 bilhões

Convergência: EUR 199.3 bilhões

Fundo de Coesão: EUR 69.6 bilhões

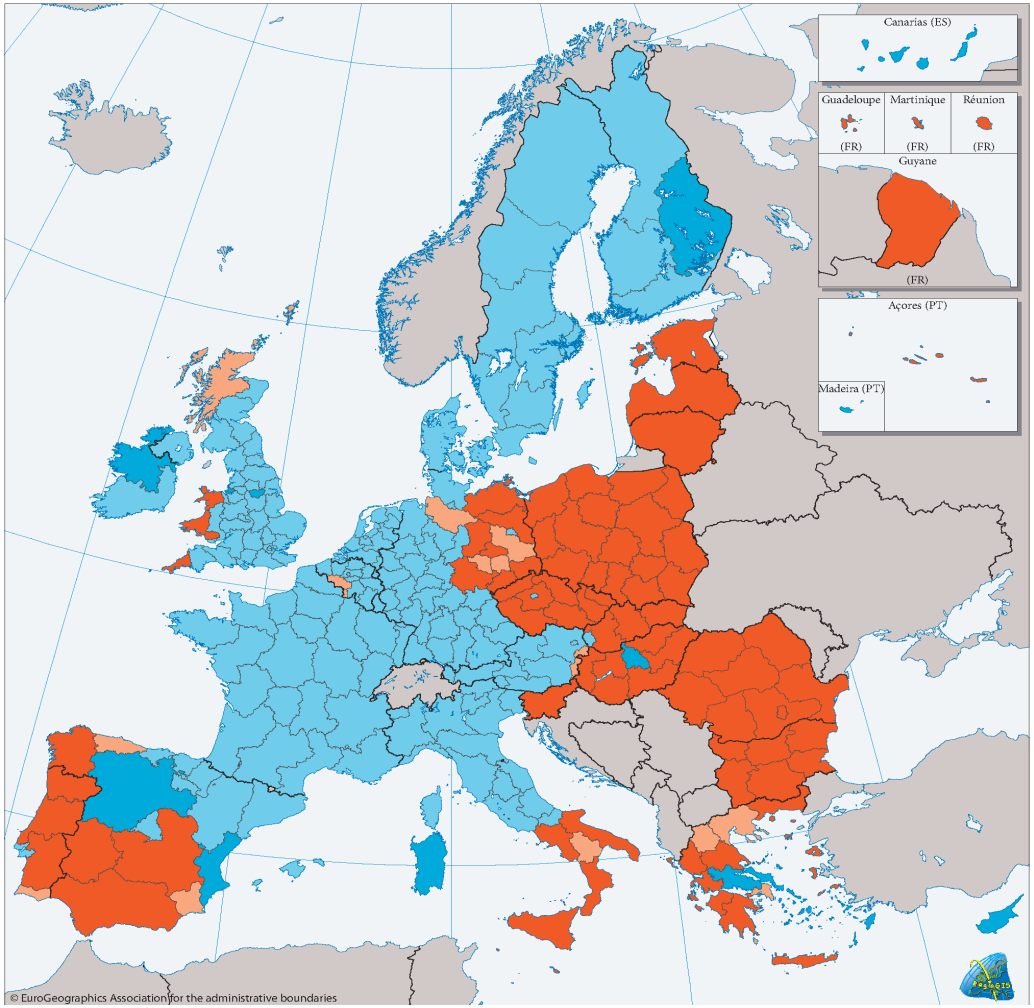
Phasing out: EUR 13.9 bilhões

Phasing in: EUR 11.4 bilhões

Competitividade: EUR 4.5 bilhões

Cooperação Territ.: EUR 7.8 bilhões

Preços correntes



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

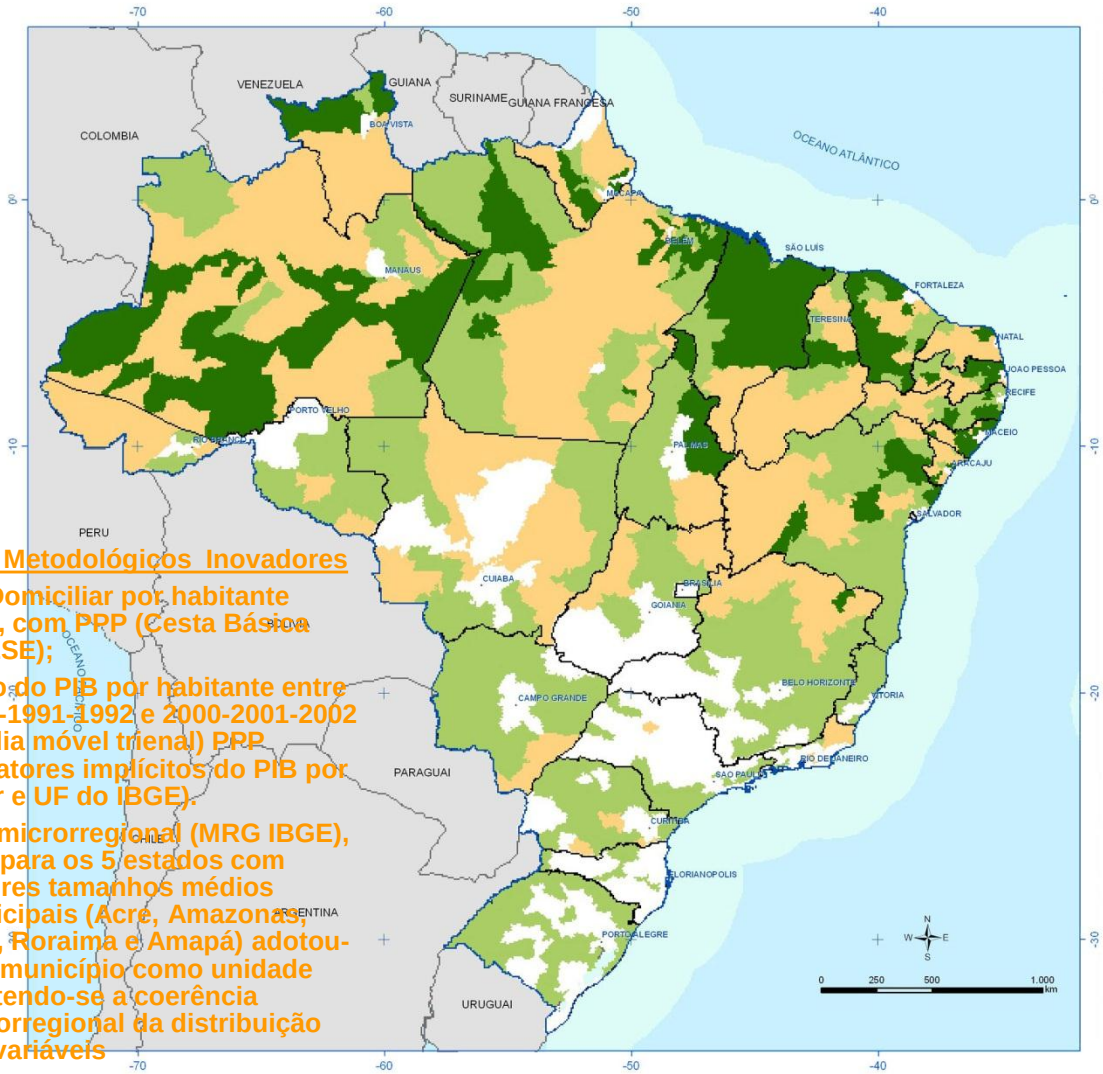
Políticas Horizontais

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

Políticas de Estado

- Fazenda
- Planejamento e Orçamento
- Justiça
- Relações Exteriores

A Nova PNDR e sua Implantação



Fontes: Rendimento Domiciliar Médio/Hab (R$ constante de 2000) (IBGE); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (IPEA-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

MAPA DA TIPOLOGIA

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

Legenda

- Baixa Renda
- Estagnadas
- Dinâmicas
- Alta Renda

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

Elaboração: Gerência de Informação e Monitoramento / DPR / SDR / MI.

