

Jan.-Jun. 2015 .



11

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL



ipea

Brasília, 2015

Jan.-Jun. 2015

11

REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL
BOLETIM

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira

Organizadores

Guilherme Mendes Resende

Paula Gomes Moreira

Membros

**(O corpo editorial também tem a prerrogativa
de atuar como parecerista)**

Albino Rodrigues Alvarez

Bernardo Alves Furtado

Bruno de Oliveira Cruz

Carlos Henrique Carvalho

Cleandro Henrique Krause

Guilherme Mendes Resende

Júlio César Roma

Leonardo Monteiro Monasterio

Margarida Hatem Pinto Coelho

Maria da Piedade Morais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Patricia Alessandra Morita Sakowski

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 1 (dez. 2008) – Brasília : Ipea. Dirur, 2008 –

Semestral.

ISSN 2177-1847

1. Planejamento Regional. 2. Política Regional. 3. Política Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Urbanismo. 6. Política Ambiental. 7. Brasil. 8. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais.

CDD 307.7605

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO: REDE LATINO-AMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	7
Guilherme Mendes Resende Paula Gomes Moreira	
NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE E OS DESAFIOS PARA A MUDANÇA ESTRUTURAL COM IGUALDADE.....	11
Jorge Máttar Luis Riffo Pérez	
A COMPARABILIDADE DAS ESTATÍSTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA LATINA	17
Rudolf Buitelaar Sergio González Catalán	
BRASIL: DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR).....	29
Guilherme Mendes Resende Paula Gomes Moreira Adriana Melo Alves João Mendes da Rocha Neto	
MÉXICO: PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (2013-2018)	37
Jorge Carlos Díaz Cuervo	
TIPOLOGIAS MUNICIPAIS DA COLÔMBIA: FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE REGIÕES DESENVOLVIDAS	41
Camila María Aguilar Londoño Iván Osejo Villamil Cristian Oswaldo Carmona Sanchez Diego Supelano González Johanna Gaitán Alvarez Juan Camilo Taborda	
CONTRIBUIÇÃO PARA A REFLEXÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL LATINO-AMERICANA: FATORES A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA	53
Maurício Fontanetti Aguiar Gianluca Spinaci	

APRESENTAÇÃO

Certamente, dentro do contexto de um mercado mais integrado, há regiões que se ajustam com maior velocidade e conseguem extrair bons frutos do mercado globalizado. Há também aquelas que devido ao baixo estoque de capital físico e humano, à falta de escala de produção, à desorganização institucional, ou mesmo por opção política, não conseguem integrar-se ao mercado mundial e, por isso, ficam condenadas a permanecer na cauda esquerda de uma distribuição de renda. Antecipar tais alterações e identificar quais os perdedores e quais os ganhadores nesse processo gera um grau muito alto de frustração e certa sensação de incapacidade dos estudiosos e, por isso, torna-se um desafio constante. Esta complexidade amplia-se quando, legitimamente, questões ambientais integram-se à análise, sejam como restrição sejam como ativo econômico.

Em nível teórico, até recentemente as pesquisas tanto em economia urbana, quanto em economia regional, não eram o principal foco das ciências econômicas. A necessidade de sustentação de pressupostos, como existência de retornos constantes de escala e competição perfeita, era o ponto crucial para o avanço das ciências regionais e urbanas. Com a nova geografia econômica, o panorama mudou. Esta mudança acentua-se nos estudos que contrapõem as externalidades marshallianas às deseconomias de aglomeração ou algum tipo de congestionamento. As teorias que compõem o núcleo rígido da nova geografia econômica destacam a importância dos rendimentos marginais não decrescentes para os fatores de produção e retornos crescentes de escala, e criam a possibilidade teórica para múltiplos equilíbrios, explicando tanto a existência de redes de cidades – e não somente a distribuição das atividades –, quanto a diversidade da base industrial desse conjunto de cidades e a distribuição de trabalhadores qualificados no território.

Mudanças de interpretação dos problemas regionais, seja em nível teórico seja em nível empírico, impõem-se. O Ipea entende, portanto, que a questão regional e urbana ocupa um importante espaço dentro de uma perspectiva do desenvolvimento de longo prazo. É com esta perspectiva que a Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) vê-se diante do compromisso de elaborar, editar e divulgar, semestralmente, *Boletim regional, urbano e ambiental* que absorve tais questões. No âmbito do Ipea, este boletim contempla as áreas que estruturam os estudos regionais e que se fazem representar na forma de coordenações inseridas na Dirur, que são: estudos regionais; estudos intraurbanos; redes de cidades; meio ambiente; e federalismo. Esta publicação também abre espaço para colaborações externas, fundamentais para a identificação da leitura de outros atores (acadêmicos, *policy makers* e pensadores livres) sobre os problemas regionais.

O Editor

INTRODUÇÃO: REDE LATINO-AMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Guilherme Mendes Resende²
Paula Gomes Moreira³

O desenvolvimento regional assumiu, nos últimos anos, importância central na agenda dos países latino-americanos e caribenhos. Isto decorre do fato de que, cada vez mais, os governos da região percebem a centralidade do tema junto a um rol privilegiado de assuntos que fazem parte de suas agendas políticas. Da mesma forma, as transformações processadas no ambiente internacional foram fundamentais para que houvesse maior cooperação para superação das desigualdades existentes, reservadas as especificidades de cada país.

A percepção conjunta de que o compartilhamento de experiências na atual sociedade da informação é um dos melhores caminhos rumo à superação de problemas, fez com que surgisse a ideia de criação de uma Rede Latino-Americana de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, doravante Rede, inicialmente impulsionada pelo governo brasileiro.

A Rede teve seu lançamento em dezembro de 2013, em Brasília, em evento que contou com a participação de representantes de treze governos da América Latina, respectivamente: Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai, México, Equador, Panamá, Peru, El Salvador e Uruguai; bem como de funcionários públicos de organizações internacionais voltadas ao tema, a exemplo do Programa Regional para a Coesão Social na América Latina (EUROsociAL) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1. Em 2013, foi celebrada uma colaboração técnica entre o Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI) por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do termo de cooperação para a descentralização de crédito nº 31/2013. Entre as ações a serem executadas até o início de 2015, estão relacionados estudos sobre a articulação da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (Rede). Um produto desta colaboração com o MI é a publicação de uma edição especial do *Boletim regional, urbano e ambiental* da Dirur dedicado às experiências de política regional dos países que fazem parte da Rede. Gostaríamos de agradecer a todos o grande apoio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI, especialmente à diretora Adriana Melo Alves e os dois coordenadores, Paulo Pitanga do Amparo Paulo e João Mendes da Rocha Neto.

2. Diretor adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e PhD pela London School of Economics and Political Science (LSE).

3. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Entre as suas principais frentes de atuação, até o momento cabe citar a troca de conhecimentos e de experiências, tarefa estabelecida após a constituição de grupos de trabalho nos seguintes tópicos: estatísticas e indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas regionais na América Latina; mecanismos de convergência e coesão territorial e regiões de fronteira.

Assim, como parte dos esforços em aprofundar as trocas até então realizadas, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lança uma edição especial de seu *Boletim regional, urbano e ambiental* sobre a REDE, com a compilação de artigos de gestores e acadêmicos, com vistas também à divulgação das experiências latino-americanas de instituições e países parceiros.

O primeiro artigo, de Jorge Máttar e Luis Riffó Pérez, discute o problema das desigualdades regionais na América Latina e Caribe, e as formas de superá-las, identificando iniciativas pioneiras de organismos internacionais, como o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Além disso, os autores fazem um ótimo histórico sobre a constituição da Rede.

O segundo artigo, de Rudolf Buitelaar, enfoca a disponibilidade e as possibilidades de comparação estatísticas territoriais entre países latino-americanos. A geografia do desenvolvimento é o ponto central de seu texto que perpassa ainda, as limitações de tais práticas, muito impactadas pelos desenhos e dimensões dos países. No entanto, o autor sugere caminhos possíveis com vistas à superação de tais limites, mais focados na dinâmica dos territórios e menos em categorias estáticas de indicadores.

O terceiro artigo, de Guilherme Mendes Resende, Paula Gomes Moreira, Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto, trata da política regional brasileira. O texto apresenta alguns desafios e perspectivas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Ministério da Integração Nacional (MI), que em 2014 completou 10 anos. Ao longo do texto são descritos alguns pontos importantes de sua formulação, bem como seus principais instrumentos de financiamento – a exemplo dos fundos constitucionais de financiamento, entre outros –, e seus impactos com relação a objetivos previamente estabelecimentos.

Em seguida, Jorge Carlos Díaz Cuervo, aborda o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018, documento que rege todo o orçamento da administração pública federal do México. Como consequência, os programas e políticas setoriais, institucionais e, sobretudo, regionais passaram a ser elaborados com base nesse plano. Uma das maiores contribuições do artigo é o de representar, do ponto de vista do compartilhamento de experiências, um ótimo exemplo de enfoque regional, porque identifica potencialidades de um ponto de vista multidimensional, prática que é cabível de aplicação dentro de outros contextos latino-americanos.

O quinto artigo, de Camila Londoño María Aguilar, Ivan Osejo Villamil, Cristian Carmona Oswaldo Sanchez, Diego González Supelano, Johanna Alvarez e Juan Camilo Gaitan Taborda, aborda a caracterização territorial da Colômbia. O texto apresenta uma categorização feita pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), que rapidamente tornou-se uma ferramenta para a concepção e implementação de políticas públicas porque integra abordagens setoriais. Além disso, abre a possibilidade de análises territoriais a partir da particularidade das diferentes áreas de desenvolvimento, promovendo a coordenação dos diferentes setores na promoção de intervenções regionais e fortalecendo a descentralização.

Já para Maurício Fontanetti Aguiar e Gianluca Spinaci há alguns fatores importantes a serem considerados no que tange a elaboração de uma política regional latino-americano, a partir de considerações sobre a política regional europeia. Os autores argumentam que mesmo o exemplo europeu, o mais reconhecido no mundo, não ocorre de maneira homogênea, fato para o qual os formuladores e implementadores da América Latina devem estar atentos. Dessa forma, são feitas recomendações à luz das restrições existentes frente à plena funcionalidade das políticas regionais na Europa, que poderiam vir a ocorrer também no entorno latino-americano.

Por fim, o boletim apresenta-se como mais um instrumento a ser apropriado por diferentes agentes, desde aqueles que trabalham efetivamente com o desenvolvimento regional até mesmo os que pensam sobre o tema. Seu objetivo principal é o de fornecer um bom exemplo de prática internacional conjunta, que é a Rede, cada dia mais consolidada. É tanto uma leitura indispensável aos que desejam melhor conhecê-la, quanto um resgate do que já foi realizado.

NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE E OS DESAFIOS PARA A MUDANÇA ESTRUTURAL COM IGUALDADE¹

Jorge Máttar²
Luis Riffo Pérez³

1 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe tem sido uma preocupação sistemática nos trabalhos do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) desde suas origens, com atuações concretas no apoio de desenho e de implementação de políticas de desenvolvimento regional, até meados do século passado e em vários países do continente. Essa preocupação teve como base a constatação de elevadas lacunas socioespaciais na América Latina e no Caribe, quando comparadas às existentes em outros continentes. Um exemplo é a forte concentração geográfica, tanto da população quanto da produção, em um número restrito de lugares e cidades.

O avanço do processo de industrialização, durante as décadas de 1950 e 1970, acompanhado de uma importante dinâmica de urbanização, deu origem a movimentos maciços de migração do campo para a cidade, com um crescimento acelerado das principais metrópoles latino-americanas. Isso resultou no surgimento daquilo que alguns autores denominam de macrocefalia urbana, correspondente a um acelerado fenômeno concentrador. Foi assim que aglomerações urbanas como a Cidade do México, São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires transformaram-se em megarregiões, bem como outras cidades latino-americanas seguem o mesmo caminho.

Essa dinâmica campo-cidade gerou uma crescente lacuna nas possibilidades de desenvolvimento econômico e nas condições gerais de vida entre as distintas regiões, estendendo ao interior dos países o modelo centro-periferia que a Cepal havia identificado para o

1. Esta nota é uma versão ampliada da palestra de Jorge Máttar na reunião da Rede de Políticas de Desenvolvimento Regional, ocorrida no México, em julho de 2014.

2. Diretor do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) *E-mail*: jorge.mattar@cepal.org.

3. Investigador na Área de Gestão do Desenvolvimento Regional e Local do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes). *E-mail*: luis.riffo@cepal.org.

comércio internacional. Dessa forma, configuram-se padrões de organização espacial bastante desequilibrados no interior de países latino-americanos.

No apogeu do modelo keynesiano e de pontos de vista que promoviam uma intervenção ativa do Estado na condução dos processos de desenvolvimento, foram construídos sistemas de planejamento, tanto nacional quanto subnacional, que buscaram alterar a dinâmica do crescimento desequilibrado. No caso da dimensão espacial, o planejamento orientou suas forças para a busca de padrões de organização espacial mais equilibrados. O exemplo mais emblemático de políticas nesse sentido foi a proposta de criação de polos de crescimento ou polos de desenvolvimento com base nas contribuições do economista francês François Perroux.⁴

A crise da dívida nos anos 1980, com o surgimento de abordagens teóricas que privilegiavam a desregulação e a redução da intervenção do Estado, fez com que o enfoque e a institucionalidade do planejamento do desenvolvimento fosse desmontado, o que levou ao encerramento das atividades de vários ministérios em diversos países. As prioridades voltaram-se para a administração da crise e, uma vez restituídos os equilíbrios macroeconômicos, nos anos 1990, o modelo dominante privilegiara os mecanismos de mercado em detrimento ao Estado e, por fim, o planejamento, tanto em sua dimensão nacional e setorial quanto em sua dimensão regional, considerados como uma política pública.

Outra crise global, nesse caso a crise financeira de 2008, proporcionou uma inflexão no que diz respeito ao mecanismo de mercado enquanto principal indutor dos processos de desenvolvimento. Com efeito, a avaliação negativa do funcionamento do sistema financeiro internacional e sua capacidade de regular as fortes forças especulativas trouxeram como consequência o fato de repensar a relação estado-mercado construída em torno de estruturas conceituais neoliberais.

O momento atual das políticas públicas na América Latina e no Caribe parece tender para uma recuperação do papel do Estado como principal ator de modo a catalisar processos de desenvolvimento inclusivo e sustentável e, em particular, processos de desenvolvimento regional mais equilibrados. Embora a história recente de nossos continentes mostre importantes avanços em matéria de desenvolvimento econômico e social, não há dúvida de que as grandes diferenças socioeconômicas existentes entre territórios deprimidos e prósperos mantêm-se na maioria de nossos países.

É por isso que a dimensão territorial do desenvolvimento, conduzida pela Cepal desde 2010, ocupa um papel importante nas estratégias de mudança estrutural com igualdade. De fato, a Cepal tem proposto, desde 2010, com *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, (Cepal, 2010a)⁵ que o principal problema a ser enfrentado na América Latina e no Caribe é a desigualdade, cuja percepção é que o nosso continente não é o mais pobre, mas o mais desigual, e que essa desigualdade expressa-se em várias áreas, tais como mercados de trabalho, desigualdades de gênero, étnica e, principalmente, territorial.

Essa ênfase na desigualdade como uma questão central chamou a atenção de várias organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e fóruns globais como o Fórum Econômico Mundial, e foi reforçada por grandes pesquisas recentes, como no livro de Thomas Piketty, *Capital no século XXI*, o que levou

4. Perroux (1955).

5. Um panorama completo sobre o pensamento recente da Cepal pode ser visto em Cepal (2010b; 2012).

a uma grande discussão acadêmica e política global. Da mesma forma, novas perspectivas multidisciplinares sobre os impactos sociais negativos gerados pela desigualdade têm sido desenvolvidas por pesquisadores como Richard Wilkinson e Kate Pickett.⁶

A particularidade da abordagem da Cepal se dá com base em sua visão estruturalista do desenvolvimento, elaborado por vários intelectuais latino-americanos, iniciada pelo fundador da Cepal, Raul Prebisch, e por economistas de renome, como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Victor Urquidí, Juan Noyola e Maria da Conceição Tavares, entre outros.⁷

Para o estruturalismo cepalino, a desigualdade é uma expressão dos fenômenos mais profundos, como a forte heterogeneidade estrutural observável em processos de produção na América Latina e no Caribe, e é por isso que a Cepal sugere que as estratégias que visam enfrentar a desigualdade devem, necessariamente, tomar como base processos de mudanças estruturais que modificam a estrutura de produção e, portanto, a estrutura de distribuição. Do ponto de vista da Cepal, as desigualdades regionais são parte do conjunto de desigualdades estruturais da América Latina e sua abordagem deve ser concebida a partir de uma perspectiva sistêmica do desenvolvimento.

2 ESTADO E PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CONTEXTO ATUAL

No contexto do apogeu do planejamento na América Latina, a Cepal e o Ilpes desempenharam um papel central na formação da equipe técnica do governo e apoio na construção de sistemas de planejamento.⁸ Os cursos de planejamento do desenvolvimento contemplados nos anos 1950 e 1960 e os módulos sobre planejamento regional e início dos anos 1970 começaram a ditar cursos específicos sobre o assunto.⁹

Os enfoques prevalentes nesse momento privilegiavam o planejamento de especialistas para especialistas, sem a participação social e sem muita comunicação com o planejamento setorial ou nacional. Aqueles eram os dias de *plan libro* que poderiam ter um conteúdo técnico impecável, mas costumava ter problemas na sua implementação, e ainda mais em sua avaliação, precisamente por causa da participação insignificante da sociedade civil, da academia e do setor privado no processo.

Sob o contexto do Consenso de Washington e da redução do papel do Estado nos processos de planejamento, o Ilpes continuou a trabalhar com a questão do desenvolvimento regional, mas a partir de uma perspectiva local de desenvolvimento endógeno, orientando-se, principalmente, para o fortalecimento da capacidade de planejamento dos governos locais, com apoio de numerosas ONGs. De fato, muitos argumentam que o surgimento e a consolidação de inúmeras ONGs que se voltaram para questões de desenvolvimento local, com as comunidades locais e atores do governo, academia, sociedade civil, ocorreram, em grande parte, para preencher o vácuo deixado pela redução da participação do Estado naqueles anos.

Gradualmente, ao longo da última década, o desenvolvimento local e regional na América Latina deixou de ser uma questão de interesse apenas para os governos locais e emergiu novamente como uma questão de agendas públicas nacionais, começando com o surgimento de um novo ciclo de políticas nacionais de desenvolvimento regional,

6. Wilkinson e Pickett (2009).

7. Para uma revisão da trajetória do pensamento estruturalista da Cepal, veja Cepal (1998) e Rodríguez (2006).

8. Ver Máttar e Perrotti (2014).

9. Ver Riffo (2013).

cujo exemplo emblemático é Política Nacional de Desenvolvimento Regional, conduzidos pelo Brasil desde o início da década de 2000.

Essa volta da dimensão regional nas agendas nacionais ocorre no contexto de uma presença ativa dos governos subnacionais, bem como a reavaliação da cidadania como um ator importante nos processos de governança, o que levou à necessidade de implementar ações de coordenação em vários níveis no que se refere à concepção e à implementação de estratégias, planos e políticas. É por isso que o Ilpes começou a incorporar outros elementos nos cursos de planejamento regional e local, como a coordenação e coerência entre os níveis de governo, a participação do cidadão, o ordenamento territorial prospectivo, entre outros.

Além disso, o foco sobre o período de desenvolvimento era centrado nos esforços de cada país, mas hoje é dada grande importância para a criação de oportunidades para o diálogo intergovernamental, em que os países possam compartilhar experiências e construir processos de aprendizado coletivo. É assim que o conceito de rede mostra-se como um valioso instrumento para a cooperação.

O planejamento no mundo de hoje torna-se um processo muito complexo e dinâmico devido à necessidade de considerar-se a coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais, a temporalidade dos processos (curto, médio e longo prazo), a multiplicidade de setores (agricultura, indústria, serviços) e sua articulação com o global e, finalmente, a intervenção da equação estado-mercado-sociedade ao longo de todo o processo: desenho, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

3 A REDE LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nos últimos três anos, o Ilpes constatou diversos interesses e esforços latino-americanos para criar espaços coletivos de reflexão sobre os processos de desenvolvimento regional. Assim, a ideia de construir uma rede intergovernamental começa a aparecer em várias reuniões ao longo de 2012, incluindo a I Reunião de Especialistas Governamentais sobre a Política de Desenvolvimento Territorial na América Latina e no Caribe, organizada pelo Ilpes em Santiago, Chile.

Em outubro de 2012, o Ilpes convidou para uma reunião em Santiago, Chile, funcionários de governos de doze países da região, que estavam desenhando e implementando políticas nacionais de desenvolvimento regional, para compartilhar suas experiências. O EUROSociAL, em sua linha de coesão territorial, tinha feito algo semelhante em uma reunião em Bogotá no mesmo ano.

Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – com a sua Comissão de Política Regional e seu centro de desenvolvimento – em conjunto com a Diretoria de Política Regional da União Europeia, e sua política de coesão, também desenvolveram programas importantes de cooperação nessa matéria com vários países da América Latina, tornando-se, portanto, parceiros naturais e importantes para uma iniciativa maior.

A partir desses eventos e intercâmbios nasceu a ideia de criar uma rede. Esta ideia tomou forma em 2013, sob a liderança do Ministério da Integração Nacional do Brasil e com a colaboração ativa do Ilpes, da Fundação Internacional e Latino-Americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAPP) e do centro de desenvolvimento da OCDE, cuja formalização deu-se em Brasília e foi denominada de Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para

o Desenvolvimento Regional. Em 2014, a rede realizou a sua reunião anual, em que foi apresentada a proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional do México.

