Projeto Brasil 2003-2010

Trajetórias e desafios

Projeto Brasil 2003-2010

Trajetórias e desafios

Brasília – DF
Maio, 2010

© Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

ISBN - 978-85-60755-30-1

Presidenta
Lucia Carvalho Pinto de Melo

Diretor Executivo
Marcio de Miranda Santos

Diretores
Antonio Carlos Filgueira Galvão
Fernando Cosme Rizzo Assunção

Edição / *Sérgio Alli*
Design Gráfico / *Eduardo Oliveira*

C389b
Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. - Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

356 p. ; il.; 24 cm
ISBN – 978-85-60755-30-1

1. Políticas Públicas - Brasil. 2. Economia - Brasil. 3. Recursos Naturais - Brasil. I. Título. II. CGEE.

CDU 323 (81)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
SCN Qd 2, Bl. A, Ed. Corporate Financial Center sala 1102
70712-900, Brasília, DF
Telefone: (61) 3424.9600
http://www.cgee.org.br

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do Contrato do CGEE/PR-SAE/2009 - Avaliação da Efetividade das Políticas Públicas Praticadas em 9 Dimensões - 15.2.1.

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.
Impresso em 2010.

Projeto Brasil 2003-2010

Trajetórias e desafios

Coordenação Geral - CGEE

Lucia Carvalho Pinto de Melo
Marcio de Miranda Santos
Antonio Carlos Filgueira Galvão

Coordenação Técnica

Tânia Bacelar de Araújo (Coordenadora)
Jorge Jatobá
Aldemir do Vale Souza
Tarcisio Patrício de Araújo

Sumário

Apresentação 7

Introdução 9

Parte 1 - A vida dos brasileiros

1. Redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida 23

Coordenação - Maria Cristina Cacciamali

Colaboração - Fabio Tatei, Francisco Menezes, Franco Matos, Karina Leitão, Leonardo Guimarães Neto, Maria de Fátima José-Silva, Rosana Denaldi, Silvana Zioni

2. Evolução da Educação e da Saúde 59

Coordenação - Romualdo Portela de Oliveira e Carlos Grabois Gadelha

Colaboração - José Eduardo Cassiolato, Silke Weber

Parte 2 - A economia do país

3. Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento 127

Coordenação - Ricardo Bielschowsky e José Antonio Pereira de Souza

Colaboração - David Kupfer, Nelson Barbosa

4. Reorganização da infraestrutura e da produção e apoio à inovação 179

Coordenação - Sebastião Soares

Colaboração - David Kupfer, Francisco Menezes, José E. Cassiolato, Juarez Quadros do Nascimento, Mario Sérgio Salerno, Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Valdemar João Wesz Júnior

5. Matriz energética sustentável 221

Coordenação - Luiz Augusto Horta Nogueira

Colaboração - Jamil Haddad, Valdir Bajay

Parte 3 - Os recursos naturais

6. Uso sustentável dos recursos naturais 251

Coordenação - Jose Galizia Tundisi

Colaboração - Paulo Haddad, Marcelo K. Poppe

7. Amazônia: desenvolvimento regional e sustentabilidade 279

Coordenação - Bertha K. Becker

Colaboração - Mariana Helena Souza Palhares de Miranda

Parte 4 - A democracia, a justiça e a inserção internacional

8. Democracia, justiça e cidadania 317

Coordenação - Wanderley Guilherme dos Santos

Colaboração - Joaquim Falcão

9. Reposicionamento estratégico do Brasil no cenário mundial 335

Coordenação - Francisco Carlos Teixeira da Silva

Colaboração - Olímpio de Arroxelas Galvão

Apresentação

O Brasil mudou nesses oito anos. Nada mais oportuno que entender o que se destaca na construção desse processo com a necessária pluralidade de visões. Foi com esse espírito e fazendo valer seus princípios constitutivos, que o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, organização social de suporte ao pensamento estratégico de longo prazo, engajou-se na tarefa de mobilizar competências em diversas áreas para examinar as trajetórias recentes e prospectar caminhos para o desenvolvimento do País.

O convite original da Assessoria da Presidência, de Clara Ant, Swedenberger Barbosa e Maya Takagi, constituiu o ponto de partida do Estudo, realizado em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

O resultado desse esforço fica como um legado para o debate sobre o futuro do Brasil. Nas nove dimensões que organizam o livro, pode-se transitar por um panorama amplo dos compromissos assumidos e questões enfrentadas, num olhar que se dissocia da estrutura governamental formal. Permite, também, explorar desafios para uma agenda futura de desenvolvimento ainda mais inclusivo e sustentável.

Lucia Carvalho Pinto de Melo
Presidenta do CGEE

Introdução

Em janeiro de 2010, o Fórum Econômico Mundial concedeu ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva o prêmio Estadista Global. O discurso do presidente[1] na cerimônia de entrega do prêmio, em Davos, sede do Fórum, definiu com clareza os compromissos centrais assumidos pelo governo federal a partir de 2003, ao mesmo tempo em que apresentou um balanço dos avanços obtidos pelo país. É o que mostram os trechos desse discurso reproduzidos a seguir:

Compromissos

No meu discurso de 2003, eu disse, aqui em Davos, que o Brasil iria trabalhar para reduzir as disparidades econômicas e sociais, aprofundar a democracia política, garantir as liberdades públicas e promover, ativamente, os direitos humanos. Iria, ao mesmo tempo, lutar para acabar sua dependência a instituições internacionais de crédito e buscar uma inserção mais ativa e soberana na comunidade das nações.

Frisei, entre outras coisas, a necessidade de construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática. E comentei que a construção desta nova ordem não seria apenas um ato de generosidade, mas, principalmente, uma atitude de inteligência política.

Resultados

Neste período, 31 milhões de brasileiros entraram na classe média e 20 milhões saíram do estágio de pobreza absoluta. Pagamos toda nossa dívida externa e hoje, em lugar de sermos devedores, somos credores do FMI. Nossas reservas internacionais pularam de 38 bilhões para cerca de 240 bilhões de dólares.

Temos fronteiras com 10 países e não nos envolvemos em um só conflito com nossos vizinhos. Diminuímos, consideravelmente, as agressões ao meio ambiente. Temos e estamos consolidando uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, e estamos caminhando para nos tornar a quinta economia mundial.

1 O discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi lido pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que o representou na entrega do prêmio.

Posso dizer, com humildade e realismo, que ainda precisamos avançar muito. Mas ninguém pode negar que o Brasil melhorou. O fato é que Brasil não apenas venceu o desafio de crescer economicamente e incluir socialmente, como provou, aos céticos, que a melhor política de desenvolvimento é o combate à pobreza.

Historicamente, quase todos governantes brasileiros governaram apenas para um terço da população. Para eles, o resto era peso, estorvo, carga. Falavam em arrumar a casa. Mas como é possível arrumar um país deixando dois terços de sua população fora dos benefícios do progresso e da civilização?

Nós concluímos o contrário: que só havia sentido em governar, se fosse governar para todos. E mostramos que aquilo que, tradicionalmente, era considerado estorvo, era, na verdade, força, reserva, energia para crescer.

Por isso, apostamos na ampliação do mercado interno e no aproveitamento de todas as nossas potencialidades. Hoje, há mais Brasil para mais brasileiros. Com isso, fortalecemos a economia, ampliamos a qualidade de vida do nosso povo, reforçamos a democracia, aumentamos nossa auto-estima e amplificamos nossa voz no mundo.

O Brasil no futuro

Tenho visto, em várias publicações internacionais, que o Brasil está na moda. Permitam-me dizer que se trata de um termo simpático, porém inapropriado. O modismo é coisa fugaz, passageira. E o Brasil quer e será ator permanente no cenário do novo mundo.

O Brasil, porém, não quer ser um destaque novo em um mundo velho. A voz brasileira quer proclamar, em alto e bom som, que é possível construir um mundo novo. O Brasil quer ajudar a construir este novo mundo, que todos nós sabemos, não apenas é possível, mas dramaticamente necessário, como ficou claro na recente crise financeira internacional – mesmo para os que não gostam de mudanças.

2003-2010: trajetórias e desafios[2]

Este estudo tem como objetivo – a partir dos compromissos assumidos pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva – identificar as trajetórias da ação governamental que marcaram o Brasil no período 2003-2010 e analisar em que medida os principais desafios foram superados com sucesso, trabalhados parcialmente ou mantêm-se pendentes de enfrentamento futuro. Para isso julgou-se imprescindível considerar a situação do país no início do século 21 e ter em conta as influências exercidas pelas macrotendências mundiais.

Os resultados observados mostram inequivocamente que o Brasil melhorou, em especial para quem considera, como Adam Smith,[3] que "a riqueza de uma nação se mede pela riqueza do povo e não pela dos príncipes". Em vários dos textos aqui apresentados fica evidente que as condições de vida dos brasileiros mais pobres mudaram para melhor e que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social foram combinados de forma apropriada.

O uso sustentável dos recursos naturais, particularmente no segundo mandato (2007-2010), mereceu destaque e atenção crescentes da sociedade e do governo. E a democracia se consolidou no país. O mundo reconheceu de pronto as mudanças que aqui se operaram e isso ampliou espaços para o reposicionamento estratégico buscado pelo Brasil, ainda que os desafios a enfrentar sejam grandes e muitas mudanças permaneçam obstaculizadas, como se verá adiante.

A recente crise mundial alterou drasticamente o cenário externo, mas encontrou no Brasil respostas adequadas, permitindo que nossa economia não fosse contaminada por seus efeitos mais perversos. Em consequência, o país pôde se valer desse momento para avançar, tal como também tinha feito na crise dos anos 30 do século passado. Quando se observam as oportunidades que o Brasil tem diante de si e seu patamar de desenvolvimento percebe-se que o país tem plenas condições de aproveitá-las. E quando se considera a capacidade de realização de nosso povo, as esperanças se renovam. É o que fica claro na leitura das múltiplas abordagens deste projeto.

---

2 Na maior parte dos indicadores usados neste estudo os dados disponíveis correspondiam ao período 2003-2009. Mas pode-se dizer que, de modo geral, eles expressam as trajetórias dos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, considerando-se a manutenção, no primeiro quadrimestre de 2010, das principais tendências por eles indicadas.

3 Autor do clássico "A Riqueza das Nações".

Contexto

As análises aqui apresentadas– recobrindo as trajetórias de nove dimensões da realidade do Brasil de 2003 a 2010– partiram da visão de que o país recebeu os impactos de processos que se desenvolviam em meio a profundas mudanças no contexto mundial. O ambiente oscilou entre uma fase de expressivo crescimento da economia global e uma crise sem precedentes do sistema financeiro dos países desenvolvidos, que eclodiu ao final de 2008 e abalou o mundo, atingindo em especial a economia e a sociedade desses países, em parte dos quais seus efeitos ainda continuam a se fazer sentir.

Há que se considerar ainda que a crise do mundo não é só financeira. Há outras crises, no sentido de que falava Gramsci em seu "Cadernos do Cárcere", ou seja, estamos vivendo um daqueles momentos em que "o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer". O ambiente mundial contemporâneo exibe esse tipo de transição.

Os anos finais do século 20 e os iniciais do novo século mostraram que o avanço da globalização sustentou-se, em grande medida, num processo de liberalização e de inovações no sistema financeiro que deram lugar à alavancagem bancária de altíssimo risco, um fato sem precedentes na história recente das principais economias mundiais. Ao mesmo tempo, a revolução técnico-científica alterou fortemente os padrões de produção, de organização do mercado de trabalho e de consumo. Em um ambiente impregnado de fortes mudanças e que passou a conviver com a hegemonia do pensamento neoliberal, ganhou força a questão ambiental, no rastro da discussão sobre o aquecimento global. O debate da questão ambiental se travou em escala global num momento em que várias nações ampliavam sua importância no cenário mundial, especialmente as do Sudeste Asiático, sinalizando para um mundo multipolar.

O Brasil, que se urbanizara intensamente, fora um dos exemplos mundiais de sucesso econômico nos anos de ouro do capitalismo, quando chegou a ter a oitava maior e mais diversificada base industrial do mundo. O país viveu, no entanto, a partir da década de 1980, um prolongado período de grandes dificuldades, desde que mergulhou na chamada "crise da dívida", marco de uma grave inflexão em sua trajetória de intenso dinamismo. O crescimento econômico garroteado conviveu, então, com uma profunda crise fiscal e uma forte instabilidade monetária, sendo o ambiente nacional marcado por um intenso processo inflacionário.

Foi nesse contexto que o país construiu a saída do longo período ditatorial e buscou lançar novos alicerces da sua construção democrática. Construção nada fácil, uma vez que a industrialização fora feita a qualquer custo – social e ambiental – e o país chegara ao final do século 20 exibindo precárias condições socioambientais e enormes desigualdades sociais e regionais.

Os anos 1990 foram marcados pela ampliação rápida do grau de abertura financeira e comercial da economia brasileira e por uma inserção na economia mundial que não estava livre da influência das mudanças então latentes no sistema financeiro global. Mesmo tendo conseguido domar a ameaça da hiperinflação, o país terminou a década com baixo crescimento econômico, alto desemprego, alta e crescente informalidade no mercado de trabalho, grande vulnerabilidade externa, elevado e progressivo endividamento público e baixa taxa de investimento. A base industrial construída a duras penas dava sinais de fragilidade diante das tensões vindas das mudanças mundiais, em especial dos impactos de rápida abertura externa, que a fazia enfrentar uma reestruturação produtiva na direção da revolução científico-tecnológica em curso, e da intensificação da competição em escala global.

Portanto, o país adentrou o novo século num novo patamar econômico, fruto do investimento que fizera buscando tornar-se importante potência industrial. Ao mesmo tempo, dispunha de uma nova e competitiva base agroindustrial. Exibia, porém, grandes dificuldades para manter um ritmo adequado de crescimento.

De positivo da herança recente, merecem destaque os avanços promovidos pelo processo de redemocratização, especialmente no que se refere à construção de políticas sociais, muitas delas associadas às prescrições da Constituição Federal de 1988. Tanto que o Índice de Desenvolvimento Humano vinha melhorando, a despeito do baixo crescimento da renda das famílias, impulsionado, portanto, pelos resultados nas áreas de Educação e Saúde. A democratização animara os movimentos sociais que pressionavam pela busca de um novo padrão de desenvolvimento, mais convergente com o desenvolvimento sustentável.

Do lado do Estado, porém, operavam fatores adversos. A crise fiscal e financeira do setor público reforçava teses do pensamento neoliberal que recomendavam amarras à ação do Estado nacional, predominando a tendência à diminuição do efetivo de pessoal, à contenção de gastos e ao repasse de responsabilidade à iniciativa privada, no intuito de propiciar a geração de saldos reclamados pelos credores de sua dívida. A crise fiscal da União se estendia também aos demais entes federados, e ajustes foram realizados, especialmente sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato é que o período analisado foi precedido por um ambiente em que o país se via duramente afetado por qualquer crise que se instalava no âmbito internacional. A economia brasileira detinha poucas reservas cambiais, recorria ao FMI e tinha uma relação dívida/PIB muito elevada (55%, em 2002), o que induzia os investidores externos a duvidar da capacidade do Brasil de honrar seus compromissos. No campo social, a ampliação do desemprego e da informalidade gerava, especialmente nas grandes metrópoles, um ambiente de apreensão quanto ao futuro. Nesse contexto, a vontade

de patrocinar uma importante mudança política foi se firmando, abrindo espaço para que um novo conjunto de forças políticas chegasse ao poder no início de 2003.

Os principais compromissos do governo

O principal compromisso do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ele expressou em seu discurso de posse, pronunciado em 1° de janeiro de 2003. Foi o compromisso de melhorar a vida dos brasileiros, em especial as condições sociais dos mais pobres, além de buscar garantir a consolidação da democracia no país, assegurando um clima de liberdade, sem o qual a cidadania não se afirma verdadeiramente.

As políticas públicas deveriam, assim, buscar:

- Reduzir as desigualdades social e regional com a inclusão dos mais pobres e garantir moradia digna e segurança alimentar a amplas camadas da população;
- Ampliar significativamente o acesso à Educação com qualidade, ampliar o sistema de produção e difusão de conhecimento e inovação;
- Assegurar a Saúde universal como um direito básico de cidadania e assumir o caráter estratégico do Complexo Industrial da Saúde (CIS) para o desenvolvimento econômico do país.

Tais compromissos, de cunho eminentemente social e político, precisariam refletir-se na esfera da economia nacional. Daí a promessa de construir um novo padrão de crescimento econômico, fruto do qual a maioria da população pudesse sentir no dia-a-dia – sobretudo em termos de emprego, renda e acesso aos bens e serviços essenciais – os resultados da retomada do crescimento da produção nacional. Para isso seriam prioridades:

- Retomar o crescimento da economia num ambiente de estabilidade macroeconômica (com inflação baixa e responsabilidade fiscal), baseada no mercado de consumo de massa;
- Avançar na melhoria da produtividade e da competitividade da base produtiva do país, ampliando investimentos em recursos humanos, em infraestrutura econômica e em iniciativas de apoio a inovação às empresas;
- Apoiar a expansão da produção agropecuária, promovendo uma maior presença da agricultura de base familiar ao lado do agronegócio e aproveitando as vantagens de cada uma dessas formas de organização produtiva, com prioridade para a segurança alimentar do conjunto dos brasileiros;

- Apoiar firmemente a transição para uma matriz energética crescentemente sustentável ao mesmo tempo em que se assegure a oferta de energia necessária ao novo padrão de consumo do país.

Em um mundo que sofre intensas pressões decorrentes dos efeitos da atividade humana no meio ambiente, cada vez mais o desenvolvimento econômico é chamado a dialogar com um novo padrão de relação entre a sociedade e a natureza. No caso do Brasil, rico em recursos naturais e portador de magnífica diversidade ambiental e cultural, esse apelo ganha força. A busca da sustentabilidade ambiental se faz ainda mais forte na Amazônia, bioma que ocupa quase metade do território do país e que é estratégico para o futuro da vida no planeta.

O governo federal assumiu, assim, o compromisso de:

- Promover o desenvolvimento do país assegurando o uso sustentável dos recursos naturais, em particular na Amazônia;
- Dar transversalidade à ação ambiental no governo, com engajamento dos principais ministérios em torno de ações articuladas; e
- Implementar políticas que permitissem pesquisar e explorar, de forma soberana, os recursos da biodiversidade, evitando ações danosas da biopirataria e estabelecendo manejo sustentável dos biomas.

Finalmente, no plano institucional tanto interno como externo a mudança de trajetória foi assumida pelo governo, que se propôs, no plano interno a:

- Consolidar a democracia, democratizar a justiça e ampliar o diálogo democrático valorizando a cidadania;
- Reestruturar o Estado, democratizando-o para consolidá-lo como agente relevante da construção de uma nação mais justa e um país crescentemente respeitado no cenário mundial.

No plano externo o ambiente mundial acima caracterizado sinalizava para a possibilidade e a necessidade de mudanças na forma e caráter da inserção brasileira, tanto na dimensão econômica quanto na geopolítica. O Governo se propôs, portanto, a:

- Reposicionar o país no ambiente geopolítico mundial, com base numa inserção ativa e soberana;
- Ampliar, no plano econômico, as trocas com o exterior tirando proveito de uma conjuntura inicialmente favorável, ampliando suas relações com os países em desenvolvimento – em especial os da Ásia e da América Latina – e reduzindo sua dependência dos mercados dos países desenvolvidos, o que o ajudou a enfrentar o momento da crise aguda advindo em 2009.

Os resultados alcançados

Os avanços obtidos pelo Brasil, face aos principais compromissos assumidos pelo governo federal, tal como expressos em diversos momentos pelo presidente da República, são sintetizados a seguir:

- Novo padrão de vida de ampla maioria da população, com crescimento da classe média e ampliação do reconhecimento dos direitos de minorias ou segmentos discriminados;
- Ambiente macroeconômico estável – apesar dos juros ainda muito altos e de uma forte apreciação cambial que marca o momento atual – com retomada do crescimento em novo padrão, o que possibilitou reduzir impactos internos da crise mundial;
- Melhoria na oferta de infraestrutura econômica com discreta elevação do padrão geral de competitividade, dinamização de segmentos produtivos;
- Recuperação gradual dos investimentos públicos;
- Aumento da internacionalização de empresas brasileiras;
- Menor concentração da produção no Sudeste/Sul e diminuição das desigualdades de renda entre as regiões, com maiores oportunidades para o Norte e o Nordeste;
- Avanços no uso sustentável dos recursos naturais e na valorização da biodiversidade, com importante redução no ritmo de evolução do desmatamento, em especial na Amazônia;
- Ampliação dos espaços democráticos para o diálogo social, com impacto na qualidade das políticas públicas, merecendo destaque o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e das Conferências Nacionais (e Estaduais e Municipais conexas) como palco de discussão as diversas políticas do país;
- Presença maior do Estado na democratização da oferta de serviços públicos essenciais e no apoio ao desenvolvimento socioeconômico;
- Crescente reconhecimento e valorização internacional do país, com os brasileiros adquirindo maior auto-estima;
- Consolidação de um sistema de financiamento aos empreendimentos produtivos de todos os tamanhos, com destaque crescente para critérios associados às capacidades relacionadas à inovação, inserção competitiva internacional e integração nacional e continental;
- Fortalecimento da base técnico-científica nacional, com forte estímulo à pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas; à formação de quadros qualificados, especialmente doutores; e aos movimentos de ampliação e interiorização das universidades e escolas técnicas federais.

Os velhos desafios ou os avanços postergados

Se muito se avançou, questões antigas e relevantes não atingiram resultados satisfatórios, sobretudo quando se pensa o novo ambiente mundial e nacional vigente nesta primeira década do século 21. Ou não foram suficientemente priorizadas, ou encontraram velhas forças da resistência às mudanças em seu caminho. Os textos do presente estudo tratam de algumas dessas questões, buscando compreender a trajetória de oposição à transformação do quadro herdado, mas deixam de analisar outras, posto que não constituíram compromissos prioritários do governo no período em análise.

Como tentativas de mudança que não obtiveram sucesso se destacam:

- As duas propostas de Reforma Tributária não aprovadas pelo Congresso Nacional, que manteve o velho sistema tributário, importante gerador de desigualdades sociais, pois cobra mais de quem ganha menos, sinalizador de desestímulos ao desenvolvimento ao gravar os que produzem e geram mais empregos, cobrando pouco dos que vivem gerando riqueza financeira ou dos que acumulam ou herdam patrimônio;
- A proposta da Reforma Política, que também não conseguiu avançar no Congresso Nacional, gerando apenas alterações pontuais nas regras da vida política nacional.

Como mudanças ainda insuficientes face ao tamanho dos desafios, podem ser citadas:

- A necessária e cada vez mais urgente elevação significativa do padrão educacional dos brasileiros, em especial os do Brasil rural ou das suas periferias urbanas, uma vez que a sociedade do conhecimento requer esforço muito maior do que aquele que vem se registrando no país;
- A criação de uma base de financiamento da Saúde compatível com o compromisso de conformação de um sistema universal no Brasil, havendo ainda graves carências assistenciais regionais e nas metrópoles, cabendo destaque, no período, à falta de apoio político nos casos da extinção da CPMF, da não regulamentação da Emenda Constitucional 29 (que definia claramente os gastos em Saúde) e da não aprovação de mecanismos alternativos de financiamento do SUS (como a Contribuição Social da Saúde).
- A mudança relevante do padrão de convivência social nas grandes cidades, marcadas muitas delas pela violência urbana, pela desorganização e pela precariedade dos padrões de habitabilidade dos assentamentos humanos; o aumento significativo dos investimentos em habitação direcionados ao "coração" do déficit – domicílios de famílias com renda até três salários mínimos – caminha na direção correta, mas o esforço precisa persistir e se ampliar, especialmente no que tange ao Saneamento;

- O enfrentamento das ainda grandes desigualdades inter e intrarregionais via políticas explícitas de desenvolvimento regional e local, que considerem o país inteiro nas suas múltiplas diferenças;
- O estabelecimento de um marco legal duradouro para o acesso e uso sustentável do Patrimônio Genético Nacional, com vistas a um maior aproveitamento econômico da riqueza biológica existente no Brasil em benefício da sociedade.
- Novos desafios e novas questões para as próximas décadas

Não constitui tarefa simples prosseguir nas mudanças em curso, muitas ainda insuficientes face ao tamanho dos problemas que se colocam para a sociedade brasileira, e enfrentar novos desafios associados aos avanços conseguidos ou provenientes do novo contexto mundial. O Brasil está num bom momento, chegou a um novo patamar de desenvolvimento, mas é uma sociedade complexa, com fortes traços de unidade, mas com grandes distâncias sociais.

Entre os desafios mais importantes a enfrentar, olhando para o futuro, destacam-se:

- A ampliação significativa dos investimentos em Educação, promovendo no sistema educacional a diversificação de caminhos formativos, uma vez que o atual não concebe terminalidade que permita uma adequada inserção no mercado de trabalho;
- A transição para a sociedade do conhecimento que marcará o século 21, o que pressupõe forte investimento em Educação – em todos os níveis, mas especialmente na qualidade do Ensino Básico, amplo patrocínio da inclusão digital e grande prioridade à produção e difusão de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- A consolidação e ampliação das políticas sociais, fundamentais para que o crescimento econômico seja acompanhado de desenvolvimento social, fazendo avançar a inclusão social e ampliando a redução das desigualdades herdadas;
- A atualização da agenda da Saúde, que possui, no presente, alicerces muito mais sólidos, aprofundando sua inserção endógena no cerne da política nacional de desenvolvimento. A grande aposta – que constitui, ao mesmo tempo, uma expressiva oportunidade para o SUS – é a de aliar a proteção social universal e o consumo de massa como vetores de progresso técnico, investimento e competitividade, permitindo a redução da vulnerabilidade econômica, tecnológica e social e inserindo a Saúde de modo orgânico na nova estratégia nacional de desenvolvimento;
- A consolidação do novo padrão de crescimento econômico: mantendo a estabilidade macroeconômica, sem vulnerabilidade externa, e com inclusão social, redução dos desequilíbrios regionais e sustentabilidade ambiental;
- A atenuação dos efeitos da apreciação cambial na competitividade industrial;

- A busca da sustentabilidade ambiental, num ambiente cada vez mais necessitado de um novo modelo de uso dos recursos da natureza e de um novo padrão de consumo;
- A exploração e uso do petróleo do Pré-Sal com o olhar na construção do futuro, usando bem essa oportunidade para patrocinar a expansão no país da indústria e dos serviços da cadeia do Petróleo e Gás, destinando parte dos recursos resultantes dessa nova oportunidade econômica para investimentos em Educação, Saúde e combate à pobreza. A presença do país – em particular da Petrobras - como agente de peso no cenário mundial do fim da era do petróleo não deve tornar secundários os esforços para continuar investindo na diversificação da matriz energética nacional;
- A organização da produção para atender ao aumento da demanda mundial por alimentos e matérias primas e por uma matriz energética sustentável:
- O prosseguimento das ações de zoneamento econômico ecológico no meio rural e o fortalecimento das atividades de assistência técnica e concessão de crédito às pequenas e médias propriedades, como bases para ações de valorização da agricultura familiar;
- Inserção brasileira nas tendências mundiais da indústria e dos serviços – em especial os de alto valor agregado - aproveitando oportunidades do ambiente pós-crise;
- O ordenamento urbano e o aumento significativo do investimento em infraestrutura econômica e social nas médias cidades dinâmicas do país, ao mesmo tempo em que se busque enfrentar o desafio de melhorar a vida nas grandes metrópoles formadas no século passado;
- A consolidação de um novo padrão de atuação do Estado, em que ele – passando por importante Reforma Política – se consolide como agente regulador e também como redistribuidor e estimulador do desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que assuma sua função indelegável de proteger os mais frágeis na sociedade e patrocinar o acesso de todos aos bens e serviços essenciais;
- O fortalecimento da política externa diversificada, sem "questões" radicalizadas com qualquer dos grupos de nações do moderno mundo globalizado. A diversificação, a autonomia e a defesa de nossos interesses possibilitaram o estreitamento de laços em todas as dimensões do tabuleiro de xadrez diplomático e o ambiente geopolítico do pós-crise tende a favorecer esse padrão de inserção brasileira.
- A defesa do território e dos interesses do país, num mundo marcado pela instabilidade e o caráter difuso das "novas ameaças". O país precisa manter sua postura pacifica e harmonizadora, mas ser capaz de defender com eficácia a segurança do território.

As dimensões analisadas neste estudo buscam trazer para interessados no momento da vida nacional leituras independentes sobre as trajetórias e os resultados da ação governamental no período 2003-2010, organizadas em quatro partes, a saber:

1) A Vida dos Brasileiros – incluindo análises sobre a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida; e a evolução da Educação e da Saúde;
2) A Economia do País – com textos sobre a evolução macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento; a reorganização da infraestrutura e da produção e o apoio à inovação; e sobre a matriz energética sustentável;
3) Os Recursos Naturais – contendo análises sobre o uso sustentável dos recursos naturais e sobre a Amazônia;
4) A Democracia, a Justiça e a Inserção Internacional – com textos que focam a evolução da democracia, da justiça e da cidadania; e a política externa e o protagonismo do Brasil entre as nações.

As análises aqui apresentadas, realizadas por qualificados especialistas brasileiros, oferecem elementos para o aprofundamento do conhecimento das trajetórias que se delinearam no Brasil deste início de século 21, suas consequências principais e os novos desafios que se abrem para o país.

Tânia Bacelar de Araújo
Coordenadora Técnica

Parte 1

A vida dos brasileiros

Redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida

Coordenação — Maria Cristina Cacciamali[1]
Colaboração — Fabio Tatei, Francisco Menezes, Franco de Matos, Karina Leitão, Leonardo Guimarães Neto, Maria de Fátima José-Silva, Rosana Denaldi, Silvana Zioni

Resumo

A agenda de compromissos do governo brasileiro nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) deu ênfase, desde seu início, à defesa do crescimento econômico, privilegiando padrões distributivos e geração de empregos, de um lado, e o enfrentamento da pobreza, a garantia de segurança alimentar e nutricional, e maior oferta e acesso aos serviços públicos, de outro. Disso resultou o fortalecimento do mercado interno e a diminuição das desigualdades sociais do povo brasileiro.

Ao comportamento virtuoso do mercado de trabalho (crescimento do mercado de trabalho formal, aumento real do salário médio, aumento real maior dos salários médios dos trabalhadores não qualificados e estreitamento dos diferenciais salariais) somou-se a política ativa de salário mínimo; a manutenção das demais políticas de mercado de trabalho (seguro-desemprego, abono salarial, crédito às pequenas e microempresas, intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional); e a massificação das transferências de renda de natureza não contributiva (aposentadorias rurais, Benefício Prestação Continuada e Bolsa Família).

Verificou-se uma tendência à diminuição da desigualdade na renda do trabalho e na expansão dos mercados de consumo popular. Entretanto, a trajetória distributiva foi insuficiente para deslanchar mudanças estruturais – seja da base produtiva, dos padrões socioeconômicos e de pobreza entre as regiões do país e da distribuição da renda do trabalho, muito menos na concentração da riqueza financeira no Brasil.