Aspectos Metodológicos Inovadores

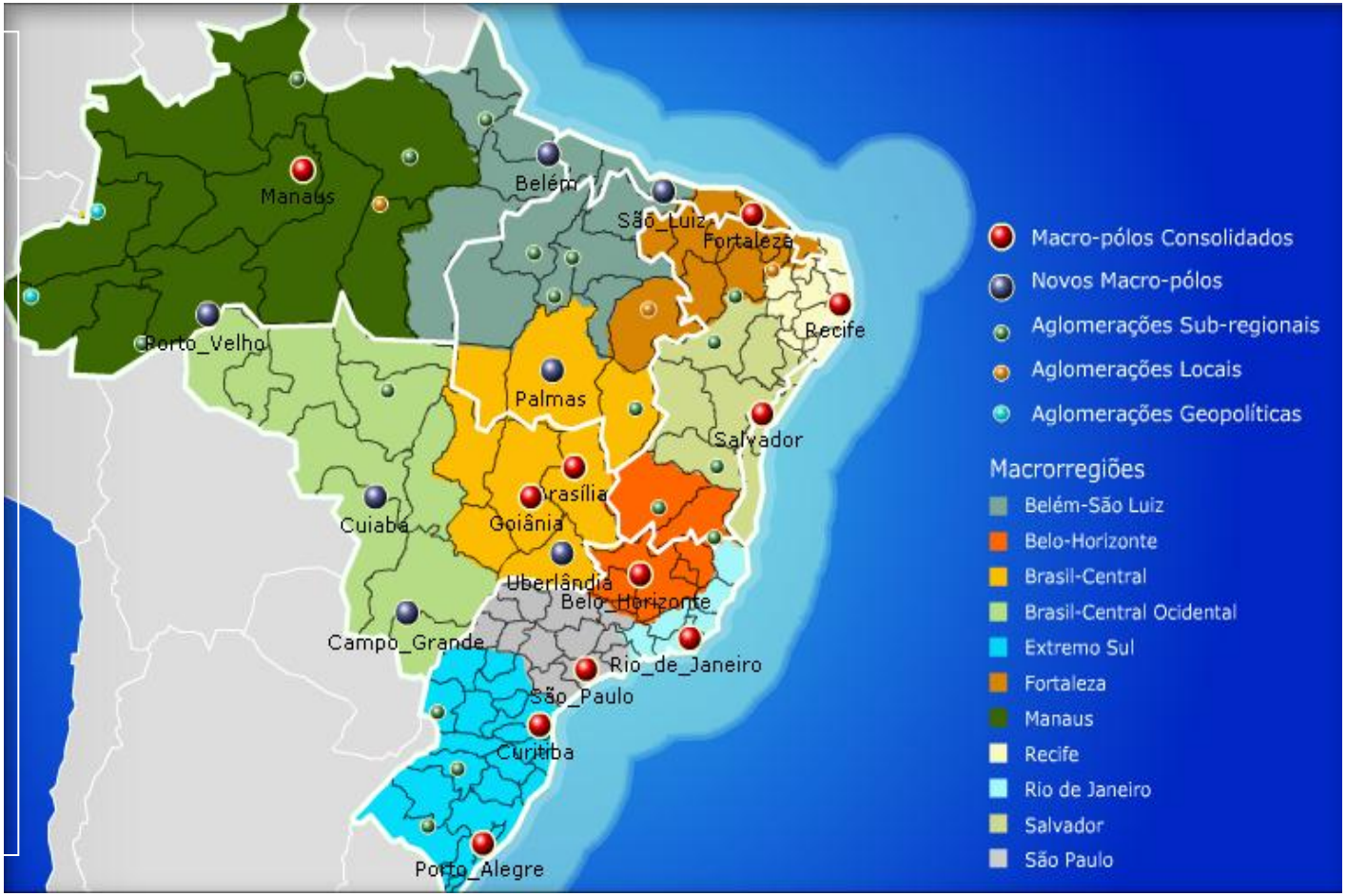
1. Renda Domiciliar por habitante 2000, com PPP (Cesta Básica DIEESE);
2. Variação do PIB por habitante entre 1990-1991-1992 e 2000-2001-2002 (média móvel trienal) PPP (deflatores implícitos do PIB por setor e UF do IBGE).
3. Base é microrregional (MRG IBGE), mas para os 5 estados com maiores tamanhos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

