



I . I . R . S . A
INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA
INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

Disparidades Regionales y Planificación Territorial

Expositor: Antonio Carlos Galvão

Material del Taller de Capacitación
“Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana”

Buenos Aires, Argentina - 7 al 11 de Septiembre de 2009

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente



Curso “Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Suramericana”

Organizado por las instituciones del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA

Buenos Aires, Argentina, INTAL, 7 al 11 de septiembre de 2009

Disparidades Regionales y Planificación Territorial

Antonio Carlos F. Galvão
CGEE e CNPq

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Ciência, Tecnologia e Inovação

ROTEIRO

1. *Fundamentos teóricos e históricos*
 - **Características da economia capitalista e forma espacial da ordem global**
 - **O significado especial da infraestrutura na reprodução do Sistema**
2. *Desigualdades sociais e regionais e desenvolvimento*
 - **Desigualdades sociais e desigualdades regionais**
 - **Contradições do caso brasileiro: as desigualdades e sua comparação internacional**
 - **Eqüidade e competitividade: um dilema atual**
3. *Políticas contemporâneas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial*
 - **Políticas de desenvolvimento regional e políticas de ordenamento territorial**
 - **A PNDR brasileira, seu mapa de referência e os programas sub-regionais**
 - **O Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento**
4. *Desafios da integração nacional (e supranacional) através do planejamento territorial*
 - **Divisão de Trabalho, integração de políticas e articulação federativa e internacional**
 - **questões referenciais para o planejamento territorial e as políticas públicas**

Características da economia e forma espacial atual

A) Histórico-estruturais

- Concentração/centralização → ganhos de escala e economias externas e de aglomeração
- Luta pela valorização dos capitais → norma de sobrevivência e afirmação nos mercados; ambiente de concorrência e tend~encia inerente ao desequilíbrio
- Possibilidades de integração espacial dadas pela troca → chancela ligação entre processos de produção de distintos lugares

B) Ordem global

- Homogeneização do espaço para o capital → diferenciação dos lugares
- Novo modelo de desenvolvimento → tecnologia (inovação) e espaço (localização) com papéis renovados na reprodução do sistema
- Forma espacial → “Rede-Arquipélago” → Grandes Pólos
- Região como escala de regulação e articulação de iniciativas
- Desenvolvimento Sustentável → solidariedade intertemporal

Desigualdades: premissas do caso brasileiro

A) Século XX

- Estratégia deixou enfrentamento desigualdades sociais e regionais em 2º plano
- Brasil campeão de crescimento e desigualdades

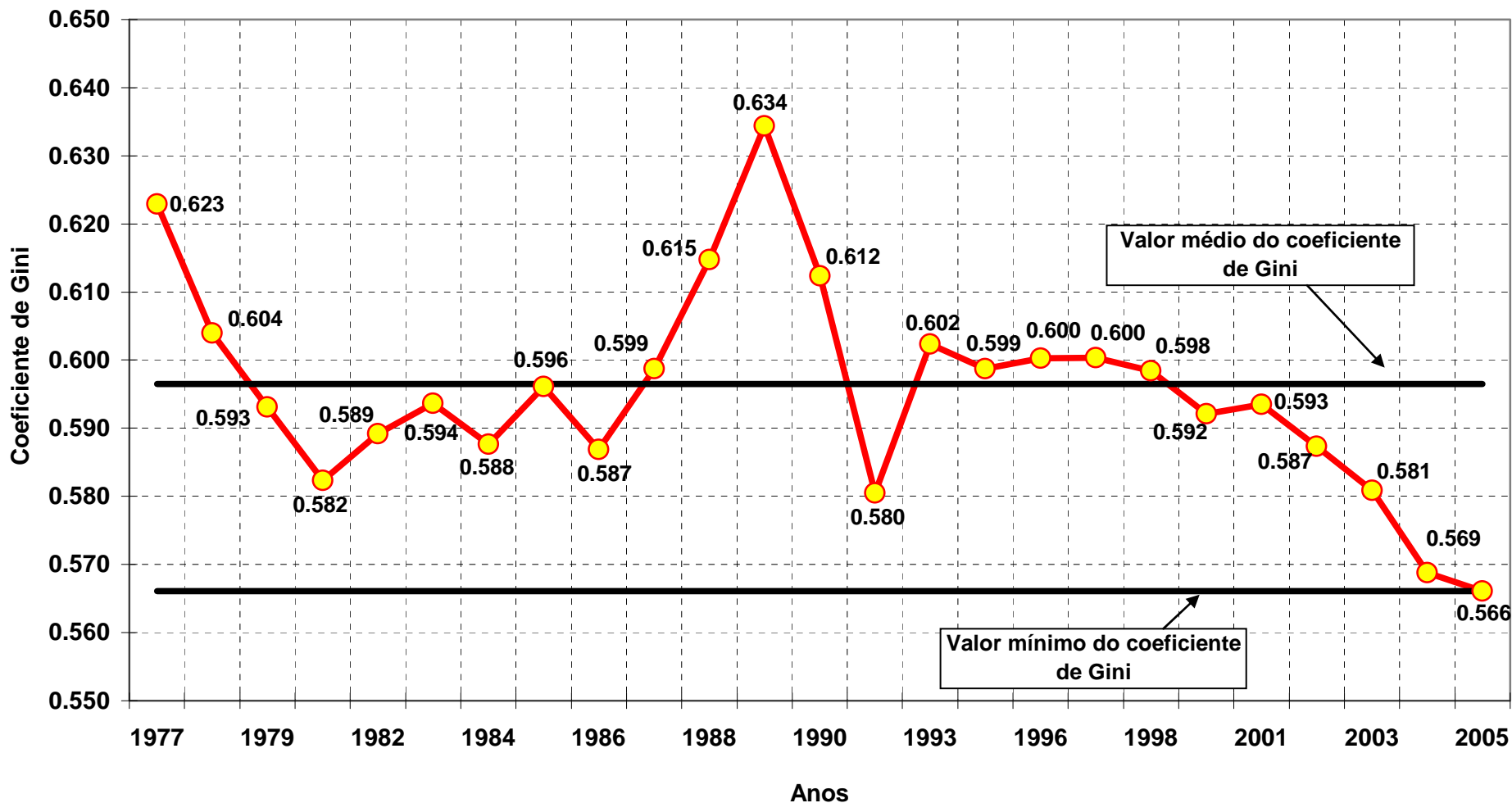
B) Século XXI

- Trajetória otimista recente das desigualdades:
 - Sociais: redução sensível, na composição almejada → programas de transferência de renda em alta
 - Regionais; redução lenta, reflexo das dificuldades de crescimento → políticas de desenvolvimento regional ainda não avançaram