1 Maria Cristina Cacciamali é economista, mestre e doutora em Economia (USP, 1970, 1973, 1982), livre-docente em Desenvolvimento Econômico e Economia do Trabalho (USP, 1988), pós-doutora pela University of New México e pelo Massachusetts Institute of Technology. É professora titular do Departamento de Economia da FEA/USP e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina PROLAM/USP, coordenadora Científica do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (NESPI).

1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, inaugurou no Brasil um novo período para a concepção e execução da política social no país. O atendimento das demandas sociais incluídas no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais da Carta Magna estruturou as instituições brasileiras na direção da inclusão social e maior equidade.

O novo modelo moldou um estilo de política pública que se caracterizou, até o presente, pela estabilidade das fontes de financiamento, transversalidade na concepção dos programas, execução descentralizada com participação da sociedade civil e massificação dos programas. Nesses termos, por exemplo, a Educação dispõe de 18% do orçamento nacional; as políticas de mercado de trabalho contam com o rendimento dos recursos acumulados no FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (R$ 155 bilhões ao final de 2008), alimentado por imposto sobre o faturamento das empresas; e a Saúde é financiada por múltiplas fontes que sustentam o Orçamento da Seguridade Social.[2] As diretrizes, os programas e ações de cada ramo da política social passaram a ser definidos em conjunto com representantes da sociedade civil, em conselhos ou comissões que também têm o papel de controle social; e a execução das ações ocorre, na maioria das vezes, de forma descentralizada, em nível municipal, dispondo de parceria de grupos da sociedade civil organizada, as ONGs.[3]

A administração federal estabeleceu programas de erradicação do trabalho infantil (desde 1992), de combate ao trabalho forçado (desde 1995), de igualdade de oportunidades de gênero e raça (desde 1996) e abriu espaço para a ampliação do livre direito de associação e para o reconhecimento das negociações coletivas. [4]

À Reforma Política dos anos 1980, seguiu-se a Reforma Econômica na década seguinte. Em consonância com os demais países latino-americanos, a elite política e econômica do Brasil optou por um modelo de predomínio do mercado e busca de competitividade para superar o ciclo de estagnação na economia. O ponto de partida foi a estabilidade dos preços, complementada pela privatização de setores de atividade nos quais a presença do Estado era majoritária e pela regulamentação dos mercados com o objetivo de diminuir custos e criar um ambiente econômico amigável aos negócios e aos investimentos. Até o final dos anos de 1990, e especialmente entre 1996 e 1999, devido,

2 O financiamento à Saúde encontra-se nos artigos e emendas constitucionais de 195 a 206.

3 Entre os mais importantes, atuam os seguintes Conselhos Nacionais: de Saúde, de Previdência Social, de Assistência Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, de Educação e de Direitos da Mulher. In: IPEA, Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, Brasília (diversos anos)..

4 A Declaração dos Princípios Fundamentais no Trabalho é uma deliberação da Conferência Internacional do Trabalho de 1998, organizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

inclusive, aos reflexos negativos das crises financeiras mundiais, a economia brasileira caracterizou-se pelo baixo e instável crescimento econômico, pequena geração de empregos, altas taxas de juros e sobrevalorização cambial. Uma administração macroeconômica que freava a expansão, a despeito das possibilidades de exportação que se abriam em virtude do crescimento da economia mundial impulsionada pelo bom desempenho da economia dos Estados Unidos.

O ataque especulativo à moeda brasileira, em 1999, desvelou a fragilidade externa da economia brasileira, reservas internacionais insuficientes e sobrevalorização artificial do Real. A moeda brasileira perdeu em torno de metade do valor, o que permitiu o aumento das exportações, sobretudo dos setores da mineração e agroindústria, em resposta ao acelerado crescimento econômico da Ásia, especialmente da China. A propulsão econômica chinesa mudou os termos de troca em favor dos produtos primários. A elevação dos preços internacionais das *commodities* combinada com o maior *quantum* exportado propiciou ao Brasil as divisas que o país necessitava para deslanchar um crescimento econômico sustentado e apoiado na manutenção dos fundamentos macroeconômicos. A esses fatores agregaram-se as políticas de estímulo interno, elevando a demanda e o nível de emprego, empurrando a economia brasileira a um ciclo positivo de crescimento e desenvolvimento entre 2003 e 2008.

Depois de mais de 20 anos de instabilidade e estagnação econômica, a conjugação de continuado e expressivo crescimento econômico com a massificação de programas sociais, durante o período 2003-2010, resultou em um movimento virtuoso de crescimento econômico e social. Nesse período foram alcançadas marcas consideráveis de crescimento do emprego, diminuição da pobreza, aumento dos salários, ampliação do mercado de consumo popular e, em menor grau, redução das desigualdades regionais e de disparidades na distribuição da renda do trabalho.

A agenda do governo, desde seu início, centrou-se fortemente no ataque aos altos níveis de exclusão da sociedade brasileira. Historicamente, a pobreza – caracterizada pela insuficiência de renda e pelo não acesso da maioria da população aos serviços públicos e às redes de organização política – era a outra face de uma intensa concentração de riqueza e poder político, inaceitável para manter a coesão social, o desenvolvimento econômico e a conservação do patrimônio sócio-ambiental do país.

A administração federal, a partir de 2003, integrou a política econômica com a política social, conformando e amplificando a reversão, iniciada no final do século 20, de múltiplas facetas da desigualdade social do país.

2. Compromissos assumidos

Em sua posse, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva reafirmou seus compromissos com uma pauta densa em defesa da superação da pobreza, da diminuição das desigualdades regionais e de renda da população, e da valorização da cidadania.

A concentração da riqueza e do poder econômico era de tal magnitude no Brasil que, na visão do novo governo, somente poderia ser atenuada mediante a ação do Estado sobre o padrão de acumulação de capital, o que influenciaria o padrão de consumo. A diminuição das desigualdades e a melhoria das condições de vida da população passaram a ter lugar no centro da política e do modelo de desenvolvimento e a determinar a dinâmica econômica:

> *O novo modelo de desenvolvimento subordinará a dinâmica econômica aos objetivos e às prioridades macro-sociais que são fundamentalmente três: a) a inclusão de 53 milhões de brasileiros, subcidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; b) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho (todos ameaçados pelas tendências excludentes do atual modelo econômico); e c) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão. (PAG, 2002)*

Nesse contexto, o combate à exclusão social e a valorização da cidadania abrangiam quatro eixos: contenção da pobreza; dinamização do mercado de trabalho e acesso a esse mercado aos grupos em situação de desvantagem como os jovens, por exemplo; efetividade na oferta e no acesso aos serviços públicos para toda a população, bem como a elevação de sua qualidade; e participação da população na gestão dos serviços públicos.

No que se refere ao eixo de mercado de trabalho, os compromissos positivos contemplaram um conjunto de políticas públicas, como por exemplo:

> *Gerar mais e melhores empregos, por meio da expansão do investimento público e do estímulo ao investimento privado nos setores com maior potencial de criação de novos postos de trabalho; e... Incrementar o crédito e o fomento aos micro-empreendimentos, às cooperativas, às associações de pequenos produtores e a outras práticas de economia solidária.*

Definir uma política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, por meio de comissão quadripartite, formada por governo, empresários, trabalhadores e aposentados; e... Dar continuidade à democratização das relações de trabalho, com a aprovação da Reforma Sindical e o encaminhamento do debate sobre a atualização da legislação trabalhista, com garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores;

Manter a prioridade no combate ao trabalho escravo e infantil, na perspectiva de sua erradicação. (PAG, 2007-2010)

Devido às características do Brasil, o sucesso desses objetivos dependeria também da redução das desigualdades regionais – proposição que foi reafirmada na campanha para o segundo mandato presidencial:

Continuar reconhecendo a existência de regiões menos dinâmicas e com precárias condições sociais em todas as macrorregiões do país, sem deixar de atuar nas áreas com padrão macro-regional de desigualdade (Nordeste e Amazônia), considerando os desafios especiais, como o Semi-Árido. (...) aprovar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, garantindo maior financiamento das políticas de desenvolvimento regional.

Aprovar projeto de lei em tramitação no Congresso de recriação da SUDENE e SUDAM, restaurando a capacidade de planejamento e articulação regional (Programa de Governo 2002, e 2007-2010).

Para determinados grupos sociais que possuíam gravames históricos e sociais estruturais que lhes restringiam a igualdade de oportunidades, os programas de caráter universal eram considerados necessários, porém insuficientes. Assim, o combate à desigualdade abrangeria também ações afirmativas ou de discriminação positivas:

Caberá ao Estado, na perspectiva de resgate da dignidade e da igualdade de direitos, criar condições para a conquista da igualdade de condições e de tratamento que beneficiem os grupos sociais mais atingidos pela discriminação, como as mulheres, a população negra e índia, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, etc. (PAG, 2002).

O compromisso com a manutenção e a articulação dos programas que compunham o Fome Zero consolidou-se durante o primeiro governo, fazendo dele o principal instrumento de combate à pobreza e de segurança alimentar.

O Fome Zero continuará avançando, aprimorando o Bolsa Família e as demais iniciativas que ampliam o acesso dos mais pobres à alimentação, como os programas de alimentação escolar, aquisição de alimentos, restaurantes populares, entre outros. O Fome Zero continuará articulando ações estruturantes, como a reforma agrária, a agricultura familiar, os programas de geração de emprego e renda e de educação alimentar. (Programa de governo 2007-2010).

3. Recuperação do mercado de trabalho na década de 2000

O crescimento da economia mundial contribuiu para um desempenho positivo do mercado de trabalho entre 2003 e 2008. Entretanto esse fato não pode obscurecer o mérito do governo federal em manter, ampliar e criar políticas públicas de mercado de trabalho que buscaram incentivar a criação de empregos, como os programas de intermediação de mão de obra, capacitação, crédito produtivo e seguro-desemprego.

O número de pessoas ocupadas no Brasil de 2002 a 2008[5] cresceu à taxa média de 2,6% ao ano, sendo registrada a taxa média de 2,8% ao ano entre 2003 e 2006, no primeiro mandato, e a média de 2,1% ao ano no período 2006-2008. O aumento da ocupação no Brasil nesse período foi superior, por exemplo, ao observado na década de 1990, que teve crescimento da ocupação à taxa média de 1,4% ao ano.

O destaque coube à elevação do emprego no mercado de trabalho formal, que reverteu a tendência detectada desde os anos 1980. Entre 2002 e 2008, segundo a PNAD, o número de ocupados com carteira de trabalho assinada aumentou em 8,6 milhões, ou seja, a criação de uma média de 1,2 milhão de postos de trabalho por ano, totalizando 31,7 milhões de empregados com carteira de trabalho assinada em 2008, equivalente a 35,4% do total da força de trabalho. Tal resultado é significativo, sobretudo se comparado ao crescimento médio anual de 261 mil empregos do mercado de trabalho formal entre 1992 e 2001.

Entre os anos de 2002 e 2008, a expansão do emprego com carteira de trabalho assinada foi responsável por mais de dois terços (67,8%) do total de 12,6 milhões de ocupações criadas. O aumento do emprego no mercado de trabalho formal ocorreu principalmente nas regiões econo-

5 O presente documento se vale dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2002 e 2008. Para efeitos de comparabilidade, na amostra de 2008 é excluída a população localizada em áreas rurais da Região Norte – com exceção de Tocantins –, uma vez que tais indivíduos são incluídos na PNAD apenas a partir de 2004. TATEI, Fábio. **O Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010. As informações que se seguem procedem desse estudo.

micamente mais atrasadas do Brasil e nos setores produtivos não agrícolas da economia (98,5%). Em termos setoriais o período marcou, conforme a PNAD, o retorno da indústria à rota do crescimento, com a taxa média anual de 5,9%; o comércio cresceu 5,7% ao ano, o que representou o crescimento de 2,2 milhões e 2,1 milhões de empregos, respectivamente, contra o setor de serviços, com pouco mais de 1,2 milhão.

O emprego no mercado de trabalho formal cresceu entre 2002 e 2009, segundo estimativas derivadas de dados do Ministério do Trabalho e Emprego, às taxas médias de 7,4% e 5,9% ao ano nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, superiores à taxa média anual total, de 5,4%, ao contrário das demais regiões brasileiras.[6]

As regiões economicamente mais atrasadas se caracterizam por pequeno grau de assalariamento. Suas taxas de crescimento econômico e do emprego formal entre 2002 e 2008 foram maiores do que nas demais regiões, não sendo, entretanto, suficientes para alterar o padrão de institucionalidade dos mercados regionais de trabalho.

Segundo a PNAD, a Região Sudeste nesse período concentrou 50,6% da geração dos empregos com carteira de trabalho assinada e 39,1% do total dos novos ocupados. Proporcionalmente, o Nordeste respondeu pela segunda maior parcela dos novos ocupados (23,7%) e de empregados com carteira de trabalho assinada (18,5%).

As evidências de maior institucionalidade no mercado de trabalho brasileiro no período pós-2002 também foram corroboradas, segundo a PNAD, pelo crescimento do número de contribuintes da Seguridade Social pública, de 35,7 milhões para 48,1 milhões no mesmo período 2002-2008, alcançando a marca de 53,3% de contribuintes no total dos ocupados. Ao longo da década de 1990, por exemplo, esse indicador não atingia a metade potencial dos ocupados e se situava entre 43,5 e 45,9%.

As ocupações agrícolas, de acordo com a classificação da PNAD, mantiveram a tendência desde os anos de 1950: reagiram ao aumento de produtividade do setor e decresceram. Em 2008, existiam 525 mil ocupados agrícolas a menos *vis-à-vis* o que havia em 2002.

6 Estimativas realizadas a partir da combinação dos dados da Relação Anual de Informações Sociais e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego e computadas por GUIMARÃES NETO, Leonardo. **O Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Redução das desigualdades regionais. Brasília: CGEE, 2010.

A redução concentrou-se entre os empregados não remunerados (1 milhão de pessoas), além de significativa diminuição de empregados sem carteira de trabalho assinada (321 mil) e de trabalhadores por conta própria agrícolas (463 mil).

Em contrapartida, houve expansão tanto da categoria de empregado com carteira de trabalho assinada (471 mil) como de trabalhadores na produção para o próprio consumo (795 mil). O emprego no setor agrícola conservou o comportamento das décadas anteriores de ampliar o mercado de trabalho formal e a presença de pequenos produtores familiares.

Entre os jovens de 15 a 19 anos, como era esperado, a frequência à escola aumentou no período e implicou queda nas taxas de atividade e de ocupação, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Aqueles que propendiam à inserção no mercado de trabalho, entretanto, encontraram dificuldades. Essa faixa etária apresentou em 2008 taxa de desemprego de 20%, três vezes superior e uma vez e meia superior à taxa média dos adultos das faixas de 25 a 39 anos e de 20 a 24 anos, respectivamente. Ou seja, a prática de contratação no mercado de trabalho privilegia pessoas com escolaridade mínima de nível médio, devidamente socializadas e com experiência de trabalho e referências, o que desfavorece o emprego dos jovens.

O mercado de trabalho expressou maior demanda e maior oferta de mão-de-obra de maior escolaridade. Entre 2002 e 2008, a taxa de atividade aumentou apenas entre a população com ensino médio e, ao final do período, a força de trabalho de escolaridade média e superior apresentou, perante os demais grupos, a maior probabilidade de se ocupar e a menor taxa de inatividade; e a mão-de-obra universitária, a menor taxa de desemprego.

No extremo oposto, a população analfabeta e de ensino fundamental incompleto expôs as menores taxas de atividade e de ocupação, bem como elevadas taxas de desemprego. As maiores taxas de desemprego foram observadas entre os trabalhadores com fundamental e médio completo, ou seja, a simples passagem pelo ciclo básico e médio de ensino não garantiu a ocupação dessa parcela da população.

Tabela 1 - Indicadores da Situação de Atividade, segundo características pessoais. Brasil, 2002 e 2008 (em %)

Característica	Taxa de Participação		Taxa de Ocupação		Taxa de Desocupação		Taxa de Inatividade	
	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008
Sexo								
Homem	81,1	80,3	75,2	76,1	7,3	5,2	18,9	19,7
Mulher	55,6	57,6	49,2	52,1	11,5	9,6	44,4	42,4
Faixa etária								
15 a 19 anos	50,5	48,2	39,3	38,5	22,1	20,2	49,5	51,8
20 a 24 anos	76,2	78,6	64,7	68,5	15,2	2,8	23,8	21,4
25 a 39 anos	81,7	83,7	75,4	78,2	7,7	6,6	18,3	16,3
40 a 59 anos	73,6	75,3	70,1	72,7	4,8	3,5	26,4	24,7
60 anos ou mais	31,2	30,8	30,4	30,2	2,6	1,8	68,8	69,2
Grau de escolaridade								
Analfabeto	54,0	50,6	51,6	48,4	4,6	4,4	46,0	49,4
Fundamental incompleto	64,9	62,9	59,4	59,4	8,4	5,6	35,1	37,1
Fundamental completo	66,0	65,3	56,9	58,3	13,8	10,7	34,0	34,7
Médio	78,8	79,8	70,6	73,1	10,4	8,4	21,2	20,2
Superior	85,9	85,1	82,8	81,9	3,6	3,7	14,1	14,9

Fonte: IBGE. PNAD. Microdados. Elaboração própria

O desempenho positivo do mercado de trabalho acarretou maior inclusão social por meio do aumento do emprego, diminuiu os índices de pobreza e elevou o bem estar, embora não ocorresse recuo significativo na taxa de desemprego. O comportamento do rendimento do trabalho, frente ao segundo lustro dos anos de 1990, ratificou esse avanço.

Entre 2002 e 2008, segundo a PNAD, as macrorregiões brasileiras apontaram convergência nos rendimentos do trabalho. O rendimento médio aumentou 7,7% em termos reais.

O Nordeste manteve o menor rendimento médio de R$ 651,32, conquanto apresentasse perante as demais regiões o maior aumento médio real (19,1%); seguiram-se as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, que também apresentaram elevação expressiva do rendimento do trabalho, respectivamente: 14,2%; 15,8%; e 8,3%.

As diferenças de renda média entre as macrorregiões permaneceram elevadas. Em 2008, o Centro-Oeste reteve o maior rendimento médio (R$ 1.223,54), seguido do Sudeste (R$ 1.139,96), que conservou a sua posição na hierarquia regional apesar da elevação exígua da renda (1,7%) no período.

O baixo crescimento da renda média nessa última região foi causado, sobretudo, pela queda real do rendimento médio do trabalho na Região Metropolitana de São Paulo, de -7,5%. Mesmo assim, com relação à Região Nordeste, naquele ano os ocupados do Sudeste receberam, em média, 75% a mais. (Tabela 2).

O mercado de trabalho contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade; e a expansão do número de ocupados e da renda média do trabalho proporcionou o aumento da massa salarial no país.

Em comparação com as duas décadas anteriores, o período 2002-2008 foi marcado pela acentuada expansão do emprego no mercado de trabalho formal, elevação relativa do rendimento real para os trabalhadores menos qualificados e diminuição do hiato salarial sob diversos recortes, entre eles, o mais importante, entre níveis de escolaridade.

A combinação entre a expansão do emprego no mercado de trabalho formal, o aumento da oferta de trabalhadores com maior número de anos de escolaridade e o aumento do salário mínimo levou à diminuição das diferenças entre ocupados menos qualificados e qualificados. (Gráfico 1).

Outro resultado que reforçou a tendência anterior diz respeito à manutenção da tendência ao estreitamento do diferencial de rendimentos médios entre sexos e entre etnias que, segundo estudos especializados, teve como principal causa o aumento da escolaridade, sobretudo para os negros.

Em 2002, o rendimento médio auferido pelas mulheres era praticamente dois terços (65,5%) daquele recebido pelos homens, enquanto pardos e negros se defrontavam com rendimentos médios do trabalho equivalentes a 55,3% dos brancos. Em 2008, os diferenciais diminuíram: as mulheres passaram a auferir 70,3% do rendimento médio dos homens e os negros 56,7% do recebido por brancos.[7]

A convergência entre os rendimentos médios não foi suficiente para estreitar as diferenças de forma considerável. Em 2008, os empregadores, por exemplo, ganhavam rendimentos médios três vezes superiores à média dos trabalhadores, os empregados com carteira de trabalho assinada recebiam 68% a mais do que aqueles sem carteira de trabalho assinada e a diferença salarial entre ocupados de nível superior e de nível médio era de 169%. (Tabela 2).

---

7 Ressaltamos que o estreitamento médio envolve comportamentos díspares entre os mercados de trabalho formal/informal e entre etnias por sexo; corresponde à mulher negra, em média, a pior inserção e remuneração no mercado de trabalho. CACCIAMALI, Maria Cristina & JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. (Orgs.). **Building gender and race equal opportunities in Latin America: the case of Brazil**. São Carlos: Suprema, 2008.

A tendência ao estreitamento, ainda que não tenha alterado de forma expressiva a estrutura salarial, pôs em marcha um processo de distribuição de renda do trabalho e a formação e ampliação de um mercado de consumo popular.

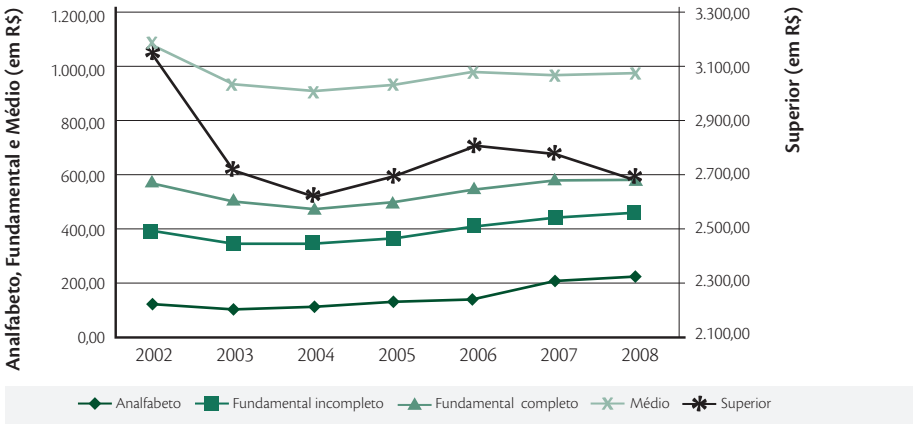


Gráfico 1 - **Evolução do rendimento real do trabalho, segundo grau de escolaridade. Brasil, 2002 a 2008 (em R$ de 2008)**

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

A massificação do pagamento de benefícios oriundos dos programas públicos de transferência de renda (aposentadorias rurais, Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) e o maior acesso ao mercado de crédito popular – produtivo e de consumo –, configurou um segundo eixo do governo federal para combater a pobreza.

Tabela 2 - Rendimento médio real do trabalho principal e diferencial de rendimento, segundo região geográfica e status ocupacional (a valores de 2008)

	2002	2008	Δ (2008 - 2002)	
	R$	R$	Bruto	%
Região Geográfica				
Norte	782,06	847,23	65,17	8,3
Nordeste	546,96	651,32	104,35	19,1
Sudeste	1.121,15	1.139,96	18,81	1,7
Sul	985,94	1.125,97	140,03	14,2
Centro-Oeste	1.056,80	1.223,54	166,75	15,8
Status Ocupacional				
Empregado com carteira de trabalho assinada	1.014,32	1.034,78	20,46	2,0
Militar	1.813,67	1.925,05	111,38	6,1
Funcionário público estatutário	1.573,39	1.760,81	187,42	11,9
Empregado sem carteira de trabalho assinada	562,44	613,62	51,17	9,1
Ocupado doméstico com carteira de trabalho assinada	443,85	523,67	79,82	18,0
Ocupado doméstico sem carteira de trabalho assinada	272,39	306,60	34,20	12,6
Conta própria	763,49	808,34	44,85	5,9
Empregador	3.011,38	2.997,08	-14,29	-0,5
Total	933,71	1.005,29	71,58	7,7

Fonte: IBGE. PNAD. Elaboração própria.

Obs.: Deflacionado pelo INPC de 2008, segundo Corseuil e Foguel (2002).

4. O enfrentamento da pobreza e da fome

A administração federal iniciada em 2003 se propôs a enfrentar a pobreza e a fome por meio de dois instrumentos: o mercado de trabalho e a massificação de programas públicos de transferência de renda. A política antipobreza (para suprir a insuficiência de renda) e antifome (para assegurar segurança alimentar e nutricional) foi um compromisso anunciado desde o processo de formação do governo.[8]

8 Este tópico foi desenvolvido a partir de Nota Técnica produzida para este trabalho. MENEZES, Francisco. Segurança Alimentar e Nutricional - SAN (Nota Técnica) In: CGEE. **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

O Programa Fome Zero foi lançado, em 2003, com base em dois eixos principais de intervenção: a ampliação do acesso à alimentação, pelos mais pobres, por meio de diferentes mecanismos, como transferência de renda, alimentação escolar, equipamentos públicos de alimentação e outros, além da recuperação do salário mínimo e o fortalecimento da agricultura familiar, principal responsável pela produção de alimentos para o mercado doméstico. Para sua implantação, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea, como órgão de mobilização social e de aconselhamento do Presidente da República.

Em 2004, as políticas implantadas pelo Ministério Extraordinário, juntamente com as áreas de Assistência Social e o recém-criado Programa Bolsa Família (PBF),[9] foram integradas no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Fome Zero foi definido, a partir de então, como uma estratégia de ação que visa "assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos" pela inclusão econômico-social e pela conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.[10] Durante os dois mandatos, constituiu-se no centro dos programas do governo brasileiro para buscar alcançar o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: reduzir a pobreza e a fome pela metade até 2015.

O combate à fome no Brasil, devido à sua extensão, exigia ações em larga escala, especialmente nas áreas rurais e regiões não metropolitanas onde a proporção relativa de pobres era maior. A intervenção de enfrentamento à pobreza e à fome perpassou as três esferas de governo, por meio da articulação de trinta programas, alguns pré-existentes, outros novos. Entre as ações mais importantes, considerando-se volume de investimentos, número de beneficiários e visibilidade, destacaram-se:

1) O Programa Bolsa Família, transferência de renda com condicionalidades à frequência escolar de crianças e adolescentes e cuidados primários à saúde;
2) O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante alimentação às crianças em escolas e creches públicas;
3) O Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF), que oferece crédito subsidiado assistido a agricultores familiares;
4) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove compras da agricultura familiar para distribuição local e instituições que distribuem alimentos; e
5) O Programa de Construção de Cisternas para a coleta de água para uso doméstico no Semi-Árido do Nordeste.

9 O Bolsa Família integrou, por sua vez, os programas de transferência pré-existentes e o Programa Cartão Alimentação, carro-chefe do Programa Fome Zero, gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

10 Conforme em *http://www.fomezero.gov.br/o-que-e*, acesso em 20 de dezembro de 2009.

Os demais programas que compõem o Fome Zero contemplavam, por exemplo, a distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, programas de educação nutricional e oferta de incentivos fiscais a empresas que mantêm restaurantes para os seus funcionários (PAT).[11]

O Programa Bolsa Família foi implantado em outubro de 2003, unificando distintas modalidades de transferências públicas de renda – salvo as constitucionais, como o Benefício da Prestação Continuada. A partir de então, essas ações de transferência de renda foram massificadas e adquiriram abrangência nacional.[12] Em apenas três anos, entre 2003 e 2006, o programa ampliou o atendimento de 3,6 milhões para 11 milhões de famílias, sobretudo nos locais mais pobres do país, e atingiu a meta proposta. Em 2009, o programa foi ampliado para 12,4 milhões de famílias, com R$ 12,5 bilhões de investimentos.

O programa foi desenhado com aderência a modelos recomendados por agências multilaterais, mas também atendeu às expectativas nacionais, pois ações análogas, embora de abrangência restrita, foram executadas e bem avaliadas nos anos 1990. O Bolsa Família incluiu um número tal de beneficiários que impactou sobre os índices de pobreza e repercutiu sobre o consumo alimentar das famílias atendidas. (Tabela 3). O Bolsa Família teve foco e, por isso mesmo, teve metas a perseguir. Seu impacto se deve ao número de beneficiários, claro. Mas, antes de tudo, à sua objetividade e direcionamento aos mais pobres, distanciando-se de uma tendência de universalização de serviços e programas. Essa dimensão foi essencial para seu êxito e impacto na diminuição da pobreza e desigualdade.

O Bolsa Família tem como objetivo de curto prazo ampliar o atendimento escolar às crianças e estender às famílias mais pobres cuidados primários à saúde. A meta de longo prazo é romper o ciclo da pobreza entre gerações por meio da incorporação de capital humano às crianças e aos adolescentes de famílias pobres, provendo-lhes maiores e melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho. A estratégia de curto prazo consiste no cadastramento das famílias pobres e na transferência monetária direta que, a depender do nível do benefício, do rigor da focalização

---

11 Conforme *http://www.fomezero.gov.br/o-que-e, op.cit.*

12 A escolha dos beneficiários, desde a criação do Bolsa Família, em 2003, se reportou a dois critérios de elegibilidade definidos pela renda familiar per capita – soma dos rendimentos de todos os membros da famílias excluindo-se valores derivados de transferências públicas, dividida pelo número total de membros. Desde julho de 2009, abrangendo todo o território nacional, o Bolsa Família transfere às famílias pobres, com renda familiar per capita de até R$ 140,00, o benefício variável no valor de R$ 22,00 para cada criança e/ou adolescente com até 15 anos de idade, até o limite de três benefícios por família; além de benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), no valor de R$ 33,00, destinado as famílias com jovens de 16 e 17 anos que frequentem a escola, limitado a dois BVJ por família. Além desses benefícios variáveis, as famílias consideradas extremamente pobres, isto é, com rendimento familiar per capita inferior a R$ 70,00 recebem benefício fixo no valor de R$ 68,00. Desse modo, dependendo das características das famílias, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R$ 22,00 a até R$ 200,00. Esse critério difere da definição de linha de pobreza adotada pelo governo federal e por especialistas da área.

e da abrangência do programa, pode diminuir os índices de pobreza e de desigualdade de renda. A eficácia das condicionalidades para romper a transmissão da pobreza entre gerações, ou seja, o efeito positivo de longo prazo do programa, dependerá da oferta de melhor qualidade dos serviços de Educação e de Saúde.

Tabela 3 - População indigente e pobre, e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasil, 1995 a 2008.