Referenciais Territoriais - Estudo da Dimensão Territorial do PPA

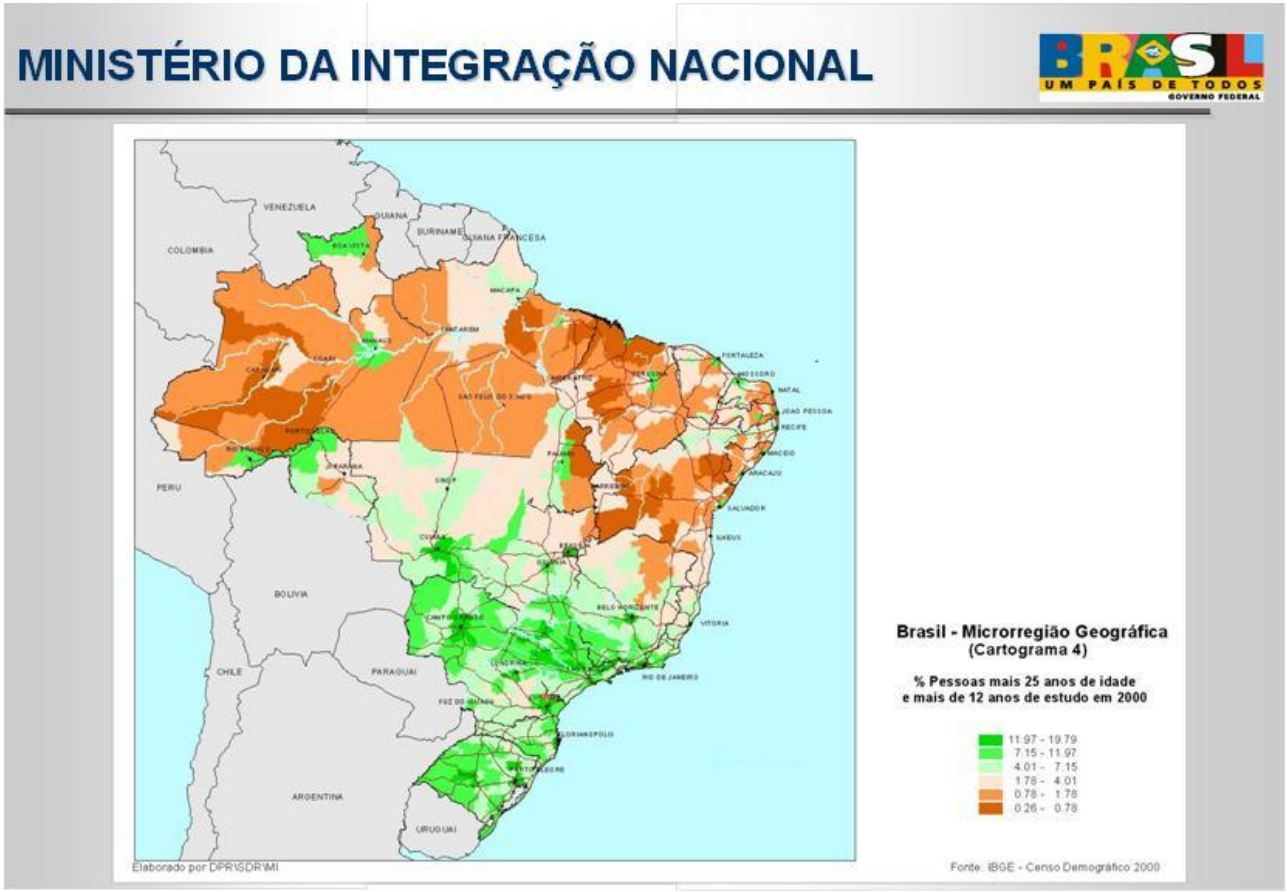
Referenciais de Planejamento Territorial para o Brasil:

- **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



A Velha PNDR I x PNDR 2



Diagnóstico base semelhante

A Velha PNDR I

	% Rendimento Médio por Habitante Brasil 2000		
Variação do PIB 1998/90	ALTO de 204 a 93%	MEDIO de 33 a 93%	BAIXO de 16 a 33%
ALTA de 3.87 a 25.30%	ALTA RENDA (140 MRG)	DINÂMICAS de MENOR RENDA (97 MRG) • 23.6% do Território • 12% População 2000 • 10.5 hab/km^2 • 6.6% Rend. Domiciliar • 6% PIB 98 Brasil • 54% Rend/hab • 48 % PIB 1998/hab • 74.2% Alfabetizados • 68.7% Pop. Urbana • 89% Dom Renda<2SM	
MEDIA de 0 a 3.87%	• 12,6% do Território • 53.4% Popul. 2000 • 85 habitantes/km^2 • 75% Rend.Domiciliar • 76% PIB Brasil 1998	MÉDIA RENDA e BAIXO CRESCIMENTO (217MRG) • 40.2% do Território • 24.4% População 2000 • 10,50 hab/km2 • 16.4% Rend.Domiciliar • 15.6 % PIB Brasil 1998	BAIXA RENDA e BAIXO CRESCIMENTO (104 MRG) • 8.7% do Território • 9.6% População 2000 • 8.07 hab/km2 • 2.6% Rend.Domiciliar • 2.0% PIB Brasil 1998
BAIXA de -16.85 a 0%	• 139% Rend/hab • 143% PIB 1998/hab • 90.3% Alfabetizados • 93.2% Pop. Urbana • 66,6% Renda <2SM	• 67 % Rend/hab • 64 % PIB 1998/hab • 80.3% Alfabetizados • 73.3% Pop. Urbana • 85,8 Renda < 2SM	• 27% Rend/hab • 21% PIB 1998/hab • 61.6% Alfabetizados • 50.3% Pop. Urbana • 95,7 Dom Renda < 2 SM