Nesse contexto, vale a pena perguntar agora como foi essa experiência? O que podemos fazer juntos para o benefício do desenvolvimento regional nos países? Qual é o objetivo da rede? Estes são, em nossa opinião, a partir do ponto de vista do Ilpes, algumas das questões de fundo que foram abordadas na reunião da Rede e que se pode extrair reflexões preliminares que ajudam a fortalecer futuros trabalhos.

Em primeiro lugar, como já foi demonstrado, tanto na reunião em Brasília em 2013 quanto naquela realizada no México em 2014, um dos fatores fundamentais de sucesso para se chegar a uma boa proposta de política nacional de desenvolvimento regional, sua implementação e avaliação, refere-se a um apoio político forte e variado. Os diálogos e acordos que podem ser alcançados a partir de, por exemplo, um grande pacto para o desenvolvimento regional terá mais força se deles participam representantes nacionais, regionais, setoriais e locais, tanto em nível de governo quanto da sociedade civil, ou seja, as partes interessadas do mundo público e privado.

Dentro da mesma linha, estimamos que a participação de representantes e colaboradores de instituições de outros continentes, como a União Europeia, que possam compartilhar suas experiências, constitui um apoio moral e um respaldo político importante.

Em segundo lugar, é evidente que há uma série de temas específicos que podem ser explorados em conjunto para obter ideias e propostas práticas sobre o que se pode fazer e o que se deve evitar ou melhorar. No caso da reunião intermediária no México, foram selecionados como temas de trabalho o financiamento do desenvolvimento regional, a cooperação entre fronteiras e o fortalecimento das estatísticas e indicadores territoriais que sejam comparáveis internacionalmente.

Essa última questão é de grande importância para o Ilpes, que tem trabalhado na sistematização e análise de indicadores em nível subnacional nos países da América Latina e do Caribe para a preparação da publicação semestral *Panorama do desenvolvimento territorial da América Latina e Caribe*. Esta publicação tem como objetivo geral realizar um acompanhamento sistemático das dinâmicas subnacionais com ocorrência na América Latina, a partir de informações oficiais disponíveis. Ela também busca promover reflexões acadêmicas e governamentais sobre a disponibilidade e a cobertura da informação subnacional, bem como sobre as definições conceituais que ajudem a melhorar a interpretação das dinâmicas territoriais e a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Finalmente, no Ilpes, em particular, e na Cepal, em geral, achamos que há um terceiro elemento que dá sentido e razão para existência da rede. Este elemento associa-se à autoimagem da América Latina e à ideia de integração regional.

América Latina é geralmente concebida como um conjunto de países e não como um conjunto de regiões ou territórios muito diferentes. De fato, nos esquemas de integração na nossa região, ao contrário da experiência europeia, a noção de que os territórios mais vulneráveis ou menos desenvolvidos necessitam de apoio e políticas para beneficiarem-se da integração comercial não é muito presente. Isso é uma omissão significativa, considerando as grandes desigualdades regionais existentes.

Como podemos pensar que a integração na América Latina pode ser bem-sucedida se os países que a compõem estão fragmentados e segmentados?

Aqueles que trabalham com políticas de desenvolvimento regional nos países, em conjunto, estão construindo uma nova imagem da América Latina, uma imagem edificada a partir do reconhecimento da diversidade e desigualdade geográfica nas condições econômicas e sociais. É um olhar de importância crucial para construir uma sociedade mais integrada, mais igualitária e mais próspera na América Latina. Contudo, tem-se no Ilpes um mandato de conselho de planejamento regional para avançar na construção dessa imagem desejada. Empenho esse que é visto em muitos países que também caminham na direção da construção de visões de futuro, envolvendo todos com as políticas de Estado e acordos entre os atores interessados e as forças vivas do país.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**. Santiago: Cepal, 1998.

_____. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Cepal 2010a.

_____. **La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2010b.

_____. **Cambio estructural para la igualdad**: una visión integrada del desarrollo. Santiago: Cepal, 2012.

MÁTTAR, J.; PERROTTI, D. **La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe**: tendencias y desafíos. Santiago: Ilpes, 2014. (Serie Gestión Pública, n. 80).

PERROUX, F. Note sur les notion de pole de croissance. **Economie Appliqué**, v. 7, n. 1-2, p. 307-320, 1955.

RIFFO, L. **50 años del Ilpes**: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Santiago: Ilpes, 2013. (Serie Desarrollo Territorial, n. 15).

RODRÍGUEZ, O. **El estructuralismo latinoamericano**. México, 2006.

UNITED NATIONS. **Humanity divided**: confronting inequality in developing countries. New York: UNDP, 2013.

WILKINSON, R.; PICKETT, K. **Desigualdad**: un análisis de la (in)felicidad colectiva. Madrid: Turner Publicaciones, 2009.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global risks 2014**. 9th ed. Geneva: World Economic Forum, 2014.

A COMPARABILIDADE DAS ESTATÍSTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA LATINA¹

Rudolf Buitelaar²
Sergio González Catalán³

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, na América Latina tem-se observado nos países latino-americanos um crescente interesse pela geografia do desenvolvimento, que se traduz na incorporação de objetivos associados a um desenvolvimento territorial mais harmônico e equilibrado nas agendas dos governos nacionais.

A Cepal, no documento a *Hora da igualdade* (Cepal, 2010), identificou como um dos principais problemas da América Latina as grandes lacunas existentes entre territórios. A geografia das desigualdades econômicas e sociais dos países da América Latina tem influenciado nas agendas nacionais de política pública, o que expressa, entre outras manifestações, a adoção de novas políticas nacionais de desenvolvimento regional, em reformas constitucionais que definem novos parâmetros de organização territorial, e nas lacunas de processos de descentralização.

Na América Latina e no Caribe tem-se verificado novas iniciativas de integração regional por meio da Celac, Unasul, Alba, Aliança do Pacífico, entre outras, com novas lacunas. Por meio de mecanismos existentes, como Mercosul e Sica, entre outros. Porém, um fato importante a se considerar é que a integração entre os países não dará bons resultados se os países estão internamente fragmentados, pelo que se faz indispensável colocar a geografia das desigualdades e as políticas nacionais de desenvolvimento territorial na agenda da integração latino-americana e do Caribe.

Após a identificação da problemática territorial mostra-se necessário contar com estatísticas territoriais precisas e robustas para o correto diagnóstico das lacunas, que existem entre territórios e que permitam um desenho adequado, execução e avaliação das políticas de desenvolvimento para a obtenção da igualdade.

1. Este artigo foi traduzido por Luciana Acioly da Silva.

2. Chefe da Área de Gestão de Desenvolvimento Local e Regional do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). *E-mail*: rudolf.buitelaar@cepal.org.

3. Pesquisador do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). *E-mail*: sergio.gonzalez@cepal.org.

EUROsocial com apoio do Ilpes tem realizado um esforço para estabelecer o estado da arte, em matéria de estatísticas territoriais, nos países da América Latina, para o qual tem desenvolvido um trabalho de pesquisa focado na análise das estatísticas territoriais econômicas e sociais. Em seguida, são apresentados os resultados desse trabalho conjunto, primeiro mostrando uma análise geral da comparabilidade internacional das estatísticas e os principais desafios na América Latina. Posteriormente, será apresentada uma análise do estado da arte das estatísticas territoriais da América Latina, por meio da análise de fontes principais de dados: as contas subnacionais que geram o produto interno bruto, o valor agregado, os dados territoriais e as pesquisas domiciliares que permitem gerar uma série de indicadores sociais. Por último, são descritas as principais tendências observadas na América Latina utilizando estas fontes de dados e os desafios em matéria de mensuração e produção de estatísticas territoriais.

2 A COMPARABILIDADE INTERNACIONAL

A comparabilidade internacional das estatísticas é um objetivo amplamente almejado. A maioria dos países produz e apresenta estatísticas que se regem por sistemas padronizados e regras internacionais. No entanto, isso não é garantia de comparabilidade, nem tampouco de qualidade. A comparabilidade internacional das estatísticas requer cumprir uma série de condições que se iniciam com o levantamento de estatísticas de base, seu processamento e sua transformação em indicadores.

No caso das estatísticas territoriais a comparabilidade internacional é crucial para poder mirar as políticas, programas e projetos, atribuir recursos a territórios atrasados e avaliar o impacto no espaço geográfico.

A comunidade internacional busca, hoje, definir uma agenda geral para o desenvolvimento das próximas décadas, no que se conhece como “agenda de desenvolvimento pós-2015” e tem identificado preliminarmente entre os desafios globais a necessidade de adotar-se um enfoque mais coerente em escala nacional e subnacional, contar com indicadores de acompanhamento robustos e precisos, obter uma apropriação por parte da sociedade e melhorar os sistemas de prestação de contas na Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015, ir ainda mais longe para acabar com a pobreza e definir novos objetivos de desenvolvimento e reduzir o *gap* entre os níveis nacional e local.

Em matéria de contabilidade subnacional, as limitações para comparação internacional aumentam devido as diferenças existentes entre os níveis de organização política-administrativa dos países que fazem com que as estatísticas descrevam dimensões socioeconômicas muito díspares. Na América Latina “região” tem uma conotação político-administrativa, que é muito diferente entre os países e que obedecem a critérios políticos, históricos, sociais específicos do país, que conduz ao fato de que as estatísticas descrevam realidades muito diferentes entre si.

Adicionalmente, o efeito das diferenças nas estruturas econômicas amplia as falhas para o aparato estatístico de base.

Apesar das dificuldades, existem em âmbito internacional padrões, manuais, métodos e operações de cooperação que contribuem para superar esses inconvenientes, determinando que a comparação de indicadores se realize em circunstâncias “razoavelmente aceitáveis”. Levando-se em conta os aspectos anteriores pode-se deduzir que a comparabilidade estatística dependerá das particularidades da informação primária, da similaridade estrutural das economias, assim como da metodologia utilizada na produção de estatísticas e de cálculos de indicadores.

3 ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS: AS CONTAS SUBNACIONAIS

Para avaliação das estatísticas econômicas territoriais foi analisada a situação e a comparabilidade internacional entre os países da América Latina de estimativas do PIB subnacional para aqueles que as elaboram oficialmente. No quadro 1 podem ser observados os principais critérios metodológicos de elaboração de contas nacionais para Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá e Peru. De acordo com a análise pode-se contatar que:

- todos os países usam o método descendente (distribuição da produção total nacional entre regiões). As estatísticas por região não são estatísticas regionais, já que não são levantadas a partir do território, mas distribuídas a partir dele;
- entre os países são utilizadas diferentes classificações de atividades econômicas, o que causa uma limitação da análise da estrutura produtiva e a consequente comparabilidade entre países. Usam-se a CIIU (Classificação Industrial Internacional Uniforme de todas as atividades econômicas), porém os ritmos de adoção das versões mais atualizadas são diferentes;
- em todos os países, para a alocação do PIB por região, usa-se o método da produção, não do gasto. Além disso, quatro países utilizam como marco metodológico referencial, o SCN 1993, para a elaboração das contas subnacionais (Bolívia, Brasil, Panamá e Peru), e quatro países adotam como guia o novo manual SCN (Sistema de Contas Nacionais) 2008 (Colômbia, Chile, Equador e México); e
- não são elaborados tabelas de recursos e usos (TRU) sem o que não se pode calcular matriz de insumo-produto.

Com base nas características agregadas das contas subnacionais é evidente a necessidade de fortalecer, atualizar e padronizar a informação para obtenção de maior comparabilidade internacional.

Uma solução efetiva seria a adoção de um método misto que combine a aproximação descendente com a ascendente nas contas subnacionais e a construção conceitual de *contas satélites subnacionais* para territórios específicos que possuem características distintas que garantam uma aproximação de acordo com suas características particulares. Em outras palavras, é indispensável promover a elaboração de informação regional adicional que complemente a análise para aprofundar a descrição e a análise em situações pontuais.

QUADRO 1

Resumo das contas nacionais

Instituição responsável pela compilação	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	México	Panamá	Peru	Cômputo
Instituto de Estatísticas	X	X		X		X	X	X	6
Banco Central			X		X				2
Método utilizado: ascendente ou descendente									
Ascendente									0
Descendente	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Versão do SCN utilizada									
SCN 1993	X	X					X	X	4
SCN 2008			X	X	X	X			4
Cálculo do PIB por aproximação, da produção do gasto ou da renda									
Produção	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Gasto									0
Renda									0
Unidade de medida	Milhares de bolivianos	Milhões de reais	Milhões de pesos encadeados	Bilhões de pesos	Milhares de dólares	Milhões de pesos	Milhões de balboas	Milhares de nuevos soles de 1994	Cômputo
Compilação TRU subnacionais									
Compila TRU									0
Não compila TRU	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Contas de setores institucionais (SI) subnacionais									
Compila SI									0
Não compila SI	X	X	X	X	X	X	X	X	8

(Continua)

(Continuação)

	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	México	Panamá	Peru
Cobertura temporal	Série vigente	1995-2010	A preços N-1 2008-2012	2000- 2012	2007-2008	2003-2011	2006-2010	2001-2010
	Série anterior		Existem várias séries desde 1986 (cf. Infra). Bases disponíveis: 1986, 1996, 2003 e 2008	Desde os anos 1980, existem várias séries	1993-1996-1999-2001-2002-2006 (em dólares de 2000)		1996-2004, 2003-2005 e 2006-2008	
	Correntes – série vigente	1988 - 2012	2010	No (cf. Infra)		2007	2003-2011	Não disponível
Disponibilidade de séries a preços correntes e a preços constantes	Constantes – base vigente	1990	N-1 (base 2008)	2000-2012	200-2008	2008	1996	1994
	Constantes – série vigente	1988 -2012	Desde 2008 a preços n-1, nos aditivos			2003-2011	1996-2010	2001 - 2010
	Constantes – base anterior		Várias desde 1986	Várias desde os anos 1980	Não disponível		Não disponível	
	Constantes – série anterior	1985-1997			Apenas pk		Não disponível	
Nível divisional político-administrativo – estimações	Nível 1	9 departamentos	5 zonas	32 departamentos	24 províncias	32 estados	9 províncias	26 regiões
	Nível 2		27 Unidades Federais (UFs)	13 regiões	230 cantões			
	Nível 3		5567 municípios (cidades). Não figuram no <i>site web</i>					
Abrangência das contas das contas regionais								
Indústrias	35	12	12	34 a pc / 9 a pk		30	15	9
CIU	Revisão 2	CNAE 1.0	Revisão 3	Revisão 3	CIU 4	Sistema de Classificação Industrial da América do Norte (SCIAN) 2003	Revisão 3	Revisão 3

Fonte: Ipes (2014), com base nas informações oficiais dos países.

4 ESTATÍSTICAS SOCIAIS: AS PESQUISAS DOMICILIARES

Para analisar a comparabilidade das estatísticas sociais foram tomadas como referência as pesquisas por domicílio de 14 países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana).

Utilizando a informação das pesquisas foram elaborados metadados com base nos seguintes critérios: nome da pesquisa, último ano da pesquisa, periodicidade, objetivo, organismos executores, população-alvo, período de coleta da informação, tipo de pesquisa, desenho, amostra do estudo, base amostral, tamanho amostral e seções ou temas da pesquisa.

Posteriormente, realizou-se uma análise da robustez de indicadores sociais chaves em nível subnacional construídos com informação proveniente das pesquisas domiciliares dos países. Especificamente, comparou-se a precisão das estimativas de três indicadores (pobreza, frequência em estabelecimentos de ensino e anos de estudo) com base no nível de desagregação (nacional, regional, departamento etc.).

Como sabemos denomina-se pesquisa domiciliar, qualquer pesquisa que utilize uma amostra, em geral probabilística, em que as conclusões extraídas podem ser extrapoladas para a população total e cuja a unidade de observação é o lar ou a habitação. Estas amostras são uma réplica aproximada, mas não exata da população total, e, portanto, estão sujeitas a diversos tipos de erros. A magnitude deste erro depende do tamanho da amostra e também da variabilidade do dado que se está analisando.

A forma de medir o erro amostra, o erro relativo, realiza-se por meio do coeficiente de variação (CV). Este coeficiente mostra a confiabilidade da estimativa da variável e é definido como erro-padrão da estimação dividido pelo valor estimado do parâmetro. Quanto menor seja p coeficiente de variação, menor será a diferença entre a estimativa amostral e o verdadeiro valor populacional. Matematicamente, este coeficiente está dado por $cv = \frac{\sqrt{\hat{v}(\hat{\theta})}}{\hat{\theta}} * 100$, onde \hat{v} é a variância amostral da estimação do parâmetro e θ é o parâmetro estimado. Corresponde ao quociente entre o erro-padrão do estimador e o estimador multiplicado por 100.

De acordo com a categoria em que se localiza o CV, podemos classificar as estimativas de acordo com seu grau de precisão como precisa, aceitável ou pouco confiável (quadro 2).

QUADRO 2

Precisão do coeficiente de variação (CV)

Valor do CV	Precisão da estimativa
Até 10%	Precisa
De 11% a 20%	Aceitável
Mais de 20%	Pouco confiável

Elaboração dos autores.

Na tabela 1 é apresentado um resumo dos coeficientes de variação obtidos para três indicadores selecionados ao desagregar os indicadores segundo região ou divisão político-administrativa em cada país. Os três indicadores utilizados foram pessoas em situação de pobreza, frequência em estabelecimentos educacionais (jovens entre 13-19 que frequentam estabelecimentos de ensino) e por meio de anos de estudo para homens entre 65-79 anos. Cabe destacar que a eleição de indicadores obedece a uma lógica com base no teste da precisão dos indicadores territoriais à medida que introduzem filtros adicionais, desta forma, o indicador de pobreza não tem filtros

mais que a desagregação territorial, ainda que o indicador de frequência em estabelecimento de ensino tenha um filtro adicional etário (jovens de 13 a 19 anos) e, por último, o indicador de média de anos de estudo tem dois filtros adicionais, um etário (adultos entre 65 e 79 anos) e um de gênero (homens).

TABELA 1

América Latina (quatorze países selecionados), coeficiente de variação mínimo e máximo para três indicadores selecionados, segundo regiões – Circa (2009-2011)

País e ano da pesquisa	Número de regiões	Pessoas em situação de pobreza		Jovens entre 13 e 19 anos assistidas em estabelecimentos educacionais		Média de anos de estudo de adultos homens entre 65 e 79 anos	
		CV mínimo	CV máximo	CV mínimo	CV máximo	CV mínimo	CV máximo
Argentina 2011	6	2,07	4,25	0,64	1,09	2,38	4,99
Bolívia 2009	8	2,93	9,40	1,66	6,46	10,26	38,87
Brasil 2011	7	0,57	1,89	0,48	0,92	2,37	3,79
Chile 2011	15	3,35	8,60	1,22	6,01	2,40	9,61
Colômbia 2011	24	0,92	2,93	0,85	2,14	2,72	10,86
Costa Rica 2011	6	2,59	5,58	1,20	3,02	5,86	30,47
Equador 2011	4	1,54	2,54	1,31	1,46	3,42	5,03
El Salvador 2010	5	1,22	2,04	1,43	1,76	6,65	11,18
México 2010	32	1,87	8,96	1,60	7,77	4,06	23,83
Panamá 2011	12	2,75	7,12	1,30	9,87	3,22	68,38
Paraguai 2011	7	2,93	5,98	2,00	4,56	6,45	36,76
Peru 2011	8	1,25	4,75	1,33	2,93	3,25	11,44
Uruguai 2011	19	1,72	15,82	0,78	6,13	1,09	7,47
Venezuela 2011	24	1,61	4,85	1,38	3,01	4,29	20,44

Fonte: Tabulações especiais dos respectivos países, ajustadas pela Cepal. Elaboração dos autores.

Podemos constatar que entre países observa-se uma grande heterogeneidade em seus coeficientes de variação para todos os indicadores. Em relação aos pobres não indigentes, o intervalo no coeficiente de variação vai de 1% a 15,8% na região de Colônia no Uruguai, é dizer, em categorias aceitáveis de precisão do indicador. Quando analisamos o indicador de assistência a estabelecimento educacional podemos observar coeficientes de variação em categorias aceitáveis de precisão em todos os países. Por último quando analisamos o terceiro indicador de média de anos de estudo para homens entre 65-79 anos em vários países, são observados coeficientes de variação considerados pouco confiáveis.

No teste dos indicadores demonstra-se empiricamente que em todos os países, os coeficientes de variação aumentam ao desagregar as estimativas em áreas geográficas (domínios). Assim, mesmo em praticamente todos os países, as estimativas mostram-se pouco confiáveis quando são agregados filtros (grupos de idade, sexo etc.) em conjunto com um maior nível de agregação.

Em outras palavras, as medições subnacionais são de boa precisão na medição de indicadores para os quais foram desenhados, como pobreza, à medida que são introduzidos mais filtros (região, categorias etárias, sexo) devem ser utilizados com mais cuidados os valores e as conclusões que se depreendem dessas, já que perdem precisão.

Por outro lado, dada a variabilidade dos erros de estimação que podem ser cometidos de acordo com o tipo de indicador e quantidade de filtros que se aplique à informação, é indispensável conhecer o alcance que tem as bases de dados das pesquisas domiciliares com base na informação dos metadados, de maneira a se saber com clareza qual a magnitude do erro segundo o indicador ou nível de desagregação. Esta informação, em geral, não é especificada com clareza em todas as pesquisas.

5 DESEMPENHO ECONÔMICO E ESTATÍSTICAS SOCIAIS NOS TERRITÓRIOS

Com base no panorama de *Desarrollo territorial da Cepal* (2013), ficou demonstrado que na América Latina observa-se uma alta concentração do produto e da população em poucos territórios e que existem elevados níveis de disparidades territoriais, mas que na última década, em vários países, observam-se leves convergências na redução das desigualdades econômicas territoriais.