Ano	Pessoas indigentes	Proporção de indigentes	Pessoas pobres	Proporção de pobres	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
1995	31.777.031	20,9	65.968.263	43,4	.
1996	32.324.899	21	65.452.114	42,5	.
1997	32.177.201	20,6	65.706.782	42,1	.
1998	32.070.038	20,3	67.480.201	42,6	.
1999	34.541.546	21	71.295.610	43,4	.
2000	–	–	–	–	.
2001	36.545.604	21,1	75.110.590	43,3	.
2002	34.531.082	19,9	74.079.645	42,7	.
2003	37.453.432	21,3	77.862.014	44,3	3.615.596
2004	31.735.233	17,8	73.510.324	41,2	6.571.842
2005	28.540.308	15,8	69.324.844	38,4	8.700.451
2006	24.314.928	13,3	62.880.730	34,4	10.965.810
2007	23.100.538	12,5	59.963.142	32,4	11.043.076
2008	19.626.062	10,5	53.761.959	28,8	10.557.996

Fonte: IBGE/PNAD e MDS/Senarc.

Obs. Em 2000 a PNAD não foi a campo. De acordo com a definição para políticas públicas, a linha de pobreza equivale a ½ do salário-mínimo de 2008 e a linha de indigência é equivalente a ¼ do salário mínimo. Para os anos anteriores, o salário mínimo de 2008 é deflacionado pelo INPC ajustado segundo Corseuil e Foguel (2002).

A avaliação do Bolsa Família é positiva sob diversos aspectos. Ele atingiu os pobres; e a distribuição territorial de benefícios e de famílias pobres é equilibrada, com ligeira sobrerrepresentação na Região Nordeste e entre os beneficiários urbanos.[13]

13 CACCIAMALI Maria Cristina & TATEI, Fábio. Uma análise regional do atendimento aos mais pobres: os programas de transferência de renda. In: MACAMBIRA, Júnior & SANTOS, Sandra Maria dos. **Brasil e Nordeste, ocupação, desemprego e desigualdade. Fortaleza: IDT/BNB, 2007**. Uma análise sobre a queda da pobreza entre as regiões brasileiras pode ser encontrada em GUIMARÃES NETO, Leonardo. 2010, op.cit.

O Bolsa Família impactou positivamente sobre a redução da pobreza e o grau de desigualdade na distribuição de renda.[14] Em todas as regiões, entre 2003 e 2008, houve queda significativa da participação de famílias em situação de pobreza extrema. O Nordeste registrou a maior participação e o maior declínio de famílias nessa situação, embora, assim como nos demais indicadores, a região ainda mantenha alta incidência de famílias em situação de extrema pobreza.

As famílias beneficiárias do programa acompanharam a tendência nacional de aumento no consumo de todos os grupos de alimentos e, sobretudo entre as famílias beneficiárias mais pobres, constatou-se maior consumo relativo de cereais, arroz e feijão.[15] Entre as famílias beneficiárias, não se constatou a diminuição da oferta de trabalho dos membros adultos, nem o abandono ao trabalho, exceto entre mães com filhos pequenos.[16] Entre as crianças das famílias beneficiárias houve maior frequência e menor evasão escolar.[17]

A avaliação positiva do Bolsa Família apresentou, entretanto, pelo menos três desafios que deverão ser superados na sua operacionalização. O grau de vazamento do programa em 2006 era da ordem de 34%; uma melhor focalização permitiria ampliar a abrangência aos pobres de 48,1% para 72,8% naquele ano.[18] Estudo recente indicou que, a despeito do maior consumo alimentar das famílias beneficiárias, o Programa Bolsa Família não reduziu o nível de desnutrição das crianças.[19] Por fim, o programa não foi eficaz na redução do trabalho infantil, principalmente porque não compreendeu a ampliação da jornada escolar.[20]

Os programas Bolsa Família e Benefício da Prestação Continuada e as aposentadorias rurais aumentaram sua importância na renda das famílias brasileiras entre 2003 e 2008, e se constituíram em ins-

---

14 SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período de 2001 a 2004**. Texto para discussão, 1166. Brasília: IPEA, 2006. CACCIAMALI, Maria Cristina; Camillo, Vladimir Sipriano. Decreasing Gini coefficient in Brazil during 2001 - 2006.

15 IBASE, 2008, op.cit.

16 CEDEPLAR, 2007, op.cit.; FOGUEL, Miguel Nathan & BARROS, Ricardo Paes de. **2008**. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm; TAVARES, Priscilla Albuquerque. **Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães.** In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. **Anais**, Caxambu, MG, 2008, consultas feitas em 05 de fevereiro de 2010.

17 MDS/CEDEPLAR, 2007, Idem.

18 CACCIAMALI, Maria Cristina & TATEI, Fabio, 2007, idem.

19 ANDRADE, Mônica Viegas; CHEIN, Flávia; RIBAS, Rafael Perez. **Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família**. Texto para Discussão, n. 312. Belo Horizonte: Cedeplar, 2007.

20 O único programa federal cujo objetivo precípuo é o combate ao trabalho infantil – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – foi criado em 1992 no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e desde 2005 é administrado sob o Programa Bolsa Família. O Ipea realizou uma avaliação do desempenho do governo nessa questão, apresentada na publicação: **PNAD 2007 – Primeiras Análises**. Comunicado da Presidência nº 10, setembro de 2008.

trumentos necessários e eficazes no combate à pobreza. Os aumentos reais do salário mínimo desde 1995, além disso, contribuíram sobremaneira no período para a retirada permanente de idosos e deficientes dessa condição.[21]

Contudo, embora a redução da pobreza tenha ocorrido em todas as macrorregiões do país, a intensidade da queda no que se refere à pobreza extrema foi menor na Região Nordeste do que nas demais regiões. Em 2008, o Nordeste apresentava 17% de famílias nessa situação em contraposição à média nacional de 7%, 10,7% para a Região Norte e 4,3%, 3,2% e 2,8% para as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, respectivamente.[22]

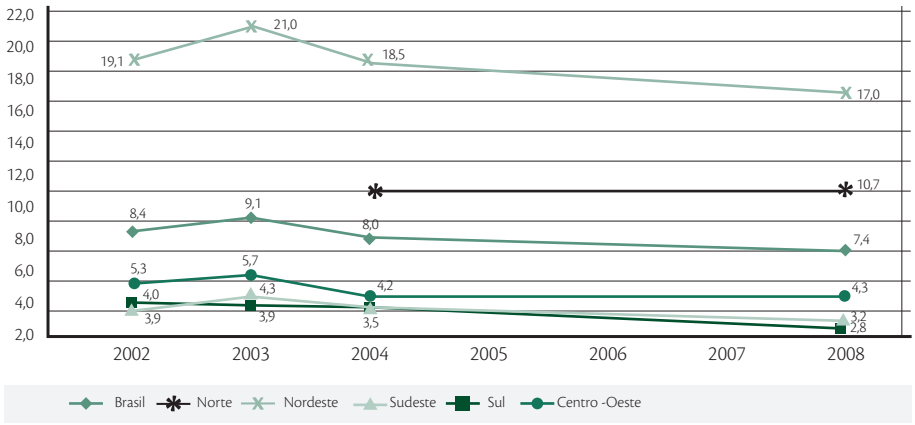


Gráfico 2 - Participação das famílias com rendimento familiar per capita de até ¼ do salário mínimo. Brasil e Grandes Regiões, anos selecionados.

Fonte: PNAD. IBGE.

No longo prazo, o Bolsa Família pode contribuir para a mudança de determinados comportamentos de famílias pobres e romper o círculo intergeracional da pobreza. O cumprimento desses objetivos exige incentivos consistentes que, em 2009, apresentavam sinais contraditórios. Por um lado, o monitoramento do cumprimento das condicionalidades do programa foi aprimorado, de tal forma que caso as famílias não mantivessem a contrapartida adequada poderiam perder o benefício. Mas, por outro, os serviços públicos de Educação apresentam no Ensino Médio incapacidade de atendi-

21 Segundo registros do Ministério da Previdência Social (MPS), em 2008, existiam 7,6 milhões de aposentadorias rurais, que constituíam 36% do total do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

22 GUIMARÃES NETO, Leonardo, 2010, Idem Ibid.

mento aos mais pobres, e para todos os níveis, sobretudo para o Ensino Básico, déficit de qualidade, inclusive quando a comparação é realizada com países mais pobres que o Brasil, conforme os resultados dos testes SAEB e PISA para os alunos brasileiros. Quanto ao déficit de quantidade, em 2008, de acordo com estimativas realizadas a partir de microdados da PNAD, constatamos que no Brasil, entre os jovens adultos de 20 a 24 anos, pouco mais da metade (55,1%) completou o Ensino Médio e entre os jovens de famílias pobres, esse indicador diminui para 23,1%.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve elevado impacto na segurança alimentar e nutricional, devido ao número expressivo de alunos atendidos. Em primeiro lugar, houve uma expressiva recuperação do valor per capita, repassado pelo governo federal. Em 2003, foram incluídas as crianças de zero a 3 anos, pela expansão do Ensino Infantil. De 2004 até 2009, foi efetuada uma correção de 130% sobre o per capita do Ensino Básico, depois de um período de dez anos sem qualquer correção, que se prolongou até 2003. Em segundo lugar, o programa estendeu o direito à merenda a todos os alunos matriculados na rede pública de Educação Básica, passando de 36 para 48 milhões de escolares atendidos entre 2003 e 2009, com aumento de R$ 954 milhões para R$ 2 bilhões no orçamento federal. Antes de 2009 esse direito ficava restrito aos alunos do ensino fundamental e das creches.

Uma medida, de 2009, de alto significado foi a criação de um elo entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar da região em que se localizam, ao obrigar que dos recursos repassados pelo governo federal, no mínimo 30% fossem aplicados em aquisições junto à agricultura familiar. Dentro do orçamento do programa para 2010 isso significou um aporte de, pelo menos, R$ 600 milhões para esses agricultores.

Também alcançou forte impacto na segurança alimentar o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), institucionalizado pela Lei nº 10.696/2003. Desde sua implantação até dezembro de 2008 foram destinadas às iniciativas de assistência alimentar um total de 2 milhões de toneladas de alimentos, com R$ 2 bilhões para sua execução. Em 2008, um total de 119 mil agricultores familiares participou do programa, sendo que 17 milhões de pessoas receberam esses alimentos em doação.

Em fevereiro de 2008, somou-se ao Fome Zero o Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de executar ações integradas para o desenvolvimento econômico sustentável e a promoção social em áreas rurais pobres – microrregiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e baixo dinamismo econômico.[23]

---

23 Entre os grupos atendidos, além de produtores rurais, destacam-se assentados da regorma agrária, comunidades quilombolas, comunidades de pescadores e terras indigenas. Informações em: *http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territorios-rurais/one-community*, consulta realizada em 05/02/2010.

O programa envolveu ações vinculadas a 22 ministérios e combinou iniciativas financiadas pelo Pronaf (crédito assistido) e pelo Programa Luz para Todos, com a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS, Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente), construção de escolas, obras de saneamento básico e construção de cisternas. Entre 2008 e 2009, o governo federal aplicou R$ 29 bilhões, a maior parte dos recursos com origem no MDA e no MDS. Ao todo foram atendidos 1.851 municípios em 120 Territórios da Cidadania, que representam 23% da população total e 46% da população rural brasileira.

O Programa Territórios da Cidadania complementou e avançou a metodologia dos programas sociais em andamento. Foi concebido com o objetivo de operar por meio de ações múltiplas, integradas e complementares concentradas em territórios selecionados onde predominam os municípios de menores IDHs do país e de maiores incidências de beneficiários do Bolsa Família. Nasceu com o objetivo de criar condições para a inclusão politicosocioeconômica de comunidades e regiões pobres do Brasil, criando caminhos e alternativas para a inserção produtiva e cidadã da população ali residente.

Com o Territórios da Cidadania o governo buscou romper a letargia econômica por meio de intervenções públicas de natureza distinta, que criam sinergia para o fortalecimento de cadeias produtivas (infraestrutura, acesso a crédito, capacitação, tecnologia e ao mercado) e o maior protagonismo da população local (preparação de lideranças, criação de conselhos comunitários).

Paralelamente, a intervenção contempla ações básicas para a cidadania como documentação, cuidados primários à saúde e combate ao trabalho infantil, entre outras. Esse programa dispõe de um rol de boas práticas, contudo sua existência ainda é muito recente para fornecer resultados robustos de avaliação.

5. Diminuição do grau de concentração da renda do trabalho

A redução do grau de concentração da renda do trabalho foi causada por um conjunto de mecanismos redistributivos complementares. Os efeitos positivos do crescimento econômico e do aquecimento do mercado de trabalho entre 2003 e 2008 foram canalizados por meio de distintos programas públicos federais.

A articulação desses programas promoveu maior acesso aos serviços públicos e permitiu aumentos relativamente maiores nos rendimentos reais do trabalho dos estratos inferiores da distribuição de

renda – mão-de-obra menos qualificada, trabalhadores do serviço doméstico e empregados sem carteira de trabalho assinada.

Diferentes programas destinados às camadas populares criaram um ciclo virtuoso de crescimento econômico, renda e consumo popular, tais como:

1) programas públicos de mercado de trabalho;
2) política ativa de salário mínimo;
3) programas de ampliação de crédito produtivo, pessoal e habitacional;
4) massificação das políticas antipobreza; políticas de discriminação positiva; e
5) ampliação do acesso aos serviços públicos, à escolaridade, saúde e capacitação profissional.

Por outro lado, o momento de prosperidade econômica foi potencializado pelos sindicatos que, nas negociações coletivas, alcançaram aumentos salariais acima da inflação e captaram parte do crescimento da produtividade do período.[24] Foi a partir, principalmente, desse agregado de ações que ocorreu, também, a redução das desigualdades regionais, expressa no crescimento dos indicadores econômicos e sociais das regiões economicamente mais atrasadas.

O perfil da distribuição de renda no Brasil a partir dos primeiros anos do século 21 apontou uma inflexão mais consistente, embora a tendência de queda no grau de desigualdade se manifestasse desde meados dos anos de 1990. (Gráfico 3). Estudos recentes a respeito da importância do efeito renda e do efeito concentração por três tipos de fonte de renda – rendimentos do trabalho, transferências do Programa Bolsa Família e aposentadorias – para a diminuição do índice de Gini, estimado sob o conceito de renda domiciliar per capita, indicaram a relevância das duas primeiras modalidades de renda nessa tendência.[25]

---

24 Segundo o DIEESE, por exemplo, 93% de 253 categorias profissionais com data de reajuste no primeiro semestre de 2009, receberam aumentos superiores ao INPC-IBGE; em 2008, esse resultado fora de 87%. DIEESE, http://www.dieese.org.br/restrito/estPesq47BalancoNegociacoes1sem09.pdf, acesso em 05 de fevereiro de 2010.

25 CACCIAMALI, Maria Cristina & CAMILLO, Vladimir Sipriano, 2009, op.cit.; SOARES, Fábio; SOARES, Sergei Suarez, Dillon; MEDEIROS, Marcelo; & OSÓRIO, Rafael Guerreiro **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Texto para Discussão, No. 1228. Brasília: Ipea, 2006.

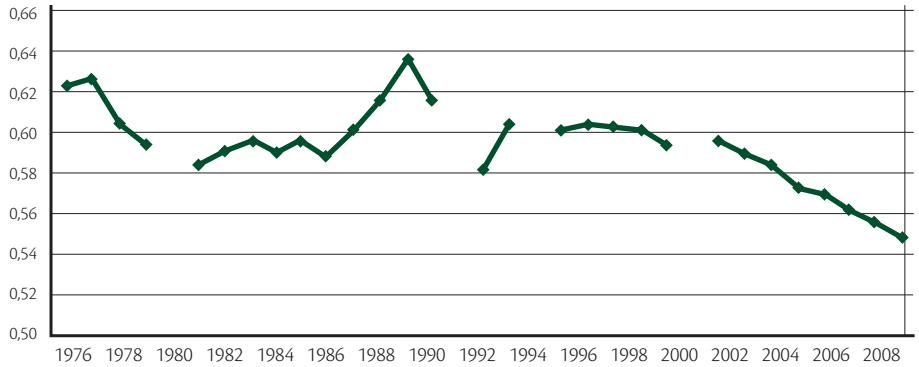


Gráfico 3 - Evolução do Índice de Gini. Brasil, 1976-2008.

Fonte: Ipea.

O Ministério do Trabalho e Emprego ampliou os serviços do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) que têm caráter distributivo, por exemplo, o benefício do seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a capacitação e o crédito produtivo.[26] Somou-se a essas intervenções, o aumento de crédito a micro e pequenas empresas no meio rural com recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), via Pronaf, e no meio urbano e rural pelo Proger, através das instituições financeiras oficiais – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. Além disso, a ampliação do crédito contribuiu para ampliar o investimento em obras de infraestrutura, habitação e saneamento, capitalizar empresas maiores, democratizar o acesso ao crédito e manter e criar empregos.

Nesse âmbito, ganhou relevância a mudança do marco regulatório para o mercado habitacional. Ela resultou em crescimento constante da oferta de crédito, desde 2002, para programas habitacionais destinados às camadas populares. Esses segmentos, durante os anos 1990, contaram com recursos bastante limitados para fazer frente ao déficit de 7,3 milhões de habitações, especialmente nas grandes cidades. (Gráfico 4).

26 O Sistema Público de Emprego é uma intervenção de estado no mercado de trabalho preconizada pela Organização Internacional do Trabalho com objetivos redistributivos. CACCIAMALI, Maria Cristina. **Labour market active policies in the Mercosul**. Estudos Avançados, IEA/USP - São Paulo, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005.

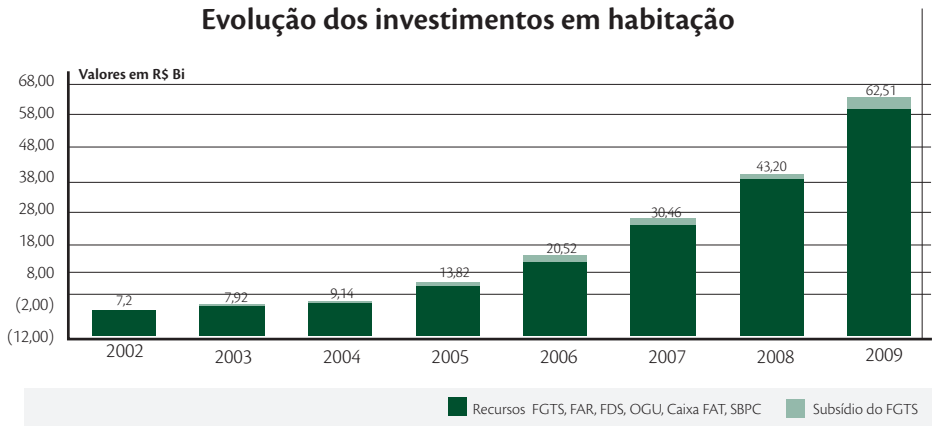


Gráfico 4 - Investimentos do governo federal e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) em habitação. Brasil, 2002-2009.

Fontes de Recursos: FGTS, SUBSÍDIO FGTS, FAR, FDS, PSH, OGU, FAT, SBPE. Informações Atualizadas até 31/12/2009 - Inclui Programa Minha Casa Minha Vida.*Inclui Resolução n. 460/2004 – a partir de 01/jun/05. Fonte: Ministério das Cidades, 2010. Apud DENALDI, LEITÃO E ZIONI, 2010, op.cit.

O compromisso de priorizar o atendimento habitacional para as faixas de renda inferiores, onde o déficit se concentra, foi mantido pelo governo federal. Diagnóstico sobre o tema indicou que, entre 2003 e 2009, do total de 3,5 milhões de atendimentos habitacionais realizados, 2,8 milhões (81%) foram destinados à população com renda de até 5 salários mínimos.[27] Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei n. 11.977/2009) ampliou os subsídios a famílias com renda até 6 salários mínimos e tornou elegíveis famílias com renda total de 6 a 10 salários mínimos, prevendo a construção de 1 milhão de unidades. O programa inovou por concentrar 40% das unidades previstas para famílias de até 3 (três) salários mínimos, para as quais seriam destinadas R$ 16 bilhões do Orçamento Geral da União.

No caso das políticas de emprego, por outro lado, vale destacar a evolução das transferências decorrentes do seguro-desemprego.[28] Entre 2002 e 2008, segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego, três fatores elevaram o número de segurados: a elevada rotatividade do mercado

27 As informações sobre políticas habitacionais procedem de DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina & ZIONI, Silvana. Infraestrutura e desenvolvimento urbano (Nota Técnica). In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. BSB: CGEE, 2010.

28 O seguro-desemprego pela legislação brasileira compreende os dispensados pelo mercado de trabalho formal e outros grupos, como os domésticos com carteira de trabalho assinada, os trabalhadores da pesca artesanal, os trabalhadores resgatados do trabalho forçado e os participantes de bolsa qualificação.

de trabalho brasileiro, a ampliação dos empregos do mercado de trabalho formal e a extensão dos benefícios. O número de segurados passou de 4,9 milhões para 7,3 milhões (crescimento de 47%) e o montante de recursos para o pagamento do seguro-desemprego cresceu 154%, de R$ 5,8 bilhões em 2002 para R$ 14,7 bilhões, em 2008.

A expansão do emprego no mercado de trabalho formal também elevou o número de beneficiados pelo abono salarial – o décimo quarto salário para quem recebe até dois salários mínimos. Entre 2002 e 2008, o número de beneficiados subiu 130%, de 6,5 milhões para 14,9 milhões, e o valor total dos benefícios subiu em termos nominais 374%.[29]

Entre os programas do SPETR que são financiados pelos Depósitos Especiais Remunerados do FAT, o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), em 2008, movimentou a maior parte dos recursos (R$ 16,7 bilhões), enquanto os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação social e profissional acessaram montantes bem inferiores, respectivamente, R$ 101,3 milhões e R$ 136,7 milhões. A pequena participação desses programas no total dos recursos alocados pelo FAT ocorreu, mesmo com o aval de dois fatores: a intermediação de mão-de-obra e a qualificação social e profissional ofereciam serviços capilarizados em mais de mil postos de atendimento em todo o território nacional; e as avaliações mostravam bom desempenho e impacto positivo na busca de emprego, de acordo com os parâmetros internacionais.[30]

Outra intervenção no mercado de trabalho de caráter distributivo refere-se à execução mais efetiva da política de salário mínimo (Gráfico 5). Desde 1995, a política ativa de salário mínimo propiciava aumentos reais ao salário base da economia que implicavam, nas negociações coletivas, aumentos reais maiores dos pisos salariais das categorias profissionais, além de, por força de lei, aumentar o valor das aposentadorias e do Benefício da Prestação Continuada.

Na medida em que o valor unitário das aposentadorias rurais e do Benefício da Prestação Continuada é referenciado ao valor do salário mínimo, o acréscimo no número de beneficiários não apenas incluiu mais pessoas e famílias à vida econômica do país como as integrou em níveis de renda relativamente superiores, o que contribuiu para ampliar o mercado de consumo popular. Os efeitos distributivos foram mais relevantes no Norte e Nordeste, onde o número de aposentados rurais, de beneficiários

29 MATOS, Franco de. Sistematização das informações sobre as políticas públicas de emprego (Nota Técnica). In: CGEE. Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. Brasília: CGEE, 2010. O estudo apresenta as informações que são utilizadas neste documento.

30 O serviço de intermediação de mão de obra, por exemplo, recebeu 6 milhões de inscrições, coletou 2,5 milhões de vagas e colocou pouco mais de um milhão de inscritos. (48%). O Programa de Qualificação Social e Profissional certificou 56 mil pessoas.

do Benefício da Prestação Continuada e de trabalhadores que tem a sua remuneração parametrizada pelo salário mínimo é maior do que nas demais regiões.

Os recursos financeiros postos em circulação pelos programas de transferência de renda não apenas aumentaram a renda domiciliar per capita, como tiveram efeito positivo sobre o crescimento dos salários menores, principalmente nos territórios economicamente atrasados ou deprimidos, na medida em que aumentou o salário de reserva dos membros das famílias beneficiadas, o que pressionou positivamente o salário de mercado.[31]

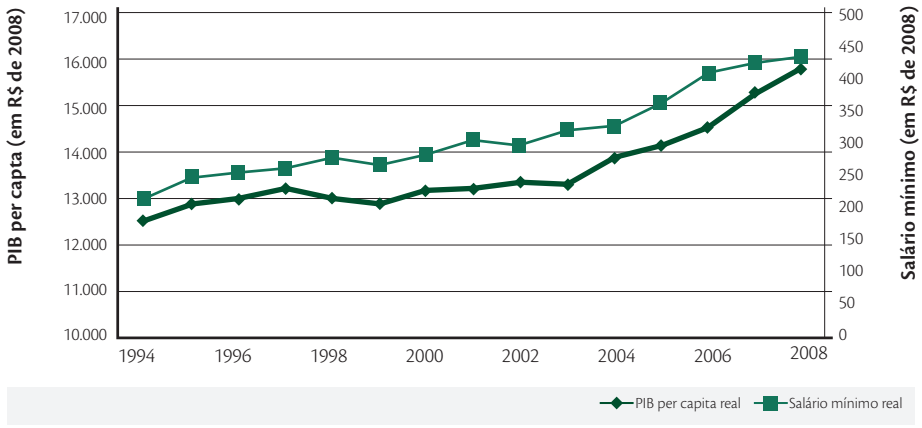


Gráfico 5 - Evolução do PIB per capita e do salário mínimo, a preços de 2008. Brasil, 1994-2008.

Fonte: Dados retirados do Ipeadata.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no período, também acompanhou a trajetória positiva dos indicadores de desigualdade de renda e de qualidade de vida. Entre 2003 e 2007, o IDH aumentou 10 (dez) pontos percentuais, desempenho que colocou o Brasil entre os países de nível alto, com o valor de 81,6. Com a consolidação dos programas sociais, mais as mudanças no marco regulatório dos setores de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007) e de Habitação Popular (Lei n. 11.481 de 2007, Lei nº 11.888/2008, Lei n. 11.952/ 2009, Lei n. 11.977/ 2009) e o crescimento dos gastos do governo nesses setores, ocorreu a elevação da qualidade de vida, sobretudo da população pobre.[32]

31 A transferência de renda aumenta o salário que um pretendente ao mercado de trabalho espera receber (salário de reserva).

32 As informações sobre o setor de Saneamento foram extraídas de DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina & ZIONI, Silvana. Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, 2010, op.cit.

A cobertura dos serviços de Saneamento, por exemplo, contribuiu para a redução das taxas de mortalidade e propagação de enfermidades. O governo federal ampliou os investimentos programados e desembolsados para o setor. Considerando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e as emendas parlamentares, entre 2004 e 2009, os gastos aumentaram de R$ 4,2 bilhões para R$ 14,2 bilhões; o desembolso subiu em termos reais de R$ 1,3 bilhão para R$ 5,7 bilhões; e, em 2008, o percentual de contratos no setor de Saneamento (incluídos recursos do OGU, FGTS e FAT), firmados sob a égide do PAC, correspondeu a 62,3% do total de investimentos no país.

O setor de Saneamento necessita, todavia, que seja mantido um planejamento de médio e longo prazos, pois o déficit de serviços ainda é elevado. A comparação entre a PNAD 2002 e a PNAD 2008 mostra que o déficit no país de domicílios particulares permanentes sem acesso à rede de abastecimento de água caiu de 18% para 16,1% do total; e sem acesso à rede de esgotamento sanitário caiu de 31,9% para 26,8%.

Segundo a PNAD de 2008, a maior deficiência de atendimento se dá entre as famílias de menor renda e nas regiões Norte e Nordeste, economicamente as mais atrasadas. Os índices de cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário registraram percentual de, respectivamente, 85,6% e 45% do total de domicílios urbanos entre as famílias de renda de 1 a 3 salários mínimos e de 96,1% e 76,9% entre aquelas com renda igual ou superior a 10 salários mínimos. Ademais, a conexão a sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto não necessariamente garante o acesso a serviços regulares e de qualidade adequada, o que impõe reptos ainda maiores para diminuir a desigualdade de acesso aos sistemas de Saneamento Básico no país e elevar a qualidade de vida dos mais pobres.

Efetivando seus compromissos, a administração federal também enfrentou as desigualdades por meio da manutenção de programas e ações com foco na defesa e no cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho.[33] Entre 2002 e 2004, o Fórum Nacional do Trabalho, espaço institucional tripartite criado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, elaborou proposta de Reforma Sindical que foi apresentada ao Congresso Nacional em 2004, mas sequer foi discutida. Nesse campo, então, as ações da gestão federal centraram-se no combate ao trabalho infantil, eliminação do trabalho forçado e execução de programas de promoção à igualdade de oportunidades (gênero, etnia, juventude, deficientes, entre outros). Entre os exemplos de esforços realizados nesta gestão, no que concerne ao combate do trabalho infantil e forçado, destacam-se avanços

33 Relembramos que os direitos fundamentais no trabalho, de acordo com a Declaração de 1988 da OIT, se referem a: implantar modelo de relações capital-trabalho baseado no princípio da livre associação de empregados e empregadores e no reconhecimento das negociações coletivas, erradicação do trabalho infantil, eliminação do trabalho forçado e extinção de quaisquer formas de discriminação no emprego e ocupação.

no aperfeiçoamento da legislação, envolvendo federalização do julgamento e elevação das multas; na elaboração de plano de ação com metas definidas; na articulação com instituições da sociedade civil que lidam com o tema; na expansão de campanhas publicitárias de conscientização; e na assistência às vítimas de exploração.[34]

O desempenho favorável do mercado de trabalho e os programas sociais retiraram, do trabalho infantil conforme estimativas da PNAD, entre 2002 e 2008, 869 mil crianças entre 10 e 15 anos. Contudo, em 2008, havia 2,2 milhões de crianças e adolescentes até 15 anos de idade exercendo algum tipo de ocupação, o que equivale a 5,8% dessa faixa etária, em contraposição a 2,8 milhões ao longo da década de 1990. Por sua vez, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) indicou que, até 2002, havia 25 mil pessoas em condições de trabalho forçado ou escravo no Brasil. O combate ao trabalho forçado e ao tráfico humano em nosso país ainda constitui um grande desafio, embora desde 1995 tenham ocorrido avanços na estratégia e nas práticas ao combate. Desde então, observaram-se várias ações complementares, como o aperfeiçoamento legislativo, a anistia aos trabalhadores indocumentados, maior número de diligências de resgate, ampliação da visibilidade das ações e dos estabelecimentos flagrados nessa prática, extensão do seguro-desemprego e outros serviços do SPETR aos trabalhadores regatados e maior apoio da sociedade civil.

Os compromissos com os grupos tradicionalmente discriminados na sociedade, como mulheres e negros, convergiram, em 2003, para a instalação de três secretarias vinculadas diretamente ao Presidente da República: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida das mulheres; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) busca promover a igualdade racial, por meio de ações transversais entre ministérios e órgãos do governo; e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) tem o objetivo de articular iniciativas direcionadas à promoção dos direitos da cidadania, das crianças e adolescentes, dos idosos e das pessoas com deficiência. Por fim destacamos que, no período, o crescimento da renda real nos estratos inferiores de distribuição de renda foi insuficiente para alterar a estrutura da distribuição.