C) Conceito

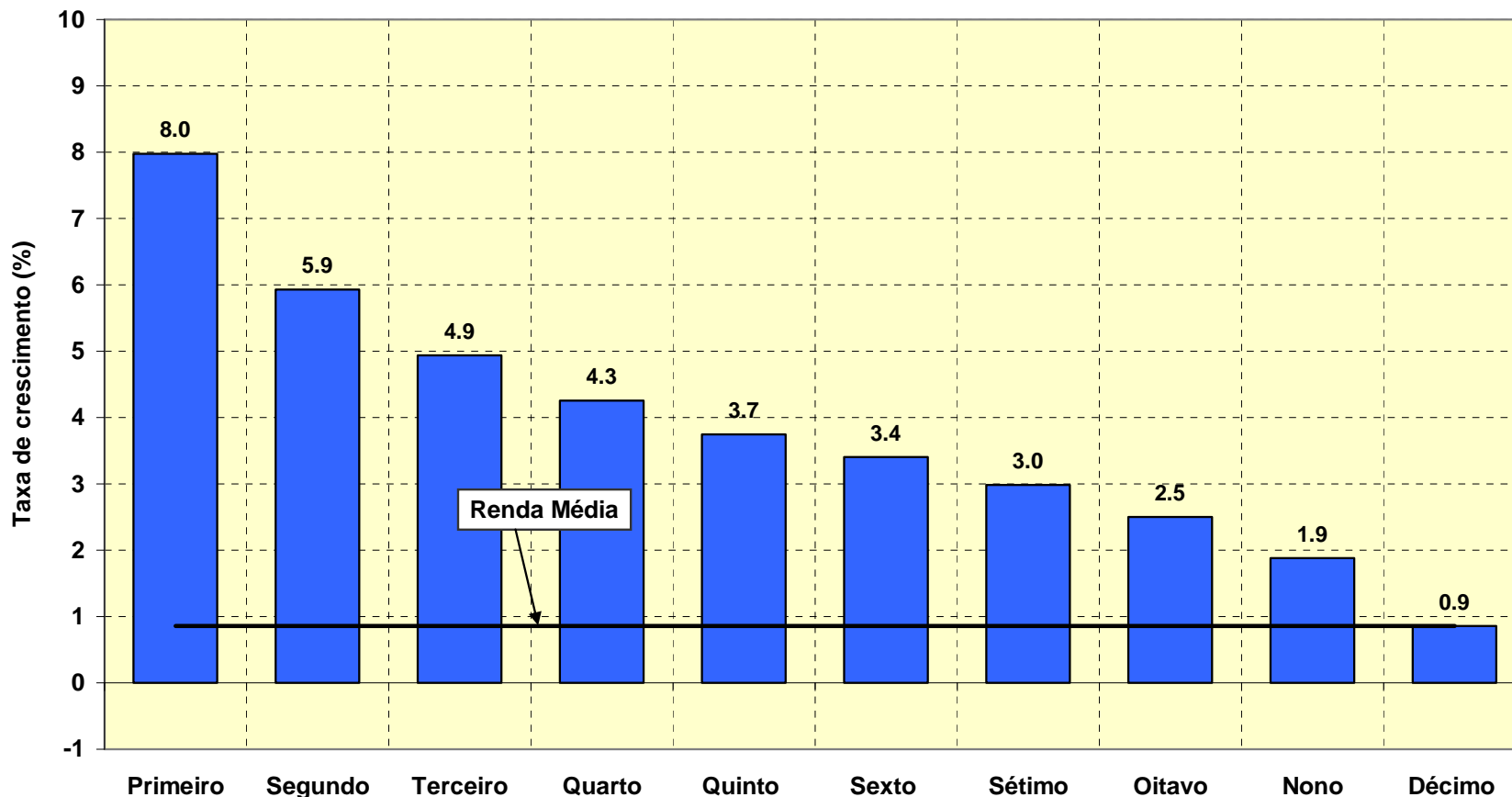
- O que são desigualdades sociais e regionais?

Evolução da desigualdade na renda familiar per capita no Brasil - Coeficiente de Gini - (1977-2005)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 2005, porém nos anos de 1980, 1991 e 1994 a PNAD não foi à campo..

Taxa de crescimento anual da renda per capita acumulada pelos décimos mais pobres entre 2001 e 2005



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2005.
Ricardo Paes e Barros et alli; Ipea

Desigualdades Regionais

BRASIL,, UNIÃO EUROPÉIA E ESTADOS UNIDOS– RAZÃO ENTRE O MAIOR E O MENOR PIB DE UNIDADES TERRITORIAIS SELECIONADAS

UNIDADES TERRITORIAIS	EUA (a) 2006		UE 15 (c) 2004		UE 27 (c) 2004		Brasil (b) 2004	
	<i>Com DC</i>	<i>sem DC</i>	<i>com Lux</i>	<i>sem Lux</i>	<i>com Lux</i>	<i>sem Lux</i>	<i>com DF</i>	<i>sem DF</i>
Estados / Países	5,2	2,5	2,7	1,7	9,0	5,8	7,0	5,3

Fonte : a) EUA: US Department of Commerce / Bureau of Economic Analysis – BEA: Produto Estadual Bruto / População (<http://www.bea.gov> - acesso em 15/07/2007 e); b) União Européia dos 15 e 27: Eurostat – PNB *per capita* PPP in <http://europa.eu.int> - acesso em 15/07/2007; c) Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, PIB estaduais (<http://www.ibge.gov.br> - acesso em 15/07/2007).

Obs: **DC** : Distrito de Columbia; **Lux** : Luxemburgo; **DF** : Distrito Federal. UE 27 inclui Romênia e Bulgária.

BRASIL E ESTADOS UNIDOS– RAZÃO ENTRE A MAIOR E MENOR RENDA POR HA BITANTE POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UNIDADES TERRITORIAIS	EUA (a) 2006		Brasil (b) 2000	
	<i>com DC</i>	<i>sem DC</i>	<i>com DF</i>	<i>sem DF</i>
Estados / Países	2,1	1,9	4,9	4,5

Fonte : a) EUA: US Department of Commerce / Bureau of Economic Analysis – BEA: Per capita personal income (<http://www.bea.gov> - acesso em 15/07/2007); c) Brasil: Censo Demográfico 2000. IBGE.

Obs: **DC** : Distrito de Columbia; **DF** : Distrito Federal.