Utilizando a informação que provém das contas subnacionais e das bases de dados das pesquisas domiciliares é apresentada tipologia e classificação de territórios para os países da América Latina, as quais possuem medições subnacionais do PIB por habitante⁴ (valor agregado por habitante) e de pesquisas domiciliares.⁵

Em matérias de desempenho territorial observa-se uma grande diversidade no comportamento dos territórios. Grande parte dos territórios mostraram dinâmicas de crescimento econômico positivas na última década.

Os territórios de indicadores sociais mais altos são aqueles que também mostraram níveis de valor agregado *per capita* maiores nos últimos anos e correspondem a cidades capitais, territórios que proveem serviços e com presença do setor de mineração. A Região Metropolitana do Chile é a que mostra melhor desempenho econômico e os níveis mais altos nos indicadores sociais (quadro 3). São Paulo, a região de Atacama do Chile, Nuevo Leon e o Distrito Federal do México também mostram bom desempenho econômico junto a indicadores de desenvolvimento social elevados.

Existe um número significativo de territórios de baixo PIB *per capita*, mas em rápido crescimento e com níveis de Índice de desenvolvimento social médio (quadro 4); a maioria destes territórios está no Brasil, Colômbia e México. Os territórios com indicadores sociais mais baixos: Potosí, na Bolívia; Chocó na Colômbia; Maranhão e Piauí, no Brasil; os que apresentam dinâmicas econômicas recentes superiores à média. Além disso, no Chile, há várias regiões convergindo que já possuem bons indicadores sociais, como Aysén, Coquimbo, Los Rios, Maule, Biobío, O'Higgins e Magellanes.

Arica e Parinacota, los Lagos e Valparaiso mostram níveis de indicadores de desenvolvimento social elevados, apesar de não ter bons indicadores econômicos. A maior parte dos territórios de baixo crescimento econômico apresenta níveis de indicadores de desenvolvimento social médios (quadro 5).

Os territórios tipo “lua minguante” (quadro 6) apresentam um dinamismo econômico menor, mas a grande maioria possui níveis elevados de PIB *per capita*, bem como de indicadores sociais.

4. Os territórios são classificados em um quadro de dupla entrada, no qual as variáveis são a taxa de crescimento do PIB *per capita* de um território em um período determinado e o nível do PIB *per capita* do ano inicial de referência. Os territórios que cresceram acima da média nacional serão considerados regiões dinâmicas. Com base no PIB *per capita* territorial para o ano inicial de referência são identificados territórios que tenham PIB *per capita* inicial superior à média nacional e inferior à média nacional.

5. Com base na informação que provém das Bases de dados das pesquisas domiciliares (Badehog) constrói-se um índice médio de indicadores subnacionais nas áreas de pobreza, emprego, educação e acesso aos serviços básicos. Para cada uma das áreas são tomados indicadores que sejam representativos e comparáveis entre países: *i*) pobreza: percentagem da população que se encontra abaixo da linha de pobreza (calculada pela Cepal com base em valores oficiais); *ii*) emprego: percentagem de ocupação da população economicamente ativa; *iii*) educação: média de anos de estudos do chefe de família; *iv*) acesso aos serviços básicos: percentagem de domicílios com acesso a rede de esgoto e porcentagem de domicílios com acesso a água potável.

QUADRO 3

Territórios tipo "Lua cheia": alto PIB *per capita* e alto crescimento

Lua cheia (alto PIB <i>per capita</i> e alto crescimento)			
Indicadores sociais altos	Chile	Região metropolitana	
Indicadores sociais médio-altos	Brasil	São Paulo	
	Chile	Atacama	
	México	Distrito Federal (Mex)	Nuevo León
Indicadores sociais médios	Brasil	Espírito Santo	
	Bolívia	Oruro	Tarija
	Colômbia	Meta	Santander
	México	Querétaro Arteaga	Sonora
	México	Quintana Roo	Tabasco
	Peru	Arequipa	Lima
Indicadores sociais médio-baixos	México	Coahuila de Zaragoza	

Fonte: Ipes (2014), com base nas informações oficiais dos países.

QUADRO 4

Territórios tipo "Lua crescente": baixo PIB *per capita* e alto crescimento

Lua crescente (baixo PIB <i>per capita</i> e alto crescimento)					
Indicadores sociais médio-altos	Chile	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Coquimbo	Los Ríos	Maule
		Biobío	O'Higgins	Magallanes y de la Antártica Chilena	
	México	Aguascalientes			
	Panamá	Los Santos			
Indicadores sociais médios	Brasil	Acre	Bahia	Mato Grosso	Pernambuco
		Amapá	Ceará	Mato Grosso do Sul	Sergipe
		Amazonas	Goiás	Paraíba	Tocantins
	Bolívia	La Paz			
	Chile	Araucanía			
	Colômbia	Bolívar	Cesar	Sucre	
		Boyacá	Magdalena		
	México	Chihuahua	Puebla	Veracruz de Ignacio de la Llave	
		Jalisco	San Luis Potosí	Yucatán	
		México	Sinaloa	Zacatecas	
	Peru	Cusco	Ica	La Libertad	
Panamá	Coclé	Herrera			
Indicadores sociais médio-baixos	Bolívia	Chuquisaca			
	Colômbia	Cauca	Nariño		
	Peru	Amazonas	Ayacucho		
		Apurímac	Piura		
Indicadores sociais baixos	Bolívia	Potosí			
	Colômbia	Chocó			
	Brasil	Maranhão	Piauí		

Fonte: Ipes (2014), com base nas informações oficiais dos países.

QUADRO 5

Territórios tipo “Lua nova”: baixo PIB *per capita* e baixo crescimento

Lua nova (baixo PIB <i>per capita</i> e baixo crescimento)					
Indicadores sociais médio-altos	Chile	Arica y Parinacota	Los Lagos	Valparaíso	
Indicadores sociais médios	Brasil	Minas Gerais	Rondônia		
		Rio Grande do Norte	Roraima		
	Bolívia	Beni	Cochabamba		
	Colômbia	Atlântico	Cundinamarca	Quindío	
		Caldas	Huila	Risaralda	
		Caquetá	Norte Santander	Tolima	Tlaxcala
	México	Chiapas	Guanajuato	Morelos	
		Durango	Michoacán de Ocampo	Nayarit	Ucayali
	Peru	Áncash	Lambayeque	San Martín	
		Junín	Puno	Tumbes	
Panamá	Bocas del Toro	Darién			
	Chiriquí	Veraguas			
Indicadores sociais médio-baixos	Brasil	Alagoas	Pará		
	Colômbia	Córdoba	La Guajira		
	México	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca	
	Peru	Cajamarca	Huánuco		
		Huancavelica	Loreto		

Fonte: Ilpes (2014), com base nas informações oficiais dos países.

QUADRO 6

Territórios tipo “Lua minguante”: alto PIB *per capita* e baixo crescimento

Lua minguante (alto PIB <i>per capita</i> e baixo crescimento)				
Indicadores sociais altos	Chile	Antofagasta	Tarapacá	
	Panamá	Panamá		
Indicadores sociais médio-altos	Brasil	Distrito Federal		
	Colômbia	Bogotá D. C.		
	México	Baja California Sur		
	Panamá	Colón		
Indicadores sociais médios	Brasil	Paraná	Rio Grande do Sul	
		Rio de Janeiro	Santa Catarina	
	Bolívia	Pando	Santa Cruz	
	Colômbia	Antioquia	Valle	
	México	Baja California	Colima	
		Campeche	Tamaulipas	
	Peru	Madre de Dios	Moquegua	Tacna
Indicadores sociais médio-baixos	Peru	Pasco		

Fonte: Ilpes (2014), com base nas informações oficiais dos países.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram observados grandes avanços em matéria de medição subnacional na América Latina. Por meio das contas subnacionais e pesquisas domiciliares é possível obter-se cifras socioeconômicas atualizadas dos territórios.

O grau de comparabilidade internacional dos indicadores cairia segundo países, níveis de desagregação e tipo de indicador utilizado. Existem poucos indicadores que podem ser considerados comparáveis (pobreza, desemprego, acesso a serviços básicos, PIB *per capita*) e ainda estes apresentam limitações.

Uma limitação principal dos valores é que responde a decisões político-administrativas próprias dos países que não necessariamente coincidem com o dinamismo que apresentam os territórios. Neste sentido, seria útil avançar na construção de “territórios funcionais” que descrevam as dinâmicas socioeconômicas de acordo com a definição atual de território. O avanço para a definição de “territórios funcionais” exige identificar uma série de indicadores mínimos e comparáveis entre países. Tanto as contas subnacionais quanto as pesquisas domiciliares podem integrar informação importante para a delimitação desta tipologia territorial.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Santiago: Cepal, 2010.

_____. **Panorama del desarrollo territorial 2012**. Santiago: Cepal, 2013. (Serie Panorama del Desarrollo Territorial).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadística y Censos. **La nueva encuesta permanente de hogares de Argentina**. Buenos Aires: Indec, 2003.

_____. _____. **Errores de muestreo en la estimación de totales de personas a partir de una base trimestral**. Buenos Aires: Indec, 2011.

BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. **Metodología del diseño muestral encuesta de hogares 2009**. Bolívia: INE, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/IFKFPK>>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Cambio estructural para la igualdad: una versión integrada del desarrollo**. Santiago: Cepal, 2012a.

_____. **Paraguay: encuesta permanente de hogares octubre – diciembre 2011 metodología y cuestionario**. 1. ed. Santiago: Cepal, Oct. 2012b.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. **Metodología del diseño muestral y factores de expansión encuesta de caracterización socioeconómica nacional**. Chile: Casen, 13 Sept. 2012. (Documentos Metodológicos, n. 1).

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Metodología gran encuesta integrada de hogares (GEIH)**. Bogotá: Dimpe, 2011a.

_____. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. **Metodología cuentas departamentales, base 2005**. Bogotá: Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/XBCnf0>>.

EL SALVADOR. Dirección General de Estadística y Censos. **Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2011**. Ciudad Delgado, Jun. 2012.

EQUADOR. Instituto Nacional de Estadística y Censo. **Definiciones y explicaciones de la encuesta de hogares**. Quito: Inec, 2010a.

_____. _____. **Metodología del diseño de la muestra Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (Enighur)**. Quito: Inec, 2010b.

_____. _____. **Definiciones y explicaciones de la Encuesta de Propósitos Múltiples**. Quito: Inec, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006**. IBGE: Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Seleção da amostra da PNAD 2011**. IBGE: Rio de Janeiro, 2011. (Nota técnica).

MÉXICO. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2010**: diseño muestral. México: Inegi, 2011.

_____. **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2012**: diseño muestral. Formación de las unidades primarias de muestreo para el levantamiento. México: Inegi, 2013. Disponible em: <<http://goo.gl/ynff4L>>.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Encuestas de hogares en los países en desarrollo y en transición**. Nueva York: División de Estadística, 2007. (Estudios de Métodos, serie F, n. 96).

_____. **Diseño de muestras para encuestas de hogares**: directrices prácticas. Nueva York: División de Estadística, 2009. (Estudios de Métodos, serie F, n. 98).

PERU. Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza**. Peru: Enaho, 2013.

URUGUAI. **Ficha técnica**: descripción metodológica. Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2011. Montevideo, Mar. 2012.

_____. **Ficha técnica**: descripción metodológica. Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2012. Montevideo, Abr. 2013.

VENEZUELA. **Ficha técnica de Encuesta de Hogares por Muestreo**. Venezuela: Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela, 2014. Disponible em: <<http://goo.gl/XKtPX1>>.

BRASIL: DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Guilherme Mendes Resende¹
Paula Gomes Moreira²
Adriana Melo Alves³
João Mendes da Rocha Neto⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, completaram-se dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), que foi institucionalizada em 2007. Este artigo busca fazer um breve relato de uma década de PNDR, descrevendo alguns pontos importantes da sua formulação, enumerando seus instrumentos de financiamento e analisando alguns estudos recentes que demonstram seus impactos verificados ao longo do território. Por fim, alguns desafios e perspectivas para a PNDR nos próximos anos são comentados.

Vale ressaltar que este breve artigo não tem a intenção de fazer um balanço exaustivo da PNDR desde 2003.⁵ A seguir é discutida apenas uma seleção de pontos relevantes. Um deles, por exemplo, é que a PNDR inovou ao apresentar um tratamento da questão regional brasileira em mais de uma escala, isto é, a questão regional é tratada em suas diversas escalas geográficas: municípios, microrregiões, mesorregiões etc. Um tratamento desse tipo permite um melhor entendimento da complexa realidade do território brasileiro e, portanto, as intervenções têm maior probabilidade de serem mais efetivas na redução das disparidades regionais.

2 A FORMULAÇÃO DA PNDR I

A PNDR pode ser dividida em duas fases: PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, chamada de PNDR II, que vigora desde 2012 e inclui melhorias frutos da experiência anterior. Vale ressaltar que Bacelar (1999) iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil já na década de 1990.

1. Diretor adjunto na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Secretária de Desenvolvimento Regional no Ministério da Integração Nacional (MI).

4. Coordenador-geral de Planos Regionais e Territoriais no Ministério da Integração Nacional (MI).

5. Esse balanço pode ser encontrado em outros documentos, como Brasil (2003; 2012).

Nesse sentido, a formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990 (Brasil, 2012). A partir de 2003 ocorre a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo MI, institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007 (Brasil, 2007).

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: *i*) reduzir as desigualdades regionais; e *ii*) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. O arranjo de articulação institucional, criado em 2003 para a implementação da PNDR, propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional. Esse reconhecimento de coordenação é digno de nota, visto que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais, locais ou outro ente público regional) e os demais entes privados que perpassam, muitas vezes, os limites administrativos.

Além disso, não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento da maioria das questões regionais (Resende e Magalhães, 2013). Verificava-se, pois, que em todas as macrorregiões do país coexistiam sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e sub-regiões com precárias condições de vida e sinais de estagnação. Com essa perspectiva a PNDR adotou, acertadamente, uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Nesse sentido, foi um avanço em relação à visão tradicional, que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das macrorregiões Norte e Nordeste. A PNDR também definiu uma tipologia de regiões para delimitar áreas prioritárias de atuação. A formulação das regiões prioritárias foi obtida pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*. O cruzamento das duas variáveis resultou em quatro grupos definidos de regiões (microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda). Com exceção das microrregiões de alta renda, as demais seriam espaços prioritários para a ação da PNDR.

Dois outros pontos importantes da proposta da PNDR eram: *i*) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas; e *ii*) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional que tinha um papel crucial de coordenação e de articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, conforme o próprio MI reconhece,

[a] despeito desses avanços, os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, frustraram-se, comprometendo seriamente a implementação da política (Brasil, 2012).

3 NOVAS DIRETRIZES E EIXOS TEMÁTICOS DA PNDR II

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, definiu os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR II. Vale ressaltar que o processo participativo da CNDR contou com duas etapas preparatórias: conferências estaduais e do Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais.

Nessa segunda fase redefiniram-se os objetivos da PNDR, quais sejam: *i*) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e *ii*) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia.

Por sua vez, as diretrizes foram definidas por meio de um processo de priorização em que foram escolhidas as proposições mais votadas apresentadas na CNDR. Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que estes sejam classificados como de média e de baixa rendas. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste.

A partir disso, foi estabelecido que a PNDR II também determinaria regiões-programa (RPs) e sub-regiões de planejamento (SRPs), priorizando as que já haviam sido definidas na PNDR I. As RPs foram definidas em cinco escalas: *i*) escala macrorregional – regiões de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco; *ii*) escala intermediária – semiárido e faixa de fronteira; *iii*) regiões integradas de desenvolvimento (Rides) – entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro; *iv*) escala sub-regional – mesorregiões definidas pelo Decreto Federal nº 6.074/2007, territórios rurais e da cidadania; e *v*) subespaços estratégicos definidos como regiões de programas especiais (RPEs), a exemplo da área do Xingu, no entorno de Belo Monte.

Os eixos temáticos foram organizados pela CNDR em quatro estruturas. A partir deles foram definidos os princípios e as diretrizes da PNDR II.

- 1) Governança, participação social e diálogo federativo: visa o debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, na execução, na capacidade e nas competências para o combate às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, de modelos de gestão e de arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal.
- 2) Financiamento do desenvolvimento regional: com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e para o financiamento de ações regionais. Atualmente, os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento discutidos na seção 4.
- 3) Desigualdades regionais e critérios de elegibilidade: no desenvolvimento regional, os critérios de elegibilidade permitem relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo da nova PNDR, em suas variadas escalas geográficas. Também buscam estabelecer os fundamentos do diálogo com entes federados e agentes sociais visando à execução dos programas e das ações. Neste eixo a proposta seria enumerar os indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para se destinarem recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais.
- 4) Vetores de desenvolvimento regional sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR, em consonância com o federalismo cooperativo. Estes vetores serão guiados por seis vertentes de ação: *i*) estrutura produtiva; *ii*) educação; *iii*) ciência, tecnologia e inovação (C,T&I); *iv*) infraestrutura; *v*) rede de cidades; e *vi*) sustentabilidade ambiental. Uma descrição detalhada da proposta da nova PNDR encontra-se disponível em: <<http://goo.gl/INz13e>>.

4 FINANCIAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O financiamento do desenvolvimento regional tem diversos instrumentos dos entes federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Também ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), em que os recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional. O Finam e o Finor atendem apenas os projetos que já foram aprovados. Além dos instrumentos de financiamento operam, ainda, incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene em diversas modalidades, a fim de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos.

Como salientado anteriormente, com a inviabilização do FNDR, a PNDR teve que contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, os quais foram enumerados acima e são ilustrados na figura 1, além dos recursos orçamentários da União, que já vinham sendo aplicados em programas do MI.

FIGURA 1
Instrumentos de financiamento da PNDR



Fonte: SFRI/MI.

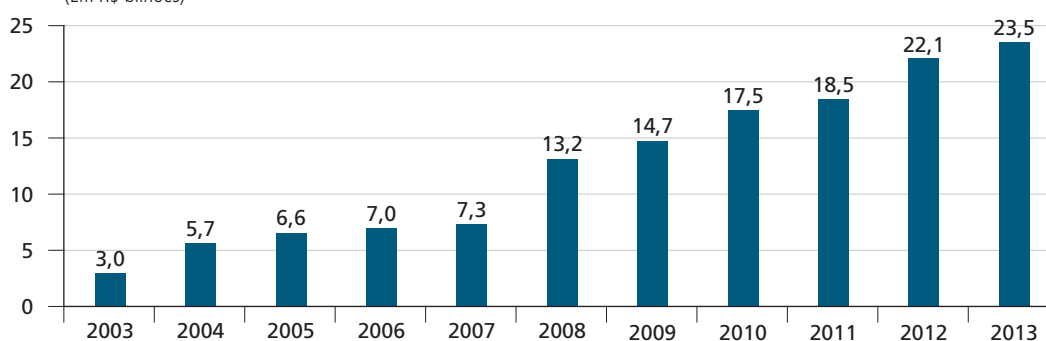
Vale ressaltar que, desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm *status* de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Estes fundos, segundo a Lei nº 7.827/1989, visam o desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões. O gráfico 1 mostra a evolução dos empréstimos totais dos fundos constitucionais entre 2003 e 2013. Apenas em 2013, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$ 23,5 bilhões em empréstimos. À título de comparação, o Programa Bolsa Família fechou 2013 com o recorde de R\$ 24,5 bilhões transferidos a famílias de baixa renda. Vale ressaltar que os fundos constitucionais se restringem às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; portanto, em termos *per capita*, suas alocações são muito maiores. Um ponto digno de nota é o aumento significativo de recursos a partir de 2003.⁶

6. Ver Almeida Junior, Resende e Silva (2007) para uma discussão sobre as hipóteses do baixo volume de empréstimo no período anterior (1998-2002).

GRÁFICO 1

Fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO): evolução das aplicações

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) - Ministério da Integração Nacional (MI).

Obs: Valores a preços correntes.

Elaboração dos autores.

5 BALANÇO DOS IMPACTOS NO TERRITÓRIO

Nesta seção são discutidos os resultados de estudos de avaliações de impacto dos três fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) realizados recentemente. Vale salientar que a maioria dos trabalhos já realizados contém análises que vão até meados da década de 2000, período que é caracterizado pelos baixos volumes de dispêndio de recursos de tais fundos (Resende, 2014a).

Três trabalhos realizados pelo Ipea abordam um período mais atual (2004-2010), em que houve uma elevação significativa dos volumes de recursos dos fundos constitucionais. Tais estudos utilizaram um método econométrico que combinou avaliações em várias escalas geográficas, as quais forneceram resultados robustos acerca dos impactos dos empréstimos do FNE, do FCO e do FNO sobre o crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2010.

Para o FNE, Resende (2014a) mostrou que os recursos do FNE-total apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* nos níveis municipal e microrregional. Além disso, os resultados mais confiáveis são os que sugerem que os efeitos positivos do FNE-total são, em grande medida, influenciados pelo desempenho e pelo impacto positivo dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. Entretanto, o estudo não identificou impactos estatisticamente significativos dos empréstimos do FNE na escala mesorregional, provavelmente devido à referida escala apresentar unidades geográficas muito extensas e internamente muito heterogêneas, fato este que dificulta a mensuração dos impactos econômicos.

Por sua vez, Resende, Cravo e Pires (2014) avaliaram, pela primeira vez e com dados recentes, o desempenho do FCO em cada uma das suas modalidades: rural e empresarial. Os desfechos das avaliações de impacto sugerem que o FCO influencia positivamente o crescimento do PIB *per capita* apenas na escala geográfica municipal. Além disso, as estimativas indicam que este resultado é influenciado principalmente pela modalidade FCO-empresarial. No entanto, as resoluções não sugerem impactos estatisticamente significativos para as escalas micro e mesorregional. Segundo os autores, estes dados não significam que não exista impacto do FCO dentro das micro e das mesorregiões; contudo, sugerem que os efeitos gerados no nível municipal não são suficientemente grandes para gerar crescimento econômico em escalas geográficas mais agregadas.