34 O volume de recursos destinados a essas políticas e pequeno perante as demais políticas no âmbito do MTE. Por exemplo, do total de recursos do FAT em 2008 – R$ 32,2 bilhões –, apenas R$ 142 mil se destinavam aos programas de erradicação de trabalho infantil, enquanto outros R$ 8,02 milhões eram para o programa de erradicação do trabalho escravo. Informações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a Execução dos Programas Financiados com recursos do FAT – 2008.

6. Desafios

A conjuntura econômica internacional propiciou as condições iniciais para a retração dos índices de pobreza e do grau de desigualdade na distribuição de renda do trabalho. Nesse ambiente, de expansão econômica e de crescimento do emprego, o governo federal executou e trilhou políticas socioeconômicas distributivas consistentes, o que levou ao estreitamento das desigualdades. Sinteticamente, podemos descrever o desenho da política distributiva da administração 2003-2010 em quatro eixos:

1) ampliação dos investimentos públicos;
2) expansão e democratização do crédito produtivo, pessoal e habitacional;
3) manutenção e ampliação das políticas ativas e passivas de mercado de trabalho; e
4) massificação de programas públicos de transferência de renda não contributivos.

Essas diretrizes foram complementadas de forma subsidiária por ações de estreitamento das desigualdades de gênero e entre etnias, manutenção do cumprimento dos direitos humanos no trabalho e ações básicas para a cidadania.

A transmissão dos benefícios do comércio internacional sobre a dinamização do mercado interno e do mercado de trabalho foi amplificada pela política macroeconômica e a articulação de múltiplas políticas setoriais e programas sociais. Esses últimos, concebidos sob a inspiração e em consonância com a Constituição Federal de 1988, foram operacionalizados predominantemente nos espaços regionais economicamente mais atrasados, onde a população dispõe de menor renda e menor acesso aos serviços públicos.

Ao comportamento virtuoso do mercado de trabalho (crescimento do mercado de trabalho formal; aumento real do salário médio; aumento de trabalhadores mais escolarizados, aumento real maior dos salários médios dos trabalhadores não qualificados; estreitamento dos diferenciais salariais), somou-se a política ativa de salário mínimo que favoreceu os trabalhadores menos qualificados, mais a manutenção das demais políticas de mercado de trabalho (seguro-desemprego; abono salarial; crédito às pequenas e microempresas; intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional) e a massificação das transferências públicas de renda de natureza não contributiva (aposentadorias rurais, Benefício Prestação Continuada e Bolsa Família).

O resultado da interação dessas políticas públicas pôde ser visto na tendência consistente de convergência das desigualdades regionais, na diminuição do grau de desigualdade da distribuição da renda do trabalho e na expansão do consumo popular. O recebimento mensal do pagamento do Programa Bolsa Família, por exemplo, contribuiu para que os beneficiários tivessem maior acesso ao

mercado de crédito, além de facilitar o melhor planejamento do orçamento familiar. Essa mudança no perfil de renda do país inclusive introduziu alterações nas estratégias de mercado das empresas, como discutido no 58º Fórum de Debates Projeto Brasil - Mercado Popular e no I Fórum sobre Inclusão Financeira e Consumo Popular. Nesses espaços de debate as empresas detectaram nos mercados de bens populares, entre 2001 e 2007, aumentos reais de gastos de até 20%. [35]

Contudo, a elevação e a tendência de convergência de renda ou de outros índices sociais não foram o bastante para alterar nem as diferenças estruturais entre as regiões nem aquelas relativas à distribuição da renda do trabalho. Ao adicionar a esses dois aspectos o crescimento e o grau de concentração da riqueza financeira do país no período, podemos afirmar que, a manter as políticas distributivas efetuadas, há um longo caminho a percorrer para alcançar índices similares aos países economicamente adiantados ou até de outros países latino-americanos como o Chile e a Argentina, por exemplo. Prosseguir na tendência de diminuição das desigualdades dependerá tanto da manutenção do crescimento econômico e do emprego quanto da continuidade das políticas distributivas postas bem sucedidas postas em andamento.

No que se refere à questão regional, deve-se considerar o fato de que a relativa redução das desigualdades entre as regiões, no período, ocorreu mais por conta dos programas sociais e setoriais do que por intermédio das ações associadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Um ponto importante a ressaltar é que a diminuição da concentração da renda do trabalho não significou mudanças estruturais nem na distribuição total de renda nem entre as macrorregiões brasileiras. Estudos recentes indicaram que o aumento do poder de compra das famílias decorrente da queda da desigualdade, conquanto tenha sido expressivo em termos relativos, em valores absolutos foi pequeno para ocasionar mudanças estruturais.

A renda média real é muito baixa entre intervalos de dez pontos percentuais de renda familiar ou entre regiões, apesar de ocorrer tendência convergente. Uma ilustração desse fato é, por exemplo, o comportamento da renda média domiciliar per capita entre regiões. A região Sul, segundo a PNAD, apresentou a maior renda real domiciliar per capita nos anos de 2001 e 2006; naquela região, no período, a renda domiciliar per capita aumentou 16,63% e atingiu o valor de R$ 633,33. A região Nordeste, a mais pobre entre as regiões, mostrou cifras de 24,15% e R$ 331,2, respectivamente. Ou

35 Os estratos de renda média mensal familiar total, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas, são classificados da seguinte maneira: E, até R$ 804,00; D, de R$ 804,00 até R$ 1.115,00; C, de R$ 1.115 até R$4.807,00; AB acima de R$ 4.807. De acordo com a definição adotada pela Associação Brasileira das Agências de Publicidade, a classe D engloba as famílias com renda total de 2 a 5 salários mínimos, e a classe C abarca as famílias com rendimento de 5 a 10 salários mínimos.

seja, a renda média real per capita, na segunda região, ainda é quase a metade da primeira, embora o diferencial se estreitasse.

Outro aspecto a mencionar no que se refere à distribuição de renda é que os anos 2000 se caracterizaram pela predominância de altas taxas de juros domésticas e pelo elevado volume de transferências públicas de renda para o setor bancário/financeiro do país, financiado por impostos. Esse fato contribuiu não apenas para drenar recursos para o setor produtivo e a população, como também, sobretudo, para o aumento da concentração funcional da renda a favor daquele setor.

Assim, podemos afirmar que a queda do grau de desigualdade da distribuição de renda do trabalho deve ser considerada um passo importante na superação das históricas desigualdades sociais do país, mas o impacto dessa tendência na estrutura social, econômica e política do país deve ser relativizado em virtude da diminuta magnitude em termos absolutos.

Os desafios são inúmeros. O Brasil, embora alcance nível médio alto de desenvolvimento entre o conjunto das nações, ainda mostra um grande número de pobres, extremas desigualdades estruturais e regionais e elevada concentração de renda. A aceleração dos investimentos em Educação e infraestrutura são fatores prioritários para a sustentação da produtividade sistêmica e do desenvolvimento econômico. Esses investimentos, juntamente com aspectos institucionais, por exemplo, a efetividade da segurança pública e a agilidade do Poder Judiciário, condicionam inúmeras dimensões políticas, sociais e econômicas de longo prazo.

A continuidade dos pontos de estrangulamento poderá comprometer o crescimento sustentável do país. São exemplos deles as carências em transporte e logística (estradas, integração modal de transportes, portos e aeroportos, transporte urbano, entre outros), energia (racionalização das fontes e do uso), redes de transmissão de dados e inclusão digital de empresas e pessoas, habitação e saneamento.[36] Esses déficits de infraestrutura não apenas diminuem a produtividade sistêmica restringindo a produção como também limitam o acesso da população a padrões mais elevados de qualidade de vida. Ademais, essas atividades são intensivas em mão-de-obra e sua expansão poderá contribuir para a inclusão produtiva de parcelas significativas da população.

Nesse mesmo âmbito, a articulação das políticas setoriais e regionais para superar as desigualdades é outro ponto que deverá ser encarado. A desarticulação, além das restrições citadas anteriormen-

36 SOARES, Sebastião. **O Brasil de 2003 a 2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010; DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina & ZIONI, Silvana. **Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano**, in **O Brasil de 2003 a 2010: Trajetórias e desafios.** Outra fonte são os relatórios do Instituto de logística e *supply chain*, por exemplo, que descrevem o quadro de insuficiências na infraestrutura sob a ótica estrita da distribuição de bens e serviços.

te, compromete o potencial de produção e o emprego no país, incentiva o oportunismo político e arranha a coesão e a solidariedade social.

Da mesma forma, o desenvolvimento será comprometido caso o déficit educacional da população brasileira não seja superado. A Educação alavanca não apenas o desenvolvimento econômico, como apóia o exercício da cidadania. Entre os pontos-chaves do aprimoramento do sistema escolar devemos mencionar: a aderência da força de trabalho aos programas de capacitação profissional impulsiona as áreas de ciência e tecnologia, além de consistir em um instrumento historicamente comprovado de socialização, aquisição da cidadania e mobilidade ascendente. A distribuição mais equitativa de todos os níveis de ensino se constitui em uma condição necessária, embora não suficiente, para gerar um padrão de distribuição de renda menos concentrado. Essa atividade ademais é intensiva em trabalho. Sua expansão, como no caso anterior, deverá corroborar a tendência à inclusão produtiva da população.

A manutenção de um conjunto de políticas redistributivas consistentes, integradas e complementares por si só exige um esforço político considerável. O Programa Bolsa Família, por exemplo, necessita aperfeiçoamentos como ajustar a focalização; contribuir para a adequação nutricional das crianças; e eliminar o envolvimento das crianças com atividades que lhes obstruem o desenvolvimento psicoemocional e escolar. O programa também deveria compor ações complementares com outros programas.

Ao longo do estudo, enfatizamos que o Bolsa Família não se constitui em um fim em si, ele apóia a inserção produtiva dos membros da família beneficiária e contribui para romper o ciclo da pobreza entre gerações, ou seja, deve mirar a inserção produtiva dos membros da família e a qualidade do ensino das crianças e adolescentes que compõem a família. Nesse particular, deve-se ressaltar a elevada desigualdade regional. E, nessa perspectiva, o desafio consiste em potencializar os resultados favoráveis decorrentes dos programas sociais e setoriais com formas institucionais de mobilização e envolvimento das lideranças regionais, nas diferentes escalas (macro, meso e microrregionais) em todo território nacional.

7. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Gerar mais e melhores empregos, por meio da expansão do investimento público e do estímulo ao investimento privado nos setores com maior potencial de criação de novos postos de trabalho.	O número de trabalhadores ocupados cresceu em 12,6 milhões, a uma taxa de média anual de 2,6%. Dos 8,6 milhões de empregos gerados, 67,8% são de trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Os rendimentos do trabalho tiveram aumento real de 7,7% entre 2002 e 2008, com destaque para a Região Nordeste, onde o aumento real chegou a 19,1%.
Reduzir as desigualdades regionais no país, atuando em áreas com padrão macrorregional de desigualdade (Nordeste e Norte) e em áreas-desafio como o Semi-Árido.	O emprego no mercado de trabalho formal cresceu entre 2002 e 2009, às taxas médias de 7,4% e 5,9% ao ano nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, superiores à taxa média anual total, de 5,4%.
Manter uma política de recuperação do poder de compra do salário mínimo	O salário mínimo teve aumento real de 45,5% entre 2002 e 2008. Entre 2002 e 2010 esse aumento chegou a 53,67%.
Reduzir as disparidades na distribuição da renda do trabalho	A tendência convergente dos rendimentos do trabalho não foi suficientemente forte para alterar a estrutura salarial de renda ou entre regiões.
Enfrentar a pobreza por meio do mercado de trabalho e da transferência pública de renda.	Cerca de 20,3 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza entre 2002 e 2007. O declínio ocorreu em todas as regiões, mas com menor intensidade no Nordeste.
Aprimorar o Bolsa Família e as demais iniciativas que ampliam o acesso dos mais pobres à alimentação. O Programa Fome Zero continuará articulando ações estruturantes, como a Reforma Agrária, a agricultura familiar, os programas de geração de emprego e renda e de educação alimentar.	Em 2006, o Bolsa Família atingiu a meta de 11 milhões de famílias atendidas; em 2009, a meta foi expandida e o programa atende atualmente 12,5 milhões de famílias. O programa aumentou a frequência escolar, mas não reduziu a incidência de trabalho infantil, nem o nível de desnutrição das crianças de famílias beneficiárias. A falta de qualidade do ensino público, especialmente do Ensino Básico, pode comprometer o resultado de longo prazo do Bolsa Família.
Ampliar a oferta de crédito para programas habitacionais destinados às faixas de renda inferiores.	Entre 2003 e 2009, do total de 3,48 milhões de atendimentos habitacionais realizados, 2,83 milhões, ou seja, 81,32% foram destinados à população com renda de até 5 (cinco) salários mínimos.
Ampliar os investimentos no saneamento básico, aumentando a cobertura dos sistemas de abastecimento de água e esgoto.	Entre 2002 e 2008, o déficit de domicílios sem acesso à rede de abastecimento de água caiu de 18% para 16,1% do total; e sem acesso à rede de esgotamento sanitário, de 31,9% para 26,8%%.
Aumentar o número de contribuintes da Previdência Social, ampliando o acesso dos segurados aos benefícios e serviços	O total de contribuintes da Previdência cresceu de 35,7 milhões de pessoas para 48,1 milhões, de 2002 a 2008, alcançando a marca de 53,3% de contribuintes no total dos ocupados. Ao longo da década de 1990, por exemplo, esse indicador se situava entre 43,5 e 45,9%.
Democratizar as relações de trabalho, aprovar a Reforma Sindical e atualizar a legislação trabalhista.	O Fórum Nacional do Trabalho elaborou proposta de Reforma Ssindical que foi apresentada ao Congresso Nacional em 2004, mas sequer foi discutida.

Compromissos	Resultados
Criar condições para a conquista da igualdade de condições e de tratamento que beneficiem os grupos sociais mais atingidos pela discriminação, como as mulheres, a população negra e índia, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, etc.	Foram criadas três secretarias especiais vinculadas ao presidente da República: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida das mulheres; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) busca promover a igualdade racial; e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) tem o objetivo de articular iniciativas direcionadas à promoção dos direitos da cidadania, das crianças e adolescentes; dos idosos; e dos portadores de deficiências.
Manter a prioridade no combate ao trabalho escravo e infantil, na perspectiva de sua erradicação.	Manutenção das políticas e aperfeiçoamento legal. Um total de 869 mil crianças com até 15 anos de idade deixaram de trabalhar. De 2003 a 2007, foram liberados 19,3 mil trabalhadores em condição de trabalho escravo.

Referências

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti & ROCHA, Sonia. Como gerar oportunidades para os pobres? In: **XXI Fórum Nacional. Na crise global o novo papel dos BRICs (ou BRIMCs?) e as oportunidades do Brasil (Crise como oportunidade através do Plano de Ação)**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2009.

ANDRADE, Mônica Viegas; CHEIN, Flávia &; RIBAS, Rafael Perez. **Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Famíli**a. Texto para Discussão, n. 312. Belo Horizonte: Cedeplar, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel & MENDONÇA, Rosane. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para Discussão, No. 1258. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

_____; FOGEL, Miguel & ULYSEA Gabriel Ulysea. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2006.

BRAGA, Carlos Alberto; ROCCA, Carlos Alberto; CASTRO, Manoel Cabral & CACCIAMALI, Maria Cristina (Orgs). Brasil **1980: os desafios da crise econômica. São Paulo**: IPE, 1988. 453 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). CEDEPLAR. **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS/CEDEPLAR, 2007(a).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). CEDEPLAR. A**valiação de impacto do Programa Bolsa Famíli**a. Sumário executivo. Brasília: MDS/CEDEPLAR, 2007(b).

_____. Ministério da Educação (ME). SAEB – 2005. **Primeiros resultados: médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada**. Brasília: MEC, 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Relatório Final de Implementação. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005-2007**. Brasília: SPM, 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). **II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília: SEDH, 2008.

_____. Presidência da República. Fome Zero. Disponível em: http://www.fomezero.gov.br/o-que-e.

BOUILLON, Cesar Patricio & TEJERINA, Luís. ***Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America***. Working Paper, Inter American Development Bank, Sustainable Development Department. Washington DC: 2006.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Emprego no Brasil durante a primeira metade da década de 80. In: Ricardo Paes de Barros & Guilherme Sedlacek. (Orgs.). **Mercado de trabalho e distribuição de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1989.

_____. **Desaceleração econômica e impactos sobre o mercado de trabalho**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, v. 5, n. 1, 1991.

_____. Desgaste da legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho no Brasil nos anos 90. In: Posthuma, Anne Caroline. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. São Paulo: Editora 34, 1999, p. 207-232.

_____. Política social e reforma laboral no Brasil. Os desafios dos sindicatos sob o governo Lula. Revista de Relaciones Laborales, n.7, Universidad de La República del Uruguay (UDELar), 2005(a), p. 64-82.

_____. *Labour market active policies in the Mercosul*. Estudos Avançados, IEA/USP – São Paulo, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005(b).

_____. Pode o salário mínimo balizar a estrutura salarial das firmas? Argumentos a favor da política ativa do salário mínimo. In: Paulo Baltar, Cláudio Dedecca e José Dari Krein. (Org.), **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005(c), v.1, p. 147-162.

_____. Mercado de trabalho sob a égide da Constituição Federal de 1988. Avanços no cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho. In: KREIN, José Dari; SANTANA, Marco Aurélio; CARDOSO, José Celso; ABRAMO, Laís (orgs.). **Vinte Anos da Constituição Cidadã no Brasil: Avanços, limites e perspectivas para o mundo do trabalho no século XXI**. São Paulo: LTr, 2009

_____ & AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes de. **Dilemas da Erradicação do Trabalho Forçado no Brasil**. Revista de Direito do Trabalho (São Paulo), v.30, n.115, p. 143-167. São Paulo, 2004.

_____ & BRAGA, Thaiz. Política e ações para o combate ao trabalho infantil no Brasil. In: Chahad, José Paulo & Cacciamali, Maria Cristina. **Mercado de trabalho no Brasil. Novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**, São Paulo: LTr, 2003.

_____ & CAMILLO, Vladimir Sipriano. **Redução da desigualdade da distribuição de renda entre 2001 e 2006 nas macro-regiões brasileiras: tendência ou fenômeno transitório?** In: Economia e Sociedade, vol. 18, n. 2, 2009, p. 287-315.

_____ & JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. (Orgs.). *Building gender and race equal opportunities in Latin America: the case of Brazil*. São Carlos: Suprema, 2008.

_____ & TATEI, Fábio Uma análise regional do atendimento aos mais pobres: os programas de transferência de renda. In: MACAMBIRA, Júnior & SANTOS, Sandra Maria dos, **Brasil e Nordeste, ocupação, desemprego e desigualdade**. Fortaleza: IDT/BNB, 2007.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. O emprego formal no Brasil entre 1992-2006: comportamento, tendências atuais e causas explicativas. In: MACAMBIRA, Júnior (Org.). **O mercado de trabalho formal no Brasil**. Fortaleza: Imprensa Universitária UFCE, 2006.

CORSEUIL, Carlos Henrique & FOGUEL, Miguel Nathan. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Texto para Discussão No. 897. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

COSTA, Célia Maria Leite; CERQUEIRA, Gelba Cavalcanti &; PRADO, Antonia Antunes; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. (Org.). **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para a sua análise e denuncia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

DIEESE, http://www.dieese.org.br/restrito/estPesq47BalancoNegociacoes1sem09.pdf, consultado em 5 de fevereiro de 2010.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina & ZIONI, Silvana. Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: **Brasil: 2003-2010: Trajetórias e desafios**. BSB: CGEE, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). ONU. **Brasil. Fome Zero: Lições principais.** Santiago do Chile: FAO, 2006.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Avaliação Externa dos Programas de Crédito Operados com Depósitos Especiais do FAT. São Paulo, Curitiba, Goiânia, Salvador e Belém (2006-2008). In: **Seminário de Avaliação do Proger Urbano**. Brasília: MTE/FIPE, outubro de 2008.

FOGUEL, Miguel Nathan & BARROS, Ricardo Paes de. O efeito dos programas condicionais de transferências e renda sobre a taxa de participação no Brasil: uma análise com o painel de municípios da PNAD. In: ANPEC: **XXXVI Encontro Nacional de Economia, Anais, 2008**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Redução das desigualdades regionais, (nota técnica) in **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetória e resultados.** Brasília: CGEE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: Ibase, 2008

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA). **Tabelas com os resultados dos países nas edições do PISA 2000-2006.** Disponível em: www.inep.gov.br/internacional/pisa/Novo/oquee.htm. Acessado em 16 de dezembro de 2009.

MATOS, Franco de. Sistematização das informações sobre as políticas públicas de emprego (Nota Técnica). In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetória e resultados**. Brasília: CGEE, 2009.

MENEZES, Francisco. Segurança Alimentar e Nutricional - SAN (Nota Técnica). In: CGEE. Projeto Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. Brasília: CGEE, 2010.

MONTAGNER, Paula & BRANDÃO, Sandra Maria Chagas. Recessão e racionalização produtiva. Implicações para o mercado de trabalho. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, vol.8, n. 1, 1994.

PIANTO, Donald & SOARES, Sergei. Use of surveys design to evaluate social programs: the PNAD and PETI. In: **Anais do XXXII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia**, João Pessoa, 2004.

ROCHA, Sonia. **A evolução do Programa Bolsa Família brasileiro. Funcionamento e impacto sobre a pobreza**. Rio de Janeiro: IETS, 2008.

SÁTYRO, Natália & SOARES, Sergei. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006**. Texto para Discussão No. 1435. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB). Séries históricas e primeiros resultados. Disponível em: http://www.inep.gov.br/basica/saeb/anos_anteriores.htm. Acesso em: 16 de dezembro 2009.

SOARES, Fábio Vera; RIBAS, Rafael Perez &; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. ***Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective***. Evaluation Note, No. 1. Brasília: International Poverty Centre, 2007.

_____; SOARES, Sergei Suarez Dillon; MEDEIROS, Marcelo &; OSÓRIO, Rafael Guerreiro **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Texto para Discussão, No. 1228. Brasília: Ipea, 2006.

SOARES, Sebastião. Reorganização da infraestrutura e da produção e apoio à inovação. In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período de 2001 a 2004**. Texto para discussão, 1166. Brasília: IPEA, 2006.

TATEI, Fábio. (Nota Técnica). **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Anais, Caxambu, MG, 2008.

ZEPEDA, Eduardo. **Do CCTs reduce poverty? One Pager** #21. Brasília: International Poverty Centre, 2006.

Evolução da Educação e da Saúde

Coordenação — Educação: Romualdo Portela de Oliveira / Saúde: Carlos Grabois Gadelha
Colaboração — Educação: José Eduardo Cassiolato e Silke Weber / Saúde: Lais Costa

Resumo

A Educação foi destacada nos compromissos do governo federal 2003-2010 como um instrumento de promoção da cidadania, do desenvolvimento e da inserção competitiva do Brasil no mundo. A Saúde também foi tratada como prioridade e compreendida como importante dimensão do desenvolvimento social, da dimensão econômica e tecnológica, da dimensão democrática e da dimensão territorial/regional. Busca-se neste capítulo apresentar elementos para uma avaliação dos avanços obtidos no âmbito da Educação e da Saúde no período 2003-2010.

A Educação, no inicio do governo, caracterizou-se pela expansão da demanda em todos os níveis. Mas os dados sobre a Educação Básica indicam que ainda há muito a investir no atendimento em creche, na atratividade do Ensino Médio e na qualidade da formação oferecida. O Ensino Superior atingiu, em 2008, uma matrícula bruta, referenciada na população de 18 a 24 anos, de 21,9%. A Pós-Graduação, base sobre a qual se expande o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), manteve intenso crescimento. No que diz respeito à qualidade, houve um esforço com resultados positivos de manter o robusto sistema de avaliação criado no país nas últimas décadas.

Os gastos com a Educação cresceram de 4% para 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Valores ainda distantes dos 7%, sinalizados no início do governo. Também permanece como um dos grandes desafios a questão de como equacionar a expansão do sistema educacional com qualidade.

Com relação à Saúde, pode-se afirmar que, no período, o cidadão brasileiro apresentou uma melhoria nas suas condições de Saúde e de acesso, sendo isto, em parte, fruto de aspectos histórico-estruturais que foram preservados explicitamente e, em parte, de fatores decorrentes das políticas públicas adotadas no período.

A mortalidade infantil reduziu-se de modo significativo. Isto se verifica tanto para a mortalidade das crianças abaixo de 5 anos (mortalidade na infância) quanto na mortalidade infantil das crianças

abaixo de 1 ano de idade. No campo da ação mais setorial, o grande destaque foi o Programa Saúde da Família (PSF) que aumentou a cobertura populacional em mais de 50% em nove anos, chegando a cobrir 95 milhões de pessoas (51% da população brasileira) em 94% dos municípios brasileiros.

A produção de serviços ambulatoriais do SUS se elevou em 62% no período, em número de atendimentos, chegando a 3,2 bilhões de procedimentos em 2009. As consultas médicas tiveram um incremento de 9% entre 2003 e 2007. Pode-se afirmar que é possível captar uma nítida tendência de elevação no acesso à Saúde pela população brasileira no período analisado. Mas permanece entre os principais desafios para o setor a falta de uma base de financiamento compatível com o compromisso de conformação de um sistema universal no Brasil.

8. Introdução

No Programa de Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, a Educação foi enfatizada como "instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo". Para avançar na construção de um país soberano e sem exclusão, ressaltou-se a necessidade de desenvolver as ciências humanas, naturais e exatas, a tecnologia, as artes e as múltiplas linguagens. O que pressupõe a garantia da Educação de qualidade para todos.

A Saúde, do mesmo modo, também possui uma interface abrangente no contexto do desenvolvimento. Além disso, possui características em geral pouco evidenciadas, que a colocam como área destacada da dimensão econômica e tecnológica (alavanca mais de 8% do PIB brasileiro), da dimensão democrática (é um dos campos mais institucionalizados de participação democrática na gestão) e da dimensão territorial/regional (a organização dos serviços de Saúde no território condiciona o desenvolvimento regional).

A universalização com qualidade da Educação e da Saúde foi considerada pelo governo federal um componente estratégico da dimensão social do desenvolvimento, no estágio atual do Brasil. Considerando essa abrangência, a análise isolada da Educação e da Saúde em si mesmas constituiria um erro para uma visão transversal buscada por esta avaliação, focada no impacto de cada dimensão na vida do cidadão brasileiro no período 2003-2010.

Com esta perspectiva geral, este texto apresenta referências dos resultados obtidos no âmbito da Educação e da Saúde entre 2003 e 2010, apontando desafios que subsistem no quadro atual.

No que diz respeito à Educação, [1] o contexto em que se iniciou o governo, em 2003, caracterizava-se pela expansão da demanda por mais e melhor Educação em todos os níveis, decisiva para a compreensão da trajetória da Educação brasileira desde então.

Buscando fazê-lo, o presente texto apresenta e avalia os compromissos do governo federal e sua ação no período, estruturando-se em seis tópicos: 1) A formação da demanda por Educação; 2) Acesso à Educação Básica, compreendendo suas etapas e modalidades, e à Educação Superior, abrangendo tanto a graduação quanto a Pós-Graduação; 3) Qualidade da Educação Básica e Superior; 4) Democratização da gestão educacional; 5) Financiamento da Educação; 6) Desafios na Educação.

No tocante à Saúde,[2] em sua relação com a dimensão social do desenvolvimento, a análise foi estruturada em três tópicos: 1) A visão geral de desenvolvimento proposta pelo governo federal nos últimos oito anos, localizando a Saúde tanto na estratégia global quanto no campo específico; 2) A evolução da área da Saúde durante o período nas duas dimensões citadas, indicada por "marcadores" selecionados; 3) Apresentação de alguns dos desafios estratégicos para o aprofundamento e mesmo a concretização da Saúde como direito universal e como fonte estratégica de desenvolvimento e de superação da vulnerabilidade estrutural do Brasil na área.

---

1 A análise sobre a Educação foi coordenada e elaborada por Romualdo Portela de Oliveira.

2 A análise sobre a Saúde foi coordenada e elaborada por Carlos Augusto Grabois Gadelha.

9. Educação[3]

9.1. A formação da demanda por Educação[4]

A trajetória da Educação nacional nos anos iniciais do século 21 respondeu a demandas e mudanças herdadas do século anterior. A partir de 1930, expandiram-se, lenta mas significativamente, as oportunidades de acesso e permanência no sistema escolar para amplas camadas da população, fazendo com que, ao final do século 20, o Ensino Fundamental[5] obrigatório estivesse praticamente universalizado.[6] Ainda que com um atraso de quase um século em relação aos países desenvolvidos, esta expansão, de evidente característica democratizadora, induziu novas demandas por Educação. As populações que não chegavam à escola, ou que quando chegavam não progrediam no seu interior, passaram a fazê-lo.

Nos últimos anos, intensificou-se a ampliação das oportunidades de escolarização para a população, aumentou a permanência no Ensino Fundamental e elevou-se significativamente seu índice de conclusão. Em 2008, mais de 2,4 milhões de crianças concluíram o Ensino Fundamental, correspondendo a mais de 70% da coorte etária.

Essa mudança gerou duas novas demandas, que condicionaram as possibilidades e perspectivas do presente. De um lado, a demanda por mais vagas, inicialmente, no Ensino Médio, cujo processo de expansão foi vertiginoso na década de 1990, mais do que dobrando a matrícula[7] e, agora,

---

3 A análise sobre a Educação foi coordenada e elaborada por Romualdo Portela de Oliveira, graduado em Matemática-Licenciatura (USP, 1982), mestre em Educação (USP, 1990), doutor em Educação (USP, 1995) e livre docente (USP, 2006). Atualmente é professor titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Foi coordenador do GT Estado e Política Educacional da Anped (1993-1996), do Curso de Pedagogia da FEUSP (1999-2001), e do programa de Pós-Graduação em Educação da mesma instituição (2007-2010).

4 A redação deste item baseou-se em Oliveira, 2006.

5 Segundo definição adotada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), a Educação brasileira organiza-se em dois níveis, Educação Básica e Educação Superior. A Básica compreende, hoje, três etapas, a Educação Infantil, que se subdivide em Creche (0 a 3 anos) e Pré-Escola (4 a 5 anos), Ensino fundamental (6 a 14 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos) e três modalidades, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Profissional. Originalmente, era obrigatório apenas o Ensino Fundamental de 7 a 14 anos, que foi ampliado para nove anos (Lei 11.274, de 06/02/2006), iniciando-se a partir dos seis anos (Lei 11.114, de 16/05/2005) e pela Emenda Constitucional 59, de 11/11/2009, a Educação tornou-se obrigatória dos quatro aos dezessete anos, abrangendo, portanto, a Educação Pré-Escolar, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. O Ensino Superior compreende os cursos regulares de Graduação, de Pós-Graduação e de Extensão.

6 Dependendo da contagem de população utilizada, em termos nacionais, as taxas de matrícula corresponderiam a 96 ou 97% da população na coorte etária de 7-14 anos. Mesmo que o que falte atender ainda seja significativo, são números muito menores do que os historicamente verificados.