BRASIL 1998

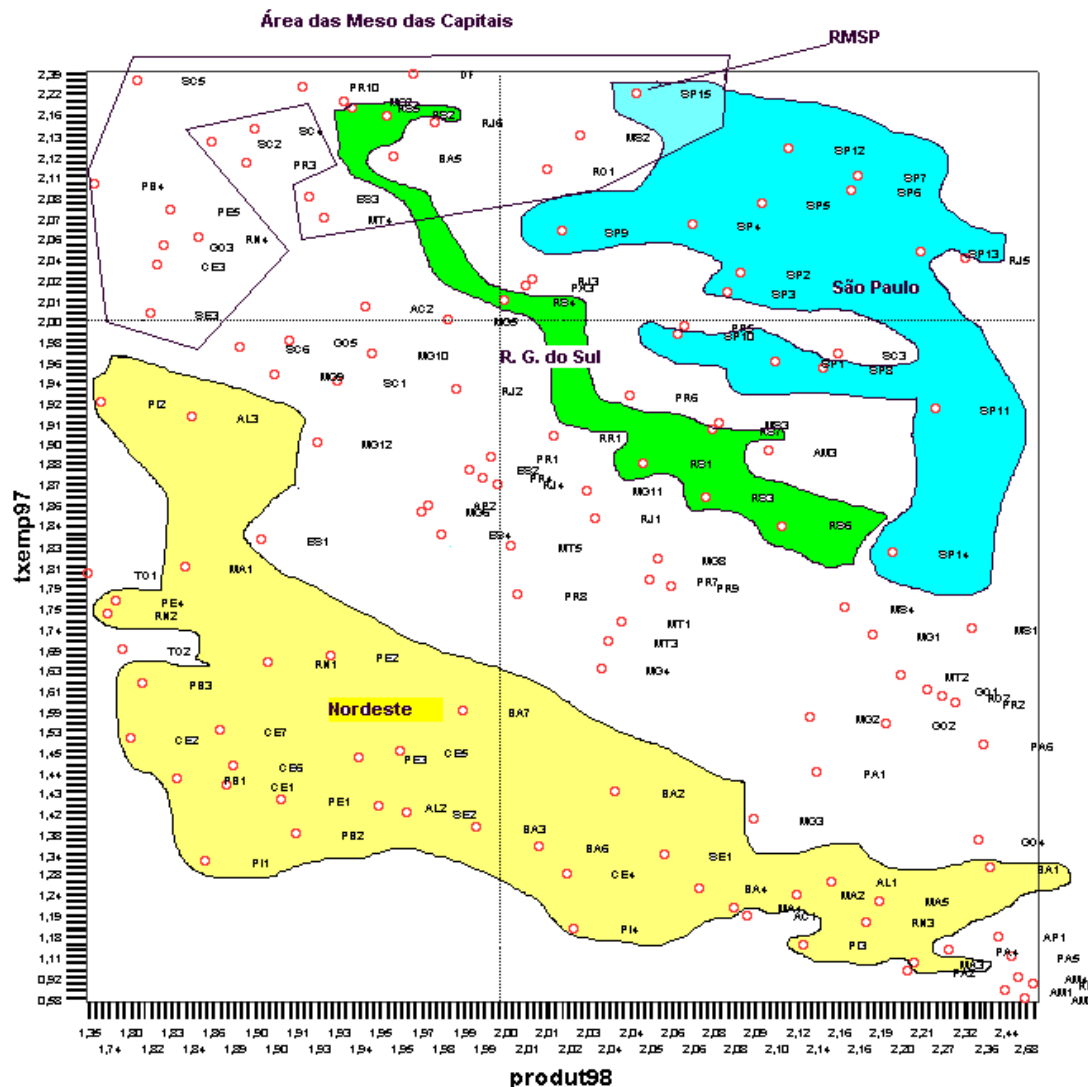
DECOMPOSIÇÃO PIB PER CAPITA

MESORREGIÕES

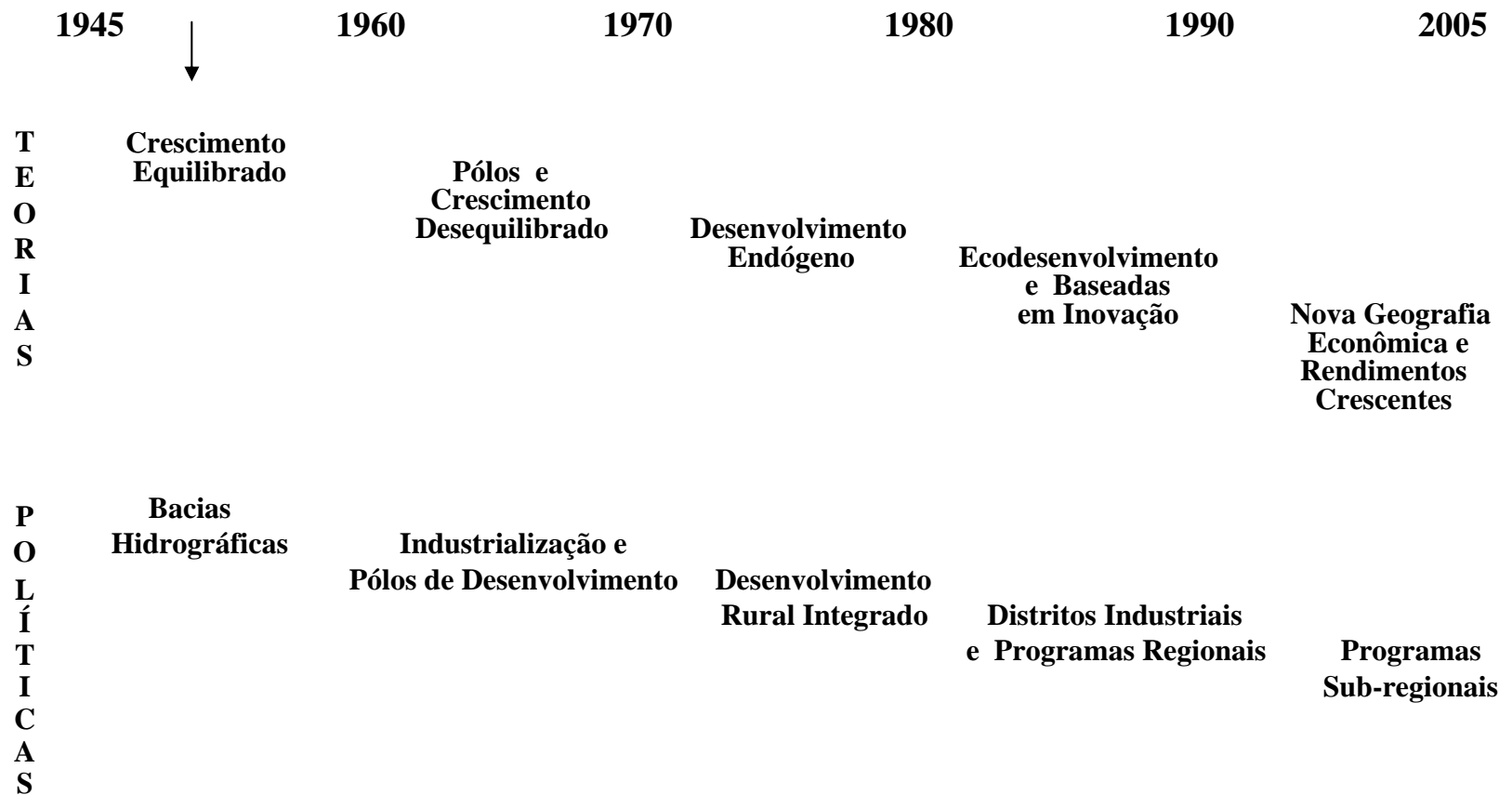
$PIB/POP = PIB/EMP \times EMP/POP$
 → *Produtividade/Taxa Emprego*

Fontes: PIB (IPEA e IBGE); Emprego (RAIS-TEM); POP (IBGE).

Obs: dados logaritimizados. Não há escala no gráfico → dados das 136 mesorregiões estão apenas sequenciados no gráfico).