Por fim, Resende (2014b) mostrou que os recursos do FNO-setorial apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita*, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio/serviços no nível municipal.

As estimações para as escalas geográficas de micro e de mesorregião sugerem que o FNO-total e o FNO-setorial não estimulam o crescimento econômico nesses níveis geográficos pelos mesmos motivos salientados anteriormente.

É importante ressaltar que os resultados encontrados nestes estudos devem ser complementados por outras avaliações para analisar a eficácia e a eficiência deste instrumento de política regional. Entretanto, fica evidente o desempenho superior de tais fundos no período (2004-2010) com maior volume de recursos se comparado com as avaliações que abrangem o período anterior (Resende, 2012).

6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PNDR NOS PRÓXIMOS ANOS

Existe uma onda crescente de interesse sobre o tema do desenvolvimento regional. No campo internacional isso é salientado por Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012), que examinam o “repensar” sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional que tem emergido, quais sejam, as abordagens baseadas em regiões *versus* as políticas não espaciais (isto é, sem um foco explicitamente regional). No Brasil, cabe ressaltar os aprimoramentos da política regional brasileira com o avanço da discussão da PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047/2007 e sua recente proposta de reformulação (PNDR II). Tal política tem se aprimorado tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal e do processo de monitoramento e avaliação da mesma.

Entretanto, alguns desafios estão postos para a posteridade. Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos dez anos disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem-se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de melhor executar a referida política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial e, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR.

Apesar da elevação dos recursos dos instrumentos tradicionais da política regional brasileira, ainda é necessário se instituir o FNDR, que permitiria financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Acordar a disponibilização de tais recursos dentro do pacto federativo e em um cenário de restrição orçamentária, sem sombra de dúvida, é um desafio.

No que se refere à tipologia que serve como critério de elegibilidade dos territórios, é importante avançar na sua discussão. Primeiro, é necessário, também, criar uma tipologia multiescalar, que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos. Além disso, é necessário criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional em um esforço para melhor compreender as estruturas e as dinâmicas produtivas e inovativas dos diferentes espaços do território brasileiro. Vale salientar que tal esforço já está em curso, por meio do aperfeiçoamento do observatório do desenvolvimento regional (ODR).

Por fim, cabe ressaltar os avanços da política regional brasileira em relação ao reconhecimento da importância do processo de monitoramento e de avaliação da PNDR. O desenvolvimento e o aprimoramento do ODR, juntamente aos esforços de avaliação de impacto e à construção de uma metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, que estão sendo realizadas ao longo de 2014 por meio de parceria entre o Ipea e

o MI, é um passo importante na consolidação da cultura de monitoramento e de avaliação da política. A continuidade desse processo de avaliação pode dar aos gestores da PNDR mais subsídios para uma melhor forma de atuação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.
- BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.
- BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.
- BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/RXRlh3>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003. p. 1-32.
- _____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/hCcYu2>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR)**. Documento de referência. Brasília: SDR/MI, 2012. p. 1-77.
- Resende, G. M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1918). Disponível em: <<http://goo.gl/cJEiab>>.
- _____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1973). Disponível em: <<http://goo.gl/VCvpqz>>.
- _____. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2012.
- RESENDE, G. M.; CRAVO, T.; PIRES, M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1969). Disponível em: <<http://goo.gl/FwzfwP>>.
- RESENDE, G. M.; MAGALHÃES, J. C. **Disparidades do produto interno bruto (PIB) per capita no Brasil: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008)**. Brasília: Ipea, 2013. p. 1-47. (Texto para Discussão, n. 1833).

MÉXICO: PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (2013-2018)

Jorge Carlos Díaz Cuervo¹

No México, o planejamento do desenvolvimento nacional foi definido como o eixo articulador das políticas públicas levadas a cabo pelo governo da república, ao mesmo tempo em que é fonte direta da democracia participativa por meio da consulta com a sociedade. No Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 (PND), convergem ideias e visões, assim como propostas e linhas de ação para impulsionar o México, de modo a atingir seu potencial máximo. A constituição, assim como a lei de planejamento estabelece que corresponde ao estado a tarefa do desenvolvimento nacional, de forma a garantir que este seja integral e sustentável, para fortalecer a soberania da nação e seu regime democrático, e, para que, mediante o incentivo ao crescimento econômico e o emprego, melhore a equidade social e o bem-estar das famílias.

O Plano Nacional de Desenvolvimento é o documento de trabalho que rege a programação e orçamentação de toda a administração pública federal. De acordo com a lei de planejamento, todos os programas setoriais especiais, institucionais e regionais que definem as ações do governo devem ser elaboradas conforme o plano. É também um exercício de previsão que convida a cidadania a pensar sobre os desafios e oportunidades que o país enfrenta e sobre o trabalho em conjunto que devem fazer como sociedade para alcançar um maior desenvolvimento nacional. Particularmente, o PND foi forjado como um canal de comunicação do governo da república, que transmite a toda a cidadania a visão e estratégia de governo de uma forma clara, concisa e mensurável.

O PND considera que a tarefa do desenvolvimento e do crescimento corresponde a todos os atores, setores e a todas as pessoas do país. O desenvolvimento não é dever de um só ator, nem tampouco de um tão central como o é o Estado. O crescimento e desenvolvimento surgem de baixo para cima, quando cada pessoa, cada empresa e cada ator da sociedade são capazes de fornecer sua máxima contribuição. Também expõe a trajetória que o governo da república traçou de forma a conseguir que o México alcance seu potencial mor, estabelecendo cinco metas nacionais: México em paz, México inclusivo, México com educação de qualidade, México próspero e um México com responsabilidade global.

1. Diretor-geral de Desenvolvimento Regional. Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (Sedatu-México).
E-mail: jorge.diaz@sedatu.gob.mx.

Também são apresentadas estratégias transversais para democratizar a produtividade, para alcançar um governo próximo e moderno e para que haja uma perspectiva de gênero em todos os programas da administração pública federal.

QUADRO 1
Esquema do PND (2013-2018)

Objetivo geral	Levar o México ao seu potencial máximo				
Metas nacionais	I. México em paz	II. México inclusivo	III. México com educação de qualidade	IV. México próspero	V. México com responsabilidade global
Estratégias transversais	Democratizar a produtividade				
	Governo próximo e moderno				
	Perspectiva de gênero				

Fonte: Programas regionales de desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste (2014-2018).

Por outro lado, o desenvolvimento nacional encontra-se no contexto particular que vivem os países em um momento determinado. As circunstâncias históricas, políticas, sociais e culturais convergem nas estratégias e possibilidades para o nível de desenvolvimento atual.

No caso do México, o planejamento do desenvolvimento está incluído no contexto internacional do momento, pela história e evolução recente da economia do país. As novas tecnologias da informação facilitaram a comunicação e coordenação de esforços, e mostram um caminho irreversível em direção a uma relação renovada entre cidadania e governo, que deve caracterizar-se pela eficiência e transparência.

De outra forma, a mudança na arquitetura geopolítica representa uma oportunidade para os países em vias de desenvolvimento. Novas dinâmicas de crescimento econômico e transformações na política interna, que afetam várias nações desenvolvidas abrem uma janela de oportunidades, por meio da qual os países emergentes passam a ter um papel importante.

O México seguiu, por várias décadas, uma política econômica responsável que contribuiu para a estabilidade macroeconômica do país. Não obstante, o Plano Nacional de Desenvolvimento parte do reconhecimento de um feito incontestável: nas últimas décadas, o crescimento da economia foi suficiente para elevar as condições de vida de todos os mexicanos e para reduzir os níveis de pobreza de uma forma sustentável.

O país enfrenta barreiras que limitam seu desenvolvimento, de modo que a produtividade econômica não teve, nos últimos tempos, dinamismo suficiente, uma consequência da crise pela qual passou a economia, e das barreiras ainda existentes. Estas barreiras podem ser classificadas em cinco grandes temas: força institucional, desenvolvimento social, capital humano, igualdade de oportunidades e projeção internacional.

Para combater as barreiras, é necessária a consolidação de uma fortaleza institucional. Apesar dos grandes avanços alcançados, o marco institucional da democracia mexicana atual deve ser aperfeiçoado, para, de fato, representar adequadamente os interesses de toda a população. A evidência mostra com clareza que os países que se desenvolveram são aqueles com instituições sólidas e inclusivas. Quando estas não existem ou são insuficientes, a capacidade de atuação cidadã fica limitada na demanda por seus direitos, da mesma forma em que diminui a força dos cidadãos de fazer frente às distorções na economia, que afetam seus bolsos e permitem a subsistência de bens e serviços pouco produtivos e comercializados com práticas competitivas.

Por conseguinte, o Plano Nacional de Desenvolvimento guia todas os órgãos da administração ao alinhar todos os programas setoriais, institucionais, regionais e especiais em torno de conceitos, tais como democratizar a produtividade, um governo próximo e moderno, assim como a perspectiva de gênero.

Atualmente, a administração liderada pelo presidente Enrique Peña Nieto aborda os diferentes desafios que o país enfrenta como mencionado anteriormente, a partir da recuperação de uma perspectiva regional do desenvolvimento, que dê coerência e enquadramento mínimo às políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, para permitir que seu máximo potencial seja alcançado.

Por isso, o congresso da união reformou a lei orgânica da administração pública federal para criar a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (Sedatu), direcionada à proposta de planejamento do desenvolvimento regional, em conformidade com os objetivos e estratégias do Plano Nacional de Desenvolvimento; e dando faculdades à direção-geral de desenvolvimento regional, dependente da subsecretaria de desenvolvimento urbano e moradia, para propor a orientação geral e estratégias da política nacional de desenvolvimento regional e promover o desenvolvimento regional competitivo, equilibrado e sustentável, nas diferentes regiões do país.

FIGURA 1
Regionalização do México, derivada do PND (2013-2018)



Legenda:

Região Norte (vermelho): Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa e Durango.

Região Centro (cinza): Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí Tlaxcala e Zacatecas.

Região Sul-Sudeste (verde): Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz e Yucatán.

Fonte: Programas regionales de desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste (2014-2018).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Assim, mesmo no PNUD é estabelecido que, para alcançar o máximo potencial do país, é primordial que o desenvolvimento e as oportunidades cheguem a todas as regiões, setores e grupos da população.

É assim, em contexto institucional renovado, que é elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, como um guia primordial que oriente e determine a coordenação de esforços interssetoriais e intergovernamentais, para elaborar estratégias e programas regionais, visualizar e promover a criação de instrumentos de política pública, que fomentem o desenvolvimento equilibrado das regiões e chegar a um dos propósitos do governo, que é formar um país próspero e inclusivo.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional é definida como o instrumento orientador do planejamento e gestão a nível regional, do mesmo modo é a base para elaboração de estratégias e programas regionais de desenvolvimento. Ao estabelecer como objetivo principal “democratizar a produtividade para diminuir a brecha existente entre regiões do país em matéria de desenvolvimento econômico e bem-estar das pessoas”.

TIPOLOGIAS MUNICIPAIS DA COLÔMBIA: FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE REGIÕES DESENVOLVIDAS

Camila María Aguilar Londoño¹
Iván Osejo Villamil²
Cristian Oswaldo Carmona Sanchez³
Diego Supelano González⁴
Johanna Gaitán Alvarez⁵
Juan Camilo Taborda⁶

1 INTRODUÇÃO: O DESAFIO PARA A COLÔMBIA

A análise de tipologias representa uma leitura integral das entidades territoriais na Colômbia, que tem como objetivo expressar, de forma mais contundente, as características estruturantes do território, modificando imaginários derivados de categorizações normativas. É então, desta forma, que tal categorização converteu-se rapidamente em uma ferramenta para o desenho e a implementação de políticas públicas integrais, uma vez que seu estudo transborda enfoques setoriais e abre a possibilidade de realizar análises territoriais desde a particularidade e as necessidades de diferentes ambientes de desenvolvimento, promovendo a articulação e a integralidade dos diferentes setores em intervenções regionais e propiciando o fortalecimento da descentralização.

Por essa razão, o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) impulsionou o funcionamento de uma estrutura territorial no marco do novo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2014-2018, que desenvolve, a nível regional, os pilares nacionais e as estratégias transversais da política que o governo nacional propõe implementar durante

1. Diretora de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* caguilar@dnpl.gov.co.

2. Coordenador do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* iosejo@dnpl.gov.co.

3. Assessor do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* ccarmona@dnpl.gov.co.

4. Profissional especializado do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* dsupelano@dnpl.gov.co.

5. Assessora do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* lgaitan@dnpl.gov.co.

6. Estudante do Programa de Doutorado em Relações Internacionais da Tufts University, anteriormente membro do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* jctaborda@gmail.com.

o quadriênio. Esta construção deve ser entendida como uma evolução do enfoque territorial defendido no PND 2010-2014, o qual enfatizou a importância de reconhecer as diferenças regionais como marco de referência para a formulação de políticas públicas e de programas setoriais. Neste sentido, em adição ao reconhecimento dos departamentos como unidade de análise, este PND 2014-2018 avança na identificação concreta das características diferenciadoras de suas entidades territoriais. Esta aproximação busca fixar compromissos de governo que reconheçam, ainda, as díspares realidades que se apresentam no interior de um mesmo espaço e também garantir que os efeitos das intervenções estatais respondam em maior medida a reais necessidades locais.

A partir desse ponto de vista metodológico, a estrutura territorial do plano baseia-se em uma combinação de aproximações na qual estão envolvidos quatro enfoques analíticos de diagnóstico e prioritários intrinsecamente relacionados, sendo o primeiro deles o enfoque de tipologias que dá as bases para o aperfeiçoamento do esforço de identificação de ambientes de desenvolvimento e as brechas associadas à infraestrutura de transporte, moradia, água potável, educação, saúde e capacidade institucional territorial.

Neste texto, é ilustrada a problemática de caracterização das entidades territoriais, os resultados obtidos com a metodologia proposta e os avanços alcançados em termos de formulação de política pública na Colômbia.

2 UMA NOVA LEITURA DO TERRITÓRIO

A Colômbia está organizada em diferentes entidades territoriais (departamentos, distritos e municípios) que refletem a heterogeneidade do território, assim como suas diversas necessidades e visões de país. Essa dita diversidade é expressa em diferentes níveis de desenvolvimento, capacidades institucionais e condições sociais e culturais (Santos, 2010), sendo que é da maior importância entender as particularidades territoriais como início da rota para o desenho e implementação de iniciativas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Essa heterogeneidade territorial constitui um dos grandes desafios na formulação e na execução de políticas públicas, porque requer que os atores nacionais, regionais e locais que as desenham e implementam entendam as características estruturais do território e as variadas diferenças na execução de suas funções. Desde a Constituição de 1991 as entidades territoriais gozam de autonomia para a gestão de seus interesses para serem governadas por autoridades eleitas localmente, administrar os recursos e estabelecer os tributos necessários para o cumprimento de suas funções, assim como para participar nos rendimentos nacionais.

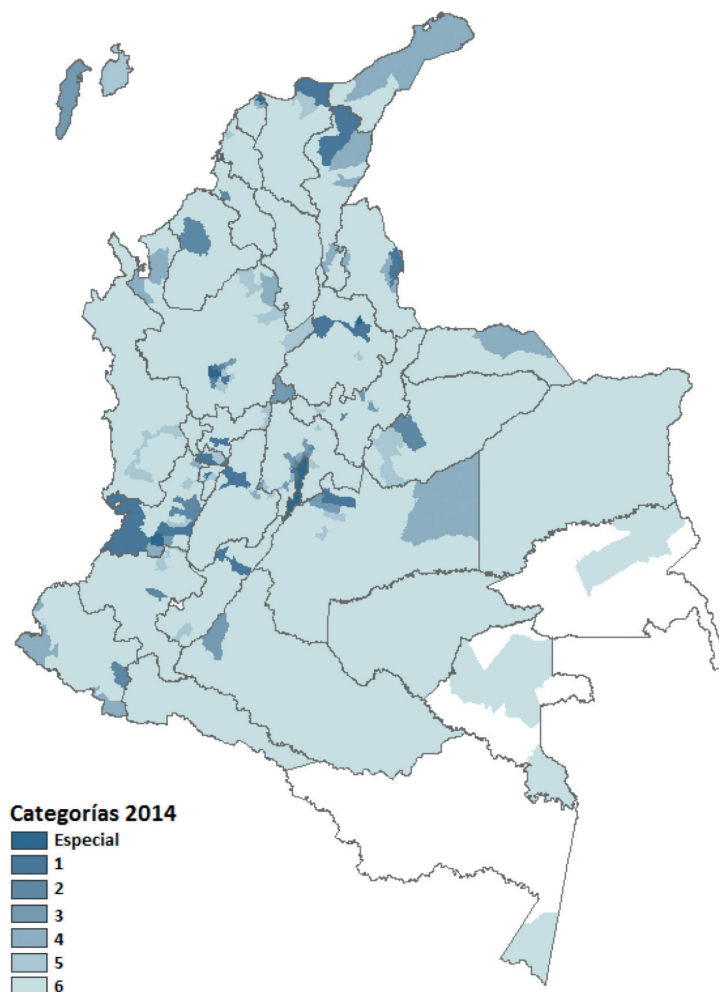
Na atualidade, a caracterização dos departamentos, distritos e municípios responde ao estabelecido na Lei nº 617/2000,⁷ que firma categorias segundo o tamanho da população e as receitas correntes anuais. De acordo com estes parâmetros, 89% dos 1.101 municípios da Colômbia estão classificados na categoria 6, aspecto que diminui a utilidade destas categorias para incentivar tratamentos diferenciados desde a política pública (figura 1).

Na mesma linha, a Lei nº 1.551/2012, que regula a organização e o funcionamento dos municípios, propõe uma categorização para distritos e municípios que incorpora como critério a importância econômica, sem modificar as variáveis observadas pela Lei nº 617/2000. Esta categorização agrupa os municípios e os distritos em três grupos: grandes municípios (3%),

7. Por meio da qual são dadas normas que tendem a fortalecer a descentralização e para racionalização do gasto público nacional. No Artigo 6º está estabelecido que a categorização dos distritos e dos municípios obedece às variáveis de população e receitas correntes de livre destinação.

intermediários (6%) e municípios básicos (91%). Sem dúvida, também apresenta as mesmas limitações da Lei nº 617/2000, ao agregar municípios em conjuntos muito amplos, que não permitem identificar diferenças entre eles.

FIGURA 1
Distribuição de municípios pelas categorias da Lei nº 617/2000



Fonte: Lei nº 617/2000.

Elaboração da DDTS/DNP.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Desse modo, o Departamento Nacional de Planejamento propôs o desenho de tipologias que obedecem às características próprias de cada município e departamento, com relação a seis dimensões que definem as condições territoriais nas quais é esperado que sejam adiantadas intervenções setoriais: funcionalidade urbana, dinâmica econômica, qualidade de vida, meio ambiente, segurança e desempenho institucional.

Essa forma de caracterizar os territórios supera as limitações apontadas anteriormente e evidencia as condições dos territórios que podem afetar positiva ou negativamente as intervenções setoriais nos distintos níveis de governo. A contribuição principal da proposta é facilitar o desenho de políticas públicas, gerando a possibilidade de executar intervenções afins e complementares. Agora, portanto, é importante ressaltar que esta análise não pretende modificar a categorização vigente, senão propor uma leitura alternativa que interprete o território a partir de uma categorização mais completa.

3 CONSTRUÇÃO DAS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS

3.1 Antecedentes da análise de tipologias na Colômbia

O exercício de construção de tipologias parte do conceito de desenvolvimento territorial, em que o território é um elemento ativo de desenvolvimento de uma área geográfica específica na qual habitam indivíduos que compartilham história, cultura, aspirações, meios sociais e políticos, um ambiente com seus respectivos recursos naturais, meios produtivos, econômicos e de infraestrutura que devem ser coordenados para alavancar o potencial do desenvolvimento (Chile, 2014).

Nesse sentido, o entorno de desenvolvimento representa a caracterização de uma área geográfica específica que se pode analisar de maneira integral a partir de diferentes temáticas que têm o potencial de gerar sinergias, no interior ou com seu entorno externo específico, alcançando as transformações requeridas para atingir o desenvolvimento sustentável (Colômbia, 2012). É importante reiterar que o componente integral é um convite à compreensão do entorno de desenvolvimento como elemento estruturante e integrador tanto na prevenção quanto na solução dos problemas regionais (Querol, 2004).

A partir da conceitualização do entorno do desenvolvimento (quadro 1), o exercício de tipologias pretende organizar as entidades territoriais em grupos com características similares em diferentes temáticas que permitam organizá-las em grupos homogêneos divididos quanto às capacidades próprias do desenvolvimento.