7 Passamos de 3,5 milhões de matrículas em 1990 para 8,2 milhões em 2000.

sobre o Ensino Superior. De outro lado, a demanda por mais qualidade, uma vez que o acesso, a permanência e a conclusão do Ensino Fundamental e, tendencialmente, do Ensino Médio, por parte de populações que eram excluídas por múltiplas reprovações (Cf. Ribeiro & Klein, 2001), fizeram com que se evidenciasse o problema do não aprendizado.

Emergiu como questão de política pública o debate acerca da reserva de vagas para determinados grupos, as políticas de ação afirmativa e de cotas. Essas pressões por expansão do Ensino Superior acentuaram a tensão estrutural da universidade entre a excelência e a democracia e impuseram uma reflexão sobre o princípio constitucional da indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão. De um lado, parte significativa da demanda buscou profissionalização de boa qualidade. De outro lado, no contexto da globalização, do aumento da competitividade internacional e da necessidade de maior produtividade, aumentou a demanda por pesquisadores qualificados, o que pressionou, também, a expansão e o aumento da qualidade da Pós-Graduação.

9.2. Acesso à Educação Básica e ao Ensino Superior[8]

No âmbito da universalização do acesso à Educação, o governo federal incluiu entre seus compromissos:

1. Prosseguir com a alfabetização de jovens e adultos, garantindo a continuidade do processo de escolarização, inclusive profissional e, por meio do Programa Mova Brasil, erradicar o analfabetismo de jovens e adultos.

2. Ampliar o acesso à Educação Básica, por meio da universalização do Ensino Fundamental de qualidade, com duração de nove anos e ampliar significativamente a rede de ensino público de nível médio, em especial os CEFETs e IFETs.

3. Ampliar o Ensino Superior de qualidade, criando novas universidades e ampliando as vagas nas universidades federais existentes, além de melhorar sua eficiência.

4. Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de Graduação presenciais e da relação de alunos por professor nesses cursos.

---

8 As análises a seguir foram realizadas levando-se em conta a população atual. Entretanto, há que se considerar que o Brasil apresenta uma das mais acentuadas reduções nas taxas de natalidade do mundo, tendo atingido, em 2006, à média de 1,6 filhos por mulher em idade fértil, número abaixo da reposição populacional. Isso implica uma perspectiva de redução da demanda nos próximos anos que, em alguma medida, já é sensível em algumas etapas de escolarização.

5. Expandir a Educação à Distância, utilizando-a para capacitação e formação de professores da Educação Básica.

6. Aprovar a Reforma da Educação Superior.

7. Expandir e qualificar o sistema nacional de Pós-Graduação.

Tomando como primeiro indicador do período analisado os resultados alcançados na alfabetização de jovens e adultos, percebe-se uma queda limitada da taxa de analfabetismo, observando-se, em 2008, um pequeno aumento no número absoluto de analfabetos, ainda que a taxa tenha sofrido pequena redução.

Tabela 4 - População total de 15 anos ou mais e número de analfabetos por grupos etários. Brasil, em anos selecionados.

Ano	População total com + de 15 anos	Analfabetos com + de 15 anos	Total %
2002	125.023.490	14.787.870	11,83
2003	128.164.935	14.797.441	11,55
2006	138.581.447	14.391.064	10,38
2007	141.512.501	14.137.991	9,99
2008	142.999.000	14.247.000	9,96

Fonte: PNAD – IBGE. Elaborada por Inajara Iana da Silva

Dos 14,2 milhões de analfabetos estimados em 2008, 13,5 milhões (95%) tinham mais de 25 anos. O Nordeste concentrava mais da metade do total (7,5 milhões), com taxa de analfabetismo de 19,4%. O gráfico a seguir apresenta dados acerca do analfabetismo funcional (menos de quatro anos de instrução).

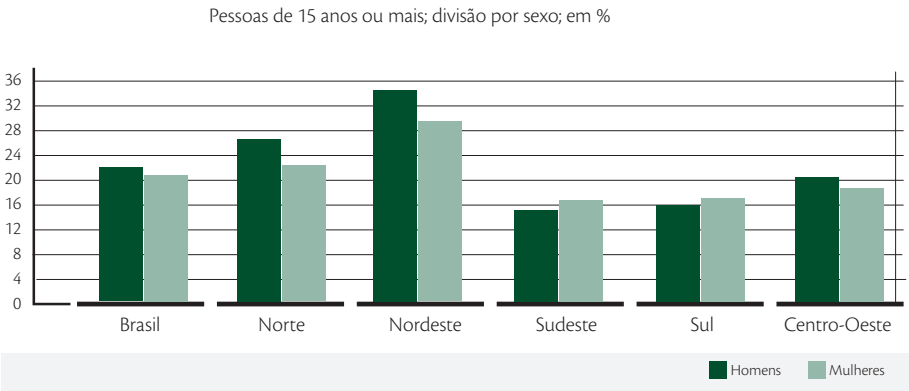


Gráfico 6 - Taxa de analfabetismo funcional.

Fonte: Pnad/IBGE

Há análises que indicam que o analfabetismo está relacionado com as condições gerais de vida da população afetada e que sua eliminação só será possível com a melhora dessas condições, paralelamente ao estancamento da produção de novos analfabetos por parte do sistema de ensino.[9] Nessas circunstâncias, pode-se compreender a baixa efetividade dos programas na área.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Educação Infantil foi incorporada à Educação Básica e transferida da esfera da assistência social para a educacional. Isso fez com que se desenvolvesse um debate sobre essa etapa da Educação Básica sob uma perspectiva educacional, passando-se a tratar de questões como currículo, avaliação, e necessidades educativas da criança pequena. A partir daí houve um aumento da demanda. Além disso, com a mesma lei impulsionou-se o processo de municipalização do atendimento. A evolução da matrícula na Educação Infantil pode ser observada na Tabela 2, a seguir:

9 No período 2003-2010 foi implementado o Programa Brasil Alfabetizado, que atendeu a mais de 10 milhões de alunos. (Cf. Boletim Destaques, 17/03/2010).

Tabela 5 - Matrícula na Educação Infantil segundo a dependência administrativa, e a localização. Brasil, em anos selecionados.

Ano	Dependência Administrativa				Localização		
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Urbana	Rural
2002	6.130.358	2.460	320.189	4.101.552	1.706.157	5.374.879	755.479
2003	6.393.234	2.458	320.463	4.281.676	1.788.637	5.616.804	776.430
2006	7.016.095	2.471	242.979	4. 820.236	1.950.409	6.082.651	933.444
2008	6.719.261	2.238	112.546	4.878.475	1.726.002	5.823.404	895.857
2009	6.762.631	2.454	76.971	4.909.091	1.774.115	5.857.863	904.768

Fonte: INEP. Censo Escolar. Elaborada por Inajara Iana da Silva

Mesmo considerando-se a diminuição da população a ser atendida, devido à incorporação da coorte etária de seis anos ao Ensino Fundamental (aproximadamente 3 milhões de crianças), a matrícula atual representa aproximadamente 40% do grupo etário, com maior carência de vagas na creche (0 a 3 anos). Ainda que exista um debate acerca da conveniência da obrigatoriedade da Educação de 0 a 3 anos, é significativo o número dos que não encontram vaga, particularmente nas cidades médias e grandes, concentrados nos estratos mais pobres.[10] (Cf. Fullgraf, 2008, p. 28)

O crescimento do atendimento, nos últimos anos, foi propiciado, em grande parte, pelo aumento dos processos de conveniamento (compra de vagas) por parte do poder público em instituições pequenas e com condições mais precárias. Isso ocorre fundamentalmente por razões econômicas, já que o atendimento direto (comprometido com padrões mínimos de qualidade) custa mais que os valores atribuídos à creche pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).[11]

10 Esse é um argumento favorável à Emenda Constitucional 59, que tornou compulsória a Educação a partir dos quatro anos, pois ela representará a possibilidade de incorporação ao sistema de Ensino das populações mais pobres, as que hoje estão fora dessa etapa da Educação Básica.

11 O FUNDEB prevê um valor de gasto para a creche em tempo parcial igual a 0,8 vezes o valor de referência (1,1 vezes para a creche em tempo integral), enquanto que a campanha nacional pelo direito à Educação prevê que o adequado seria 2,7. (Cf. www.observatóriodaeducacao.org.br, acesso em 20/04/2010).

Quanto ao Ensino Fundamental, a evolução da matrícula pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 6 - Matrícula no Ensino Fundamental, segundo a dependência administrativa. Brasil, em anos selecionados.[12]

Região/ Ano	Matrícula por Dependência Administrativa									
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Matrícula Bruta %[11]
Brasil										
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2	129,23
2003	34.438.749	25.997	0,1	13.272.739	38,5	17.863.888	51,9	3.276.125	9,5	126,61
2006	33.282.663	25.031	0,1	11.825.112	35,5	17.964.543	54,0	3.467.977	10,4	122,36
2008	32.086.700	25.622	0,1	11.000.916	34,3	17.442.158	54,4	3.618.004	11,3	104,86
2009	31.705.528	25.005	0,1	10.572.496	33,3	17.329.638	54,6	3.778.389	11,9	*

Fonte: INEP. Censo Escolar. Elaborada por Inajara Iana da Silva

*Dado ainda não disponível no fechamento deste estdo.

A matrícula total está tendendo a estabilizar-se em torno da população na faixa etária (aproximadamente 30 milhões), o que indicaria uma situação de "fluxo perfeito" (quem entra no Ensino Fundamental, o conclui nove anos depois). O atendimento tem sido feito majoritariamente pelas redes municipais, mesmo nos Estados do Sudeste, onde ainda é grande a presença da rede estadual. O setor privado tem mantido sua matrícula praticamente estabilizada, aparentemente indicando que se atingiu o teto potencial para essa rede, em virtude de limitações nas condições econômicas da população. Nesta etapa, a principal questão é a qualidade. Os índices de reprovação são relativamente altos (11,3% para o país em 2008), com variações acentuadas entre as regiões (de 15% no Norte e no Nordeste a 8,9 % no Sudeste). Enquanto a evasão tem diminuído (4,4% para o país, 1,7% na região Sul e 7,3% no Norte), os níveis de proficiência nas provas nacionais são alarmantemente baixos. Na prova Brasil de 2007, apenas 27,9% e 23,4% dos alunos da quarta série do Ensino Fundamental atingiram o nível de proficiência adequado para a idade, em Português e Matemática, respectivamente. Para os alunos da oitava série, esses percentuais foram de 20,5% e 14,3%, e para o terceiro ano do Ensino Médio, de 24,8% e 9,7%.

12 Taxa de Matrícula Bruta (TMB) é a relação entre o número total de matriculados num dado nível ou etapa de Ensino e a População na Faixa Etária considerada ideal para o mesmo. A Taxa de Matrícula Líquida (TML) é a relação entre os matriculados com idades "corretas" e a População nessa faixa etária. A TMB indica a capacidade de atendimento do sistema, enquanto que a TML indica o grau de atendimento dentro da faixa etária ideal. Quanto mais próximas de 100% estas taxas, maior será a eficiência do sistema de ensino.

No período em análise, implantaram-se vários programas visando enfrentar o problema. A maioria deles foi reunida no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que será analisado mais adiante. Além disso, a duração do Ensino Fundamental foi ampliada para 9 anos, e seu início foi fixado nos 6 anos de idade.

Na outra etapa da Educação Básica, o Ensino Médio, cujos dados de matrícula são apresentados na Tabela 4, observa-se redução na matrícula total entre 2002 e 2008, com uma pequena retomada em 2009. Note-se que esse total está abaixo do número de pessoas que deveria freqüentá-lo (população de 15 a 17 anos: 10,3 milhões de pessoas em 2008).

Tabela 7 - Matrícula no Ensino Médio, segundo a dependência administrativa. Brasil, em anos selecionados.

	Dependência Administrativa								
Brasil/ Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
2.002	8.710.584	79.874	0,9	7.297.179	83,8	210.631	2,4	1.122.900	12,9
2.003	9.072.942	74.344	0,8	7.667.713	84,5	203.368	2,2	1.127.517	12,4
2.006	8.903.494	67.650	0,8	7.584.391	85,2	186.045	2,1	1.068.734	12,0
2.008	8.272.159	82.033	1,0	7.177.377	86,8	136.167	1,6	970.523	11,7
2.009	8.366.100	90.353	1,1	7.163.020	85,6	110.780	1,3	973.007	11,6

Fonte: INEP. Censo Escolar. Elaborada por Inajara Iana da Silva

Iniciou-se, portanto, um processo de redução da matrícula total no Ensino Médio, o que já havia ocorrido também no Ensino Fundamental, quando se atingiu 130% de matrícula bruta em 2000. Essa dinâmica decorreu do fato de que a maior parte dos que estão no sistema com defasagem série-idade passaram a se formar. Isto foi evidenciado pelo aumento da taxa de matrícula líquida. Entretanto, a redução da matrícula está ocorrendo antes de o sistema ter capacidade para absorver toda a população na faixa etária. Assim, a meta de universalizá-lo passa pela resolução de questões mais complexas do que simplesmente aumentar a oferta de vagas. Essa diminuição na matrícula pode se relacionar:

1) Ao aumento do número de concluintes no Ensino Médio e a uma redução das novas matrículas, decorrentes da redução no número de concluintes do Ensino Fundamental;
2) À diminuição da população a ser atendida, devido à queda de natalidade. (Cf. Corbucci, 2009);
3) Ao aumento da evasão ou "não matrícula", envolvendo, de um lado, o chamado para o trabalho e, de outro, o da atratividade (ou sua falta) no Ensino Médio.

Esse último aspecto, identificado como causa importante dos problemas de acesso e permanência, relaciona-se, também, ao fato do currículo do Ensino Médio ser excessivamente acadêmico e pouco relacionado com a vida real e a cultura das populações que passaram a freqüentá-lo nos últimos anos. Uma noção que parece dar conta do conjunto de preocupações relacionadas ao Ensino Médio seria o de "protagonismo juvenil". (Cf. Ferretti, Zibas & Tartuce, 2004).

De fato, compreender a escola média como uma escola destinada aos jovens implica enfrentar um conjunto de desafios que o currículo atual, ao que parece, não está sendo capaz de fazer. Nessa perspectiva, no ano de 2009, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por proposta do Ministério da Educação, autorizou a realização de experiências inovadoras em cerca de cem escolas, com financiamento específico para tal, visando estudar novas alternativas de melhoria da qualidade e da atratividade do ensino.

Quanto ao Ensino Profissional, foi criado o Brasil Profissionalizado, para a formação de mão-de-obra, desenvolvido em parceria com os Estados, buscando-se melhorar a infraestrutura, os equipamentos e a formação de professores dessa modalidade de ensino.[13]

Tabela 8 - Matrículas no Ensino Profissional. Brasil, anos selecionados.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2002	72.249	187.196	19.698	285.899	565.042
2003	79.484	165.266	19.648	324.985	589.383
2006	79.878	233.710	23.074	408.028	744.690
2008	77.074	257.543	29.191	431.651	795.459
2009	86.634	271.128	25.695	477.657	861.114

Fonte: INEP. Censo Escolar. Elaborada por Inajara Iana da Silva

A expansão observada (aumento de 52%) ancorou-se fortemente no setor privado (que ofertou a maior parte das vagas e teve um crescimento na matrícula na ordem de quase 67%). Mas o padrão desse crescimento deverá ser modificado nos próximos anos, pelo incremento da oferta pública federal.

Outra iniciativa notável foi a celebração, em 2008, de acordo com o Sistema S (SESI, SENAI, SESC, SENAR e SENAC), com vistas a ampliar o número de vagas gratuitas oferecidas por suas redes de esco-

13 Foram celebrados convênios com 18 Estados, em 2008 e 2009, para construção, reforma e ampliação de escolas, com investimento total de R$ 1,2 bilhão. (Cf. Boletim Destaques, mar.abr. 2010, consulta em 15/03/2010).

las.[14] Esse processo foi pioneiro, assegurando-se destinação pública a parte dos recursos repassados para esse sistema.

Em seu conjunto, os dados sobre a Educação Básica indicam que ainda há muito a investir no atendimento em creche, na atratividade do Ensino Médio e sobretudo na qualidade da formação oferecida. Observa-se também que a taxa de matrícula líquida, nesta etapa, está em ascensão, mas ainda é pequena (atualmente na faixa de 50%), assim como há pequena variação na conclusão, atualmente um pouco superior a 1,8 milhões de alunos por ano. Isso, associado à maior demanda do mercado de trabalho por profissionais escolarizados, em função das modificações em curso no processo produtivo, tem feito com que a demanda pelo Ensino Superior se mantenha alta.

Na faixa etária de 15 a 17 anos, observa-se um número significativo de adolescentes fora da escola e, da mesma forma, entre os que se encontram na escola, permanece significativa a defasagem escolar. São aspectos positivos a se destacar a consolidação do processo de universalização do Ensino Fundamental, a tendência de aproximação entre a conclusão do Ensino Fundamental e a população no grupo etário correspondente, e a implantação de políticas de transferência de renda, que têm propiciado às populações mais pauperizadas a possibilidade de enfrentamento dos custos indiretos da escolarização, particularmente os relativos aos "salários não recebidos"[15] e as iniciativas que visam equacionar a questão curricular no Ensino Médio.

Na mesma linha de incorporação de segmentos marginalizados do sistema escolar, para os quais foram desenvolvidas iniciativas específicas, pode-se citar o Escola Ativa, política para as classes multisseriadas, compreendendo formação dos profissionais, elaboração, aquisição e distribuição de materiais pedagógicos específicos e apoio à gestão das escolas e dos sistemas de ensino, assim como o Projovem Campo (Saberes da Terra) que fornece bolsa de estudos para jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.

O Ensino Superior atingiu, em 2008, uma matrícula bruta, referenciada na população de 18 a 24 anos, de 21,9%. Essa expansão vem sendo alavancada fundamentalmente pela iniciativa privada, apesar do significativo aumento da oferta na rede pública. A tabela a seguir mostra o total de matriculados por dependência administrativa.

---

14 Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637/08, que estabelecem que parte dos recursos recebidos por essas instituições deve ser gasto na oferta de vagas gratuitas.

15 Segundo Theodore Schultz (1967) o salário não recebido é um componente do custo educacional, correspondente ao valor do tempo do estudante, ou seja, seria o salário que o aluno ganharia se estivesse trabalhando e não estudando. Para as famílias mais pobres esse custo da escolarização seria insuportável, explicando-se assim a evasão, apesar de existir oferta gratuita de Educação.

Tabela 9 - Matrícula no Ensino Superior. Brasil, anos selecionados.

Ano	Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada
2002	3.479.913	15,28	531.634	11,94	415.569	3,00	104.452	69,78	2.428.258
2003	3.887.022	14,61	567.701	11,39	442.706	3,26	126.563	70,77	2.750.652
2006	4.676.646	12,61	589.821	10,30	481.756	2,94	137.727	74,14	3.467.342
2008	5.080.056	12,66	643.101	9,65	490.235	2,77	140.629	74,92	3.806.091

Fonte: INEP. Censo Escolar. Elaborada por Inajara Iana da Silva

Após 2006 o governo federal investiu mais intensamente na expansão da rede federal, criando 14 universidades[16] e expandindo a rede de CEFETs/IFETs, de 140, em 2002, para 366 (226 a mais) ainda em 2010. Observe-se também que tal expansão contemplou um amplo processo de interiorização, passando-se a ter uma melhor distribuição da rede de escolas pelo país.

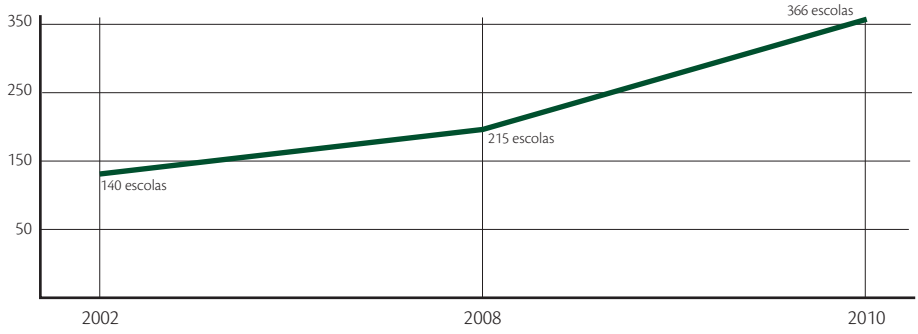


Gráfico 7 - Cenário da Rede Federal até 2010.

Fonte: Ministério da Educação.

Complementarmente à expansão da oferta, foram implantadas políticas de aumento da equidade no ingresso, onde se destacaram as políticas de cotas para estudantes negros e indígenas, em 27 Universidades e CEFETs. Ainda que a questão esteja em apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quan-

16 Segundo informação de março de 2010, "A expansão do Ensino Superior, aliada ao Programa Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), está ampliando a oferta e garantindo a permanência de alunos nas instituições de Educação Superior. O número de vagas em graduação presencial aumentou de 106,8 mil em 2003 para 186,9 mil em 2009. Serão ao todo 59 universidades federais e 282 campi até o final de 2010." (Caderno Destaques, www.planalto.gov.br, acesso em 13/03/2010).

to à sua constitucionalidade, seus impactos na mudança do perfil do alunado nas universidades que a adotaram são importante elemento de democratização.

A iniciativa privada, por sua vez, priorizou algumas regiões, particularmente o estado de São Paulo, onde detém aproximadamente 87% da matrícula, enquanto a média brasileira nas instituições privadas é de 74,9%, fazendo-o preferencialmente em cursos noturnos, mais acessíveis à população trabalhadora,[17] e oferecendo cursos que precisam de menos infraestrutura.[18] O setor privado optou, majoritariamente, por se organizar em instituições não universitárias, preferencialmente centros universitários, faculdades integradas ou isoladas, enquanto o setor público o faz em universidades. Isso ocorre porque as universidades têm responsabilidade com a pesquisa, que exige investimentos adicionais, com pequeno retorno no curto prazo.

O crescimento da matrícula total no período foi de 46%, de modo diferenciado segundo a natureza administrativa. Nas federais cresceu 21% e na rede privada, 57%. Uma parte do crescimento da matrícula no setor privado decorreu do Programa Universidade Para Todos (PROUNI),[19] que converte impostos não pagos em vagas gratuitas ou parcialmente gratuitas.[20] Evidentemente, para os beneficiários, nas condições atuais, tem sido a única possibilidade de acesso ao Ensino Superior. Daí sua popularidade. [21]

Entretanto, levantam-se dois tipos de ressalva a esse programa. Primeiro, que tem havido um baixo controle de qualidade das instituições beneficiadas.[22] Todavia, a ação do MEC tem sido a de retirar do programa, ou de não renovar a participação, ou ainda de não conceder vagas adicionais para institui-

---

17 Nesse particular os desníveis na oferta são visíveis. Enquanto que a média de matrícula no noturno é 62,6%, nas escolas públicas tal índice é de 37,7%, e nas instituições privadas, 70.9%. Considerando-se apenas as universidades, o ensino noturno representa 52,9% do total, no setor público o noturno representa 34% e no privado 66,3%. Vale dizer, a universidade pública é "diurna", a privada é "noturna" e ambas as categorias administrativas oferecem mais vagas à noite em instituições não universitárias. (Cf. Censo da Educação Superior, 2009).

18 Os cursos com maior número de matrículas são administração de empresas e pedagogia, que necessitam pouco investimento em infraestrutura e equipamentos.

19 Programa lançado pelo governo federal em 2004, por meio da Medida Provisória 213/2004, alterado pelo decreto n. 5.245, de 10/07/2004, e transformado na lei 11.096, de 13/01/2005. Para uma análise da tramitação do PROUNI no Congresso ver Catani, Hey & Giglioli, 2006 e Carvalho, 2006.

20 Em 2010 foram oferecidas 165 mil vagas nesse programa (86 mil integrais e 79 mil parciais, com isenção de 50%). Segundo o Caderno Destaques (*www.planalto.gov.br*, acesso em 22/02/2010), foram concedidas 596 mil bolsas de 2005 a 2009.

21 Eugênia Marques (2010) estudou a percepção dos usuários desse programa em duas universidades sul-matogrossenses.

22 Segundo Lisandra Paraguassu, em matéria veiculada pelo O Estado de S. Paulo, em 20/01/2009: "Cruzamento feito pelo Estado com os dados do Índice Geral de Cursos (IGC) - anunciado pela primeira vez em setembro de 2008 e que permite comparar o desempenho das instituições - mostra que 22,9% das que oferecem vagas no PROUNI têm desempenho 1 e 2, o que pode ser traduzido como cursos com baixa ou baixíssima qualidade. Ou seja, de 991 instituições no programa, 227 tiveram desempenho baixo. Os conceitos do IGC variam de 1 a 5".

ções de ensino que tenham obtido consecutivamente dois conceitos negativos no SINAES ou que tenham recebido avaliação inferior a 3 na edição mais recente do ENADE.[23]

Segundo, questiona-se o modelo de isenções fiscais adotado, argumentando-se que seria mais indicado investir na ampliação do setor público por meio de políticas de diversificação institucional e aumento da eficiência das instituições existentes com programas como o REUNI. (Cf. Carvalho, 2006)

Por sua vez, estudo realizado recentemente comparou alunos bolsistas e não bolsistas do PROUNI de um mesmo curso dentro de uma mesma instituição. Os resultados mostraram que alunos bolsistas ingressantes teriam, em média, desempenho acadêmico melhor que os não bolsistas, enquanto que os bolsistas concluintes teriam desempenho semelhante ao dos não bolsistas.[24] Do ponto de vista dos bolsistas, pesquisa realizada pelo IBOPE com base em 1200 entrevistas evidencia também que 86% dos entrevistados classificam o PROUNI na categoria ótimo.[25]

O atendimento no setor público, apesar de crescente, não acompanhou o crescimento da matrícula total. A alternativa mais promissora em termos de expansão pública com qualidade tem sido a ampliação das matrículas nos Centros Tecnológicos (CEFETs e IFETs.).

Entretanto, apesar do seu impacto na matrícula total ser ainda relativamente pequeno, importa ressaltar a sua organicidade no sistema educacional como um todo, uma vez que ela se articula também com a questão da formação profissional de nível pós-médio.

Outra iniciativa que expandiu o número de vagas para formação superior no setor público foi a Universidade Aberta do Brasil,[26] que tem oferecido formação à distância e cujo "principal objetivo é oferecer

---

23 Vide Lei N° 11.096/2005, Lei N° 11.509/2007 e Portaria MEC N° 15 de 27/11/2009.

24 MEC. Avaliando o desempenho no Enade de bolsistas do ProUni. Na Medida (Boletim de Estudos Educacionais do INEP). Ano 1, N° 3. Brasília: Setembro de 2009, pp. 14-17.

25 IBOPE Inteligência. Sumário analítico: Pesquisa de Opinião Pública sobre o ProUni e Assuntos Relacionados à Educação. São Paulo, Março de 2009.

26 "A Universidade Aberta do Brasil é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível Superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da Educação à distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na Educação Básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em Educação Básica dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Instituída pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. (...) Atualmente, 88 instituições integram o Sistema UAB, entre universidades federais, universidades estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). De 2007 a julho de 2009, foram aprovados e instalados 557 pólos de apoio presencial com 187.154 vagas criadas. A UAB, ademais, em agosto de 2009, selecionou mais 163 novos pólos, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, para equacionar a demanda e a oferta de formação de professores na rede pública da Educação Básica, ampliando a rede para um total de 720 pólos." (Cf. *www.uab.capes.gov.br*, acesso em 17/04/2010)

formação inicial a professores em efetivo exercício na Educação Básica pública que ainda não tenham graduação, o que significa atender à demanda de milhares de profissionais e de redes públicas de ensino, além de propiciar formação continuada." (*www.pde.mec.gov.br*, acesso em 17/04/2010).

Ainda que essa seja uma alternativa a ser considerada para as regiões mais isoladas, particularmente a Amazônia, o país ainda possui pouca expertise na modalidade, e as experiências em curso ainda não permitem avaliações conclusivas, ainda que, no momento, seja uma alternativa para a oferta de Ensino Superior.

A Pós-Graduação, reconhecida como um dos componentes mais sólidos da Educação no Brasil, manteve intenso crescimento no período em análise, reduzindo drasticamente a necessidade de formação de quadros no exterior na maioria das áreas do conhecimento. A evolução do número de programas de doutorado entre 2002 e 2008, por grandes áreas do conhecimento, é apresentada a seguir, na Tabela 7.

Tabela 10 - Número de esses de doutorado por áreas do conhecimento. Brasil, anos selecionados.

Grande área	2002	2003	2006	2008
Total	**923**	**942**	**1.185**	**1.320**
Ciências Agrárias	110	112	147	165
Ciências Biológicas	116	120	152	150
Ciências da Saúde	211	221	257	271
Ciências Exatas e da Terra	116	117	134	150
Ciências Humanas	131	134	163	186
Ciências Sociais Aplicadas	64	64	94	109
Engenharias	93	94	127	133
Linguística, Letras e Artes	58	58	68	73
Multidisciplinar	24	22	43	83

Fonte: Brasil: Doutores 2010 (MCT e CGEE), a partir de dados da Coleta Capes (Capes, MEC). (Tabulação especial elaborada pela Capes em 03/02/2010).

Observou-se uma expansão significativa, de 6,1% ao ano, no número de programas. Tal expansão tem sido vital para o desenvolvimento tecnológico e científico do país e para o aumento da competitividade da economia brasileira, uma vez que a Pós-Graduação é, por excelência, o nicho da pesquisa. A política contínua de expansão da Pós-Graduação no Brasil levou, por outro ângulo, à formação de competências nos mais diversos campos do conhecimento, com a ampliação ainda mais expressiva na

capacidade de formar novos doutores nas últimas décadas. O Gráfico 3 retrata essa evolução: entre 2002 e 2008, o número de doutores titulados cresceu à taxa de 8,5% ao ano:

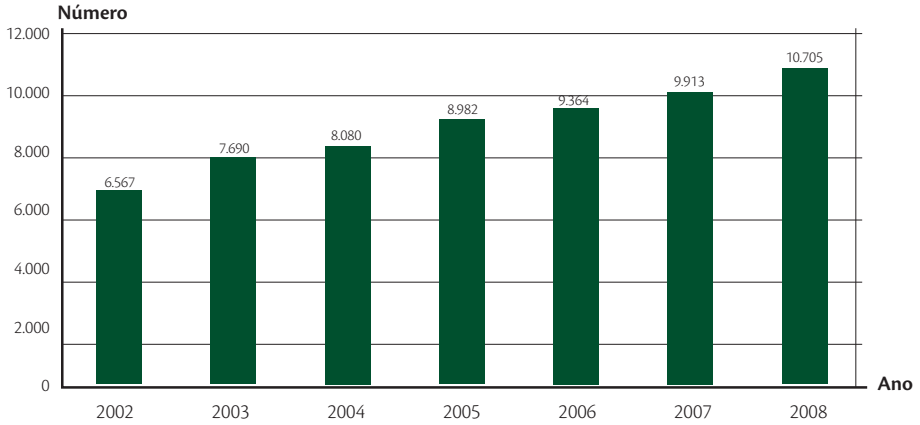


Gráfico 8 - Número de doutores titulados no Brasil, 2002-2008.