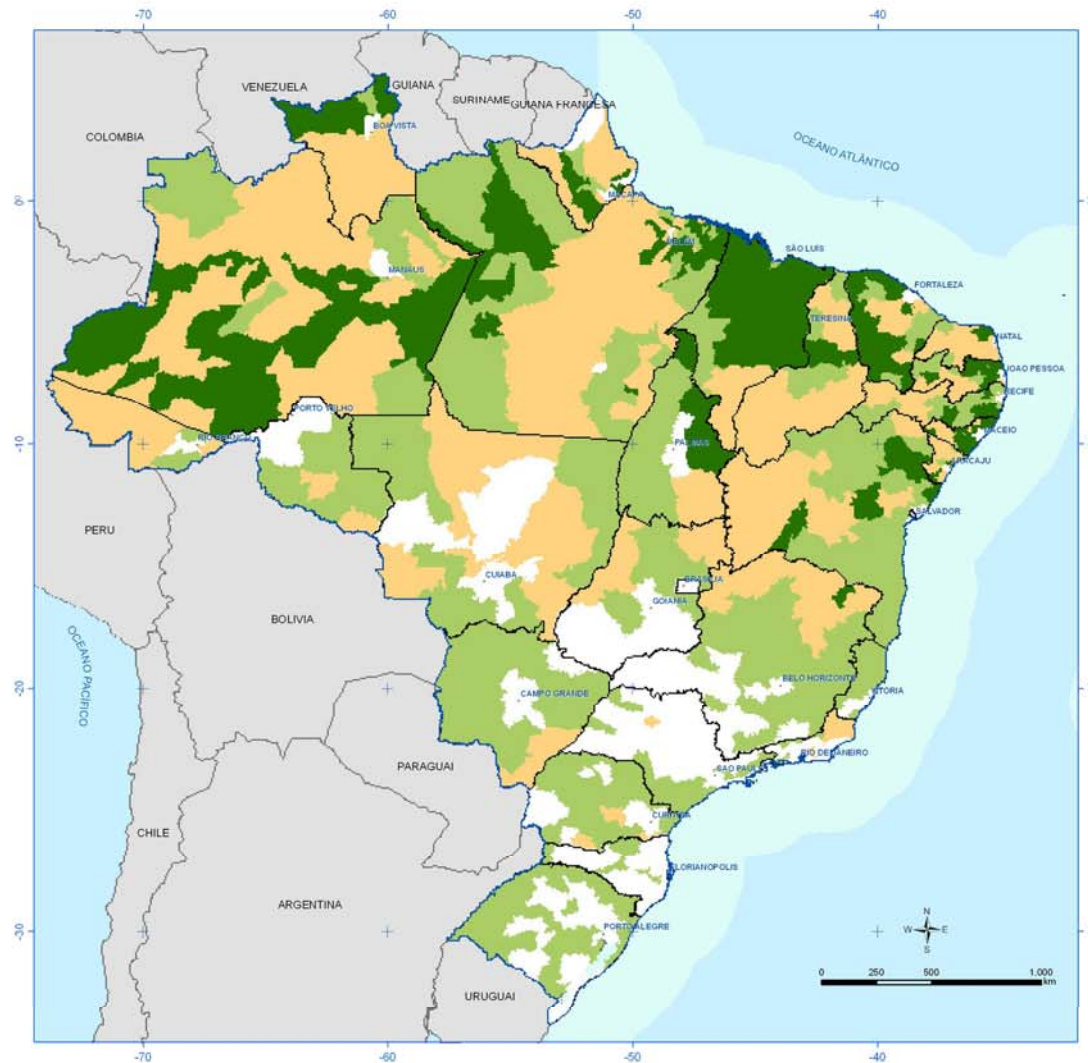
Teorias e Políticas do Desenvolvimento Regional no Pós- Guerra



- Políticas de desenvolvimento regional – vetores básicos hoje
 - Programas regionais → ação nos “lugares”
 - Investimentos infra-estrutura e atração de empreendimentos significativos → ação nas redes

Política de desenvolvimento regional – trajetória recente no Brasil

- 20 anos de letargia → frágeis dos elos de articulação
 - Deterioração relativa dos pólos metropolitanos
 - Convergência lenta e “por baixo” das rendas per capita
- Retomada do Planejamento Territorial após a estabilização monetária e reentrada de investimentos diretos estrangeiros (miniciclo anos 90)
 - Propostas precursoras (Eliezer Batista; Macroeixos etc.)
 - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Brasil e Ação e Avança Brasil)
 - Infra-Estrutura como elemento de organização do território, DLIS e CONSEA
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial
 - Convergência de ações sub-regionais como novidade (Transferência de renda etc.)
 - O desafio da integração de Políticas; “Territórios da Cidadania”







Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR

MAPA DA TIPOLOGIA

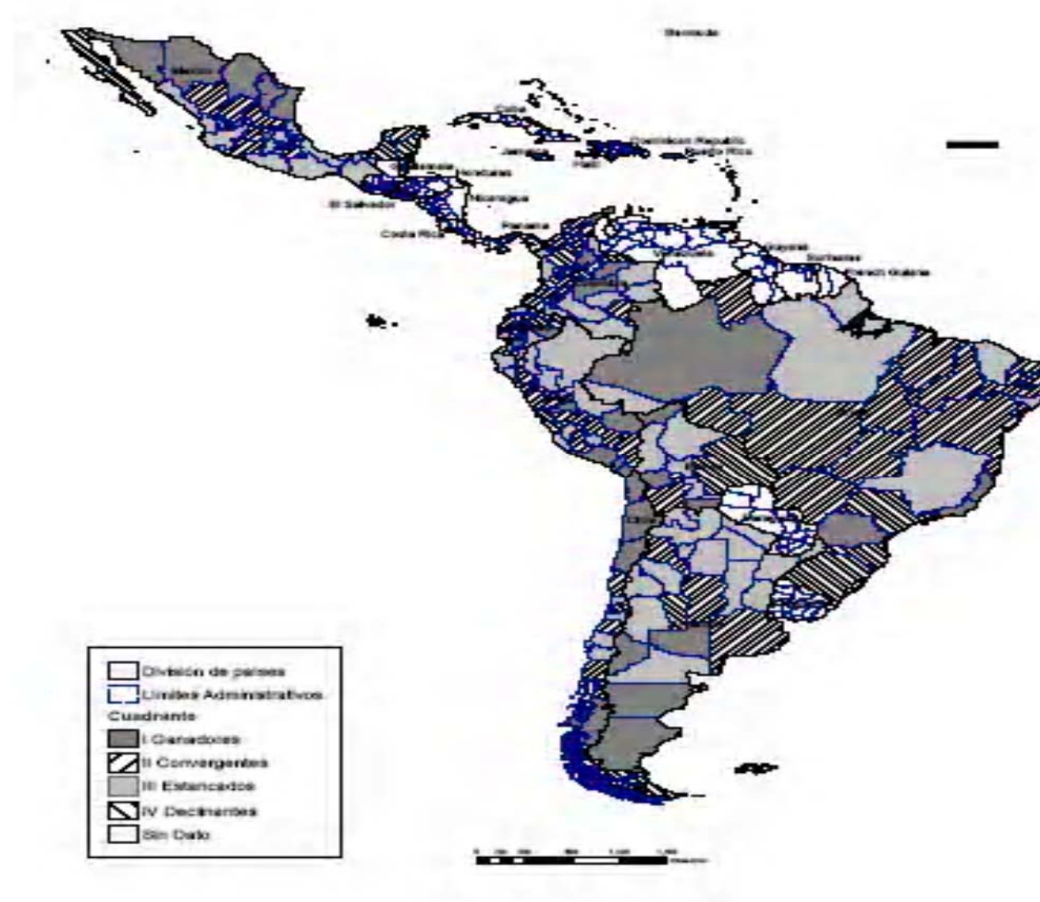
Tipologias sub-regionais
níveis de renda versus
níveis de variação do
PIB 1991/2001