Diagnóstico base semelhante

A Velha PNDR I x PNDR 2

Diferenças sutis nos objetivos de política e nas relações com as demais políticas

A Velha PNDR I x PNDR 2

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

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)

Aparente semelhança nas premissas que se transforma em opção tática distinta de implementação

Planejamento Territorial no Brasil → Questões essenciais

- A assepsia da era da globalização, com seus consensos imperativos, verdades impostas e a "*self made region*" *("região que se desenvolve por si mesma")* parece estar quase superada
  - Para Brandão, deveríamos tornar a trazer o objeto para o lugar de onde ele nunca poderia ter saído: o âmbito da discussão estrutural do processo de desenvolvimento ("análise da dimensão espacial do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento")

- No Brasil, o pressuposto maior das análises regionais deve ser o das desigualdades de condições para o desenvolvimento
  - Desigualdades sociais e regionais (diferenças Centro-Sul / Norte-Nordeste;
  - Trajetória recente de redução das desigualdades em dois momentos – nivelamento 'por baixo' e 'por cima', com as políticas sociais.

Política Regional/Planejamento Territorial Brasil → Questões essenciais

- Dilema do planejamento (regulação nacional ou autonomia local?)
  → jogo soma zero competição entre regiões → Ritualística e Articulação Federativa

- Dilema do "fazejamento" (Agenda holística ou ações focadas?)
  → Prioridades → apostas de desenvolvimento e transformação → agendas e escalas

- Como qualificar a inclusão dos territórios?
  → Critérios de inclusão → Conciliar competitividade e redução das desigualdades

- Como interagir c/ as redes (Especialização produtiva ou "áreas-sistema"?)
  → Relação com os lugares → cidades como meios de difusão inovações

- Como estimular a organização social dos territórios ?
  → mobilizar atores e grupos sociais → estratégias regionais/locais desenvolvimento

- Como financiar a programação dos territórios ?
  → FNDR → foco infraestrutura e inovação → Programas regionais inovação

Planejamento Territorial no Brasil → Tarefas a realizar

1ª tarefa → desnudar atributos sociais, dotações e relações estabelecidas, e analisar as interdependências espaciais, demonstrando as conexões existentes nas cadeias de produção de valor;

- Desafio é trazer para a análise o imbricamento entre as várias escalas geográficas e os momentos de regulação/dominação que emulam; adotar uma efetiva perspectiva multiescalar de análise.
- O território contempla a cada instante certa articulação entre essas escalas, plasmando uma 'solução" momentânea

2ª Tarefa → mapear conflitos e dissensos, explorar planos contraditórios dos atores em disputa a partir das distintas percepções e interesses das classes sociais;

- crises como momentos de maior exposição dos planos antagônicos;
- tensões escalares como vetores de exposições dos antagonismos espaciais;
- especular com as possíveis sequencias desequilibradoras que provocam mudanças no sistema

Planejamento Territorial no Brasil → Tarefas a realizar

3ª Tarefa → definir princípios mínimos para as iniciativas de política compatíveis com as diferentes condições de desenvolvimento e tratar questões da governança e coordenação (pública ou não) das políticas.

- Papel do Estado em suas várias esferas de poder
- Articulação federativa
- Participação social

4ª Tarefa → avançar nas análises prospectivas regionais, capazes de apoiar a construção de estratégias e agendas social e politicamente mais robustas e consistentes, tipo '*bottom up*', mas coordenadas ao âmbito nacional e/ou regional.

- Assim ampliamos chance de organizar consensos e forjar projetos de desenvolvimento (capacidade de gerir conflitos e produzir consensos - Furtado).
- Explorar conexões com a temática da inovação

OBRIGADO

Antonio Carlos F. Galvão

agalvao@cgee.org.br