QUADRO 1

Dimensões das tipologias para as entidades territoriais

Temáticas	Descrição
Funcionalidade urbana	Identifica o suporte físico territorial dos assentamentos populacionais e as atividades sociais e econômicas em base natural. Se expressa por intermédio da estrutura espacial de nós e dos fluxos urbanos, rurais e regionais, por meio das redes de infraestruturas, equipamentos, moradia e serviços necessários para sustentar o crescimento e o desenvolvimento. A caracterização destes elementos e sua compreensão de maneira inter-relacionada como sistema permite estabelecer as condições do entorno territorial construído como suporte ou limitante do desenvolvimento regional. Este enfoque, de acordo com a Nova Geografia Econômica, busca explicar a formação de uma ampla variedade de aglomerações econômicas no espaço geográfico, cada uma como prestadora de diferentes serviços funcionais em razão de suas densidades, distâncias e divisões (Fujita e Krugman, 1999). ¹
Condições de vida	Descreve as carências, os <i>deficit</i> e as necessidades básicas não atendidas, assim como defende possíveis soluções. Esta colocação obedece aos desenvolvimentos mais recentes de políticas e de estratégias para a melhoria da qualidade de vida cuja ênfase recai na importância de ter presente as noções de necessidades e satisfações (Manfred, 1998).
Econômica	Analisa a estrutura econômico-produtiva da entidade territorial; examina elementos relacionados com o tamanho da economia, tendências de crescimento, comparação com entornos externos de outras entidades territoriais, infraestruturas e capacidades em ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), além de alguns elementos relacionados à disponibilidade de recursos que potencializam a economia local. Parte-se da ideia de que a economia real requeira a inter-relação com o território para ser um fator de desenvolvimento, que possibilita a construção de cadeias de valor e de sistemas produtivos territoriais (Esser <i>et al.</i> , 1996).
Ambiental	Identifica as estruturas básicas ecossistêmicas do território e qualifica a riqueza ambiental, assim como as capacidades de governança ambiental dos territórios. Esta temática está em linha com os princípios contidos na Convenção Ramsar, que postula o uso racional dos ecossistemas, como "a manutenção de suas características ecológicas, alcançada mediante a implementação de enfoques por ecossistemas dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável" (Ramsar, 1971).
Institucional	São examinados três conceitos: <i>i</i>) governar, como exercer uma delegação para liderar, gerir e representar o conjunto do público com idoneidade e transparência, de forma participativa e democrática buscando o bem comum no território (Torres-Melo, 2011); <i>ii</i>) governabilidade, como a capacidade que tem a sociedade para construir e decidir participativa e legitimamente sobre seu próprio desenvolvimento e bem-estar, gerindo-o com equidade, transparência e democracia (Colômbia, 2010); e <i>iii</i>) governança, como o processo por meio do qual se organizam e coordenam as múltiplas relações e interações estabelecidas entre atores e níveis de governo diversos que estão presentes em um território (Abad, 2010).
Segurança	A temática da segurança cidadã protege um núcleo importante e central do desenvolvimento das pessoas contra as ameaças que atentem contra sua vida, sua integridade ou seu patrimônio. A segurança cidadã faz referência unicamente às ameaças derivadas de ações violentas de grupos criminosos comuns ou organizados e, por isso mesmo, pode ser concebida como a proteção de determinadas opções ou oportunidades das pessoas com respeito aos delitos executados (FE, 1994, p. 31).

Fonte: DDTS/DNP.

Nota: ¹ Este documento também revisa os conceitos do informe sobre o desenvolvimento mundial de 2009.

3.2 Método para sintetizar componentes e gerar tipologias

A partir da revisão de diferentes estudos e da normativa atual, foi construída a proposta em torno de seis temáticas: *i)* funcionalidade urbana; *ii)* condições de vida; *iii)* econômica; *iv)* ambiental; *v)* institucional; e *vi)* segurança. Assim, para o desenho das tipologias foi selecionado o método estatístico de análise de componentes principais (ACP), com a meta de sintetizar as variáveis dentro de cada um dos componentes segundo as temáticas e, assim, poder fornecer uma interpretação estatística de cada uma.

Cada um dos grupos conta com variáveis que caracterizam a temática que representam, descritas na seção 3.1. Posteriormente, foi verificado que efetivamente existia algum grau de correlação entre as variáveis.⁸ Ao revisar as correlações das variáveis foram eleitas as mais representativas e significativas dentro de cada temática. É importante ressaltar que as variáveis selecionadas contam com uma publicação periódica que dá a possibilidade de atualizar e comparar, no futuro, esse exercício com outras aproximações similares que permitam compreender as dinâmicas territoriais.

Com base nos resultados anteriores foram selecionadas dezoito variáveis associadas a cada uma das dimensões (quadro 2). Dado que todas as variáveis têm o mesmo peso, foi feita uma média simples das variáveis sintéticas tendo, de forma prévia, sido realizadas as transformações necessárias para colocá-las em comparação.

QUADRO 2

Variáveis incluídas em cada componente temático

Componente temático	Tipologia municipal
Urbano-regional	<ul style="list-style-type: none">• população municipal;• porcentagem de população rural;• média de crescimento populacional;• densidade populacional;• participação em sistemas de cidades.
Condições de vida	<ul style="list-style-type: none">• índice de pobreza multidimensional (IPM Municipal).¹
Econômica	<ul style="list-style-type: none">• valor agregado municipal;• receitas municipais;• acesso à internet;• disparidades econômicas.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• área de florestas municipal;• investimento per capita do setor ambiental.
Institucional	<ul style="list-style-type: none">• desempenho fiscal municipal;• requisitos legais municipais.
Segurança	<ul style="list-style-type: none">• homicídios por 100 mil habitantes;• sequestros por 100 mil habitantes;• furto por 100 mil habitantes;• área de cultivo de coca.
Total	18

Fonte: DDTS/DNP.

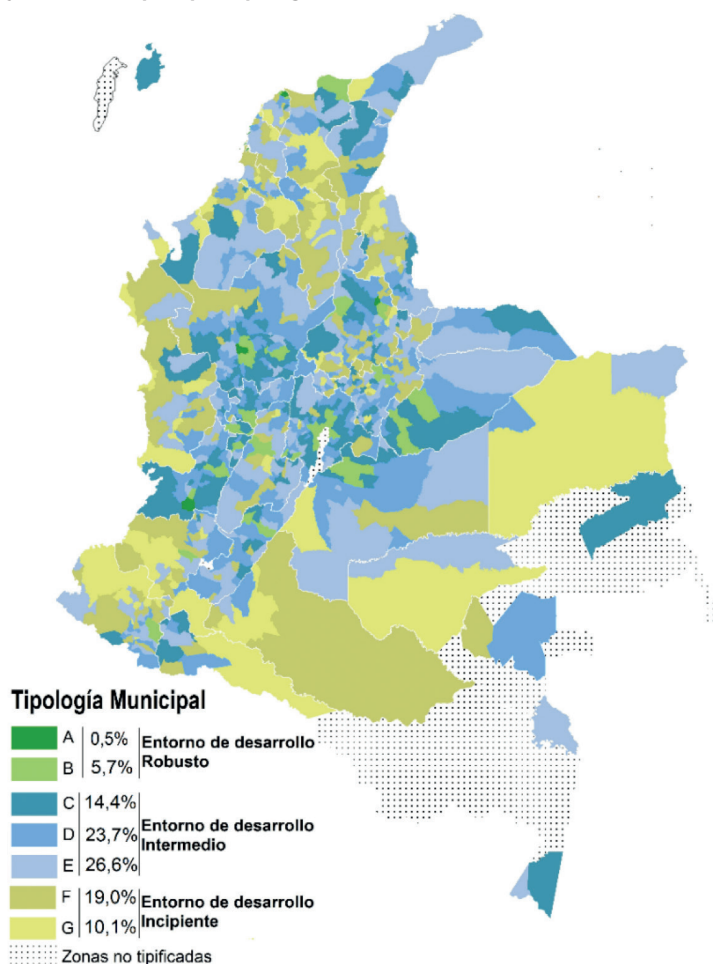
Nota: ¹ É utilizado o IPM com base no censo de 2005 porque são os dados disponíveis a nível departamental e municipal.

8. Deve-se ter em mente que não é necessário identificar uma correlação exata, pois isto implicaria no fato de que se poderia eleger uma das variáveis para explicar a totalidade do componente.

4 ANÁLISE DO TERRITÓRIO COLOMBIANO

Como resultado do exercício tem-se que os 1.101⁹ municípios e distritos do país estão distribuídos em sete tipologias (TIPs) com características homogêneas. Observou-se que o maior número destes encontra-se localizado na TIP-E com 26,6% do total. Por outro lado, a tipologia com menor número de municípios é a TIP-A, com 0,5% do total, o qual permite identificar os municípios intermediários, antes difíceis de caracterizar. A figura 2 apresenta o resultado das tipologias por municípios, assim como a porcentagem de municípios por tipologia.

FIGURA 2
Distribuição de municípios por tipologia



Fonte: DDTs/DNP.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A partir dos resultados, é possível construir a classificação de ambientes de desenvolvimento, identificando-se três categorias: *i) ambiente de desenvolvimento robusto*, para os municípios pertencentes à TIP-A e à TIP-B, que se encontram um terço mais altos na escala de avaliação de cada temática e representam 6% do total de municípios do país; *ii) ambiente de desenvolvimento intermediário*, correspondente aos municípios pertencentes à TIP-C, à TIP-D e à TIP-E, que se encontram no segundo terço da escala de avaliação das temáticas e representam 65% do total de municípios; e *iii) ambiente de desenvolvimento incipiente*,

9. Aqui não se incluiu a Bogotá D.C., tendo esta sido incluída na tipologia departamental.

sendo os municípios pertencentes à TIP-F e à TIP-G, que se encontram no terço mais baixo da escala de avaliação das temáticas e representam 29% do total de municípios do país.

4.1 Resultados por temáticas

A temática *urbano-regional* dos municípios pode ser interpretada a partir da estimativa dos fluxos migratórios, do tamanho da população e da distribuição desta no território. Para o caso da TIP-A, o município típico apresenta uma população média de 1,45 milhões de habitantes com uma taxa de crescimento anual estimada em 3,3% e alta densidade populacional, sendo todos os centros maiores que 100 mil habitantes (tabela 1), configurando aglomerações urbanas que têm a capacidade de prover bens e serviços sociais e básicos.

TABELA 1
Variáveis por tipologia: temática urbano-regional

Entorno de desenvolvimento	Tipologia	População municipal	População rural	Crescimento da população (2010-2014)	Densidade populacional	Pertencimento a aglomerações
		Média	(%)	(%)	Média	Média
Desenvolvimento robusto	TIP-A	1.503.286	2	3,3	4.612	1,000
	TIP-B	145.706	25	6,3	1.086	0,421
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	45.887	42	3,2	125	0,142
	TIP-D	22.269	54	1,2	85	0,046
	TIP-E	17.498	61	1,3	54	0,022
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	15.184	35	0,9	48	0,017
	TIP-G	15.318	68	3,4	45	0,005

Fonte: DDTs/DNP.

Com relação à temática *condições de vida*, representada pelas medições de qualidade de vida por meio do IPM, os municípios de desenvolvimento robusto apresentam o IPM mais baixo (tabela 2), enquanto os municípios de desenvolvimento incipiente registram os valores mais altos. Estas cifras evidenciam os desafios da Colômbia para garantir que os efeitos positivos da economia beneficiem toda a população, diminuindo as desigualdades não somente em termos econômicos, mas também em termos sociais.

TABELA 2
Variáveis por tipologia: temática condições de vida

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média IPM
Desenvolvimento robusto	TIP-A	34,53
	TIP-B	37,28
	TIP-C	53,45
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	65,47
	TIP-E	72,18
	TIP-F	77,54
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	79,55

Fonte: DDTs/DNP.

Com respeito à temática *econômica*, as variáveis utilizadas evidenciam que os municípios de desenvolvimento incipiente concentram 5,7% do valor agregado municipal, enquanto os municípios com desenvolvimento robusto agrupam 54,3% do mesmo (tabela 3). O anterior evidencia que o grupo de municípios com desenvolvimento robusto são aqueles com alta

capacidade de criação de valor agregado, alta capacidade de arrecadação de recursos próprios, altas receitas do Sistema Geral de Regalias (SGR)¹⁰ e do Sistema-Geral de Participações (SGP),¹¹ apresentando também mais acesso à informação por meio da maior cobertura de internet e estando acima do valor agregado municipal nacional por habitante.

TABELA 3
Variáveis por tipologia: temática econômica

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média do PIB	Participação no PIB total (%)	Média das receitas	Média da internet (%)	Média das disparidades
Desenvolvimento robusto	TIP-A	19.239	22,4	1.073.004	14	1,9
	TIP-B	2.686	31,9	148.246	10	20,2
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	613	18,6	32.025	3	5,4
	TIP-D	269	13,3	14.136	1	4,7
	TIP-E	125	8,1	10.065	1	(1,3)
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	66	4,1	8.455	0	(5,2)
	TIP-G	42	1,6	6.760	0	(6,2)

Fonte: DDTS/DNP.

Na temática *ambiental* pode-se observar que o investimento municipal por habitante no setor ambiental do grupo de desenvolvimento incipiente representa tão somente 36% do investimento médio realizado pelos municípios de desenvolvimento robusto (tabela 4). Estes dados podem dar algum sinal sobre o risco – mediante a análise de tendências de deterioração ambiental – sobre a integridade funcional de ecossistemas estratégicos.

TABELA 4
Variáveis por tipologia: temática ambiental

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média de hectares de florestas	Média de investimento ambiental <i>per capita</i>
Desenvolvimento robusto	TIP-A	17,92	17,90
	TIP-B	27,92	14,02
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	23,01	15,05
	TIP-D	28,02	16,47
	TIP-E	26,72	10,93
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	27,10	6,69
	TIP-G	21,73	6,44

Fonte: DDTS/DNP.

Na temática *institucional* a partir dos indicadores de desempenho fiscal e de requisitos legais se obtém uma aproximação da capacidade de gestão da administração territorial. O primeiro indicador permite analisar se as finanças públicas são sustentáveis, ou seja, se as receitas suportam as pressões de gastos, ao passo que o segundo indica se há uma correta utilização dos recursos do SGP. Na tabela 5 pode-se ver que os municípios de desenvolvimento incipiente se encontram abaixo da média nacional, o que significa que se encontram em um

10. O SGR determina a distribuição, os objetivos, os fins, a administração, a execução, o controle, o uso eficiente e a destinação das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, afinando as condições de participação de seus beneficiários.

11. O SGP corresponde aos recursos que a Nação deve transferir às entidades territoriais (departamentos, distritos e municípios) em cumprimento aos Artigos 356 e 357 da Constituição Política, para financiamento dos serviços a seu cargo em educação, saúde, água potável e os definidos no Artigo 76 da Lei nº 715/2001.

estado vulnerável. Da sua parte, os municípios representativos do desenvolvimento robusto evidenciam que estão na faixa de finanças sustentável.

TABELA 5
Variáveis por tipologia: temática institucional

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média de desempenho fiscal	Média de requisitos legais
Desenvolvimento robusto	TIP-A	79,2	86,2
	TIP-B	78,6	85,3
	TIP-C	74,4	82,2
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	69,3	79,8
	TIP-E	65,7	76,8
	TIP-F	62,1	72,5
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	59,0	62,8

Fonte: DDTS/DNP.

Os resultados por tipologia na temática *segurança* permitem identificar os níveis de segurança urbana e aquela relacionada com o conflito armado,¹² sendo úteis para analisar tendências nos ambientes em desenvolvimento e por tipologias. Por exemplo, no interior do grupo de municípios de desenvolvimento robusto, a taxa de furtos na TIP-A apresenta os níveis de furto mais altos do país (466 episódios por cada 100 mil habitantes) o qual é cerca de três vezes a taxa do município TIP-B. O anterior pode estar associado a externalidades negativas que as grandes cidades enfrentam.

TABELA 6
Variáveis por tipologia: temática segurança

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média da taxa de homicídio	Média da taxa de sequestro	Média da taxa de furto	Média da área plantada de coca
Desenvolvimento robusto	TIP-A	40,4	0,26	466	0,0
	TIP-B	36,6	1,04	338	14,3
	TIP-C	45,3	1,35	191	85,4
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	42,6	0,84	106	64,5
	TIP-E	30,8	0,95	72	38,0
	TIP-F	22,1	0,64	50	39,8
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	9,2	0,31	33	4,6

Fonte: DDTS/DNP.

4.2 Análises dos municípios por tipologias

A partir dos resultados é possível realizar uma leitura mais ajustada das características dos municípios e analisar, de maneira mais certa, o entorno de desenvolvimento. De fato, ao se comparar dois municípios que registram uma situação similar em uma temática específica, pode-se resultar que estes pertençam a grupos diferentes de ambientes de desenvolvimento. Um exemplo são os municípios de Bucaramanga (Santander) e Puerto Gaitán (Meta) em relação à temática *econômica*, na qual pode-se evidenciar que os dois municípios têm uma pontuação similar (gráfico 1).

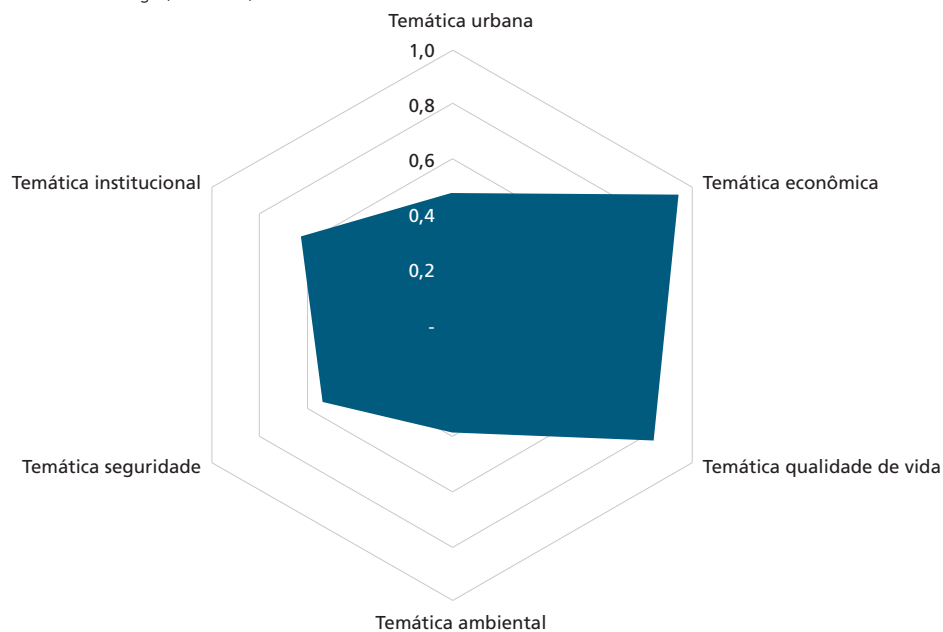
12. O cálculo do valor sintético dessas variáveis se redireciona, invertendo-as, uma vez que os menores valores representam a situação desejada.

Sem dúvida, ao se comparar os polígonos dos municípios por dimensões observam-se diferenças significativas, principalmente na funcionalidade urbana e de segurança. Isto acontece porque Bucaramanga é uma cidade com 527.451 habitantes, que pertence a uma área metropolitana com uma atividade econômica relacionada ao comércio e serviços, assim como com a indústria de couro e calçado (reconhecida internacionalmente). Por outro lado, Puerto Gaitán é um município com 18.441 habitantes, e a baixa pontuação em temas de segurança somente é o reflexo de seus problemas em cultivos ilícitos e segurança urbana (taxa de sequestros e homicídios).

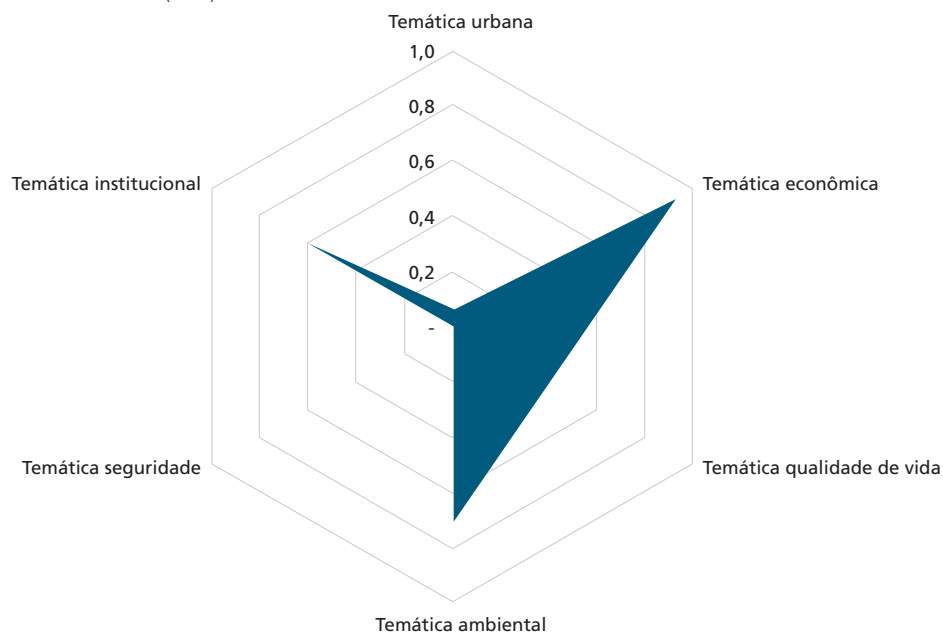
GRÁFICO 1

Polígonos por temática das tipologias

1A – Bucaramanga (Santander)



1B – Puerto Gaitán (Meta)



Fonte: DDTS/DNP.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS TIPOLOGIAS COMO PEDRA ANGULAR DE ENFOQUES TERRITORIAIS

As apropriadas caracterizações e leituras das condições dos territórios, derivadas das tipologias, permitiram superar as limitações impostas pelas categorizações normativas (Lei nº 617/2000 e Lei nº 1551/2012), posto que possibilitaram reconhecer e identificar as entidades territoriais intermediárias que não eram possíveis diferenciar a partir de outras metodologias. Este feito permitiu uma rápida aceitação e apropriação do conceito de *ambientes de desenvolvimento*.

Nesse mesmo sentido, a tarefa de agrupar os municípios relativamente homogêneos permitiu estabelecer padrões relativos para os grupos. Esta particularidade constitui as bases para a construção do *enfoque de fechamento de brechas*. Tal enfoque busca fixar padrões alcançáveis para cada grupo de desenvolvimento que conduzam esforços de política pública a uma convergência territorial, gerando a possibilidade de implementar intervenções diferenciadas na dinâmica setorial sobre aqueles aspectos da situação social que requerem uma atuação prioritária no interior de uma entidade territorial específica, em termos de acesso efetivo a serviços de educação, saúde, água potável e saneamento, moradia e transporte (vias).