Legenda

-  Baixa Renda
-  Estagnadas
-  Dinâmicas
-  Alta Renda

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)

Mapa IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TERRITORIOS CLASIFICADOS DE ACUERDO
CON EL TIPO DE DESEMPEÑO ECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Fonte: ILPES; Economia y Territorio em América Latina y Caribe: Desigualdades y Política. Brasília, junio de 2007.



O Estudo da contratado ao CGEE pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Organizado em 6 Módulos desenvolvidos em simultâneo

Mais de 300 especialistas envolvidos diretamente



Estudo da Dimensão Territorial dos Planos Plurianuais

Apresentação ao Ministro Paulo Bernardo

Brasília, 13 de dezembro de 2007



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão





Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento - Objetivos

VALORES

1. Democracia
2. Liberdade
3. Equidade
4. Identidade Nacional
5. Sustentabilidade
6. Respeito à diversidade sociocultural
7. Soberania.

FUNDAMENTOS

Modelo de consumo de massas, que promova expansão dos investimentos e crie círculo virtuoso baseado na inovação

Satisfação simultânea de princípios de equidade e eficiência, ou seja, buscar reduzir desigualdades e promover crescimento ao mesmo tempo

Papel do Estado como principal promotor do desenvolvimento e do território como guia, capaz de fazer convergir as escolhas estratégicas

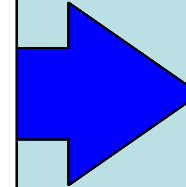
MEIOS

Sistema de logística (amplia a acessibilidade de agentes e mercadorias e se desdobra num conjunto de redes de infra-estrutura)

Sistema de cidades (organiza a estrutura urbana e responde pelo essencial das possibilidades de conexão das aglomerações urbanas e metropolitanas)

Sistema de C,T&I (promove o alcance de outro padrão de tecnológico e de comportamento das estruturas de produção e consumo)

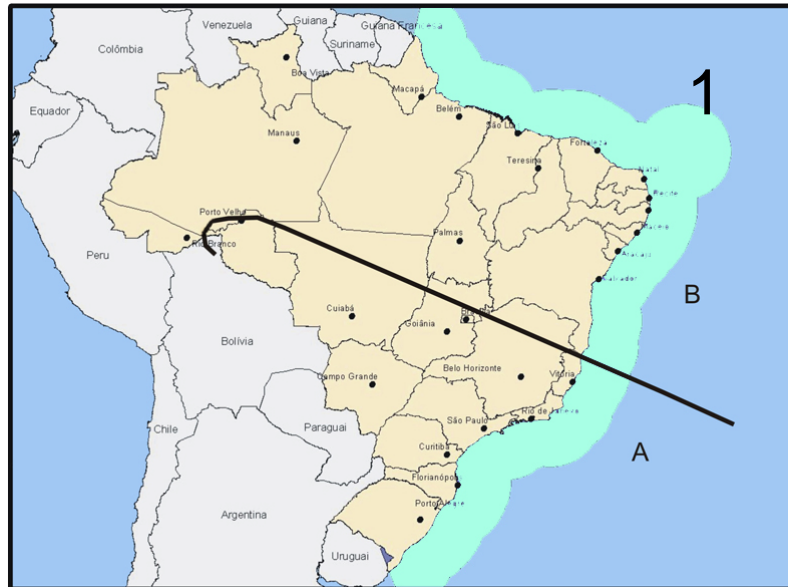
Padrão de oferta de bens e serviços (define perfil produtivo e bases de interação espacial, estabelecendo padrão de especialização dos territórios)



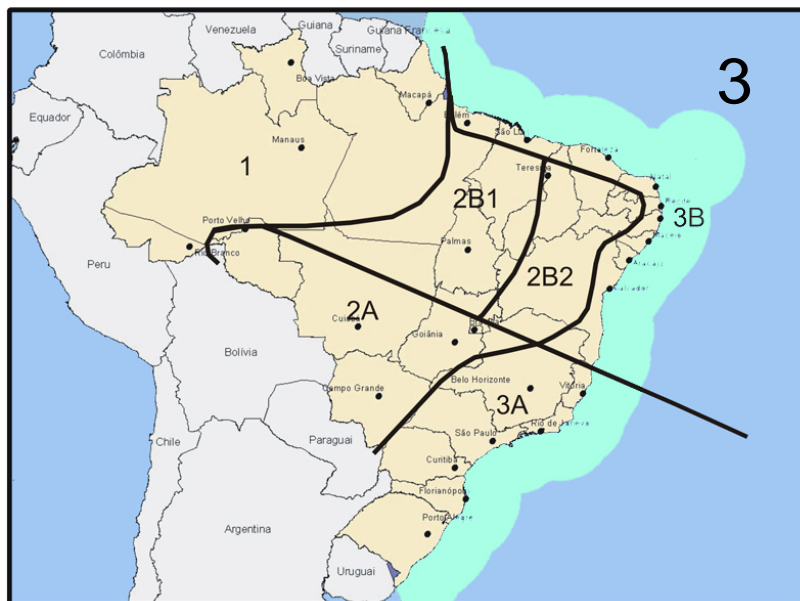
OBJETIVOS

1. **Superar as desigualdades sociais e regionais (condiciona os demais)**
2. **Fortalecer a unidade (coesão) social e territorial**
3. **Promover o potencial de desenvolvimento das regiões**
4. **Valorizar a inovação e a diversidade cultural e étnica da população brasileira**
5. **Promover o uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro**
6. **Apoiar a integração Sul-americana**
7. **Apoiar a inserção competitiva e autônoma do País no mundo globalizado**