Fonte: Demografia da Base Técnico-científica. Relatório final. Brasília: CGEE, 2009

Elaborado a partir de dados da Coleta Capes (Capes, MEC)

A Pós-Graduação constitui a base sobre a qual se expande o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Os doutores têm também, além da função de desenvolver a pesquisa, a de formar novos quadros, inclusive novos doutores, para o sistema. Em 2002, formaram-se no Brasil, nas diversas áreas do conhecimento, 6.567 doutores; em 2008, formaram-se 10.705 doutores; uma trajetória de expansão, sustentada ao longo de todo o período, de 218%.

A composição do contingente de doutores segundo o perfil das respectivas áreas de conhecimento apresenta, no entanto, problemas. Predominam as Ciências Humanas e Sociais (incluindo Lingüística, Letras e Artes), que avançam relativamente sobre as demais, especialmente com relação às Ciências Exatas e da Terra, as Engenharias e as Ciências Biológicas. Ainda que as Ciências Humanas e Sociais tenham papéis relevantes no desenvolvimento do país, os especialistas concordam que essa expansão relativa é indesejada. A maior competitividade da economia exige a aplicação do conhecimento cientifico aos processos produtivos, e a introdução de novas formas de organização da produção e de novos produtos. O conhecimento necessário para enfrentar tal desafio repousa nas ciências exatas e biológicas e nas tecnologias. Por essa razão, é importante estimular a formação dos doutores nessas áreas bem como criar as condições para que a atividade profissional dos portadores desses conhecimentos ocorra também fora das universidades, especialmente nas empresas.

Para um sistema de CT&I, que deve encarar responsabilidades cada vez maiores frente às demandas de inovação, o perfil atual das áreas precisa ser revertido, mediante novos incentivos e programas específicos, para permitir respostas objetivas aos desafios do desenvolvimento do país. É nas áreas das Engenharias (incluindo campos como a Ciência da Computação) e das Exatas e Biológicas[27] que o país deve buscar formar, preferencialmente, as competências necessárias para o seu desenvolvimento.

Ao contrário do perfil das áreas de conhecimento, o perfil regional da formação de doutores no Brasil parece evoluir na direção almejada da redução de desigualdades. Os programas de doutorado existentes no país se desconcentraram de forma crescente em direção aos Estados menos abastados da Federação.

Em 1996, 72,1% desses programas situavam-se na região Sudeste, enquanto que, em 2008, apenas 60,4% localizavam-se ali. Em conseqüência, se em 1996 era de 88,6% a proporção de doutores titulados no Sudeste, em 2008, 70,1% dos doutores fizeram seu curso na região.[28] Todas as demais regiões ganharam posição relativa nesse período. Ademais, como é possível supor, muitos desses titulados no Sudeste eram oriundos de outras regiões, reforçando a percepção de que um efetivo movimento de desconcentração da base técnico-científica do país está em curso.

A condição de emprego dos doutores segue a mesma orientação, minorando a forte atração exercida pela região Sudeste como seu campo de atuação. Entre 1996 e 2008 caiu a participação relativa do contingente de doutores empregados no Sudeste, que passou de 68,3% do total para 53,0%.

Outra característica interessante da trajetória recente foi a inversão na proporção de homens e mulheres no conjunto dos doutores titulados a cada ano. Se em 1996 eram 1.540 homens para 1.222 mulheres, em 2008, eram 5.476 mulheres para 5.154 homens; uma proporção, nesse último ano, de 51,5% para o gênero feminino, o que contribuiu, ao menos nas camadas de maior qualificação técnico-científica, para a diminuição das desigualdades de gênero no país.

Os ganhos em termos de recursos humanos dedicados à CT&I fizeram-se acompanhar por uma evolução muito favorável dos recursos despendidos no setor. A constatação mais importante no período analisado foi a da estabilidade na alocação de recursos públicos federais para a infraestrutura de C&T, historicamente submetida a incertezas e descontinuidades, desde que se iniciou a institucionalização do sistema nacional de C&T, nos anos 1950.

---

27 Conforme a Demografia da Base Técnico-Científica. Relatório final. Brasília: CGEE, 2009,

28 Conforme a Demografia da Base Técnico-Científica. Relatório final. Brasília: CGEE, 2009,

Tabela 11 - Investimentos públicos em Ciência e Tecnologia. Brasil, 2003-2008

Ano	Investimentos Públicos em C&T (em milhões de R$ correntes)			% em relação ao total	% em relação ao PIB
				Públicos	Públicos
	Federais	Estaduais	Total		
2003	7.392,5	3.705,7	11.098,2	51,88	0,65
2004	8.688,2	3.900,5	12.588,6	52,36	0,65
2005	9.570,1	4.027,3	13.597,4	49,85	0,63
2006	11.476,6	4.282,1	15.758,6	51,87	0,66
2007	14.083,5	5.687,4	19.770,9	53,93	0,76
2008	16.003,8	6.595,4	22.599,2	52,99	0,78

Fonte: MCT

A partir dessa estabilidade, observou-se um aumento significativo no aporte de recursos públicos federais para a infraestrutura de CT&I. De fato, de acordo com os dados da Tabela 8, os investimentos públicos em CT&I evoluíram de pouco mais de R$ 11 bilhões em 2003 (0,65% do PIB) para aproximadamente R$ 22,6 bilhões em 2008 (0,78% do PIB). A execução orçamentária por parte do Ministério da Ciência e Tecnologia saltou de aproximadamente R$ 1,9 bilhão em 2002 (aproximadamente 0,10% do PIB) para R$ 6,5 bilhões para 2009, prevendo-se R$ 8,0 bilhões, em 2010.

Como resultado do esforço conjunto de todas as frentes da Educação, desde o Ensino Básico até a Pós-Graduação e o apoio à Ciência e Tecnologia, pode-se afirmar que o sistema educacional expandiu-se no período 2002-2008, ocasionando, como conseqüência, uma ampliação da escolaridade média da população de 10 anos e mais (Tabela 9). Há progresso em todas as regiões do país e em especial no Nordeste.

Tabela 12 - Número médio de anos de estudo. Brasil e Grandes Regiões, 2002 e 2008.

Ano	Brasil	Sul	SE	NE	NO	CO
2002	6,2	6,7	6,9	4,9	6,1	6,5
2008	7,1	7,5	7,7	5,9	6,5	7,3

Fonte: Pnad. 2008. Elaboração dos autores.

Da população de 10 anos e mais, 16,3 milhões têm menos de um ano de instrução, 20,3 milhões têm de um a três anos e 45,3 milhões têm de quatro a sete anos, abaixo da média nacional, indicando que

mesmo com os progressos alcançados, o objetivo de elevar a média de escolarização da população para 12 anos ainda está distante e vai manter-se na agenda política nos próximos anos.[29]

Para que o país se consolide como potência emergente é necessário elevar a produtividade e a competitividade da economia. Esforços para aumentar o investimento em infra-estrutura e atividades produtivas são essenciais, mas devem estar acompanhados de um massivo esforço para melhorar substancialmente o conhecimento em todos os níveis. O conhecimento detido pela população é elemento diferenciador da qualidade e da sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social. Esse componente permitirá a superação de importante restrição a uma inserção mais competitiva do Brasil no contexto da economia mundial.

9.3. Qualidade da Educação Básica e Superior

Dentre os compromissos firmados pelo governo federal em relação à qualidade da Educação, pode-se elencar:

5. Fazer valer os padrões de qualidade estabelecidos para o funcionamento de instituições públicas e privadas, com vistas a garantir a adequação e a efetividade do atendimento.

6. Definir padrões de qualidade e auxiliar aos Municípios com piores resultados para melhorar sua gestão e qualidade de ensino.

7. Formar profissionais de Educação competentes, atualizados e em número necessário.

8. Promover nas escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio, ampla inclusão digital com adequada capacitação de professores e gestores. Equipar as escolas de Ensino Fundamental e Médio com laboratórios de informática, conectados à rede de Internet em banda larga.

9. Implantar programa de livros didáticos, cobrindo todos os componentes curriculares do Ensino Médio.

10. Dar continuidade e aperfeiçoar aos programas nacionais de avaliação do Ensino Básico e Superior.

11. Alcançar a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos.

---

29 Para que isso seja atingido, será necessário ampliar substantivamente a escolarização Pós-Média.

Apontada como a mais importante deficiência da Educação brasileira, a qualidade é princípio constitucional (CF, art. 206, IV) e tema de difícil equacionamento. Por estar constitucionalizada, pode-se, no limite, ir aos tribunais exigi-la como componente do direito à Educação de cada um (Cf. Oliveira & Araújo, 2005 e Oliveira, 2006, 2007b). Assim sendo, é necessário objetivá-la. A forma mais direta de perceber essa idéia é considerar-se a dimensão "condições materiais de funcionamento" das escolas. Ainda que essa dimensão não esgote o que se pode entender por qualidade de ensino, é intuitivo que sem condições mínimas uma escola é incapaz de garantir ensino de qualidade. A segunda dimensão diz respeito aos resultados do processo educacional.[30] Se tomarmos o aporte de recursos para a melhoria da qualidade, pode-se citar o FUNDEB, que ampliou a complementação anteriormente realizada pela União aos Estados e Municípios e o Piso Nacional de Salários do Magistério da Educação Básica.

No que diz respeito aos resultados, os programas nacionais de avaliação (SAEB, ENEM, avaliação da Pós-Graduação, avaliação do Ensino Superior, generalização do ENEM para acesso ao Ensino Superior) foram mantidos e incrementados com a introdução da Prova Brasil, versão censitária do SAEB, do Provinha Brasil e do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Esse esforço de manter o robusto sistema de avaliação criado no país nas últimas décadas foi positivo, pois tais programas possibilitam a melhora no acompanhamento e na avaliação dos sistemas de ensino.

Os resultados dessas medidas em larga escala permitiram a construção de vários indicadores de monitoramento, tanto na Educação Básica quanto na Superior. Entre eles, uma novidade importante foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2007. Esse índice é uma combinação de aprovação com proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Modelado pelos patamares dos países da OCDE, o IDEB estabeleceu objetivos para o país, para cada sistema de ensino e cada escola, de modo a que, em 2021, venhamos a atingir o nível educacional dos países desenvolvidos em termos de proficiência em Linguagem e Matemática. Teve o mérito de combinar resultados importantes, pois é desejável que os níveis de proficiência melhorem e aumentem os percentuais de aprovação (Fernandes, 2007). Entretanto, ele não pode se confundir com um indicador de qualidade, pois não sintetiza tudo o que se entende por educação de qualidade.

30 Não será analisada aqui a terceira dimensão, referente aos processos educacionais que ocorrem no interior das escolas. (Cf. Oliveira & Araújo, 2005)

Também foram tomadas iniciativas no sentido de melhorar as condições físicas de funcionamento das escolas com medidas de promoção da inclusão digital.[31] A ampliação da cooperação técnica da União, para induzir melhorias na qualidade, aglutinou-se em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 e materializado em mais de quarenta programas.

Na efetivação do PDE, cabe destaque ao Plano de Ações Articuladas (PAR), parte do compromisso "Todos pela Educação".[32] Trata-se de desenvolvimento, com a colaboração técnica da União, de planos de ação visando melhoria de indicadores educacionais de Estados e Municípios. Tal iniciativa, ancorada em transferências voluntárias de recursos da União, representou um movimento diferenciado de relação com os entes federados, particularmente os mais pobres e com menos condições técnicas de desenvolver políticas próprias, no sentido de maior colaboração da União aos entes subnacionais para a melhoria da Educação.

Ao lado desse apoio na gestão, uma questão substantiva para a melhoria da Educação que aparece com ênfase na literatura é a relativa ao professorado. Um aporte ao debate foi apresentado pelo Relatório McKinsey (2007) sobre sistemas de ensino de sucesso, que analisou os sistemas educacionais que apresentavam melhores resultados nas comparações internacionais. Suas conclusões apontam no sentido de priorizar o aperfeiçoamento do professorado, entendendo que isso se desdobraria em três dimensões, "atratividade", "formação" e "retenção".

No Brasil, a atratividade da profissão, ainda que apresentando melhora nos últimos anos (Moriconi, 2008), é pequena. Hoje, um jovem que tenha possibilidade de ser aprovado no vestibular de um curso mais concorrido, não opta por cursar uma licenciatura, que forma professores.

Por outro lado, há muita discussão em torno do modelo mais adequado de formação, mas longe estamos de conseguir um acordo nacional sobre isso[33] (Gatti & Barreto, 2009). No que se refere à terceira dimensão, a retenção, a situação do Brasil é crítica. Segundo dados organizados por Dilvo Ristoff (2008), o Brasil, nos últimos 25 anos, formou mais professores do que o número de postos de trabalho

---

31 No âmbito do PDE foram aglutinados programas de melhoria da infraestrutura física das redes de Ensino. Entre estas podem ser destacadas a aquisição de laboratórios de informática para escolas de Educação Básica, assim como instalação de banda larga (Proinfo), salas de recursos multifuncionais e aquisição de ônibus escolares entre outros programas de suporte à infraestrutura. Segundo informação constante do boletim Destaques (mar. 2010), foram adquiridos 54.749 laboratórios e instalada banda larga em 42.668 escolas, em 2008 e 2009, instaladas 15.551 salas multifuncionais entre 2005 e 2009, adquiridos 5.721 ônibus escolares em 2008-2009 e implementado programa de eletrificação de escolas em zonas rurais entre outras iniciativas.

32 Decreto 6.094, de 24/04/2007.

33 Entre as medidas de estímulo tomadas nesse particular, cite-se o PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência, destinado a estudantes de licenciatura plena de instituições municipais e comunitárias.

de professor existentes no país, mas o número dos que estão em exercício e que possuem formação adequada é menor que o de funções docentes. Isso significa que parte dos formados não permanece na profissão, tornando central a questão de se reter os bons profissionais. Isto remete ao debate sobre condições de trabalho e carreira.

No quesito condições de trabalho, a principal medida implantada nos últimos anos foi o estabelecimento do Piso Nacional de Salários do Magistério, o que indica o reconhecimento de que a mudança de qualidade do magistério requer salários iniciais condizentes com a importância social de sua atividade e que sejam crescentes ao longo da vida, caso contrário o bom profissional encontraria opções mais atrativas, inclusive no próprio sistema de ensino.

Nessa medida, há um problema conceitual com os planos de carreira nos quais o professor, para progredir, tenha de deixar de ser professor, tornando-se coordenador, diretor, supervisor etc. É certo que houve avanços no tratamento dado ao magistério, e algumas iniciativas a respeito foram tomadas. Entretanto, o equacionamento mais geral da questão não ocorreu.

9.4. Democratização da gestão educacional

No plano da gestão educacional e da relação entre a União, Estados e Municípios no compartilhamento das responsabilidades pela Educação no país, foram compromissos assumidos pelo governo federal:

1. Redefinir as competências no regime de colaboração a ser implantado entre os entes federados, buscando reverter o processo de municipalização predatória da Educação e democratizando a gestão educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas de ensino.

2. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação (CONAE) para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional de Educação e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo.

3. Rever o sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão, e desenvolver o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

4. Estabelecer mecanismos e critérios que superem os limites do processo de seleção e considerar a possibilidade de implantar novas formas de acesso ao Ensino Superior, em especial para negros e estudantes egressos da escola pública.

A colaboração entre os entes federados, com a peculiaridade de termos uma federação de três níveis, reveste-se de grande complexidade política, pois depende da vontade dos gestores de cada esfera administrativa, não tendo mecanismos de implementação definidos em lei. Com isso, a ação articulada dos diferentes sistemas fica comprometida. Ainda que ocorram ações como o PDE, que aumentou a colaboração entre os entes federados; que se tenha efetivado a complementação da União ao FUNDEB, que impactou a desigualdade regional; e que tenha sido realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que impulsionou a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação de forma mais democrática; e que, nesse processo, tenha impulsionado a discussão em torno do Sistema Nacional de Educação, sua plena efetivação ainda permanece distante.

No que diz respeito à democratização da gestão do sistema, realizaram-se atividades de formação, produção de materiais visando estimular a constituição de mecanismos participativos em nível de escola, tais como Conselhos de Escola e Grêmios Estudantis. Entretanto, no que diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos democráticos de gestão de sistema, as ações foram mais limitadas, uma vez que a iniciativa mais ampla, a CONAE, foi realizada apenas no último ano de governo.[34] Entretanto, representou um marco na articulação da sociedade política e da sociedade civil na perspectiva de elaboração democrática de políticas educacionais, uma vez que contou com ampla participação em nível local, regional, estadual e nacional, e pode representar a consolidação de um espaço de participação mais sólido se for institucionalizada, assim como implantada a proposta de constituição de um Fórum Nacional de Educação.[35]

Quanto ao Ensino Superior, a proposição de Reforma Universitária (PL 7.200/2006),[36] tramita na Câmara dos Deputados, não dando sinais de que será aprovada no curto prazo. A alternativa encontrada foi encaminhar um processo de reestruturação das Universidades Federais, com vistas a ampliar sua capacidade de atendimento e aumentar sua eficiência por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)[37], que vem melhorando a eficiência das universidades federais por meio de expansão da oferta e de projetos que reduzam a evasão e ocupem vagas ociosas. É um programa mais bem estruturado que o PROUNI, na medida em que promove a expansão com vagas de boa qualidade e cria uma infraestrutura pública que tem mais estabilidade do que a ofertada pela iniciativa privada. Seus impactos não são muito sensíveis até o

34 Ainda que, em 2008, tenha sido realizada a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), esta não logrou nem a amplitude nem a repercussão da Conae.

35 O Fórum Nacional de Educação, proposto quando da discussão da LDB, seria composto por representação das sociedades civil e política, teria a função de acompanhar e fiscalizar a execução do PNE.

36 Formulada a partir de propostas provindas de várias audiências públicas e de mais de uma centena de documentos elaborados por entidades da sociedade civil dentre as quais SBPC, ACB. ABMES, CNI, ANDES, ANDIFES, CRUB, UNE, MST

37 Decreto 6.096, de 24/04/2007.

momento, uma vez que os investimentos são recentes ou ainda estão sendo realizados, mas os planos apontam na perspectiva de uma ampliação dos serviços prestados pela Rede Federal de Ensino e, nesse processo, de melhoria dos indicadores de gestão.[38]

No que diz respeito à avaliação do Ensino Superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como provão, foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).[39] O SINAES possui três componentes: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. É um sistema mais indutivo de avaliação, pois permite que a informação produzida seja utilizada como subsídio para o auto-aprimoramento institucional. Exatamente por isso, seu uso como regulador do sistema é mais limitado. Se o objetivo da avaliação é aperfeiçoar o sistema, o SINAES é um instrumento adequado, mas o setor privado também precisa de regulação, uma vez que o aperfeiçoamento institucional, em muitos casos, é contraditório com os objetivos financeiros da instituição, particularmente no que diz respeito à qualidade. Uma vez que se abandonou o antigo controle na autorização e passou-se a fazê-lo por meio do controle dos resultados, com o fim do ENC o sistema ficou sem um mecanismo eficiente de controle.

O vestibular não foi alterado em sua essência. A partir de 2009, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) passou a ser utilizado por um grupo de instituições como o único mecanismo de seleção para ingresso e, em outras, como um dos componentes a ser considerado (como já ocorria). Permaneceu o mecanismo de prova seletiva, ainda que unificada.[40]

9.5. Financiamento da Educação

O governo federal incorporou entre suas metas um conjunto de compromissos voltados para o financiamento da expansão e da qualificação do sistema educacional brasileiro. Entre esses compromissos estavam:

1. Criar as condições para que – por meio do esforço conjunto da União, Estados e Municípios –,

38 Não deixa de ser um evento carregado de simbologia, a realização de inéditas audiências anuais do Presidente da República com os Reitores das Universidades Federais, organizados na ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

39 Lei 10.861, de 14/04/2004.

40 Os problemas operacionais enfrentados pela aplicação nacional do ENEM, em 2009, causaram alterações no número de instituições que o consideraram como único elemento nos processos de ingresso. As conseqüências dessa opção só ficarão mais claras nos próximos anos, com aplicações seguidas.

o percentual de gastos públicos em Educação em relação ao PIB seja elevado para o mínimo de 7% no período de dez anos;

2. Aprovar e implantar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);

3. Instituir o Piso Salarial Nacional do Magistério.

4. Redefinir a docência por meio de diretrizes de carreira que contribuam para a ampliação da jornada do professor na mesma escola e para o trabalho integrado e coletivo nos espaços educacionais.

5. Ampliar o financiamento das universidades federais.

6. Ampliar significativamente os investimentos públicos para expandir e consolidar o Sistema Nacional de CT&I, considerando a melhoria da localização regional da base técnico-científica do país e sua articulação aos requerimentos da promoção do desenvolvimento social.

Tomando os gastos em Educação, durante o período 2002-2007 os valores aplicados mantiveram-se próximos dos 4% do Produto Interno Bruto (PIB). (Cf. Castro, 2009). Em 2008, esse valor subiu para 4,5% e, em 2009, para 4,7%.[41] Ainda que indiquem a perspectiva de aumento, os valores atingidos permanecem distantes dos 7%, sinalizados no início do governo. Observe-se que esse crescimento deveu-se, fundamentalmente, ao aumento do gasto por parte do governo federal.

Outra medida importante no quesito financiamento foi o FUNDEB. Aprovado por meio da Emenda Constitucional 53/2006, possibilita tratar o financiamento da Educação Básica de forma integrada, distribuindo melhor os recursos. Resolvem-se, com ele, alguns dos problemas criados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que concentrou recursos no Ensino Fundamental, deixando as outras etapas e modalidades da Educação Básica sem fonte específica de financiamento. Na perspectiva de se reduzir a desigualdade, o fundo tem representado um aumento do compromisso da União para com esse nível de ensino, pois apesar de, conceitualmente, a complementação de a União ser mais adequada no FUNDEF, esta não foi cumprida até a sua substituição pelo FUNDEB.[42] Ainda que com esse mecanismo de complementação aos

41 A expectativa é que no ano de 2010, o gasto atinja 5%.

42 A complementação da União ao FUNDEF trabalhava com a perspectiva de que esta elevaria o gasto médio por aluno de cada estado à média nacional, enquanto que a complementação, no caso do FUNDEB, está limitada a 10% do fundo, o que não necessariamente eleva o gasto nos Estados mais pobres à média nacional.

Estados mais pobres a União exerça um papel equalizador, sua ação é limitada ao teto de 10% do fundo. (Cf. Castro, 2007, Castro & Duarte, 2008, Oliveira, 2007 e Pinto, 2009a, 2008)

Uma modificação relevante nessa área consubstanciou-se na Emenda Constitucional 59/2009, que eliminou a DRU (Desvinculação das Receitas da União), que retirava 20% da base de cálculo para verificação dos percentuais a serem aplicados em Educação pelo mecanismo da vinculação constitucional de recursos (CF. art. 212). Isso poderá representar, nos próximos anos, um aumento da aplicação da União na Educação.

O Piso Nacional de Salários do Magistério[43] foi aprovado, regulamentando-se dispositivo constitucional e cumprindo compromisso pendente com o professorado brasileiro desde 1993, quando o governo federal pactuou com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) a implantação de um Piso Nacional. Estabeleceu-se assim um patamar mínimo de remuneração do professorado da Educação Básica, associando-o a determinadas condições de trabalho, como a constante do §4º do art., 2º: "Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educados," prevendo-se apoio financeiro da União para os Estados que justificarem a incapacidade de pagar o estabelecido. Trata-se de inegável avanço, atacando um dos problemas mais importantes da Educação brasileira. Esta lei foi contestada por um grupo de governadores, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 4167/2008), que alegou que sua aplicação força a ampliação do gasto em Educação em todos os Estados e Municípios mesmo naqueles cujo salário para 40 horas é superior ao Piso Nacional, pois com o limite proporcional máximo de horas em sala de aula (dois terços da jornada total), será necessária a contratação de mais professores.

No que diz respeito aos programas de merenda e transporte, foi estendida a abrangência dos programas nacionais de Alimentação Escolar (PNAE), de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para o Ensino Médio e para a Educação de Jovens e Adultos. [44]

Considerando os compromissos assumidos pelo governo, observa-se, em maior ou menor grau, a tentativa de atendê-los, ainda que não necessariamente no ritmo e na magnitude originalmente propostos. Entre os avanços importantes pode-se destacar, tomando como referência as áreas apresentadas no início, no que diz respeito ao acesso, o esforço de ampliação da oferta pública de Ensino Profissional e Superior, efetivado pelo aumento no número de universidades e de centros tecnológicos públicos.

43 Lei 11.738, de 16/07/2008. O valor para o ano de 2009 foi fixado em R$ 950,00 e para 2010 em R$ 1.024,67.

44 Medida Provisória 455/2009, transformada em lei pelo Projeto de Lei de Conversão nº 8/2009, sancionada em 16/06/2009.

Tal ampliação, ainda que incapaz de atender toda a demanda, representou uma mudança de rota na ação do governo federal que é importante assinalar.

No que diz respeito à melhora da qualidade da Educação, a instituição do Piso Nacional de Salários dos Profissionais da Educação e o compromisso do governo federal com sua efetivação sinalizam adequadamente o rumo a seguir. No que diz respeito à gestão, a ampliação da colaboração com os demais entes federados e a realização da CONAE como forma de impulsionar a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação é fim e meio, uma vez que a institucionalização de mecanismos participativos de tomada de decisão mudam a qualidade da elaboração de políticas educacionais no país e, finalmente, a perspectiva de se ampliarem os gastos com Educação sinaliza a necessidade de tornar a Educação uma verdadeira prioridade nacional.

9.6. Desafios na Educação

Da análise aqui apresentada pode-se afirmar que permanecem na agenda três grandes desafios, a saber:

1. Como equacionar a expansão do sistema educacional, de modo a que todos tenham garantido o seu direito à Educação de qualidade, consigam concluir sua formação inicial e ingressar dignamente no mercado de trabalho?

2. Como enfrentar o coração do problema da qualidade da Educação, o referente à docência, tanto no que diz respeito à sua atratividade, formação adequada e retenção dos bons profissionais em exercício?

3. Como criar as condições para ampliar o gasto do país em Educação, de modo a atingir os patamares aprovados na CONAE, 7% do PIB em 2011 e 10% em 2014?

O primeiro desafio diz respeito ao desenho do sistema como um todo. Neste momento, o sistema educacional não diversifica as possibilidades de caminhos formativos. Basicamente, quem conclui o Ensino Médio não tem alternativa a não ser demandar o Ensino Superior. Não se concebe qualquer terminalidade em cursos pós-médios que permitam ao indivíduo ingressar adequadamente no mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, o desafio é expandir o sistema de Ensino Superior como um todo, o que inclui instituições universitárias e não-universitárias, estas últimas destinadas à formação de profissionais técnicos de nível Superior. Há a necessidade de se pensar na diversificação institucional e regional na Educação Superior.

A política de expansão dos CEFETs/IFETs e de cursos similares que garantam formação de boa qualidade pode ser ampliada e conjugada com a possibilidade de continuidade dos estudos em universidades de pesquisa, regidas pelo princípio da indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão?

Se não se realiza a expansão tanto de instituições universitárias quanto não universitárias, a demanda crescente se dirigirá inteiramente para o Ensino Superior universitário, o que envolve dois riscos: 1) estimular o crescimento do Ensino Superior de negócios, que apenas visa a acumulação, sem qualquer preocupação com a qualidade (Cf. Oliveira, 2009) e 2) transformar a necessária ampliação da rede de universidades públicas de pesquisa em um processo que enfatize apenas a ampliação de vagas em detrimento de seu envolvimento com a produção de conhecimento de ponta.

Em síntese, o desafio é expandir a oferta de cursos superiores em instituições universitárias e não universitárias de boa qualidade, que garantam ao mesmo tempo a profissionalização de seus egressos. Ademais, deve-se consolidar, onde couber, e expandir a rede de instituições universitárias de pesquisa voltada para a produção de conhecimentos que permitam ao país desenvolver-se autonomamente na área científica e tecnológica.

O segundo desafio é equacionar o problema da qualidade da Educação Básica, o que passa por formular políticas sistêmicas de colaboração entre os entes federados, de prover condições equânimes de financiamento e de conseguir transformar o magistério em profissão atraente, bem formada e que tenha condições de trabalho capazes de reter os bons profissionais.

E, finalmente, há a necessidade de se recolocar no centro da agenda da política educacional a perspectiva de ampliação substantiva do gasto em Educação. A experiência de países como a Coréia do Sul, que conseguiu dar o salto no desenvolvimento educacional ampliando consistentemente o gasto em Educação, não deve ser esquecida. (Birdsall & Sabot, 1996)

O argumento de que nosso gasto em Educação em relação ao PIB não é muito inferior ao de países desenvolvidos não se sustenta, pois eles já universalizaram o atendimento de toda a população na Educação Básica e têm sistemas de Ensino Pós-Médio muito mais amplos que o nosso[45]. A proposta

45 Este argumento apenas sustenta a idéia de que realizada a universalização da Educação Básica com qualidade, equacionada a questão da formação Profissional após o Ensino Médio e a expansão do Ensino Superior para uma parcela substantiva da população na faixa etária, inclusive acompanhando a redução da população mais jovem, os investimentos em Educação possam ser destinados apenas à manutenção do sistema e, portanto, serem menores do que os necessários para o salto à frente que precisamos neste momento.

do CONAE é comprometer 7% do PIB, em 2011, e 10% em 2014 com Educação. Essas são bandeiras a serem perseguidas.[46]

46 O dispositivo de 7% do PIB incluído no PNE de 2001, vetado pelo Executivo, foi fruto de acordo em um momento em que a orientação das políticas públicas era muito restritiva da ação do Estado no tocante ao financiamento das políticas sociais. Entretanto, nem essa meta deverá ser atingida em 2011, quando o plano completará dez anos de aprovação.

10. Saúde

10.1. Principais compromissos com a Saúde

A área da Saúde constitui, ao mesmo tempo, um campo inerente da Seguridade Social e uma das áreas mais dinâmicas para a geração e difusão de inovação, determinando, em grande medida, a competitividade e o desempenho das economias nacionais em longo prazo (Gadelha et al., 2009a). Considerando essa abrangência, é necessário pensar como a área se inseriu na proposta geral de desenvolvimento do país, no período 2003-2010.