Com base nessas análises, a nova estrutura territorial do PND 2014-2018 inclui os capítulos regionais que propõe uma rota de ação, enfatizando ações em oitocentos municípios do país, nos quais se faz necessária a melhoria de algum dos indicadores analisados. Se propõe então, uma definição específica, para cada região do país, das intervenções a realizar com base na informação geral sobre as tipologias, os ambientes de desenvolvimento e as brechas existentes.

Assim, uma vez superados os desafios metodológicos, o passo seguinte é o ajuste institucional dos programas setoriais que permita implementar, efetivamente, intervenções diferenciadas no território, para facilitar o sucesso dos objetivos de convergência territorial, maior desenvolvimento e um caminho rumo à confluência regional com os países vizinhos.

REFERÊNCIAS

- ABAD, L. A. **Gobernanza y desarrollo territorial**: una perspectiva geográfica. Espanha: Gedeur, 2010. (Documentos de Trabajo Gedeur, n. 10).
- CHILE. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Noción de desarrollo territorial**. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/1CG0q4>>.
- COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2010.
- _____. _____. **Guía para la elaboración de acuerdos estratégicos de desarrollo territorial para la suscripción de contratos plan**: fundamentos conceptuales y criterios básicos para su elaboración. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2012.
- ESSER, K. *et al.* Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. **Revista de la Cepal**, n. 59, p. 39-52, 1996.
- FE – FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. **Informe sobre desarrollo humano 1994**. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/GYof8W>>.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. **The spatial economy**: cities, regions and international trade. Cambridge: The MIT Press, 1999.

MANFRED, A. M. N. **Desarrollo a escala humana, conceptos aplicaciones y algunas reflexiones**. Barcelona: Nordan-Comunidad, 1998.

QUEROL, C. Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña). **Diálogos na Universidade de Vigo**, v. 1, n. 3, Jun. 2004.

RAMSAR, C. **Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas**. Paris: Unesco, 1971.

SANTOS, J. M. **Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos (2010-2014)**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2010. c. 2, p. 23-48.

TORRES-MELO, J. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. *In*: ZORRO, C. (Coord.). **El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios**. Bogotá: Cider, 2011. p. 409-431.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Desempeño fiscal de los departamentos y municipios**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2013a.

_____. _____. **Evaluación del desempeño integral 2012**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2013b.

CONTRIBUIÇÃO PARA A REFLEXÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL LATINO-AMERICANA: FATORES A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA¹

Maurício Fontanetti Aguiar²
Gianluca Spinaci³

1 INTRODUÇÃO

Inaugurada em dezembro 2013 em Brasília, a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (Rede) é um marco da cooperação latino-americana visando à promoção da solidariedade territorial no continente. Com o apoio de seus parceiros institucionais, entre os quais se encontram o programa europeu EUROsociAL, o Comitê das Regiões da União Europeia e a direção-geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia, a rede terá como objetivo favorecer o diálogo sobre a concepção, a execução e a avaliação de políticas regionais, assim como sobre as ferramentas e os instrumentos, permitindo elaborar uma política regional que promova o desenvolvimento sustentável dos territórios latino-americanos.

Em atendimento à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) do Brasil, este artigo tem como objetivo levantar elementos de análise de forma a contribuir para as reflexões que serão conduzidas pelos dezoito países-membros da rede. Nesse sentido, esta contribuição se propõe a identificar os

1. Este artigo reflete a posição estritamente individual de seus autores e não se relaciona às atividades conduzidas no âmbito de suas respectivas funções. Para o desenvolvimento deste trabalho foram entrevistados Carsten Rasmussen (chefe na Unidade Bélgica, França e Luxemburgo da Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Denisa Perrin (*policy officer* na Unidade Competência, Capacitação Administrativa e Fundo de Solidariedade da Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Sophie Chaize-Pingaud (chefe da Unidade de Apoio à Regulamentação, à Gestão e ao Controle da Missão de Assuntos Europeus do Commissariado-Geral para a Igualdade dos Territórios na França), François Lepage (adjunto à subdiretora da Subdireção do Fundo Social Europeu da Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional do Ministério do Trabalho, do Emprego e do Diálogo Social da França) e Guillaume Quenet (chefe na Unidade da Ação Regional e Interministerial do Estado da Direção da Modernização da Ação Territorial do Ministério do Interior, dos Territórios Ultramarinos e das Autoridades Locais e Regionais da França).

2. Mestre pelo Sciences Po Paris e formado pela École Nationale d'Administration, promotion Winston Churchill (2014-2015). Atua como consultor sênior junto ao Eurogroup Consulting France.

3. Diretor do gabinete do secretário-geral do Comitê das Regiões da União Europeia.

principais fatores e as condições, concorrendo para a eficácia e a efetividade da política regional europeia. Para tanto, se tomará como base uma análise geral da implementação da política regional europeia durante o período 2007-2013. Considerando que sua implementação é de responsabilidade dos Estados-membros da União Europeia, este artigo focará também a experiência francesa nesse período.

2 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NO PERÍODO 2007-2013: OBJETIVOS E MODO DE FUNCIONAMENTO

O alargamento europeu contribui para o aumento da diversidade regional na União Europeia. Novos países-membros, com realidades divergentes, são então convidados a integrar um espaço político e um mercado comuns. A política regional europeia tem como finalidade reforçar a coesão econômica e social da União Europeia, reduzindo a discrepância do nível de desenvolvimento entre seus diferentes países.

No período 2007-2013, a política regional desdobra as orientações definidas pela estratégia de Lisboa-Gotemburgo, visando transformar a Europa na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, assegurar o desenvolvimento das zonas em dificuldade nos países mais desenvolvidos e reforçar a coesão no espaço europeu, principalmente após a adesão de doze novos Estados-membros a partir de 2004. Dotada de um orçamento de € 347 bilhões, o que equivale a 35,7% do orçamento da União Europeia, ela se articula em torno de três objetivos (figura 1):

- 1) Objetivo *convergência*, reagrupando 81,5% dos créditos – Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e Fundo Social Europeu (FSE) –⁴, visando estimular as regiões mais pobres da Europa e os países eleitos ao Fundo de Coesão, que se beneficiam de uma taxa de cofinanciamento europeu mais elevada.
- 2) Objetivo *competitividade regional e emprego*, concentrando 16% dos créditos (Feder e FSE) e visando estimular a economia das regiões mais desenvolvidas da União Europeia.
- 3) Objetivo *cooperação territorial europeia*, compreendendo 2,5% dos créditos (Feder), visando reforçar as cooperações em escala inter-regional, transnacional ou transfronteiriça.

É importante destacar que os investimentos da política regional geram um “efeito-alavanca” sobre os investimentos nacionais e regionais em políticas de desenvolvimento territorial. De acordo com as estimativas da comissão, para cada euro investido pela União Europeia na política regional das regiões pertencentes ao objetivo convergência, estas realizam uma despesa adicional de € 0,9 em média. Quanto às regiões do objetivo competitividade regional e emprego, a média ascende a € 3,0.

A fim de garantir uma utilização efetiva dos recursos europeus destinados à política regional, a sua aplicação segue as disposições gerais dos fundos estruturais, que se fundamentam em princípios-chave:

4. O Fundo de Coesão visa fortalecer a coesão econômica e social na União Europeia, principalmente na área das redes transeuropeias de transporte e de proteção do meio ambiente. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) dedica-se a corrigir os desequilíbrios regionais, priorizando os investimentos em pesquisa, inovação, proteção do meio ambiente, prevenção de riscos e em infraestruturas. O Fundo Social Europeu (FSE) visa melhorar e promover o emprego na União Europeia, auxiliando os Estados-membros na área da formação profissional, promovendo a inclusão social ou ainda investindo na capacitação de trabalhadores e empresas.

- programação, preconizando a elaboração de planos de financiamento plurianuais, no âmbito do quadro financeiro plurianual europeu,⁵ para garantir o fluxo de subsídios;
- concentração, justificando a preparação de objetivos para evitar a dispersão dos investimentos;⁶
- adicionalidade, assegurando que os fundos europeus complementem os investimentos nacionais e regionais, responsabilizando todas as partes interessadas;
- parceria, valorizando a subsidiariedade ao associar a comissão, os Estados, os governos locais e os atores privados à elaboração e à implementação dos programas; e
- gestão, monitoramento e avaliação, de maneira a assegurar a publicidade, a troca e o fluxo de informações, assim como a qualidade das ações europeias.⁷

A aplicação da política regional segue um processo que lhe é peculiar. Após a aprovação, pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu, do orçamento e dos regulamentos associados à utilização dos fundos europeus, com base em uma proposta da comissão, cada Estado-membro deve estabelecer um quadro de referência estratégica nacional (Qren), compreendendo uma lista de programas operacionais (POs) que serão submetidos a uma negociação com a comissão.

Baseando-se nas orientações estratégicas comunitárias para a política regional, adotadas pelo Conselho da União Europeia em outubro de 2006, o Qren compreende um diagnóstico nacional, uma apresentação das políticas nacionais, correspondendo aos objetivos das políticas europeias, a descrição das prioridades nacionais por fundo, e informações sobre o número e a repartição das dotações para os POs.

Os POs definem as principais diretivas de investimento em uma escala regional ou nacional. Eles implicam a seleção, o acompanhamento e a avaliação de diversos projetos e são implementados pelos Estados-membros e suas respectivas regiões. Para cada um deles, os Estados-membros designam as seguintes funções, dividindo os papéis de execução e de controle para evitar o conflito de interesses:

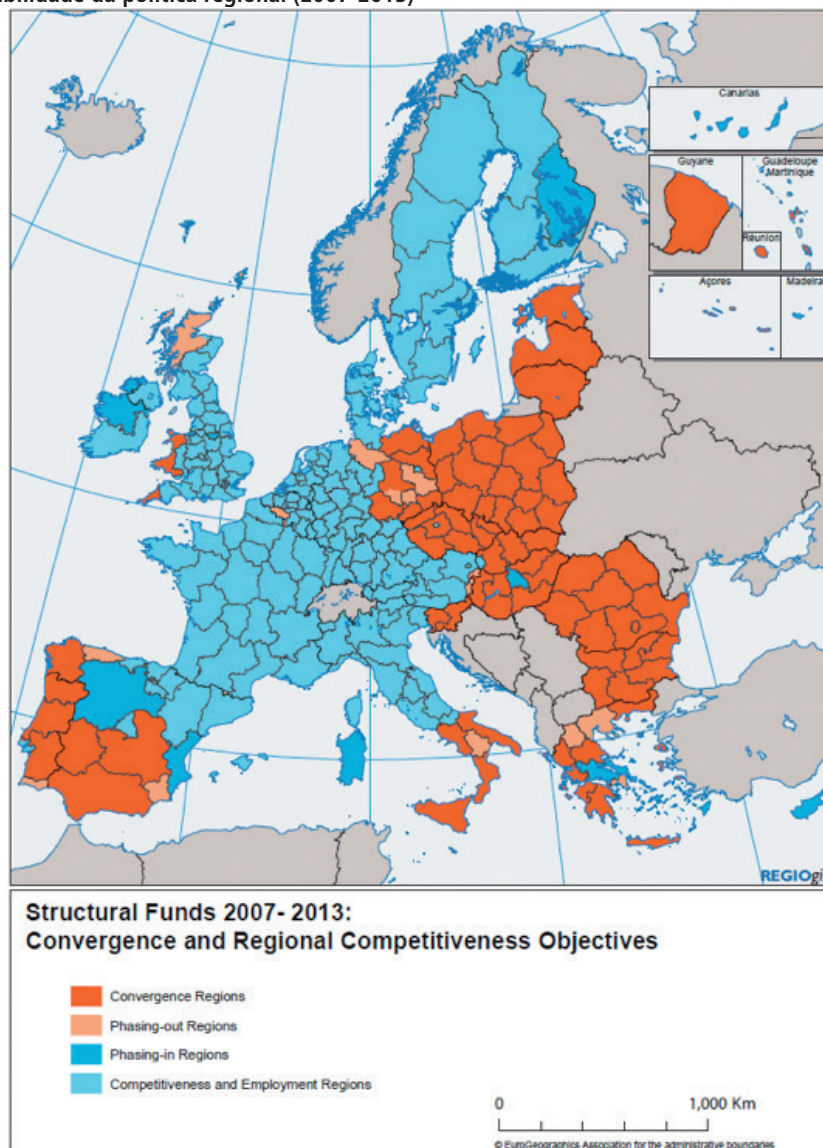
- autoridade de gestão, responsável pela gestão e pela implementação do PO, devendo transmitir à comissão um relatório anual de execução e um relatório final;
- autoridade de certificação, que estabelece e transmite à comissão a certificação das despesas e as demandas de pagamento. Além da contabilidade, ela certifica a exatidão e a conformidade das despesas com as regras nacionais e europeias;
- autoridade de auditoria, órgão independente, designado pelo Estado-membro para cada PO, que garante a auditoria necessária para verificar a fiabilidade dos gastos e redige o relatório anual de controle; e
- comitê de acompanhamento, reunindo representantes de diferentes níveis de governo e da sociedade civil para que sejam asseguradas a eficácia e a qualidade da implementação de cada PO.

5. A plurianualidade da programação orçamentária da União Europeia foi estabelecida a fim de assegurar o engajamento financeiro dos Estados-membros no financiamento das políticas europeias.

6. Em 2007-2013, no que diz respeito ao objetivo *convergência*, pelo menos 60% das despesas devem ser alocadas às prioridades oriundas da estratégia de Lisboa. Para o objetivo *competitividade regional e emprego* são 75%.

7. A realização de balanços estratégicos sobre a implementação da política de coesão, um em 2009 e outro em 2012, tornou-se obrigatória para cada Estado-membro a partir deste período, devendo a Comissão Europeia sintetizá-los e apresentar seu relatório a outras instituições europeias.

FIGURA 1
Elegibilidade da política regional (2007-2013)



Legenda:

Os fundos estruturais do período 2007-2013, objetivos de convergência e de competitividade regional; em laranja, regiões de convergência, em laranja claro, regiões em fase de saída; em azul escuro, regiões em fase de entrada; em azul claro, regiões competitivas.

Fonte: Commission Européenne (2013).

Tradução dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3 ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Segundo o relatório estratégico de implementação dos programas da política de coesão no período 2007-2013,⁸ a principal causa das dificuldades encontradas na implementação dos programas europeus está relacionada aos efeitos da crise financeira mundial, que alterou profundamente o contexto econômico dos países da União Europeia. O fraco crescimento

8. Durante todo o período de programação, um balanço da política regional europeia é realizado em vista de sua avaliação. Em 2013, a Comissão Europeia publicou seu segundo relatório estratégico de implementação dos programas da política de coesão no período 2007-2013, compilando os 27 relatórios apresentados pelos Estados-membros em 2012.

do produto interno bruto (PIB) europeu, a recessão econômica em certos países (nos Estados Bálticos, na Grécia, na Irlanda, em Portugal e na Espanha) e a recrudescência do desemprego (atingindo 10,8% em 2013 no conjunto da União Europeia) levaram a um aumento das disparidades regionais na Europa, sendo certas regiões mais vulneráveis do que outras. As políticas de saneamento orçamentário, levadas a cabo pelos Estados-membros, tiveram como consequência a diminuição dos gastos nacionais em investimentos (em torno de 12%, em termos reais, entre 2009 e 2011), atingindo a efetividade dos programas europeus, haja vista o princípio de adicionalidade. *Para assegurar a continuidade dos investimentos públicos nos setores catalizadores de crescimento em um contexto de saneamento orçamentário,*⁹ a União Europeia teve de mobilizar os instrumentos disponíveis e adotar medidas específicas de luta contra a crise. *Os seguintes fatores* (descritos nas próximas subseções) *foram, então, essenciais para garantir a continuidade da política regional e o dinamismo econômico em certos países durante a crise.*

3.1 A flexibilidade da programação dos fundos europeus (Fundo de Coesão, Feder e FSE) contribuiu para garantir a efetividade dos programas europeus e o refinanciamento da economia dos países em dificuldades

Do total, 11% foram assim reprogramados para responder às necessidades mais urgentes e evitar a anulação automática das dotações. Os fundos concentraram-se nos setores, apresentando uma fácil absorção e contribuindo diretamente para a criação de empregos, como a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento, a criação da rede rodoviária, o apoio às empresas, entre outros. Reduções de investimentos foram então realizadas nos setores que apresentaram menor demanda em razão da crise ou cujos recursos programados se revelaram muito ambiciosos, como o da tecnologia da informação e da comunicação (TIC), o de transportes ferroviários, o de formação e educação, entre outros.

3.2 A constituição de equipes mistas entre a comissão e os funcionários dos Estados-membros mais vulneráveis contribuiu para assegurar uma utilização mais efetiva dos fundos europeus

A constituição de uma *task force* para a Grécia e a iniciativa Juventude/PME Equipes de Ação,¹⁰ ambas formadas por funcionários nacionais e funcionários da comissão, contribuíram para acelerar a absorção dos fundos da União Europeia, aplicar o plano de reestruturação econômica grega, favorecer as oportunidades de empregos de jovens e facilitar o acesso das pequenas e médias empresas (PMEs) aos financiamentos.

3.3 A simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro também contribuíram para confortar as autoridades de gestão e apoiar os Estados-membros em dificuldade financeira

Nessa ótica, a concessão de avanços de tesouraria suplementar em 2009, totalizando € 6,25 bilhões, às autoridades de gestão permitiu pré-financiar principalmente os beneficiários públicos, como as municipalidades. A simplificação ou racionalização dos procedimentos nacionais ou regionais permitiu acelerar os avanços de auxílios estatais às autoridades

9. A título de exemplo, o apoio do Feder e do Fundo de Coesão representou mais de um terço das despesas anuais em capital fixo da administração central na maioria dos doze primeiros Estados-membros da União Europeia durante o período de programação, o que mostra a importância crucial da política de coesão para financiar as despesas de desenvolvimento em muitas regiões da União Europeia.

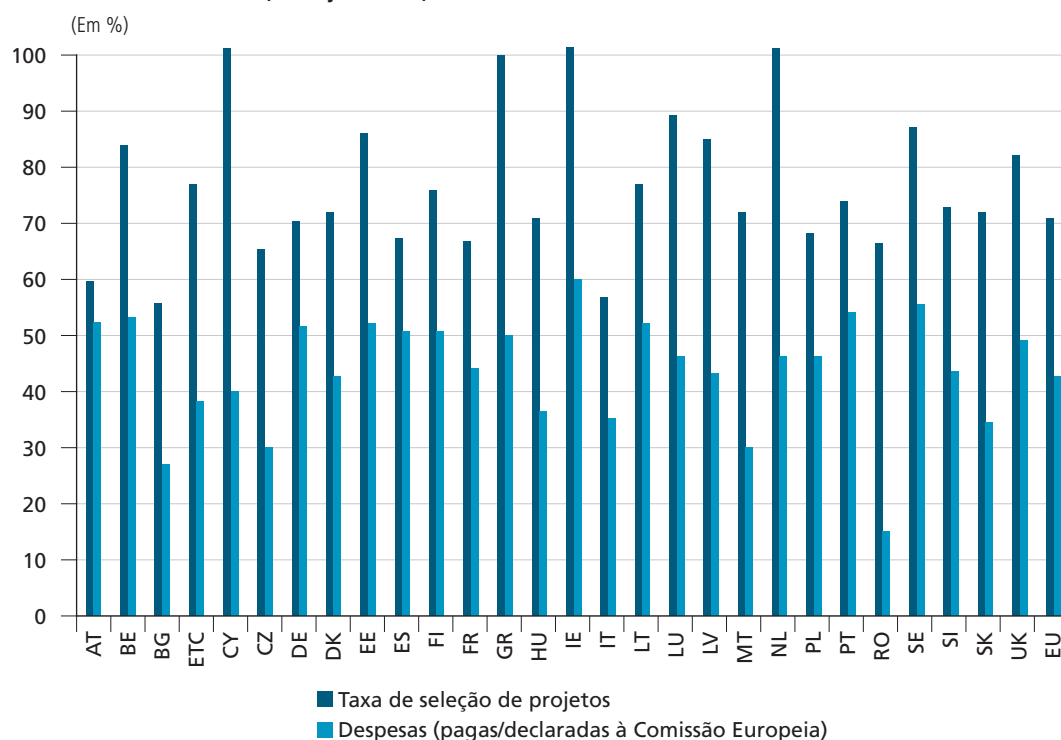
10. Iniciativa cobrindo os seguintes países: Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Portugal e Eslováquia.

públicas e às empresas. À primeira redução do cofinanciamento nacional, respeitando o teto regulamentar, para os Estados-membros com dificuldades financeiras, sucedeu-se uma segunda, atingindo até 95% de cofinanciamento europeu para os Estados-membros com maiores dificuldades orçamentárias, com o objetivo de preservar os orçamentos nacionais das pressões da crise e garantir a continuidade dos investimentos em projetos com potencial de crescimento e de geração de empregos.

Se a crise econômica afetou particularmente a programação no período 2007-2013, *a forte disparidade regional europeia – que se acentuou com a política de alargamento nesse período – revelou duas condições indispensáveis para garantir a favorável execução dos programas europeus e a realização efetiva dos projetos financiados pelos fundos europeus, principalmente nos países do Leste Europeu: o fortalecimento da capacidade administrativa das autoridades de gestão e o fortalecimento do aparelho judicial nacional e/ou a europeização das legislações nacionais.* Nesses países cujo setor econômico encontra-se em estado de transição, os subsídios europeus são particularmente preciosos, haja vista que representam de 50% a 80% do orçamento nacional destinado aos investimentos em desenvolvimento. Entretanto, as taxas de despesa são particularmente lentas em países como a Bulgária, a República Tcheca, a Hungria, a Eslováquia e notadamente a Romênia (gráfico 1 e figura 2).