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

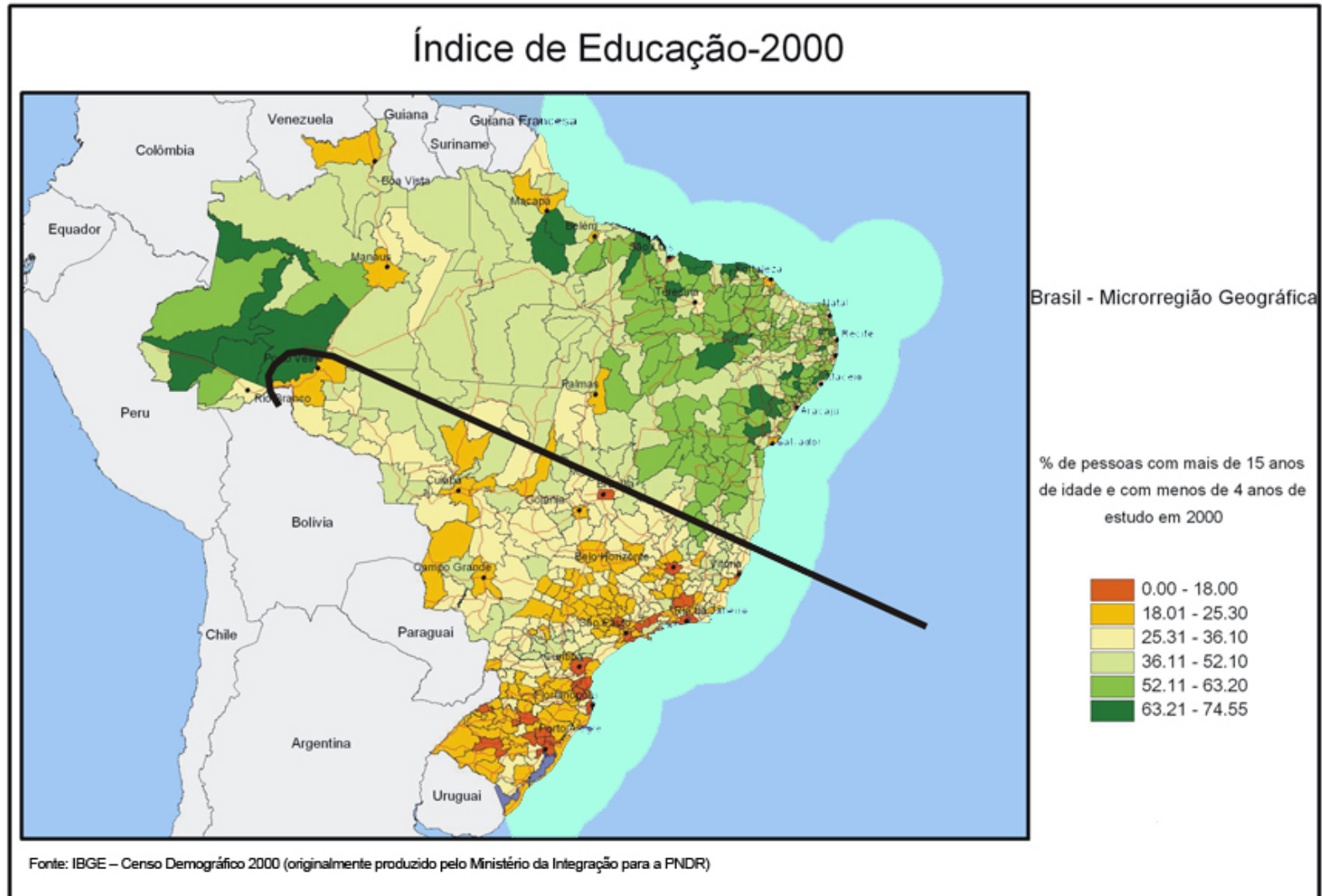


Organização territorial do Brasil 2007



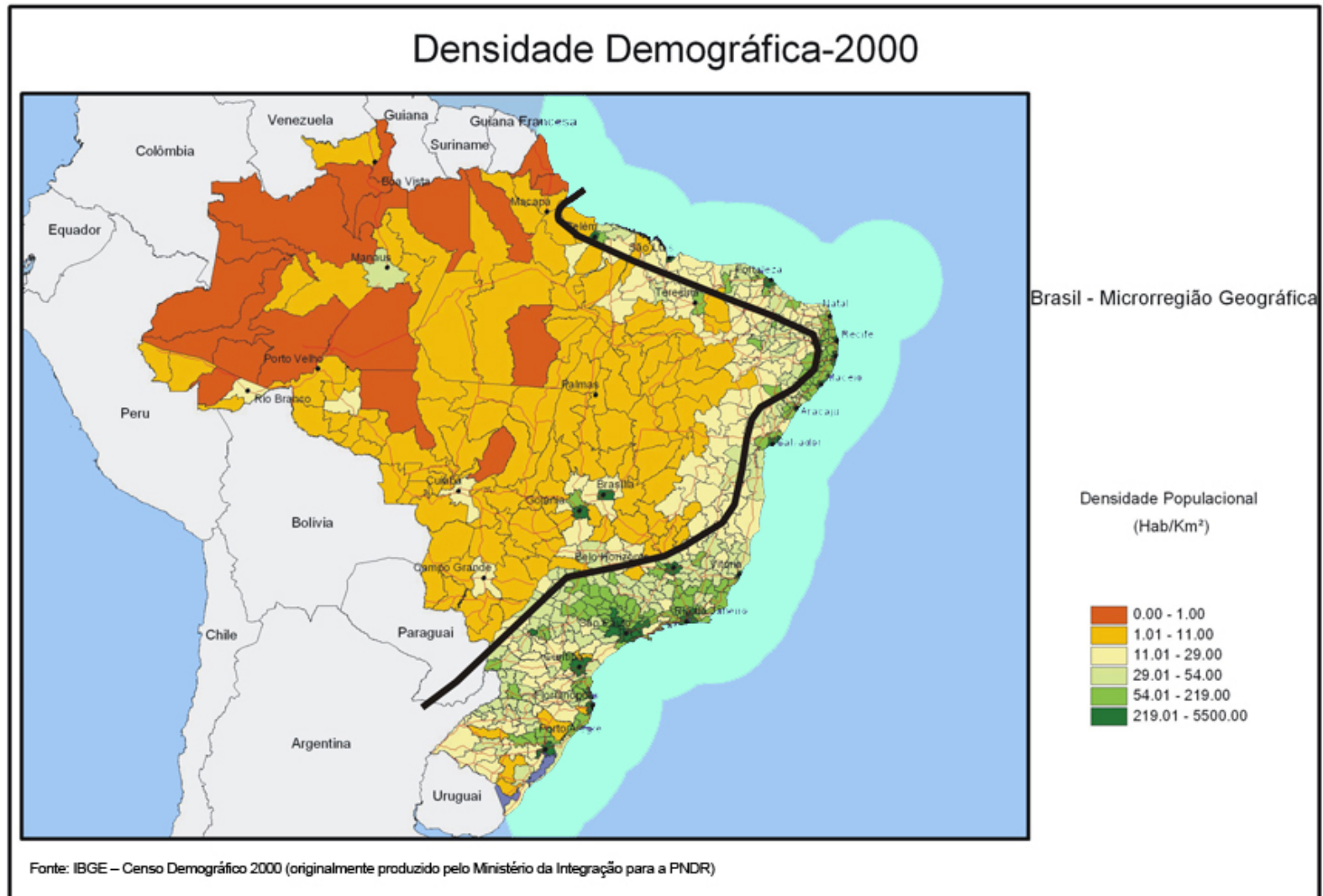
Fonte: MPOG; Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, CGEE, 2007