A grande marca da proposta de desenvolvimento do governo federal foi a busca de uma convergência histórica na trajetória de crescimento do país entre a dimensão econômica e a dimensão social. Tanto nos Programas de Governo para os dois mandatos, lançados nas campanhas de 2002 e 2006, quanto nos documentos básicos do planejamento governamental manifestou-se explicitamente a busca de se criar um círculo virtuoso entre a melhoria na distribuição de renda e nas condições de exclusão social e pobreza e a competitividade econômica e a geração de emprego, renda e riqueza. Essa perspectiva desdobrou-se para o campo da Saúde, sendo crescentemente incorporada na Política Nacional de Saúde como sua marca mais expressiva e inovadora (IPEA, 2009), com base no reconhecimento de que essa é uma área que alia, a um só tempo e de modo essencial, as dimensões econômica, tecnológica e social.

A Saúde foi tratada pelo governo federal, de 2003 a 2010, no contexto das políticas sociais e dos direitos de cidadania. O grande compromisso assumido foi com o avanço na garantia dos direitos definidos na Constituição Federal (Brasil, 1988) e na Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080 – Brasil, 1990), relacionados à universalização do acesso, à equidade e à integralidade (acesso integral e articulado, envolvendo todos os níveis de complexidade tecnológica), tendo ainda como diretrizes organizativas a descentralização (regionalizada e pactuada) e a gestão participativa.

Essa percepção estratégica com destaque para a universalização já se manifestava no Programa de Governo de 2002 e se reproduziu nos anos seguintes, nos Planos Plurianuais e nos dois principais documentos da Saúde para o período: o Plano Nacional de Saúde e o Programa Mais Saúde.[47] De fato, as idéias-força do "movimento sanitário", que se mobilizou com sucesso para a incorporação da Saúde universal como direito na Constituição de 1988, agora encontravam um espaço político para atuar em favor de seu cumprimento efetivo, uma vez que a própria composição das equipes

47 Ministério da Saúde, 2004 e 2007

ministeriais ao longo dos últimos oito anos envolveu sanitaristas reconhecidos nos níveis decisórios mais elevados (Machado; Lima e Baptista, 2009).

Sem pretender dar conta do amplo conjunto de objetivos e metas constantes nesses documentos, cabe elencar alguns elementos dessa formulação estratégica dos compromissos e que foram assumidas ao longo do período analisado:

1. Consolidar e obter um avanço significativo nas ações de atenção à saúde, configurando um sistema nacional integrado e estruturado a partir das ações de atenção básica em Saúde;

2. Constituir uma rede nacional descentralizada no território, seguindo as atribuições definidas nos marcos legais do SUS entre os diferentes níveis da federação, ficando a execução no nível estadual e (principalmente) no nível municipal, em função da complexidade das atividades;

3. Consolidação das ações de prevenção e de vigilância em Saúde, com ênfase nas doenças transmissíveis;

4. Desenvolvimento de ações de promoção à saúde, destacando-se ainda mais num quadro de crescente importância das doenças crônico-degenerativas e também fruto do reconhecimento de que a saúde depende de um conjunto de políticas econômicas e sociais que estão fora da governabilidade específica do setor (conforme consta na própria Constituição Federal);

5. Reforço da regulação sanitária mediante a consolidação da ANVISA como órgão normatizador e coordenador do sistema nacional para garantir a segurança e eficácia dos produtos em saúde;

6. Melhoria na regulação do segmento de Saúde suplementar (operadoras de planos e seguros de Saúde) para garantir a articulação técnica e financeira com o SUS e para aumentar a eficiência do sistema e a abrangência e qualidade da atenção;

7. Garantir um financiamento estável e com a magnitude requerida para o cumprimento do pacto político-social constitucional assumido pelo governo federal no período;

8. Introdução de mecanismos de gestão tanto no nível da organização da rede nacional e descentralizada de Saúde quanto das unidades produtivas de bens e serviços, requerendo também uma melhoria na gestão do trabalho e da educação para os trabalhadores do SUS (vínculos precários, novos requisitos de qualificação, etc.);

Uma segunda dimensão da Saúde diz respeito ao seu impacto no padrão nacional de desenvolvimento e passou a ser enfatizada com grande força a partir de 2007. O ponto de partida desse novo

contexto foi o reconhecimento do caráter estratégico do chamado Complexo Industrial da Saúde (CIS) que envolve todas as atividades produtivas em Saúde, abarcando a indústria e os serviços.[48] De fato, houve uma grande convergência nas orientações estratégicas do governo, decorrente da elevada visibilidade que a questão do papel estratégico e da vulnerabilidade da base produtiva da Saúde exerceu sobre os formuladores de políticas e tomadores de decisão.

Em decorrência, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lançada em 12/5/2008[49] situou o CIS como uma das seis áreas estratégicas portadoras de futuro em decorrência de sua alta intensidade científica e tecnológica e potencial de disseminação de conhecimento e inovação para a matriz produtiva. O Mais Saúde ("PAC da Saúde"), lançado em dezembro de 2007 pelo Ministério da Saúde, pela primeira vez nesse campo da política social, define o Complexo Industrial da Saúde como um dos eixos estratégicos para a política de Saúde, trazendo para sua agenda a questão do desenvolvimento da base produtiva e da inovação. Por fim, sob a designação de "Insumos em Saúde", o Plano de Ação 2007-2010 do MCT (PAC da Inovação) também situa a área da Saúde como uma das áreas estratégicas, orientando o financiamento e a atuação do Sistema Nacional de CT&I.

Houve, de fato, uma grande convergência nas orientações estratégicas das políticas públicas para a Saúde, partindo-se do desafio de dotar o país de uma base produtiva e de inovação em Saúde avançada, reconhecendo-se o risco – para o sistema de Saúde e para a estratégia de universalização – provocado pela fragilidade da base nacional de inovação numa área de alta intensidade e dinamismo científico e tecnológico.[50] Um dos elementos mais diferenciadores desta perspectiva foi o fato de que ela emergiu no campo da Saúde, particularmente no Mais Saúde, impulsionando sua absorção por outras políticas nacionais de áreas até então distantes da social.

O Mais Saúde tratou de modo explícito das relações entre Saúde e desenvolvimento: "A Saúde possui, assim, duas dimensões. (...) É parte da política social e do sistema de proteção social e fonte de geração de riqueza para o país. O direito à Saúde articula-se com um conjunto altamente dinâmico de atividades econômicas que podem se relacionar virtuosamente num padrão de desenvolvimento que busque o crescimento econômico e a equidade como objetivos complementares" (Mais Saúde, p. 5 e 6).

---

48 Para ficar evidente que o CIS também incorpora as atividades de serviços (todos os segmentos seguem um padrão industrial de produção), Gadelha et al.. (2009a) adotam o termo "Complexo Econômico-Industrial da Saúde" (CEIS) ao invés de Complexo Industrial da Saúde (CIS) para demarcar a visão de que existe um verdadeiro Sistema Produtivo da Saúde que mobiliza parte substantiva da economia nacional.

49 Já em 2004 a PITCE havia definido as áreas de fármacos e medicamentos como prioritárias na política industrial

50 A saúde representa 22% do gasto mundial de P&D, assumindo, em conjunto com a área de defesa, a liderança do esforço mundial de inovação (Global Forum, 2008).

Como decorrência dessa perspectiva, houve um movimento da política pública para reconhecer, de modo ainda incipiente, a interface entre Saúde e desenvolvimento, indo além de uma visão restrita apenas ao campo social. Como condicionante concreto desse movimento, chamou atenção o fato de que a dependência econômica e tecnológica – expressa num déficit comercial em Saúde explosivo e que atingiu o patamar de US$ 8 bilhões em 2008 – tem ameaçado e vulnerabilizado a universalização (que implica um consumo de massa de grande envergadura), colocando em risco diversos programas estratégicos de Saúde intensivos em conhecimento e tecnologia, como os de imunização, para o câncer, de traumato-ortopedia, cardiologia, AIDS, entre muitos outros.

Assumiu-se, particularmente no contexto geral da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que o enfrentamento do desafio de redefinir e impulsionar o desenvolvimento do sistema produtivo da Saúde é, por natureza, uma política transversal, que deve incluir a articulação de várias instâncias da área da Saúde, bem como de instâncias das demais esferas de governo. Para tanto, no mesmo momento do lançamento da PDP, foi criado por Decreto Presidencial o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde, envolvendo catorze ministérios e instituições estratégicas para o CIS.

Como diretrizes gerais das políticas mencionadas para a Saúde, cabe enfatizar:

1. Fortalecer o Complexo Industrial e de Inovação em Saúde no Brasil para o atendimento das necessidades de Saúde em escala ampliada, fruto dos objetivos de universalização e integralidade;

2. Aumentar a competitividade em inovações das empresas e produtores públicos e privados – de modo articulado com as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), permitindo iniciar um processo de substituição de importações de produtos de maior densidade de conhecimento e de inovação e que atendam às necessidades de Saúde.

3. Utilizar estrategicamente o poder de compra do Estado na área da Saúde em articulação com políticas de fomento ao desenvolvimento industrial.

4. Implementar políticas tributárias, tarifárias e de regulação sanitária que garantam a competitividade da produção local frente às importações em termos de preço e de qualidade dos produtos e insumos da Saúde.

Em síntese, os compromissos específicos do governo federal nos últimos oito anos vincularam-se ao aprofundamento da proposta constitucional da Saúde como direito de cidadania, por meio da implantação no Brasil de um modelo de proteção social universal tendo como paradigma o modelo de Estado de Bem-Estar assumido na Europa no pós-guerra – que, mesmo quando baseados em se-

guros, foram crescentemente assumindo a garantia universal da Saúde – em oposição aos modelos baseados na lógica de mercado, a exemplo do paradigma americano.[51] A par desse movimento, a área da Saúde passou a se aproximar crescentemente da lógica geral da proposta do governo para o país, mediante a consolidação em suas políticas da percepção da existência de uma relação direta e endógena entre Saúde e desenvolvimento, incorporando, a um só tempo, a dimensão social e a econômica como partes indissociáveis da estratégia de desenvolvimento adotada.

10.2. A Saúde na agenda do desenvolvimento nacional

Considerando que seria impossível fazer uma apreciação detalhada da evolução de uma política tão complexa como a de Saúde no período abarcado por este estudo (2003-2010), os dados apresentados a seguir devem ser vistos apenas como grandes (e muito seletivos) marcadores que ilustram a percepção apresentada neste trabalho, assentada na análise de um amplo conjunto de documentos, dados e trabalhos analíticos. Assim sendo, cabe apresentar a visão sobre os avanços e os limites do governo federal no campo da Saúde para em seguida comentar alguns desses "marcadores" selecionados. Num esforço de síntese, podem ser consideradas quatro grandes características políticas e institucionais que marcaram a intervenção empreendida no período em termos de seu impacto direto e indireto nas condições de Saúde.

Em primeiro lugar, destacou-se o impacto dos determinantes sociais da Saúde. Há um reconhecimento, clássico no campo da Saúde Pública (ou coletiva), de que as condições de Saúde dependem de fatores muito mais gerais atinentes aos padrões nacionais de desenvolvimento, envolvendo a distribuição de renda, pobreza, condições de trabalho, de alimentação e nutrição, saneamento, além do padrão de crescimento econômico, entre muitas outras dimensões (WHO, 1978; WHO, 2008; CNDSS; 2009). Nessa perspectiva, esses condicionantes gerais evoluíram muito favoravelmente no governo, havendo um alto impacto da melhoria expressiva dos indicadores de pobreza, de distribuição de renda, crescimento, alimentação e nutrição, entre outros.

Em segundo lugar, mesmo com a grave limitação de recursos para o SUS e com os problemas estruturais de gestão, observou-se uma clara expansão das ações em Saúde em praticamente todas as áreas de intervenção, indo desde ações inovadoras de promoção à Saúde até uma expansão significativa em diversas áreas de atenção, sobretudo na atenção básica, mas também em outras ações como serviços de alta complexidade, vigilância em Saúde e imunização e regulação sanitária e do segmento suplementar de Saúde.

51 Artigos apresentados no livro organizado por Giovanella et al. (2008).

Em terceiro lugar, observou-se um importante movimento e o início de um significativo conjunto de ações concretas para tratar a Saúde como área estratégica do padrão de desenvolvimento do governo federal. Como mencionado, a Saúde, sob a marca do Complexo Industrial da Saúde (CIS), entrou na agenda prioritária da política nacional, desencadeando importantes iniciativas concretas para os segmentos produtivos e para a infraestrutura tecnológica, envolvendo um aporte significativo de financiamento do BNDES e do MCT (os fundos setoriais) e uma ação pioneira do Ministério da Saúde – em termos de seu papel estratégico e da envergadura das iniciativas, envolvendo inclusive a articulação das ações de governo – para estimular a produção e a inovação em Saúde mediante uma articulação entre o setor público e o privado. Não obstante, esse avanço ainda foi circunscrito às indústrias da Saúde – ainda não envolvendo os serviços de maior densidade tecnológica nessa lógica – e, como veremos, sua escala ainda precisa ser muito ampliada, quantitativa (recursos) e qualitativamente (marco regulatório) para engendrar uma profunda transformação produtiva para o acesso de massa e para a geração endógena de inovações em Saúde.

Em quarto lugar, cabe ressaltar que, a despeito da expansão em curso, não se obtiveram condições políticas e institucionais concretas para o enfrentamento de lacunas estruturais relacionadas ao financiamento e à gestão do sistema de Saúde, não parecendo que a área teve centralidade na política nacional de desenvolvimento, a despeito da ênfase mencionada no compromisso com a universalidade em todos os níveis de atenção. De fato, entende-se que os dados selecionados e apresentados a seguir marcam o avanço das ações para a conformação do SUS; que entretanto se mostra insuficiente para atender aos desafios do presente e ainda mais do futuro no que toca ao acesso universal, à capacidade tecnológica endógena para a inovação em Saúde e à capacidade de resposta em termos da qualidade e eficiência da rede nacional e das unidades produtoras. Esses elementos estruturantes que bloqueiam uma transformação profunda na área da Saúde possuem impactos negativos tanto na qualidade quanto na perspectiva de dinamização do SUS frente ao sistema privado de serviços, impondo, por sua vez, limites na estratégia nacional de desenvolvimento, envolvendo desde a inovação até a capacidade de um SUS universal que favoreça e seja um fator indutor da redução das desigualdades regionais.

Se considerarmos os impactos diretos e indiretos das duas primeiras características que marcaram o período – a evolução favorável dos determinantes sociais da Saúde e a expansão dos serviços de Saúde –, e pensando nos indicadores mais gerais, podemos afirmar que, no período, o cidadão brasileiro apresentou uma melhoria nas suas condições de Saúde e de acesso, sendo isto, em parte, fruto de aspectos histórico-estruturais que foram preservados explicitamente e, em parte, de fatores decorrentes das políticas públicas adotadas no período.

Os dois grandes indicadores-síntese das condições de Saúde da população são positivos, refletindo esta melhoria nas condições gerais do país e na expansão das ações em Saúde. A mortalidade infantil reduziu-se de modo significativo. Isto se verifica tanto para a mortalidade das crianças abaixo de 5 anos (mortalidade na infância) quanto na mortalidade infantil das crianças abaixo de 1 ano de idade. Esta última é um marcador decisivo das condições de Saúde e de acesso ao sistema, uma vez que reflete tanto a assistência pré-natal quanto as condições de acesso no momento mais vulnerável de uma pessoa (em conjunto com a velhice).

A Tabela 10 e o Gráfico 4 mostram que a mortalidade infantil de crianças até 1 ano de idade se reduziu em 21% de 2003 a 2008, sendo um indicador muito expressivo para um período de 5 anos. Ainda mais, as informações mostram que a região Nordeste foi a que apresentou melhor desempenho, a despeito de ainda ter um nível razoavelmente superior ao do Brasil, chegando ao patamar (ainda muito elevado) da região Norte. No que se refere à esperança de vida ao nascer – o outro indicador-síntese – a evolução apresentada na Tabela 11, naturalmente lenta pelo próprio ciclo de vida das pessoas após um determinado patamar crítico, também mostra um resultado positivo, com os dados regionalizados do DATASUS indicando um aumento superior a 1 ano até 2007 (72,5 anos), havendo indicadores que já ultrapassam 73 anos no presente. Novamente, destaca-se a região Nordeste como a de melhor melhoria, a despeito de seu patamar ser muito inferior, o que, de certa forma, explica o crescimento mais acelerado frente ao impacto das políticas sociais e de Saúde.

Tabela 13 - Taxa regionalizada de mortalidade infantil em < de 1 ano por mil nascidos vivos. Brasil e Grandes Regiões, 2003-2008.

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NO	21,46	20,72	19,60	19,52	18,50	17,60
NE	23,30	21,36	20,40	19,26	18,39	17,03
SE	16,30	15,61	14,79	14,53	13,85	13,47
SU	15,78	14,98	13,80	13,34	12,94	12,63
CO	16,74	17,24	16,26	15,46	14,88	14,41
Brasil	**18,94**	**17,90**	**16,98**	**16,41**	**15,69**	**14,96**

Fonte: DATASUS/MS, Acesso em 20/2/2010 às 14 h.

Dados preliminares para o ano de 2008.

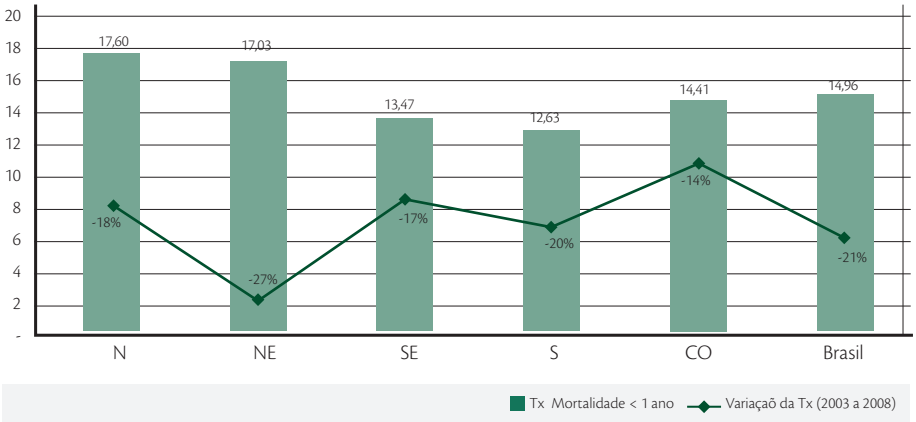


Gráfico 9 - Taxa de mortalidade infantil em <1 ano e variação. Brasil e Grandes Regiões, 2003-2008.

Fonte: DATASUS/MS, Acesso em 20/2/2010 às 14 h.

Dados preliminares para o ano de 2008.

Tabela 14 - Evolução regionalizada da esperança de vida ao nascer.. Brasil e Grandes Regiões, 2003-2007.

Região	2003	2004	2005	2006	2007	Variação 2003/2007
NO	70,4	70,7	71,0	71,3	71,6	1,6%
NE	68,3	68,6	69,0	69,4	69,7	2,1%
SE	72,9	73,2	73,5	73,8	74,1	1,6%
SU	73,6	73,9	74,2	74,4	74,7	1,5%
CO	72,6	72,9	73,2	73,5	73,7	1,5%
Brasil	**71,4**	**71,7**	**72,1**	**72,4**	**72,5**	**1,5%**

Fonte: DATASUS (IDB, 2008). Acesso em 21/2/2010 às 11 h.

No campo dos determinantes gerais dessa melhoria nas condições de vida das pessoas, deve-se enfatizar também a crescente mobilização e indução do governo federal para as iniciativas de promoção à saúde que possuem elevado impacto, se contrapondo a uma medicalização excessiva das ações de saúde. O avanço, internacionalmente reconhecido, no controle do uso do tabaco no Brasil constituiu um dos exemplos mais bem sucedidos de promoção à Saúde. Da mesma forma, a política para o planejamento familiar (incluindo a proposta de extensão da licença maternidade para seis meses), as ações regulatórias como a política contra o uso de bebidas alcoólicas ao dirigir (a Lei Seca, cujos efeitos são captados em indicadores mais recentes de violência no trânsito) e a imposição de

redução de sódio e de restrição à gordura trans nos alimentos são marcos exemplares do início de um processo, ainda incipiente, de considerar a saúde um fator associado à qualidade de vida.

Adicionalmente, o fato de se tratarem temas polêmicos, mas necessários, como o aborto, trazendo-os para o campo da Saúde Pública, possui grande relevância, pois em todas as experiências internacionais são temas que levam anos ou décadas para serem politicamente definidos. O início do debate mais amplo e aberto assumido pela área da Saúde no período não pode ser caracterizado como um movimento desnecessário e sem impacto, uma vez que é um caso típico em que a transformação envolve mudanças culturais, o debate de idéias e um progressivo, crescente e longo processo de esclarecimento.

No campo da análise mais "setorial" da atenção à saúde, o grande destaque foi o Programa Saúde da Família (PSF) em conjunto com o de saúde bucal (Brasil Sorridente). O PSF aumentou a cobertura populacional em mais de 50% em nove anos, chegando a cobrir 95 milhões de pessoas (51% da população brasileira) em 94% dos Municípios brasileiros. Esse é reconhecidamente um programa estruturante que vai além da atenção básica ao ter potencial de organizar uma rede regional, incluindo sua relação com a atenção de média e alta complexidade por um sistema regionalizado de referenciamento, que envolve a articulação dos três níveis de governo. O programa hoje já engloba 30 mil equipes de Saúde da Família, mobilizando diretamente cerca de 240 mil profissionais de Saúde no território nacional. Sua disseminação municipal também implica um importante efeito na equidade em Saúde (Gráfico 5).

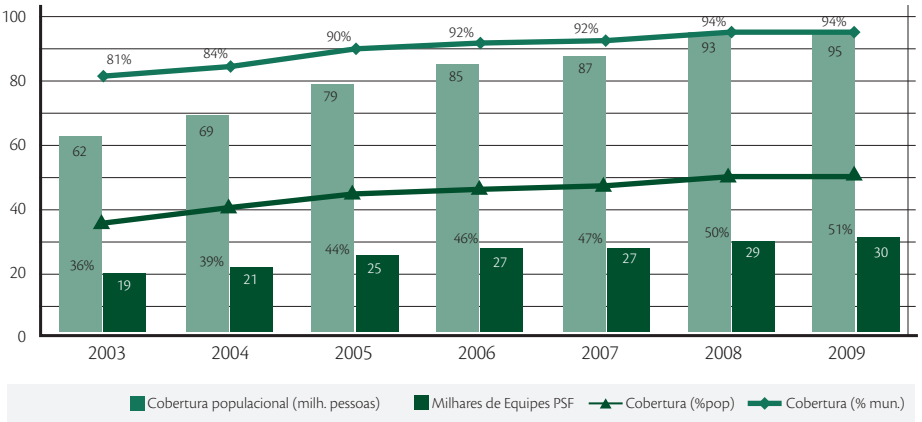


Gráfico 10 - Evolução da cobertura populacional do Programa Saúde da Família (PSF), por municípios e número de equipes. Brasil, 2003-2009.

Fonte: Sala de Situação MS (acesso em 20/02/2010) e Brasil, 2009 (Caderno Destaques).

Em uma direção análoga e convergente, o Brasil Sorridente atinge quase 90 milhões de pessoas, cobrindo 85% dos Municípios e tendo como estrutura física de apoio 808 Centros de Especialidades Odontológicas em 2009, refletindo um incremento de mais de oito vezes no período estudado.[52]

Como na política social em um país como o Brasil a escala das ações é de alta relevância, pode-se dizer que a magnitude do aumento da cobertura e seu impacto nas iniquidades em Saúde são elementos com forte potencial estruturante e transformador, indo muito além das visões restritas que reduzem a interpretação destas políticas à sua dimensão focalizada, desconsiderando, por vezes e de modo distante da realidade concreta das pessoas, sua abrangência nacional e seu potencial para organização do Sistema de Saúde como um todo.

De fato, reconhece-se que esta ampliação da ação do PSF tem um grande potencial de mudança no modelo de atenção, conforme enfatizam autores de diferentes matrizes políticas, mas com forte tradição no pensamento sanitarista, apontando para a necessidade de superação de um modelo "hospitalocêntrico" e medicalizado, caro, com baixa qualidade e ineficiente. É nesta direção que as ações de unidades fixas e móveis de urgência e emergência – respectivamente as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) – podem ser vistas como mais uma iniciativa potencial para tirar a centralidade do hospital ao estabelecer atendimentos antes que os pacientes "batam nas portas dos hospitais" sem qualquer referenciamento e com grande risco de uma atenção precária e de baixa qualidade.

Com relação às UPAs, em fevereiro de 2010 estavam em funcionamento 254 unidades. Quanto ao SAMU, segundo o Gráfico 6, o serviço já cobre 55% da população brasileira, tendo 1.111 ambulâncias de suporte básico e 299 de suporte avançado, sendo claramente uma prioridade de ação do Ministério da Saúde.

Em que pese a importância intrínseca e o potencial que essas iniciativas possuem se articuladas com o PSF e os demais componentes do sistema de Saúde, a integração territorial destas iniciativas ainda é um objetivo distante, havendo uma grande fragmentação e riscos desestruturantes se estas ações não forem articuladas no território. Para tanto, o governo apresentou a proposta dos Territórios Integrados de Saúde (TEIAS), que ainda está em fase inicial, não sendo possível uma avaliação.

52 Sala de Situação do MS, 2010

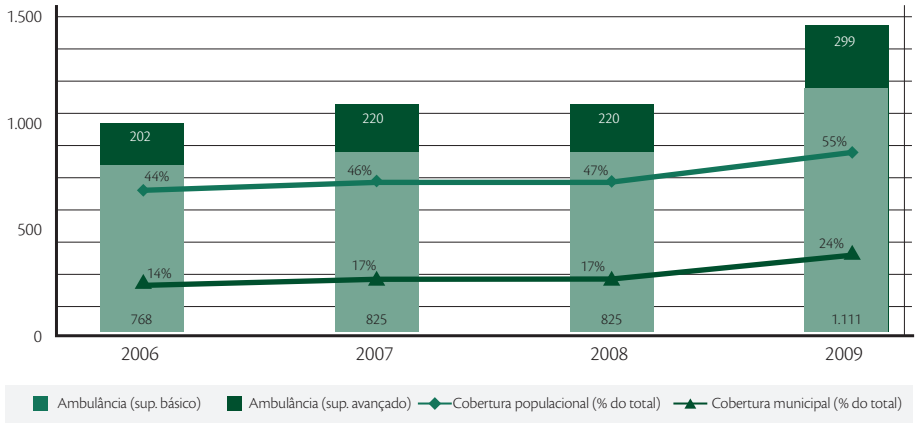


Gráfico 11 - Cobertura do SAMU populacional, municipal e número de âmbulâncias de suporte básico e avançado. Brasil, 2006-2009.

Fonte: Sala de Situação do MS e IBGE. Acesso em 12/02/2010 às 15:30 h

Nas áreas mais características da atenção médico-hospitalar (envolvendo a atenção de média e alta complexidade), as informações indicam uma evolução expressiva nos serviços oferecidos à população usuária do SUS, o que é vital para o acesso do cidadão aos serviços de Saúde, considerando que apenas 22% da população brasileira possuem planos de Saúde com registro na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e que diversos serviços de maior complexidade são ofertados apenas no sistema público (ANS, 2010).

1. A produção de serviços ambulatoriais do SUS se elevou em 62% de 2003 a 2009 em número de atendimentos, chegando a 3,2 bilhões de procedimentos ao longo de último ano (DATASUS, 22/2/2010), havendo um crescimento mais expressivo na região Norte (86%);

2. Em termos das consultas médicas, observou-se um incremento de 9% entre 2003 e 2007, chegando a 486 milhões de consultas nesse último ano coberto pelo dado disponibilizado no DATASUS para o atendimento médico (idem). Nesse caso, observa-se uma disparidade regional muito acentuada, na qual o Sudeste, apesar de ter crescido abaixo da média do Brasil (6%), apresentou, por exemplo, mais do que sete vezes o número de consultas por habitante do que a região Norte.

No que se refere às internações hospitalares, os dados, numa primeira abordagem, parecem contraditórios com esta expansão verificada em nível ambulatorial. O número de internações caiu 5% de

2003 até 2009, somente havendo expansão na região Norte. Em termos absolutos, as internações no SUS foram de 11 milhões, o que, junto com o atendimento ambulatorial, mostra a grande escala em que o SUS opera. Mesmo considerando a necessidade de uma análise muito mais detalhada dos dados, deve-se enfatizar que há um relativo consenso na literatura de que o modelo assistencial centrado no hospital leva a que haja um número excessivo e ineficiente de internações. Assim sendo, a expansão da atenção básica e das unidades pré-hospitalares de urgência e emergência (SAMU e UPA) poderiam levar a uma diminuição relativa na intensidade das internações. Em todo caso, a hipótese, a ser testada, que se considera mais provável, é de uma simultânea mudança (positiva) no perfil da assistência com a permanência de problemas de acesso em termos de internações.

Quanto aos equipamentos para diagnóstico de alto impacto na Saúde e que possuem uma complexidade tecnológica relativa, o sistema também vem apresentando uma expansão nacional, como fica evidente pelos marcadores relacionados a tomógrafos computadorizados e mamógrafos cuja disponibilidade para pacientes do SUS aumentou significativamente. Apenas nos últimos três anos, ambos aumentaram sua oferta acima de 30% (mais precisamente, 32% de acréscimo para os tomógrafos e 31% para os mamógrafos).[53]

No âmbito da assistência farmacêutica, a expansão também foi evidente e muito expressiva. O avanço na política de acesso a medicamentos – além de outros produtos essenciais como vacinas – e a crescente incorporação tecnológica já levaram a participação destas despesas no orçamento do Ministério da Saúde de 5,8% em 2003 para 12,3% em 2009, saindo de um patamar de R$ 2,8 bilhões em 2003 para R$ 6,8 bilhões em 2009 (DAF/SCTIE/MS, 2010). Além disto, a expansão do Programa de Farmácia Popular tem sido muito expressiva, alcançando um elevado reconhecimento pela população.[54] Em 2010 o programa já estruturou uma rede de 530 estabelecimentos públicos e conta com uma rede conveniada de 11.459 farmácias, que operam na modalidade de co-pagamento em que o consumidor arca com 10% do custo (Sala de Situação/MS, 2010).

Por fim, vale enfatizar que talvez seja no campo dos serviços de maior complexidade, em conjunto com a atenção básica, onde o SUS mostra de modo mais acentuado sua potência e importância, em que pesem todos os problemas de qualidade e de acesso, evidenciando o esforço para o cumprimento do princípio de atenção integral para todo cidadão brasileiro, independentemente da complexidade tecnológica do serviço (princípio da integralidade). Entre outras, as áreas de cardiologia, de oncologia e de transplantes e a oferta de leitos complementares para ações de alta complexidade (UTI

53 DATASUS, 2010.

54 Na pesquisa bimestral do governo federal (Brasil, 2009b), esse programa é o de melhor avaliação entre todos os programas da área social (73% dos entrevistados classificam o programa no nível ótimo/bom).

e outras) refletem isto de modo importante, ainda que parcial, sendo o acesso promovido pelo SUS único no contexto dos países de baixa e média renda, o que fica evidente nas informações abaixo.