GRÁFICO 1

Taxa agregada de seleção de projetos (2007-2011) e pagamentos declarados pelos Estados-membros¹ (2007-jan./2013)

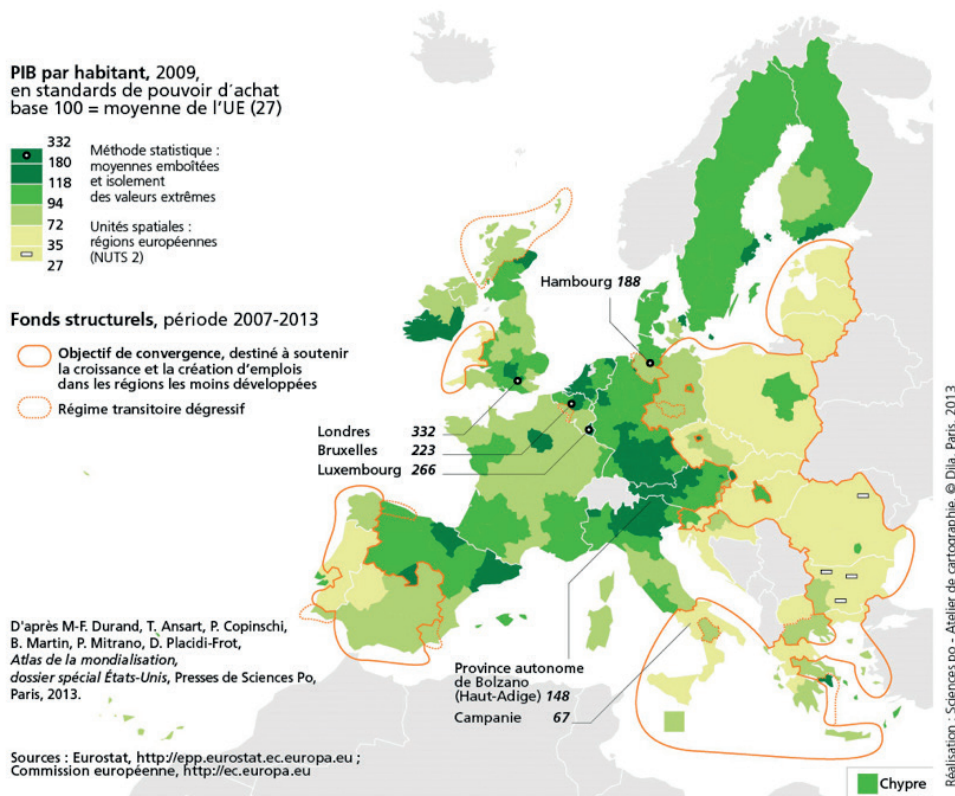


Fonte: Commission Européenne (2013).
Tradução dos autores.

Nota: ¹ São esses os Estados-membros: Áustria (AT), Bélgica (BE), Bulgária (BU), Cooperação Territorial Europeia (ETC), Chipre (CY), República Tcheca (CZ), Alemanha (DE), Dinamarca (DK), Estônia (EE), Espanha (ES), Finlândia (FI), França (FR), Grécia (GR), Hungria (HU), Irlanda (IE), Itália (IT), Lituânia (LT), Luxemburgo (LU), Letônia (LV), Malta (MT), Holanda (NL), Polônia (PL), Portugal (PT), Romênia (RO), Suécia (SE), Eslovênia (SI), Eslováquia (SK), Reino Unido (UK) e União Europeia (UE).

FIGURA 2

PIB *per capita* nas regiões europeias e auxílio dos fundos estruturais europeus (2007-2013)



Legendas:
PIB por habitante em função do poder de compra, sendo 100 a média da União Europeia. Fundos estruturais no período 2007-2013: em laranja escuro, objetivo de convergência destinado a sustentar o crescimento e a criação de empregos nas regiões menos desenvolvidas; em laranja claro, regime transitório degressivo; em verde, o nível do PIB por habitante segundo o poder de compra, sendo 100 a média na UE dos 27 estados-membros.

Fonte: Eurostat.

Tradução dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3.4 O fortalecimento da capacidade administrativa das autoridades de gestão revela-se essencial para gerenciar a complexidade relacionada com a gestão dos fundos europeus

Em muitos desses países, os serviços públicos não possuem uma estratégia de desenvolvimento territorial pela qual possam se atrelar aos programas europeus. Administrativamente, eles carecem de um sistema estatístico, de uma coordenação interinstitucional efetiva, de recursos humanos suficientes e da *expertise* necessária para gerenciar auxílios públicos ou estatais, assim como o processo de programação dos fundos e de justificação das despesas específico para a política regional europeia. Além disso, a ausência de um estatuto para o serviço público torna-o vulnerável às flutuações políticas ocasionadas pelas mudanças sucessivas de governos nacionais ou regionais, que minam a continuidade das políticas públicas nacionais e dos programas europeus. Na República Tcheca, a ineficácia das estruturas territoriais que foram criadas exclusivamente para gerenciar esses programas demonstra que a acumulação de um “acervo” administrativo é indispensável para a execução destes. Em contrapartida, a Polônia ilustra um caso bem-sucedido de um país do Leste Europeu que investiu consideravelmente no aperfeiçoamento da gestão orçamentária dos fundos europeus, esforçando-se para aprimorar a instrução das demandas de subvenções e para acelerar a implementação dos grandes projetos, por meio da introdução de um sistema eletrônico uniformizado de gerenciamento e de monitoramento.

3.5 O fortalecimento do aparelho judicial nacional e/ou a europeização das legislações nacionais são indispensáveis para prover uma garantia jurídica às realizações dos projetos financiados pelos fundos europeus

A transcrição do “acervo comunitário” é ainda problemática em muitos desses países. Suas legislações nacionais são extremamente rígidas, o que torna o procedimento de contratação pública irrealizável ou vulnerável às pressões de grupos de interesses, reduzindo drasticamente a concorrência e a qualidade da prestação de serviços. Na Bulgária e na Romênia, por exemplo, muitos contratos públicos são alvo de queixas injustificáveis e exigem um procedimento de assinatura de contratos extremamente pesado e irracional, o que exclui a participação de empresas internacionais ou europeias reputadas na área de intervenção em questão.

Apesar dos efeitos da crise e das consequências do alargamento europeu elencam-se, nas subseções a seguir, outros dois *fatores de cunho gerencial que concorrem ao ritmo de execução dos programas europeus, não devendo ser ignorados durante a implementação da política regional no conjunto da União Europeia*, tanto nos países mais desenvolvidos quanto naqueles em transição.

- 3.5.1 A fase de transição entre dois períodos de programação não deve ser subestimada pelas autoridades nacionais e locais, pois ela pode desacelerar o ritmo de execução de ambos os programas

Segundo o European Policies Research Centre (EPRC), o gerenciamento paralelo de dois períodos de programação é um dos fatores que mais afetaram o desempenho dos programas europeus. O caso do Estado federativo alemão da Alta Saxônia ilustra esse exemplo. O aumento significativo da carga de trabalho ligado ao encerramento financeiro do período precedente com a programação e a gestão do período que se inicia expôs os limites de produtividade em termos de recursos humanos, dado que o número de funcionários não se altera. A capacidade de cofinanciamento deste Estado também foi comprometida, visto que os recursos locais revelaram-se insuficientes para financiar dois programas simultaneamente.

- 3.5.2 Um controle rigoroso da regularidade das despesas evita as penalidades da Comissão Europeia, permitindo a continuidade dos projetos e a credibilidade dos investimentos europeus

Tanto as autoridades de gestão quanto as de certificação devem se atrelar à definição da taxa de erro pelo Tribunal de Contas europeu, cuja modalidade de aplicação e cujo conteúdo podem diferir daqueles fixados pelos Estados-membros. O teto europeu fixado a 2% é muito mais restritivo do que os tetos habituais de auditoria, fixados a 5%. Além disso, a taxa de erro europeia considera como anomalísticos os atos que concorrem à efetividade das despesas sem apresentar, contudo, uma incidência negativa, não diferenciando, assim, a utilização irregular dos créditos da utilização fraudulenta. O controle rigoroso da Comissão Europeia e as penalidades aplicadas sob a forma de interrupção ou suspensão de pagamentos não somente afetam a continuidade dos projetos, como podem ser mal interpretados aos olhos do público em geral, que acaba por considerar como fraudulentos os atos que apresentaram apenas uma irregularidade de gestão.

Enfim, é consensual que o monitoramento e a avaliação constituem uma etapa incontornável para um gerenciamento de qualidade e, nesse caso, podem garantir a eficácia da política de coesão. Contudo, *o dispositivo de avaliação e de monitoramento é ainda incompleto e precisa ser enriquecido para tornar-se plenamente efetivo e concorrer para o melhoramento da eficácia dos programas europeus*, conforme resumido a seguir.

A agregação de indicadores de resultado e de impacto dos programas europeus forneceria um ponto de partida para uma gestão de alto desempenho dos fundos europeus

Um processo avaliativo a meio percurso foi sistematicamente efetuado em certos países (como a Alemanha, a França, a Holanda e o Reino Unido) para contribuir favoravelmente na execução dos programas europeus. A partir de 2011, um maior número de avaliações sobre os efeitos dos programas foi lançado, constatando principalmente os sucessos das atividades de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, assim como dos projetos de auxílio às empresas. Trata-se, porém, de avaliações de projetos e de políticas específicos, que não permitem uma agregação dos resultados obtidos pelos Estados-membros.

Uma análise do nível de atingimento dos objetivos permitiria avaliar o grau de desdobramento das orientações estratégicas europeias e o engajamento dos Estados-membros

O relatório estratégico de 2013, publicado pela Comissão Europeia, foi o primeiro a tentado consolidar as realizações e os resultados comunicados pelos Estados-membros. Os relatórios transmitidos por estes carecem, todavia, de uma análise convincente embasada em informações quantitativas sobre o grau de realização dos objetivos da política regional. Se os programas no período 2007-2013 dispõem de mecanismos sólidos para monitorar a evolução do fluxo de capital e de absorção dos créditos, os dispositivos de fixação, de monitoramento e de avaliação dos objetivos são, contudo, menos robustos.

4 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NA FRANÇA EM 2007-2013: DESDOBRAMENTO E ARQUITETURA INSTITUCIONAL

No período 2007-2013, a França beneficiou-se de aproximadamente € 14 bilhões dos créditos oriundos dos fundos europeus, o equivalente a 4,13% do orçamento da política de coesão. Considerando-se o alto nível de desenvolvimento econômico desse país, a maioria dos créditos foi direcionada à promoção da competitividade regional e do emprego, traduzindo-se em 35 POs para o primeiro e o segundo objetivos e em dezenove POs para o terceiro.

- 1) Objetivo *convergência*: refere-se somente a quatro departamentos ultramarinos (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião), abrangendo € 3,2 bilhões para quatro POs regionais financiados pelo Feder e outros quatro POs regionais financiados pelo FSE.
- 2) Objetivo *competitividade regional e emprego*: concerne às 22 regiões da França metropolitana, totalizando € 10,2 bilhões (dos quais 44% são do FSE e 56% do Feder) para 22 POs regionais e quatro POs plurirregionais financiados pelo Feder e um PO nacional financiado pelo FSE.
- 3) Objetivo *cooperação territorial europeia*: recebeu € 872 milhões, a maior soma acordada a um Estado-membro nesse período, para doze POs transfronteiriços e sete POs para a cooperação transnacional.

A *concentração dos créditos* nas prioridades da estratégia de Lisboa-Gotemburgo (*earmarking*) traduziu-se por uma focalização significativa dos investimentos em setores como os de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que constituem a primeira prioridade francesa, o auxílio às PMEs, a acessibilidade das infraestruturas de transporte, o desenvolvimento das TICs, o meio ambiente, entre outros.

A preparação do Qren foi levada a cabo pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact)¹¹ no que diz respeito ao Feder. A Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional (DGEFP), na época dependente do Ministério da Economia, das Finanças e do Emprego, ocupou-se do FSE.

Durante esse período, a *autoridade de gestão* dos POs do Feder foi confiada aos prefeitos de Região (representantes do Estado nas regiões francesas) e, no caso dos programas operacionais plurirregionais, ao prefeito coordenador do maciço montanhoso (do Maciço Central ou dos Alpes) ou da bacia hidrográfica (do rio Loire ou do rio Rhône). Aos prefeitos de Região, foi aberta a possibilidade de confiar a gestão de uma parte dos POs aos conselhos regionais e departamentais, eleitos por meio do sufrágio universal, via *subvenção global*. Uma exceção foi acordada à região da Alsácia, cujo conselho regional assumiu a gestão do programa operacional regional no âmbito de uma experimentação da descentralização da gestão do Feder. Quanto ao FSE, a gestão dos POs foi altamente desconcentrada entre diversos organismos intermediários. Os prefeitos de Região assumiram, às vezes, o papel de autoridade de gestão delegada. Para os programas de cooperação territorial, a autoridade de gestão é designada caso a caso pelo Estado-membro.

No que diz respeito à *autoridade de certificação*, esta função foi atribuída às tesourarias regionais, salvo exceção para a Alsácia, que a delegou à Caixa de Depósitos e de Consignação (CDC). A *autoridade de auditoria* foi confiada à Comissão Interministerial de Coordenação dos Controles (CICC). Um *comitê de acompanhamento* comum aos diferentes fundos foi implementado para cada região, a fim de acompanhar os projetos europeus desde suas seleções até suas avaliações sendo presidido pelo prefeito de Região e pelo presidente do conselho regional e composto por agentes do Estado, autoridades locais, diferentes cofinanciadores e representantes da sociedade civil.

TABELA 1

Repatrição entre regiões do objetivo "competitividade regional e emprego" (2007-2013)

(Em € milhões)

Região	Feder	FSE	Total
Alsace	76	127	203
Aquitaine	392	189	581
Auvergne	207	96	302
Basse-Normandie	181	102	283
Bourgogne	186	102	288
Bretagne	302	184	486
Centre	196	132	328
Champagne-Ardenne	186	83	269
Corse	150	21	171
Franche-Comté	147	82	229
Haute-Normandie	219	152	371
Ile-de-France	151	527	679
Languedoc-Roussillon	270	155	425
Limousin	127	51	178
Lorraine	329	127	456
Midi-Pyrénées	430	191	621

(Continua)

11. A Diact transformou-se em Delegação Interministerial para a Planificação do Território e para a Atratividade Regional (Datar) em 2009, e finalmente no Comissariado-Geral para a Igualdade dos Territórios (CGET) em 2014.

(Continuação)

Região	Feder	FSE	Total
Nord-Pas-de-Calais	701	378	1079
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	302	277	579
Pays-de-la-Loire	302	199	502
Picardie	201	123	325
Poitou-Charentes	201	127	329
Rhône-Alpes	334	360	694
Envelope nacional do FSE	-	709	709
PO plurirregional dos Alpes	35	-	35
PO plurirregional de Massif Central	41	-	41
PO plurirregional de Loire	34	-	34
PO plurirregional de Rhône	34	-	34
Total	5.736	4.495	10.231

Fonte: Datar (2012).
Elaboração dos autores.

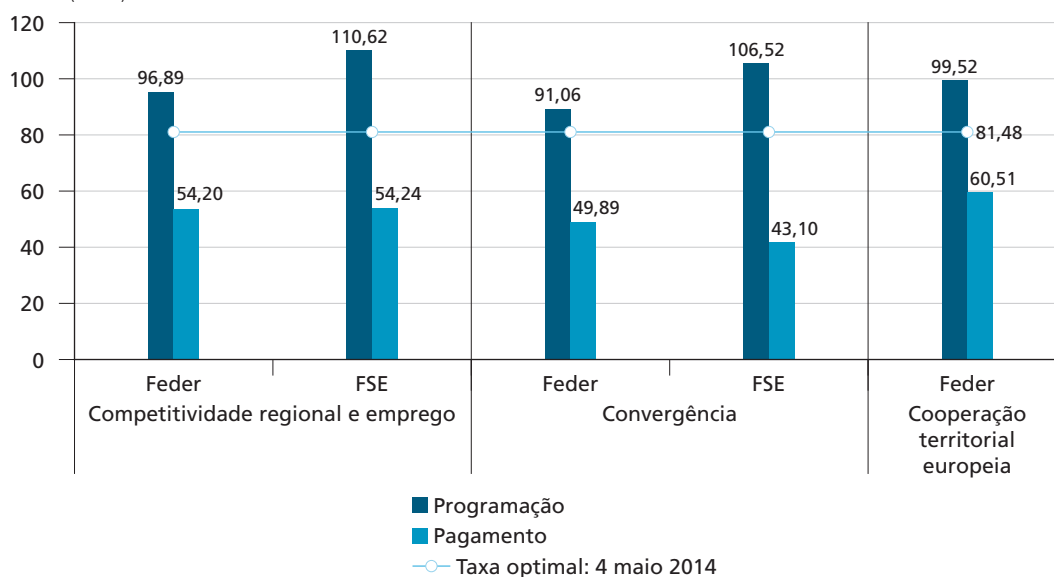
5 A EXPERIÊNCIA FRANCESA: ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Um dos países mais importantes da União Europeia, a França possui uma economia robusta, graças à taxa elevada de despesas públicas, que lhe permitiu assegurar um alto nível de cofinanciamento nacional. Esse fator mitigou o efeito da crise sobre o orçamento dedicado às políticas de desenvolvimento, que foi devastador em muitos outros países da União Europeia. Tradicionalmente reconhecida na área de políticas regionais, a França também apresentou uma taxa de *earmarking* de 80%, superior às exigências regulamentares, de 75%. Segundo a Datar (2012) a taxa de seleção de projetos do período 2007-2013 atingiu 100,90% em maio de 2014 e a taxa de despesas declaradas alcançou 54,57%. Em suma, trata-se de um caso em que a implementação dos programas europeus foi relativamente bem-sucedida, sem deixar de revelar, no entanto, uma margem de progresso em certos aspectos.

GRÁFICO 2

Taxa de programação e de pagamentos (maio/2014)

(Em %)



Fonte: Datar (2012).
Tradução dos autores.

A parceria é um dos princípios-chave da política regional europeia. A coordenação da ação pública entre os diferentes níveis de governo garante a execução efetiva dessa política. De fato, a governança multinível enraíza os programas europeus nos territórios e responsabiliza todas as partes envolvidas, permitindo identificar com mais precisão as prioridades de investimento e responder com mais eficácia às necessidades locais. *A experiência francesa mostra que a partilha de competências somente é eficaz quando amplamente reconhecida pelos atores envolvidos e quando estes são capazes de cumprir suas obrigações.*

5.1 O estabelecimento de instâncias proativas de coordenação, reunindo atores nacionais e regionais, permite encarnar o princípio de parceria quando favorece o diálogo interinstitucional

A associação de diversos atores locais na elaboração do Qren foi essencial para harmonizar os diferentes interesses na definição das prioridades dos POs. Na região de Limousin, a associação entre a prefeitura de Região e o conselho regional permitiu, sobretudo, conscientizar as pequenas cidades, potenciais beneficiários, quanto aos critérios de elegibilidade dos fundos europeus. Além disso, o grupo de monitoramento do Qren, elogiado pelo EPRC, permitiu uma coordenação multinível entre os atores envolvidos na implementação dos programas operacionais. Dirigido pela Datar (ex-Diact) desde 2008, com a estreita participação da Associação das Regiões Francesas (ARF) e da Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG Regio), esse grupo reuniu em torno de quatro ateliers temáticos (inovação, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano e novas TICs), representantes dos ministérios, dos corpos regionais, da Comissão Europeia e atores econômicos, a fim de examinar os desafios da implementação dos programas europeus e propor recomendações para melhorar seu desempenho e atingir os objetivos europeus. Contudo, é importante destacar que alguns conselhos regionais manifestaram seu descontentamento quanto ao enfoque centralizador do Estado francês. A região de Nord Pas-de-Calais chegou a qualificar a consulta conduzida pela prefeitura de Região como um procedimento centralizador e descendente, por não levar em consideração as estratégias de desenvolvimento locais, nem as situações específicas deste território.

5.2 A descentralização ou a delegação de gestão dos fundos europeus, via subvenção global, são eficazes se beneficiarem atores de peso

No caso do FSE, a diversidade de organismos intermediários beneficiários de uma subvenção global – mais de 350, recorde europeu quando comparado aos cinco no Reino Unido ou aos dez em Portugal – acabou por dispersar a gestão dos fundos, o que constituiu um fator de risco para as correções financeiras e colocou em perigo a governança do programa. Os pequenos organismos intermediários encontraram dificuldades para realizar tanto a instrução quanto o controle do serviço feito e deverão solicitar frequentemente o auxílio dos serviços da autoridade de certificação. Para solucionar esse problema, a DGEFP realizou o reagrupamento dos atores e a revisão dos dispositivos de controle, chegando a cancelar a recondução das subvenções em certos casos, como aquelas concedidas aos organismos acreditados para recolher as contribuições patronais – em francês *organisme paritaire collecteur agréé* (OPCA). Em contrapartida, a experimentação alsaciana mostrou que a descentralização não afetou o desempenho da gestão dos fundos estruturais, na medida em que o conselho regional, gozando de uma capacidade administrativa, soube manter um dispositivo de animação eficaz, instruir as demandas de subvenção, controlar o risco de anulação automática dos créditos e assegurar a qualidade do controle do serviço feito, o que lhe permitiu obter o grau de confiança elevado da CICC.