Educação Básica

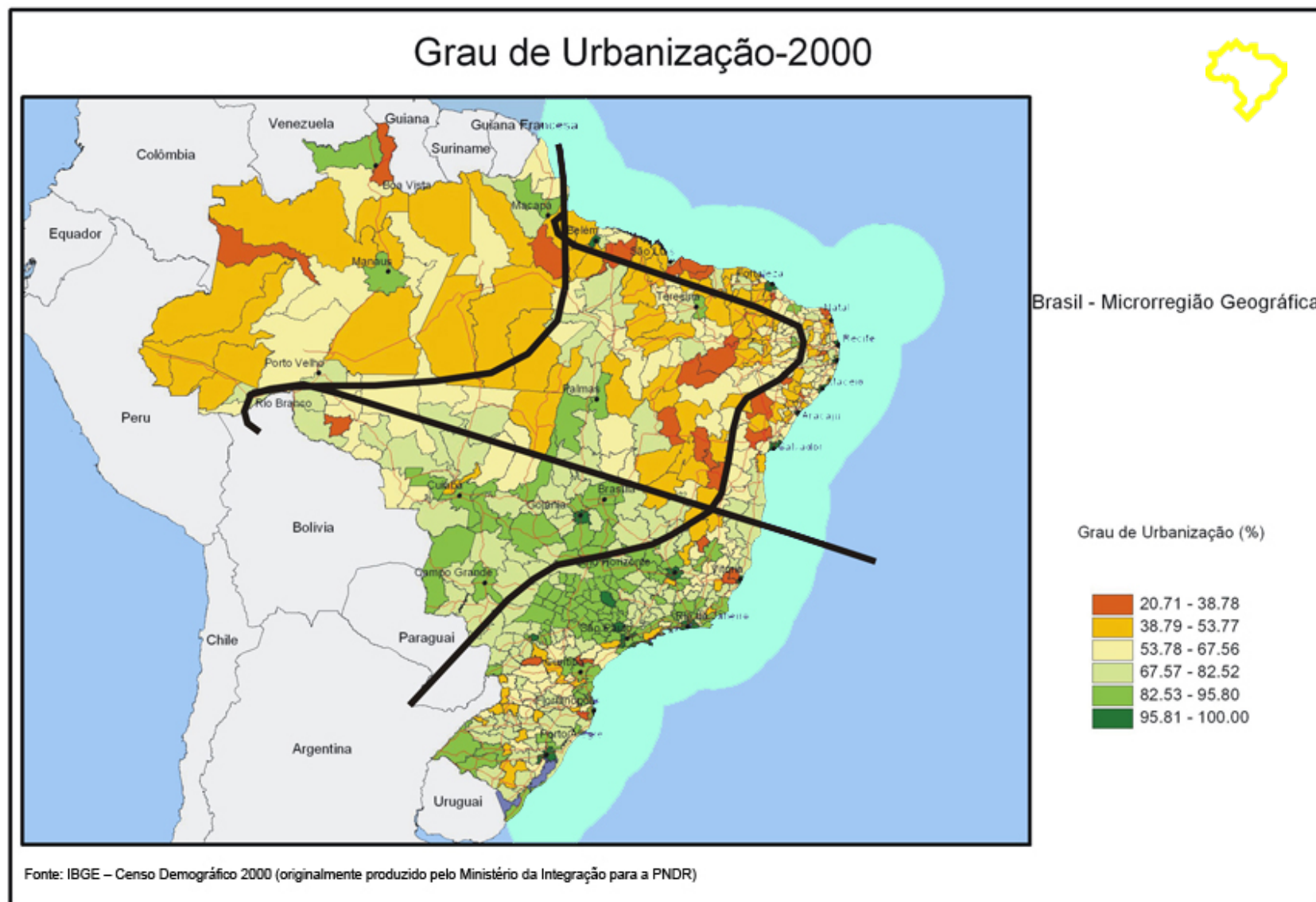


Fonte: MPOG; Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, CGEE, 2007

Anel Litorâneo - Densidade Demográfica - 2000



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



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



Resultados - Insumos futuro

Linha do tempo, Imperativos Globais e Fatos Portadores de Futuro

- **Ciência, Tecnologia e Inovação**
 1. Convergência tecnológica (NBIC - Nano, Bio, TICs e Cogno) como elemento transformador dos sistemas de produção industrial, o que requer novo perfil de recursos humanos e novo patamar de capacitação tecnológica.
 2. Valorização do meio rural a partir do desenvolvimento de rotas alternativas para a produção de substâncias por vias biotecnológicas, que anteriormente eram obtidas por rotas de produção química.
 3. Conhecimento como determinante da capacidade do País em inovar implica em passar grandes contingentes de pessoas de nível médio para níveis superiores de formação.
 4. Universalização da inclusão digital altera profundamente os padrões de educação, comércio, governança e de relacionamento social ('second life' - relacionamento virtual em paralelo às relações cotidianas entre pessoas).



Resultados – Insumos de futuro Escolhas Estratégicas

- Constituir um Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação maduro.
- Orientar o sistema produtivo em direção a um novo padrão de comportamento que favorece a inovação, o emprego e a competitividade sistêmica.
- Fortalecer as opções integradoras da logística, com base na multimodalidade dos transportes, na diversificação de fontes de energia e na integração sul-americana.
- Superar gargalos nas telecomunicações e promover a difusão dos serviços e a inclusão digital das pessoas.
- Patrocinar os usos múltiplos sustentáveis da água.
- Valorizar os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas.
- Revisar os paradigmas que organizam a economia rural (reforma agrária; relações de trabalho; legislação ambiental; padrões de produção e financiamento).
- Fortalecer as estruturas de produção e comercialização associadas à agroenergia.
- Conceder prioridade às ações voltadas à melhoria da qualidade de vida nos meios urbano e metropolitano (habitação, saneamento e transportes públicos).
- Buscar a universalização e a melhoria da qualidade no atendimento à população na educação, na saúde e na assistência social, respeitando as diversidades étnicas, sociais e culturais.

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



Vetores estratégicos para o desenvolvimento Bioma da Floresta Amazônica (Território 1) (exemplo)

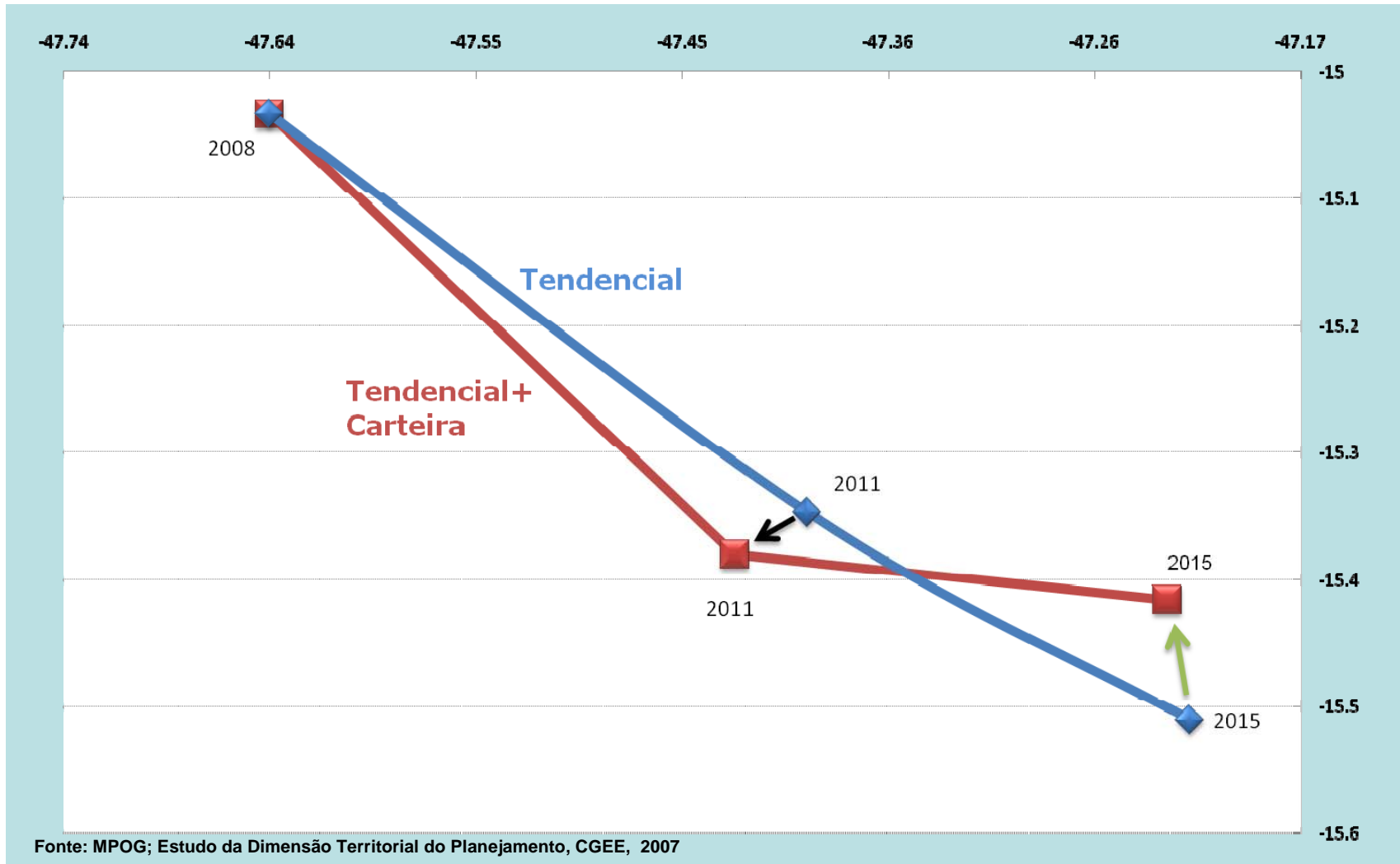
1. Revolução técnico-científica associada à biodiversidade
2. Empreendedorismo regional abrindo espaço para novas fronteiras de inovação social
3. Logística integrada e adequada às especificidades da área
4. Adensar a rede de cidades e dotá-las de capacidade de prover serviços e equipamentos sociais básicos
5. Fortalecer a presença do Estado

Resultados – Impactos Territoriais da Carteira de Investimentos 2008/2011



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

Impactos Territoriais da Carteira de Investimentos 2008/2011/2015



Avaliação Sustentabilidade da Carteira de Investimentos 2015



Escala de Valores												
		9	8	7	6	5	4	3	2	1		
Dimensão	Indicadores	Regiões										
		Manaus	Belém S Luis	Fortaleza	Recife	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Sul	Brasil Centra	Brasil Ocide
Ambiental	Consumo Agrotóxico											
	Focos de Calor											
Econômica	PIB per capita											
	Densidade Malha Viária											
Sociedade	Distribuição renda											
	Analfabetismo											
Institucional	Trabalho Infantil											
	Violência Social											
Síntese	Média											

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



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



Planejamento Territorial no Brasil → Questões essenciais

- **Dilema do Planejamento Nacional (regulação nacional ou autonomia local)?**
 - Resposta ao jogo soma zero da competição entre regiões, cidades etc.
 - “Liturgia” (ritualística) de planejamento → ausência dificulta estruturação da dimensão territorial;
 - Articulação Federativa → cotejamento entre extensão da agenda, capacidade de gestão e legitimidade política
- **Dilema da Organização das Ações (programas ou somatório de linhas de ação?; Agenda holística ou ações focadas em problemas específicos?)**
 - Prioridades → Exercício de construção de apostas conseqüentes de desenvolvimento e transformação social
 - Agendas e escalas → articulação entre instâncias de gestão e compatibilidade dos diversos mapas
- **Como interagir com as redes?**
 - Relação com os lugares é decisiva → papel das cidades

Planejamento Territorial no Brasil → Questões essenciais

- **Como organizar mapas de referência e de ações das várias Políticas?**
 - Objetivar posição dos territórios frente aos problemas
 - Explicitar opções de organização de ações das políticas setoriais
- **Como qualificar a inclusão dos territórios?**
 - Definição de critérios territoriais de inclusão de territórios nas políticas
 - Conciliar alvos de competitividade com os de redução das desigualdades
- **Como estimular a organização social dos territórios ?**
 - Realizar pré-investimentos para mobilizar os atores e grupos sociais
 - Recursos para a elaboração das estratégias regionais/locais de desenvolvimento
- **Como financiar a programação de iniciativas dos territórios?**
 - Criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ou assemelhado como elemento de catálise

Pontos para discussão da política regional / planejamento territorial necessários para a Integração da América do Sul

- 1. Adaptar as regionalizações herdadas da geografia de cada País (fornecer as base conceituais de uma integração sub-regional)**
 - Harmonização dos recortes regionais básicos dos países → convergência com critérios gerais observados para as escalas selecionadas
 - Compatibilização entre dimensões físico-ambientais e socioeconômicas do território → herdadas, em maior grau, dos recortes originais
- 2. Criar medida objetiva das desigualdades e da dinâmica de desenvolvimento (institucionalizar mapa de referência das ações)**
 - Defesa recorrente do princípio da coesão → condiciona concessões a outros objetivos de política diante das elevadas desigualdades
 - Critério objetivo comum na medição das desigualdades regionais e dinâmica

Pontos para discussão da política regional / planejamento territorial necessários para a Integração da América do Sul

- 3. Intensificar nexos que associam a promoção das redes de infraestrutura ao enfrentamento dos desafios sociais e regionais (papel da IIRSA e das instituições de planejamento nacionais)**
 - Mediação dos interesses e articulação das expectativas regionais às dos empreendedores e beneficiários dos investimentos na infra-estrutura
 - Compatibilização dos objetivos de competitividade e redução das desigualdades sociais e regionais

- 4. Explorar as regiões como escala de regulação e articulação de iniciativas (em direção a programas regionais integrados)**
 - Promoção de projetos políticos regionais com revalorização das escalas menores de organização social produtiva
 - Construção de representações regionais abrindo espaços novos para a Política e a afirmação de uma nova cidadania

OBRIGADO

Antonio Carlos F. Galvão

agalvao@cgee.org.br