Se o caso dos países do Leste Europeu mostrou que a detenção de capacidades jurídico-administrativas é uma condição indispensável para se implementarem os programas europeus, ela por si só não garante a efetividade da política regional, haja vista a complexidade dos dispositivos jurídicos e gerenciais sobre os quais ela se repousa. *A implementação dos programas europeus é um procedimento de gestão complicado, que necessita de uma clarificação das regras do jogo e de um domínio sem falha das operações financeiras.*

5.3 A boa interpretação e a correta aplicação dos regulamentos europeus necessitam de um monitoramento constante das evoluções das modalidades de controle exercido pelas autoridades europeias

As regras comunitárias são, às vezes, de difícil compreensão, e encontram-se em frequente evolução. Um “esforço normativo” foi realizado pelo Estado francês para melhor enquadrar a aplicação das regras relativas à gestão dos fundos europeus. No que diz respeito ao Feder, seis circulares ministeriais e um decreto foram produzidos para dinamizar a programação, especificar os critérios de elegibilidade das demandas de subvenção e fortalecer e garantir a segurança jurídica dos procedimentos de gestão e de controle. As ferramentas de apoio regulamentar disponibilizadas pelo programa de assistência técnica Europ’Act, como a plataforma de apoio regulamentar dos fundos estruturais e o guia de elegibilidade das despesas cofinanciadas pelos fundos europeus, foram essenciais nesse quesito. Contudo, a França não esteve ao abrigo de uma derrapagem no que diz respeito às ações coletivas destinadas às empresas. Se até então a aplicação do regime jurídico europeu não foi problemática na França, e em muitos outros Estados-membros, a evolução das modalidades de controle exercido pela Comissão Europeia na área da livre concorrência fez com que a auditoria da CICC detectasse uma taxa de erro de 5%, superior ao teto europeu, de 2%, justificando a interrupção dos pagamentos referentes a aproximadamente 12 mil operações em todo o território nacional durante dois anos consecutivos.

5.4 A rastreabilidade dos documentos financeiros (faturas, certificados etc.) contribui para reduzir o período de espera pelos subsídios dos fundos europeus

A gestão dos prazos burocráticos dos pagamentos se complexifica em um contexto marcado pela multiplicidade de atores, colocando os beneficiários dos fundos europeus em situação financeira delicada, o que compromete a realização dos projetos. O prazo de obtenção das certificações emitidas pelas autoridades de certificação – que permitem validar a despesa em questão e a produção de peças complementares solicitadas pela Comissão Europeia, principalmente em casos de liquidação de empresas – atrasa a transferência efetiva dos fundos, notadamente no encerramento de um período.

Se os programas europeus oferecem as diretrizes estratégicas e os subsídios para segui-las, estes devem se traduzir em projetos concretos que respondem às necessidades locais. Para tanto, *a relação de proximidade com os beneficiários dos projetos não deve ser negligenciada, nem o aprimoramento das capacidades internas das autoridades de gestão para se assegurar da programação integral do envelope financeiro disponibilizado.*

5.5 A divulgação dos programas europeus é necessária para mobilizar os potenciais beneficiários dos fundos europeus

De fato, as modalidades de financiamento europeu não são facilmente compreensíveis. Por essa razão, a Comissão Europeia exige que cada autoridade de gestão adote um plano

de comunicação regional. As autoridades de gestão são, assim, convidadas a utilizar uma miríade de ferramentas de comunicação, como *sites*, mídias televisa e escrita, seminários, oficinas de trabalho, entre outros. Contudo, são justamente as grandes autoridades locais (departamentos, metrópoles, aglomerações urbanas) e as grandes empresas que dispõem das competências necessárias para entender o funcionamento dos fundos europeus, enquanto o dispositivo permanece incompreensível para as pequenas cidades e as PMEs. Um exemplo bem-sucedido é o da região da Aquitânia que, junto com a prefeitura de Região publicou, no início do período de programação, um guia prático para as empresas, incluindo informações sobre os tipos de projetos possíveis de serem financiados, uma rede de contatos para auxílio e conselhos, os princípios básicos para poderem se beneficiar dos fundos europeus, assim como as principais etapas do circuito de candidatura.

5.6 O fortalecimento dos serviços instrutores permite acelerar a programação dos fundos europeus

Embora a França possua uma capacidade administrativa exemplar, poucos recursos humanos foram alocados às atividades relativas à instrução dos dossiês de demanda de subvenção, principalmente no caso do FSE, no qual a organização administrativa foi extremamente desconcentrada. Apenas um agente foi destinado, em média, a essa tarefa nos serviços desconcentrados do Estado, sendo que os instrutores se ocupam geralmente do controle do serviço feito e, em certas ocasiões, devem igualmente se dedicar à animação e ao acompanhamento da montagem dos projetos. Tal acumulação de tarefas acabou por frear muitos projetos durante o início do período de programação. Mesmo a região da Alsácia, que se beneficiava de uma gestão descentralizada dos fundos estruturais, encontrou um gargalo considerável no que se refere à instrução, somando 112 demandas de subvenção em espera de instrução em 2010, embora possuísse quatro agentes encarregados dessa tarefa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo período de programação da política regional inspirou-se nas lições aprendidas durante a época precedente. Para o período 2014-2020, espera-se implementar uma política ainda mais orientada para os resultados e a *performance*. A elaboração de um plano de avaliação pelas autoridades de gestão será doravante obrigatória, assim como a associação dos atores locais na elaboração do acordo de parceria (que substitui o Qren) e dos POs. Outras tantas modificações foram realizadas, algumas delas apreciadas pelas autoridades regionais e locais, outras fortemente criticadas.¹² Entre elas, encontra-se o mecanismo de condicionalidade macroeconômica, que prevê a suspensão dos pagamentos às autoridades regionais e locais caso seus respectivos Estados-membros não respeitem os engajamentos tomados no âmbito do Pacto de Estabilidade e de Crescimento e das regras de governança adotadas em reação à crise das dívidas soberanas.

Esse dispositivo não somente responsabiliza as autoridades regionais e locais pelos erros cometidos pelos Estados-membros, como confirma o posicionamento draconiano da Comissão Europeia em relação à implementação da política de coesão que subsiste nesse novo período de programação. Como demonstrado pelo caso dos países do Leste Europeu, a efetividade da implementação da política regional é condicionada à disponibilidade da capacidade jurídico-administrativa das autoridades envolvidas. Ora, o desenvolvimento desse quesito não pode ser unicamente assegurado pelas injunções praticadas pela comissão. Além disso, a implementação efetiva da política regional está intimamente ligada ao controle

12. Ver anexo A deste artigo sobre a posição do Comitê das Regiões.

rigoroso que deve ser assegurado pelas autoridades envolvidas, muitas vezes inadaptado à cultura administrativa local, a fim de mitigar os erros de gestão que influenciam a taxa de erros e podem levar à interrupção ou à suspensão dos pagamentos; fator, aliás, que afeta a continuidade dos programas europeus até nos países com uma alta capacidade jurídico-administrativa, como a França.

Contudo, é importante ressaltar que a capacidade de adaptação da política regional às singularidades de um contexto econômico ou das práticas nacionais foi essencial para assegurar a implementação efetiva dessa política. A flexibilidade da programação dos fundos europeus durante a crise econômica mundial, a *task force* grega ou a iniciativa Juventude/PME Equipes de Ação, assim como a simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro, demonstraram que a plasticidade do enfoque da Comissão Europeia pode se revelar benéfica ao bom desenrolar dos programas europeus. A participação da DGRegio na pilotagem nacional dos programas europeus, como o caso do grupo de monitoramento do Qren da França, pode igualmente favorecer a proximidade das instituições europeias com as autoridades de gestão, assegurando uma melhor partilha de informações e fortalecendo o espírito de parceria que fundamenta a implementação da política de coesão.

Nessa ótica, acredita-se que a *Comissão Europeia deveria privilegiar uma lógica ex-ante – em favor da implementação da política de coesão, favorecendo a utilização dos instrumentos e permitindo fortalecer a capacidade jurídico-administrativa dos parceiros da política regional – a uma lógica ex-post – caracterizada pela execução de controles sucessivos e pela adoção de medidas punitivas*. É justamente a capacitação das autoridades envolvidas que permite reduzir, a longo prazo, a necessidade de controle. Uma abordagem *ex-ante* poderia, ao ver dos autores, concretizar a relação de confiança entre as instituições europeias e as autoridades públicas locais e, assim, construir uma base sólida para uma implementação mais efetiva e eficaz da política regional europeia.

REFERÊNCIAS

COMMISSION EUROPÉENNE. **Politique de cohésion**: rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013. Bruxelles: Commission Européenne, Avril 2013.

COR – COMMITTEE OF THE REGIONS. **Committee of the Regions, Regions and Cities of Europe**, n. 85, p. 15-17, Dec. 2013.

DATAR – DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE. **Rapport stratégique 2012 sur la mise en oeuvre du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels 2007-2013**. Paris: Datar, Déc. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUMONT, J. L. **Rapport d'information sur le lancement du cycle de programmation 2007-2013 des fonds structurels européens**. Paris: Assemblée Nationale, Fév. 2008.

ERNST & YOUNG. **Evaluation intermédiaire du Programme Opérationnel Feder Alsace 2007-2013**. Alsace: Ernst & Young et Associés, Fév. 2011. Rapport final. Disponível em: <<http://goo.gl/pBqynT>>.

GONZÁLEZ, M. C. **Parecer do Comitê das Regiões sobre o “efeito-alavanca da política de coesão”**. Bruxelas, mar. 2007.

MENDEZ, C.; KAH, S.; BACHTLER, J. **Taking stock of programme progress**: implementation of the Lisbon Agenda and lessons for Europe 2020. Glasgow: European Policies Research Centre, Dec. 2010. v. 2. (IQ-Net Thematic Paper, n. 27).

PARLEMENT EUROPÉEN. **Résolution sur les septième et huitième rapports d'étape de la Commission sur la politique de cohésion de l'Union européenne et sur le rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013**. Bruxelles, Fév. 2014.

POINTEREAU, R. **Rapport d'information sur la mise en oeuvre nationale de la politique européenne de cohésion**. Paris: Sénat, Juil. 2011.

SPINACI, G. Desarrollo regional y cohesión territorial: experiencias y perspectivas en la Unión Europea. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL, 2012, Bogotá. **Anais...** Bogotá: EUROsociAL, Sep. 2012.

_____. **La gobernanza multinivel en Europe**. Intervenção do Comitê das Regiões da União Europeia na ocasião do lançamento da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional. Brasília, dez. 2013.

ANEXO A

FIGURA A.1

Avaliação dos principais avanços e retrocessos, pelo Comitê das Regiões, da nova política de coesão e do quadro financeiro plurianual

New cohesion policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

Main achievements and setbacks for the CoR

Following the political agreement reached between the European Parliament and the Council on the cohesion policy legislative package for 2014-2020 and the final vote in the EP plenary session on the MFF, the time has come to look back at the main achievements and disappointments for the CoR in these negotiations. The Committee of the Regions has made its voice heard on the future of post-2013 cohesion policy in a series of opinions adopted over the past four years. It has adopted outlook opinions as requested by the Commission, an opinion on the Fifth report on cohesion, opinions on the regulations of each of the structural funds and a resolution on the package as a whole over the course of the inter-institutional negotiations. In this analysis we present what the Committee has achieved and where the main setbacks lie.



New category of "transition regions"

As requested by the CoR, a new category of "transition regions" has been created and all EU regions will continue to benefit from cohesion policy. Obviously the focus of funding will be on less developed regions, but the CoR warned of possible threshold effects and pointed out that even more developed regions face challenges, notably from a social policy point of view. Cohesion policy continues to be a powerful tool for supporting public investment across the EU, which is especially needed in the current period of economic crisis. The structural funds account for more than one third of all public investments in 13 Member States, over 50% in ten Member States and over 60% in seven other Member States.



Partnership and multilevel governance enshrined as key principles

Not only has the principle of multilevel governance been enshrined for the first time in the Common Provisions Regulation (CPR) alongside the partnership principle (Article 5), but the CoR has also succeeded in convincing the EP and the Council not to place local and regional authorities on an equal footing with the social partners and NGOs, as was the case in the 2007-2013 period. In addition, an EU Code of Conduct will be drawn up as a delegated act to guide Member States in the implementation of these principles, although the Council was initially strongly opposed to the idea. Finally, the reformed cohesion policy will introduce partnership "agreements" to formalise these arrangements: although the word "contract" has disappeared, the CoR has consistently welcomed these developments.



European Social Fund firmly entrenched in cohesion policy

The CoR had expressed concerns that the European Social Fund (ESF) could become a sectoral fund detached from the rest of cohesion policy, but this risk has been

avoided: the ESF will be covered by the CPR and the Common Strategic Framework (CSF). In some Member States, there are plans for the ESF to be managed at regional level in order to allow for better coordination with e.g. the ERDF, whilst in others this has already been the case for a long time (e.g. Italy). In most Member States, however, the ESF continues to be run at national level.



Introduction of a Common Strategic Framework

Contrary to the previous financing period, in which it covered only the three structural and cohesion funds (ERDF, ESF and Cohesion Fund), the CPR will now cover also the rural development fund (EAFRD) and the maritime/fisheries fund (EMFF), and a Common Strategic Framework (CSF) will be introduced to facilitate coordination between them. This explains the new term of "structural and investment funds". This innovation, welcomed by the CoR, is absolutely essential in order to foster an integrated territorial approach in the implementation of cohesion policy. The coordination mechanisms between structural and investment funds and territorial cooperation programmes have been strengthened in parallel, as requested by the CoR.



Strengthened territorial and urban dimensions

In line with the Barca report and supported by the CoR, the integrated territorial dimension of cohesion policy has been considerably strengthened and there is now also some recognition of functional areas. Some important new tools have been introduced, such as the extension of community-led local development (CLLD) to all funds, integrated territorial investments (ITI), joint action plans, territorial pacts (for the ESF) and multi-fund operational programmes. The new ITI instrument should be particularly useful in addressing urban challenges, and 5% of ERDF resources have been specifically allocated to integrated actions for sustainable urban development.

(Continua)

(Continuação)

Greater flexibility in thematic concentration and Financial engineering

The CoR has succeeded in convincing the EP and the Council to introduce more flexibility in the thematic concentration of the various funds on Europe 2020 priorities compared to the Commission's initial request (with the exception of European territorial cooperation). This flexibility will allow a more integrated/territorial approach in programming funds at local and regional level, since a wider menu of thematic priorities is needed for these strategies. In the case of the ESF for instance, the number of investment priorities with thematic concentrations should be extended to 5 or 6 (out of 18) instead of 4. Regarding the ERDF, greater flexibility has been introduced for transition regions, as requested by the CoR. The possibilities for using financial engineering instruments have been extended to all thematic priorities and all funds, which should open up new possibilities for public-private partnerships in financing EU projects. This will be critical for some regions given the decrease in grant funding as a result of the MFF negotiations. The role of the European Investment Bank will also be strengthened, as requested by the CoR.

Territorial cooperation: EGTC review and macroregions

The EGTC regulation has been reviewed along the lines of the CoR requests, although some elements still do not satisfy the main demands of the stakeholders expressed in the past by the CoR, notably the fact that tacit approval measure do not apply in the Member State where the EGTC has its headquarters and that the articles of the law contain no clear statement applicable to its staff (there is only a reference in the recitals). In addition, increased reference was made to macroregions in the cohesion policy legislative package, which will help to support its implementation, in particular by means of transnational cooperation: the EC will have to take into account the existence of macro-regional strategies when adopting the list of transnational areas to receive support.

Even though the Committee has expressed its general satisfaction with the new cohesion policy for 2014-2020, it has been disappointed on a number of scores. The key setback is the reduction of the overall budget for cohesion policy in real terms compared to 2007-2013.

Budget reduction in real terms compared to 2007-2013

The overall budget for cohesion policy has decreased in real terms compared to 2007-2013. The only areas for which a modest increase can be observed are territorial cooperation (ETC), youth unemployment (new initiative) and the European Social Fund (ESF). With regard to the latter, the budget increase is however diminished by the transfer of the Fund for European aid to the most deprived from the CAP to the cohesion policy budget line without the equivalent transfer of the budgetary appropriations (EUR 2.5 billion). In addition, the final agreement provides for the ESF to be allocated only 23.1% of the cohesion policy envelope in each Member State, whereas the CoR (along with the EC and the EP) had requested a share of 25%. This turn in events is disappointing given the additional objectives allocated to cohesion policy in general and to the ESF in particular.

Delayed outcome of the negotiations

For the last financing period (2007-2013), the final regulations were published in the Official Journal of the EU at the end of July 2006, whereas this time they will not be published before December 2013 at the earliest. This means that the time schedule for adopting partnership agreements and operational programmes laid down under the CPR could not be followed and programming had to take place in parallel with inter-institutional negotiations, which was obviously far from ideal (no definitive legal text, uncertainty over the final outcome, official texts not available in all EU languages). For this reason, it is doubtful whether it will be possible to implement all the new features included in the cohesion policy legislative package for 2014-2020 from an operational point of view.

Macroeconomic conditionality

For reasons of investment fairness and efficiency, the CoR has been constantly opposed to the suspension or cancellation of commitments and payments in the event of non-compliance with EC macroeconomic recommendations by a national government, but has agreed to the amendment of partnership agreements and operational programmes based on these recommendations. Indeed, the final outcome of the negotiations allows for the possibility of amending partnership agreements and operational programmes based on macroeconomic recommendations (as agreed by the CoR), but it also introduces the possibility of suspending commitments and payments in the event of non-compliance by Member States with the EU's macroeconomic recommendations, contrary to the CoR's position.

A number of safeguards were nevertheless introduced by the EP in the final agreement, making this suspension difficult to apply:

The scope and level of the suspension of commitments/payments shall be proportionate and effective, respect equality of treatment between Member States and take into account the economic and social circumstances of the Member State concerned, in particular with regard to the impact of any suspension on the economy of the Member State concerned and the level of unemployment in that Member State;

The suspension of payments shall not exceed 50% of the payments of each of the programmes concerned, whilst the suspension of commitments cannot exceed 50% of the commitments relating to the next financial year or 0.5% of nominal GDP (the lower of these 2 thresholds);

Priority shall be given to the suspension of commitments: payments shall be suspended only when immediate action is sought and in the case of significant non-compliance;

The EP is to be formally involved in the suspension procedure (obligation to notify the Member State concerned, possibility of a structured dialogue, etc.).

Performance reserve

The CoR and EP had been opposed to the introduction of a performance reserve but agreed to a framework to measure performance in the absorption of EU funds. The CoR feared in particular that a reserve of this kind could actively encourage regions to adopt a low level of ambition when setting their milestones in order to get rewarded when achieving them, which would be contrary

(Continua)

(Continuação)

to its initial purpose. It also pointed out that there had been a performance reserve in the 2000-2006 period, but it had had limited success according to the European Court of Auditors. Instead, the CoR and the EP have been advocating the introduction of a flexibility reserve that would be funded by the automatic decommitments of EU funds (instead of returning them to Member States) and used to fund innovative projects in priority policy areas. The final outcome of the negotiations however foresees the creation of a performance reserve amounting to 6% of the resources allocated to each fund (compared to 5% proposed by the EC, and 7% requested by the Council).

Unfinished simplification

Cohesion policy should be easier to implement thanks to all the simplification efforts proposed by the Commission and supported in the inter-institutional negotiations. For instance, the draft ESF Regulation extends the use of simplified cost options and makes their use obligatory for smaller operations. However, these overall simplification efforts are expected to be considerably undermined by some of the new features introduced for 2014-2020 (notably: ex ante conditionalities, macroeconomic conditionality and performance reserve). Note: although they may make implementation more difficult, the CoR has supported the introduction of ex ante conditionalities but has warned against a cumbersome and excessively detailed framework that would create absorption issues for EU funding.

Capping rate

The CoR has complained that its prerogatives were infringed as it was not consulted on the method of distributing cohesion policy national allocations and capping levels, which should feature as an annex to the CPR. The EP accepted in the trilogues the text put forward by the Council (as endorsed by the European Council in February 2013), but there has as yet been no legislative proposal from the Commission and no transparency in trilogue inter-institutional discussions on this matter either.

Unclear implementation of the Youth employment initiative (YEI)

The details of the implementation arrangements for this initiative remain unclear, such as the degree of involvement of local and regional authorities and the extent to which we can expect swift absorption of funds in the short term frontloading of budgetary appropriations in 2014 was agreed last June as part of the MFF political agreement), two elements on which the CoR has expressed its concerns. A regional eligibility threshold has been agreed by the EP and the Council but this does not mean that the management of the YEI will be systematically decentralised at regional level, despite clear local/regional competences in this field. ■

Cohesion Policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

	MFF 2014-2020	MFF 2007-2013	Comparison 2014-20 vs. 2007-13	
	EUR million	EUR million	EUR	%
1. Smart and Inclusive Growth	450,763	446,310	+4.5bn	+1.0%
1a. Competitiveness for Growth and Jobs	125,614	91,495	+34.1bn	+37.3%
1b. Economic, Social and Territorial cohesion	325,149	354,815	-29.7bn	-8.4%
2. Sustainable Growth: Natural Resources	373,179	420,682	-47.5bn	-11.3%
3. Security and Citizenship	15,686	12,366	+3.3bn	+26.8%
4. Global Europe	58,704	56,815	+1.9bn	+3.3%
5. Administration	61,629	57,082	+4.5bn	+8%
6. Compensations	27	n/a	+0.027bn	n/a
Total	959,988	994,176	-35.2bn	-3.5%

Source: Council of the European Union

MFF 2014-2020 and 2007-2013 comparative table (commitment appropriations, in 2011 prices).

On 19 November 2013 the European Parliament approved the Multiannual Financial Framework (MFF) for the coming 2014-20 period. The following table resumes the approved amounts for the main headings included in the budget.

Fonte: CoR (2013).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