1. Apenas entre 2004 e 2007, as cirurgias cardíacas se elevaram 259%. Se for excluído o ano de 2004, que foi atípico (o que poderia levar a uma baixa confiabilidade no dado), a evolução entre 2005 e 2007 também é muito expressiva: 54% a mais de procedimentos cirúrgicos cardiológicos foram efetuados no SUS, atingindo 232,2 mil cirurgias no último ano (75% no Sul e Sudeste - DATASUS, 2010).

2. Na área de oncologia, o esforço de estruturação de uma Rede de Atenção Oncológica, envolvendo a implantação de Centros de Alta Complexidade em Oncologia, entre outras ações para atenuar os problemas de acesso – o que é muito relevante na perspectiva da universalização – tem como contrapartida o aumento da participação da área no total de internações. No período, esse patamar evoluiu de 6% para 8% do total. Em 2007 foram registradas 546 mil internações, havendo uma previsão exponencial de crescimento – envolvendo também os tratamentos de quimio e radioterapia – para viabilizar o acesso com o avanço na estruturação da rede nacional (INCA, 2010).

3. A área de transplantes, um serviço raramente ofertado em sistemas nacionais de países menos desenvolvidos, é um grande destaque e emblema da importância do Brasil ter optado por um sistema universal mesmo com todos os problemas e desafios para sua construção (que serão comentados ao final). Entre 2005 e 2008 o SUS aumentou o número de transplantes realizados de 15.570 para 19.125 (DATASUS/SNT, 2010), o que seria inviável para o financiamento privado, permitindo uma expansão do acesso inexistente em sociedades que não institucionalizaram o direito de acesso universal, equitativo e integral.

4. Ainda como um marcador da evolução da estrutura física da rede de prestadores do SUS para ações de alta complexidade, observa-se no período uma expansão significativa dos Leitos Complementares (ou seja, que não são para uso rotineiro), abarcando UTIs, Unidades Intermediárias, Neonatal e de Isolamento. Os dados disponíveis para os últimos quatro anos indicam uma expansão de 15% no Brasil, sendo a região Norte a que apresenta uma evolução bem acima da média (39%), se bem que parte de um patamar muito baixo, alterando de forma residual a distribuição total.

Como resultado desta expansão nos diversos níveis de prestação de serviços médico-hospitalares pode-se afirmar que é possível captar uma nítida tendência de elevação no acesso à Saúde pela população brasileira no período analisado. Algumas das formas indiretas de captar esta tendência são dadas pelas informações de acesso ao Sistema de Saúde em momentos críticos da vida de uma pes-

soa, como no período de nascimento e de morte. Quanto ao primeiro, a informação disponível indica que, no presente, 98% dos partos ocorrem com assistência hospitalar, deixando claro o acesso da mulher aos serviços de Saúde nesse momento crítico para a mãe e seu filho, sendo esse um processo que teve continuidade desde a criação do SUS (MS, 2009). Quanto ao segundo, as informações disponíveis evidenciam que as causas mal definidas de mortalidade se reduziram significativamente no período recente, com queda muito acentuada nas regiões Nordeste e Norte, evidenciando – além da possível melhoria no sistema de informações – que se reduziram as mortes sem que ao menos tenha sido dado um diagnóstico da causa pelos serviços de Saúde (idem).[55]

No que concerne às ações de prevenção e de vigilância em Saúde – críticas para a inteligência epidemiológica do sistema e para o controle das doenças transmissíveis emergentes (como a Gripe causada pelo vírus H1N1) e reemergentes (como Dengue, Tuberculose e Febre Amarela) –, houve um fortalecimento e avanço na regionalização do sistema nacional, envolvendo a Vigilância Epidemiológica e Ambiental.

Nas ações de prevenção, o grande destaque é a continuidade do Programa Nacional de Imunizações, contribuindo de modo muito importante para os indicadores de Saúde, incidindo, sobretudo, na mortalidade infantil e na Saúde do idoso. Os indicadores de cobertura são quase sempre superiores a 90% da população-alvo, o que é um feito mundial marcante, considerando a dimensão continental do país e uma população de mais de 190 milhões de habitantes. A despeito de ser limitada uma análise apenas quantitativa das doses de vacinas aplicadas (que podem variar periodicamente dependendo das condições epidemiológicas), a indicação da evolução mostra que entre 2003 e 2008 as doses aplicadas ficaram na faixa de 140 milhões de doses-ano, sendo que, em 2008, atingiram 213 milhões. Esta informação mostra, mais do que uma evolução quantitativa, pouco relevante analiticamente, uma excelente capacidade de resposta da rede nacional descentralizada e articulada no nível federal, responsável pela implementação das diretrizes e metas do Programa Nacional de Imunizações.

Como marco recente do programa, pode-se citar a vacinação contra a Rubéola em 2008, imunizando-se 67,2 milhões de brasileiros, sendo a maior vacinação em massa já feita no mundo (novamente a Saúde como consumo de massa de produtos inovadores) e que explica o "pico" observado no ano acima mencionado, havendo a expectativa de certificação pela OMS do Brasil como "um país livre de Rubéola". Para 2010 esta expansão do Programa continua, havendo a previsão já programada da vacinação contra pneumococos e contra a meningite C, evitando, apenas na primeira, a mor-

55 Apenas entre 2003 e 2006 as causas mal definidas de mortalidade reduziram-se de 13% para 8% (DATASUS/IDB/MS, acessado em 19/02/2010).

te de cerca de 1.500 crianças, além das sequelas destas infecções (DATASUS/IDB/MS acessado em 19/2/2010 e Fiocruz, 2010).

Com relação à evolução de doenças transmissíveis não evitáveis por imunização – em que pesem as restrições para uma ação integrada, envolvendo saneamento, educação, desenvolvimento local, entre outros fatores que explicam, por exemplo, problemas como os relacionados ao controle da Dengue – há indicadores bastante importantes de evolução nas ações de prevenção e controle. Para dar alguns exemplos destacados, podem ser citadas a redução da taxa de incidência de Tuberculose de 44,9 para 37,1 entre 2003 e 2008 (DATASUS /IDB/MS, 2010). Assim como a dos casos confirmados de Hanseníase, que passaram de 58.832 em 2003 para 29.558 em 2009, implicando uma queda de 50% no período (DATASUS /IDB/MS e Sinan Net, 2010).

De forma análoga, e muito representativa, situam-se os resultados do Programa de AIDS, que está entre as iniciativas brasileiras para a Saúde mais citadas internacionalmente como referência mundial, sendo de total responsabilidade do SUS em articulação com a sociedade civil. No período recente, entre 2003 e 2007, os novos casos de AIDS reduziram-se de 37.406 para 33.689, representando uma queda de 10% em apenas 5 anos. A taxa de incidência caiu de 21,15 para 17,79.novos casos a cada 100 mil habitantes (Gráfico 7). Esse é outro dos programas brasileiros citado internacionalmente como referência mundial, sendo de total responsabilidade do SUS articulado com a sociedade civil.

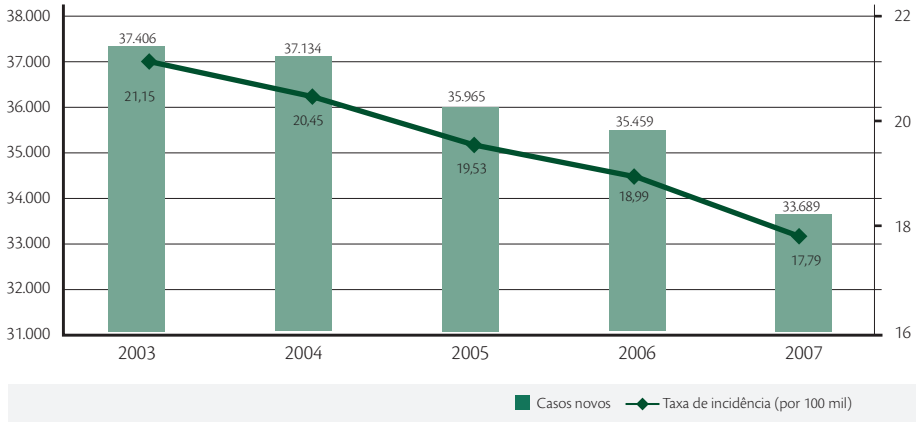


Gráfico 12 - Evolução de novos casos de AIDS. Brasil, 2003-2007

Fonte: DATASUS, 2010 (IDB/2008). Acesso em 19/2/2010 às 10 h.

Sintetizando a evolução das ações de prevenção e atenção à Saúde (segunda característica mencionada acima), há robustas indicações de uma expansão do SUS que atua na direção da universalização. Todavia, ao contrário do que se observa nos programas de atenção básica (com destaque para o PSF e Brasil Sorridente) e de prevenção e vigilância (imunização, controle de doenças, etc.) cabe destacar que, do ponto de vista regional, praticamente todas as informações apontam para uma grande rigidez na oferta do SUS, restringindo a configuração de uma rede regionalizada de assistência mais equânime e eficiente no território.

As indicações sobre as internações, a distribuição de médicos, de equipamentos, da estrutura para o tratamento de doenças de alta complexidade, entre muitos outros indicadores dos serviços de Saúde, mostram que os fortes limites financeiros ao investimento no Sistema e sua direção fragmentada (fruto da dinâmica proveniente das emendas parlamentares, das pressões políticas locais, etc.) impedem uma reestruturação da rede segundo uma lógica nacional regionalizada (Gadelha et al., 2009b), comprometendo os grandes objetivos de regionalização previstos nos princípios básicos do SUS e reforçados no Pacto pela Saúde (MS, 2006).

Com relação às atividades regulatórias no campo da Saúde cabe apontar as duas principais em termos de ação pública concreta. Primeiro, no que toca à regulação do Sistema de Saúde Suplementar, coordenada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), observa-se no período que esse subsistema expandiu de modo importante, saindo de um patamar de 31,8 milhões de beneficiários registrados na Agência ao final de 2003 para 42,9 milhões de pessoas no final de 2009, não considerando os planos exclusivamente odontológicos (ANS, 2010). Entre esses anos, o número de operadoras ativas manteve-se no mesmo patamar (precisamente caiu de 1.119 para 1.098 - idem), refletindo, de certo modo, o esforço para garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade das empresas e do setor (o que se reflete inclusive no descompasso entre o aumento dos beneficiários frente ao número de operadoras). Mais amplamente, o período foi marcado pela busca para garantir a ampliação dos direitos dos consumidores, mediante a ampliação do rol de procedimentos (atualizados periodicamente), da qualidade da assistência, da sustentabilidade econômica das empresas do setor para cumprir os compromissos contratuais e de outras medidas de grande impacto na classe média como a portabilidade dos Planos de Saúde.

A grande questão que envolve a área se refere aos limites de seu crescimento que, em princípio, poderia ser um fator negativo para a constituição de um sistema universal no país não focalizado apenas nos pobres ou excluídos (essa é a proposta constitucional assumida com grande ênfase nos últimos oito anos). Ou seja, esse subsistema atende hoje 22% da população brasileira e não pode ser

desconsiderado pelo planejamento e a programação governamental da rede de Saúde,[56] o que não tem se mostrado trivial, haja vista a permanente dificuldade de implementar mecanismos de ressarcimento ao SUS nos atendimentos de maior complexidade. Nesta perspectiva, o fortalecimento do SUS e a progressiva inclusão da classe média se colocam como necessidades estruturais prementes para configurar o SUS como um sistema universal de qualidade, envolvendo os distintos extratos econômicos, ainda mais num contexto, muito difundido recentemente, de explosão do crescimento da classe média, fruto da melhoria social observada ao longo desse período. Caso contrário, há o risco de o SUS sofrer uma reversão como proposta de sistema universal, tornando-se um sistema focado e pouco qualificado e atrativo para a sociedade.

Outra vertente relevante na regulação em Saúde, e que envolve uma forte interface com o setor privado, refere-se à expansão das ações de Vigilância Sanitária, mediante a ampliação da atuação da ANVISA como coordenadora de uma rede nacional. A análise detalhada da evolução recente fugiria do escopo deste estudo, mas deve ser destacado que, de um lado, a ação regulatória do Estado em favor da Saúde ampliou-se significativamente, conforme revelam as informações sobre a apreensão de produtos, a fiscalização crescente dos estabelecimentos produtivos e comerciais com impacto na Saúde e a evolução normativa para proteger a Saúde da população. Foi nesse período que a Agência se institucionalizou com a constituição de 83% de seu quadro de pessoal de carreira, o que é uma condição para a missão de uma agência reguladora que exerce funções de Estado (ANVISA, 2010).

De outro lado, numa vertente menos tradicional e introduzida pela perspectiva do Mais Saúde, a ANVISA vem começando a adotar práticas proativas para estimular a produção industrial nacional, no sentido de caminhar para a criação de um ambiente regulatório favorável que, ao mesmo tempo, assegure a eficácia e segurança dos produtos, a exemplo da recente alteração da regulação dos princípios ativos farmacêuticos para eliminar o "viés" pró importação (fruto das condições de regulação dos fármacos importados frente aos produzidos localmente), das inúmeras reuniões, encontros e eventos com as associações empresarias, da instalação de comitês regulatórios para acompanhar proativamente o processo de inovação, entre outros exemplos destacados. Todavia, esse movimento encontra obstáculos na cultura institucional e na prática concreta na "ponta operacional do sistema", onde ainda predomina uma visão punitiva (a despeito de esse ser um poder inerente a missão institucional) e uma "rotina regulatória" pouco seletiva para estimular a produção e a inovação local. Portanto, nesta vertente, o período caracteriza-se por um processo ainda embrionário, se bem que muito importante, de articular a regulação sanitária com uma visão estratégica da constituição de uma base qualificada de produção e inovação em Saúde.

56 O "outro lado da moeda" é que 78% dos brasileiros dependem apenas do SUS.

A análise efetuada até o momento já tangencia – como evidente no parágrafo acima – o elo entre Saúde e desenvolvimento que é um dos principais marcos em termos de uma nova concepção e da implementação de novas intervenções no campo da Saúde, o que foi reconhecido por um trabalho recente do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2009). Como mencionado no início, a introdução da perspectiva do Complexo da Saúde remete para uma visão mais ampla da necessidade de reestruturação dinâmica do Sistema Produtivo da Saúde, requerendo a articulação entre os direitos e o consumo de massa e a evolução da base de produção e inovação de bens e serviços em Saúde, integrando a lógica econômica e a sanitária (Gadelha, 2003).

A Tabela 12 evidencia concretamente esta perspectiva da Saúde como uma frente de desenvolvimento de alta relevância econômica (além de sua reconhecida relevância social). Observa-se claramente a alta participação da Saúde na geração de demanda efetiva para o sistema produtivo, alavancando mais de 8% do PIB pelo impacto que exerce no consumo final de bens e serviços no país. Esta demanda, em grande parte, gera valor no Brasil, considerando que as atividades da Saúde respondem por 6% do PIB em termos de valor adicionado (IBGE, 2009b), estando no patamar de toda agropecuária e de cerca de 30% do PIB da indústria de transformação (Contas Nacionais, IBGE). Em termos de seu impacto no emprego, as ocupações diretas em Saúde cresceram 22% de 2003 a 2007, chegando a 4,2 milhões, enquanto as ocupações totais da economia cresceram 12% no mesmo período (IBGE, 2009b). O sistema produtivo da Saúde responde ainda por cerca 10% do total dos empregos qualificados (MS, 2007), evidenciando a importante interface com a área de educação e seu papel para uma economia baseada no conhecimento.

Estas informações sintéticas revelam claramente o descompasso entre a visão tradicional do gasto em Saúde como uma restrição e aquela que também entende esse sistema produtivo como uma fonte de expansão e de geração de consumo de massa e oportunidades de investimento. Esse papel se mostra ainda mais expressivo ao se considerar que a composição das atividades em Saúde envolve segmentos de alta intensidade tecnológica e de inovação, sendo um dos grandes veículos de geração e uso de inovações nas áreas portadoras do futuro – o que possui um desdobramento nacional e regional relacionado à configuração da rede no território – como a biotecnologia, os novos materiais, as TI aplicadas aos serviços, a nanotecnologia, a química fina e os equipamentos eletrônicos (Gadelha et al., 2009a).

Tabela 15 - Composição do consumo final da Saúde por setor institucional. Participação no PIB (%). Brasil, 2000-2007.

Setores Institucionais/Produtos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Famílias	4,9	5,1	5,0	4,8	4,8	4,8	4,9	4,8
Administração Pública	3,1	3,1	3,3	3,2	3,2	3,3	3,5	3,5
Inst. sem fim de lucro a serviço das famílias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total Geral	8,1	8,3	8,4	8,1	8,1	8,2	8,5	8,4

Fonte: IBGE, 2009b (sintetizada).

Todavia, a evolução recente também mostra a excessiva fragilidade tecnológica da atividade econômica em Saúde, tornando vulnerável a própria política nacional de Saúde. No mesmo período em que o SUS e o sistema suplementar se expandem, o Gráfico 8 mostra que o déficit comercial real eleva-se de US$ 3,39 bilhões para US$ 7,26 bilhões até 2008, havendo estimativas preliminares que já se encontra em US$ 8 bilhões (GIS/Fiocruz, 2010). Esta situação é insustentável numa perspectiva de universalização, como fica evidente, por exemplo, pelo mencionado crescimento exponencial com os gastos do governo federal com medicamentos e outros insumos de alto conteúdo tecnológico.

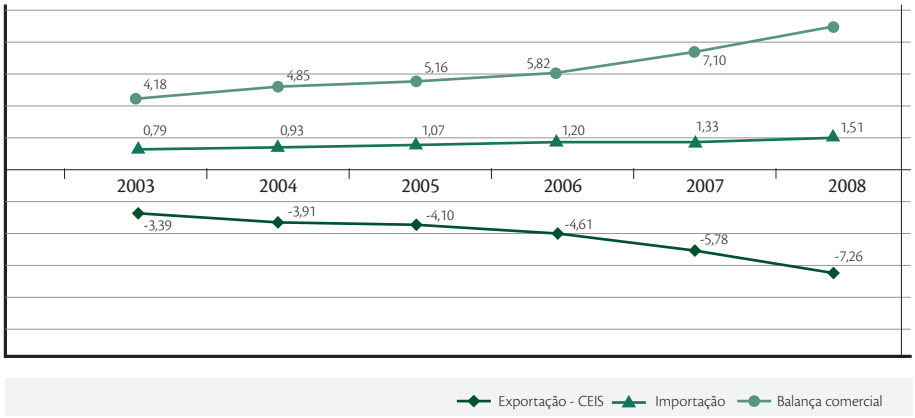


Gráfico 13 - Evolução da balança comercial do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS). Brasil, 2003-2008 (US$ bilhões a preços constantes, atualizados pelo IPC americano)

Fonte: GIS/ENSP-VPPIS/Fiocruz - metodologia a partir de dados do sistema Alice (SECEX/MDIC).

Esses indicadores revelam, ao mesmo tempo e de forma incontestável, a necessidade de se priorizar a estratégia de inovação em Saúde e de integração da dimensão econômica com a social no bojo da estratégia de universalização. A necessidade de integração destas duas dimensões se expressa de modo evidente na possibilidade do uso do poder de compra do Estado para atender tanto as necessidades do SUS quanto para o estímulo à inovação e à produção nacional, potencializando o círculo virtuoso entre garantia de direitos, o consumo de massas, o investimento e a inovação, constituindo um dos fatores para atenuar a forte dependência em Saúde da estratégia competitiva dos oligopólios internacionais que dominam todos os segmentos do Complexo Econômico Industrial da Saúde (Gadelha et al., 2009a).

Como marcas do período recente, o fato desta relação entre Saúde e desenvolvimento ter sido assumida no âmbito da PDP, do Mais Saúde e do PAC da Inovação[57] levou à implementação de uma série de iniciativas, cabendo apontar alguns exemplos destacados. De início, verificou-se a retomada de uma ação de política industrial para a área que se expressou, emblematicamente, na retomada de iniciativas estratégicas do governo para a internalização da produção de fármacos no Brasil, mediante o estabelecimento de parcerias público-privadas entre as empresas farmoquímicas nacionais e os laboratórios oficiais que possuem acesso ao mercado público, criando uma base inicial para um uso mais abrangente do poder de compra do Estado para o desenvolvimento tecnológico em Saúde. O marco desse processo foi a produção nacional do Efavirenz (que faz parte do "coquetel" para o tratamento da AIDS), sendo o primeiro licenciamento compulsório feito no Brasil, sinalizando que a Saúde pública e o acesso deveriam presidir a política de inovação. Esta parceria envolveu dois laboratórios oficiais (Farmanguinhos/Fiocruz e Lafepe) e três empresas privadas produtoras de fármacos no país. Aprofundando esse modelo, o Ministério da Saúde institucionalizou em 2009 uma Política de Desenvolvimento Produtivo, viabilizando nove outras parcerias com um marco legal mais estável.

Um segundo exemplo destacado refere-se à crescente articulação da política de assistência farmacêutica para a transformação da base produtiva nacional de medicamentos, o que pode ser observado pelo aumento da participação dos genéricos nas vendas da indústria, passando de 5,5% em 2003 para 15% do mercado em 2009 (Progenéricos, 2010); pela mencionada evolução do gasto do Ministério da Saúde com a compra direta de medicamentos e outros produtos e pela expansão do programa de Farmácia Popular, levando a uma significativa mudança no perfil da demanda de medicamentos. Esta mudança, em conjunto com o novo contexto de renascimento da política industrial para a área da Saúde, teve um forte impacto no aumento da participação do capital nacional na indústria farmacêutica, cujas empresas já atingem 45% do faturamento total contra um patamar

57 O Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI) foi lançado em 2007 pelo governo federal, com previsão de investimentos de R$ 41 bilhões em pesquisas e capacitação científica até o final de 2010.

histórico não superior a 20% (Valor Econômico, 2009), se bem que haja o risco de reversão nesse processo pela falta de uma base endógena de inovação.

Um terceiro reflexo da aproximação dos campos da Saúde e do desenvolvimento pode ser observado a partir do aprofundamento do apoio à inovação nos produtores públicos de vacinas, reagentes para diagnóstico e biofármacos (notadamente Fiocruz e Butantan), associando a estratégia de imunização com o desenvolvimento tecnológico local, utilizando-se o poder de compra inclusive para ter acesso às tecnologias das empresas líderes mundiais. Foram marcos desta estratégia as transferências de tecnologia para a vacina contra o Rotavírus, Gripe, Tríplice Viral e Quádrupla bacteriana (DTP + HIb). Para 2010, o calendário de vacinação prevê a inclusão de vacinas contra Pneumococos e contra Meningite C, envolvendo no primeiro caso a atração de um Centro de P&D em vacinas, viabilizada por um acordo entre a Fiocruz e a GlaxoSmithKline, no contexto da prioridade política à inovação em Saúde.

Ademais, observou-se um investimento importante nas instituições públicas de produção e inovação em Saúde. Na rede de laboratórios oficiais, o Ministério da Saúde investiu R$ 370 milhões nos produtores públicos com recursos orçamentários de 2003 a 2009 (SCTIE/MS, 2010) e há previsões concretas de montagem de uma infraestrutura de apoio tecnológico à inovação em Saúde, destacando-se alguns projetos da Fiocruz em parceria com o MCT e o BNDES (tais como o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde, o Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reagentes para Diagnóstico e a infraestrutura tecnológica para desenvolvimento da insulina). Ressalta-se também nesse processo a criação da Hemobrás, em Pernambuco, para atuar no campo dos hemoderivados e produtos para biotecnologia, estando o investimento ainda em fase inicial.

O quinto destaque verificou-se no campo dos serviços de maior intensidade de conhecimentos, cabendo enfatizar que a concepção que alia a dimensão social com a da inovação começa a ser incorporada, ainda que de modo implícito, também na assistência à Saúde. Como exemplos marcantes, podem ser citados os investimentos de grande envergadura já incorporados no PPA e no orçamento da União do novo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO) e do novo Campus Integrado do Instituto Nacional de Câncer (INCA) para atuarem como coordenadores nacionais – respectivamente nos campos de traumato-ortopedia e de oncologia – de redes assistenciais nacionais e descentralizadas de inovação em serviços com alto potencial de articulação com a indústria.

Por fim, o fato mais revelador da perspectiva inaugurada por esta vertente talvez seja a entrada de instituições da área econômica e de C&T na priorização da produção e da Inovação em Saúde, com destaque para a ação do BNDES que, depois de ter criado um programa para a área farmacêutica em 2004 (Profarma I), ampliou o seu escopo para todo o complexo industrial em 2007 numa forte arti-

culação com a área da Saúde inclusive em sua formulação (Profarma II). Até Julho de 2009 a carteira de investimento, incluindo as contrapartidas, era de R$ 2,54 bilhões, dando-se ênfase à inovação nos segmentos industriais do Complexo da Saúde. No campo de C&T, os fundos de subvenção canalizaram para as empresas inovadoras em Saúde o valor de R$ 800 milhões em 2007 e 2008, sendo cerca de 27% para a Saúde no edital desse último ano (MCT, 2009).

A despeito de todo esse movimento representar a retomada, em novas bases, de uma política industrial e produtiva para a Saúde, a evolução do déficit comercial e o retorno do risco de uma entrada "não inovadora" das líderes internacionais para recuperar o espaço perdido representam tanto uma ameaça quanto um indicador de que os instrumentos disponíveis ainda são insuficientes, notadamente para cumprir os objetivos da PDP e do Mais Saúde. Isto fica evidente pelo uso limitado do poder de compra do Estado para estimular a inovação e o desenvolvimento produtivo dos setores intensivos em tecnologia, a despeito de sua indicação em todos os programas e políticas governamentais citados.

Esse é um dos indicadores que reflete a limitada centralidade da visão entre Saúde e desenvolvimento, bastando considerar que a proposta desenvolvida pelo Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS) para o uso estratégico do poder de compra em Saúde ainda não teve condições de ser encaminhada e apreciada pelo Congresso Nacional. Ao longo da crise de 2009 esse limite também apareceu, pois, ao contrário do que se observou nos EUA, a geração de demanda efetiva no âmbito da Saúde (mediante gastos anticíclicos) não foi priorizada na estratégia governamental, a despeito das políticas sociais terem mostrado sua força ao sustentaram a demanda pública da maior parte dos segmentos produtivos da Saúde naquele período. Em todo caso, uma nova agenda foi lançada e já há um expressivo portfólio de iniciativas concretas – incluindo os serviços de maior densidade tecnológica – que apontam para um otimismo, cauteloso, da perspectiva de aliar um sistema universal com uma base produtiva dinâmica e inovadora.

10.3. Desafios para a Saúde

A situação vigente na Saúde (um sistema universal em construção num país como o Brasil), a dinâmica econômica e social gestada entre 2003 e 2010 (crescimento com distribuição de renda e inclusão social), e o novo contexto estrutural e prospectivo (transição demográfica, deslocamento da fronteira tecnológica em Saúde e mudança na estrutura e papel do Estado) impõem enormes desafios que, em parte, também refletem as lacunas das estratégias implementadas. A necessidade de seu enfrentamento aponta para frentes de intervenção que, se não forem tratadas com prioridade,

implicarão riscos de crises sucessivas na Saúde que podem minar o objetivo de se ter um sistema universal, justo e dinâmico do ponto de vista econômico.

Dentre os desafios principais e macro-políticos, cabe enfatizar os seguintes:

1. Ainda está por ser instituída uma base de financiamento compatível com o compromisso de conformação de um sistema universal no Brasil, havendo vazios assistenciais regionais e no interior das regiões metropolitanas. Ou seja, o acesso universal ainda tem limites expressivos em termos quantitativos, qualitativos, regionais e locais. A extinção da CPMF, a não regulamentação da Emenda Constitucional 29 (definindo claramente os gastos em Saúde) e a não aprovação de mecanismos alternativos de financiamento do SUS (como a Contribuição Social da Saúde) evidenciam claramente a falta de apoio político para a constituição concreta de um sistema universal no Brasil. O próprio fato da questão dos recursos para o SUS ter sido tratada predominantemente no âmbito setorial da Saúde reflete que o financiamento de um sistema universal não se tornou uma questão com a devida centralidade no âmbito dos poderes executivo e legislativo.

   Como resultado, o Gráfico 9 mostra que o gasto federal praticamente não se alterou em relação ao PIB (situado em 1,7% do PIB em 2007), sendo que 70% é repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fruto da lógica descentralizada de funcionamento do SUS. Somando os Estados e Municípios, os gastos públicos chegam a 3,6% do PIB. A proporção do gasto governamental sobre o PIB e sobre o gasto total do governo é incompatível com um sistema universal. A Tabela 13 mostra que, considerando os países da OCDE (que também contemplam sistemas não universais como o americano), a desproporção é enorme. Nos países desenvolvidos o gasto público representa mais de 70% do gasto em Saúde, sendo que não há no mundo nenhum sistema universal cujo financiamento público esteja abaixo desse patamar. No Brasil, a participação pública no gasto em Saúde situa-se abaixo de 50%, tendo também uma reduzida participação no gasto total do governo frente aos países da OCDE, o que reflete a insuficiência da mobilização política, social e econômica para embasar a estruturação efetiva de um sistema universal. Esta situação se mostra ainda mais grave se for considerado que 78% da população depende apenas do SUS, sem acesso a planos de Saúde registrados e regulados pela Agência Nacional de Saúde (ANS, 2010).

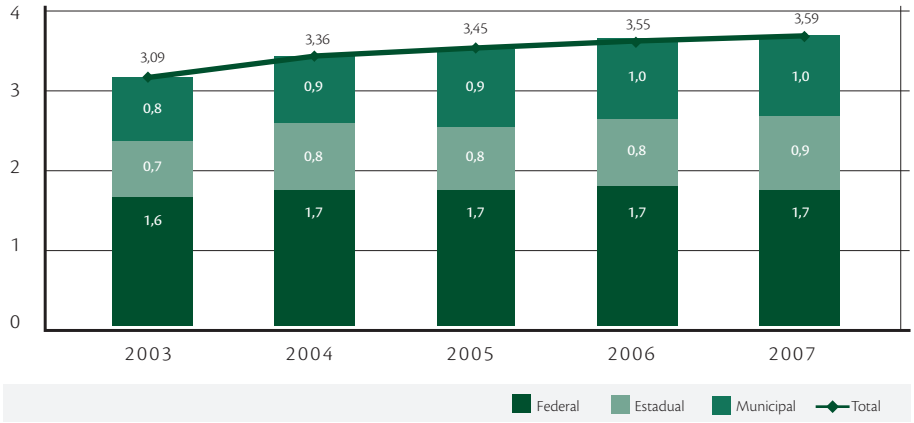


Gráfico 14 - Gasto público em Saúde em percentual do PIB – 2003 a 2007

Fonte: DATASUS, 2010 (IDB/2008) e RIPSA, 2008. Acesso em 19/2/2010 às 10 h.

Tabela 16 - Gastos públicos em Saúde como % do gasto total em Saúde e como % do gasto do total governo. Brasil e OCDE (média), 2000 a 2006

Gastos públicos em Saúde como % do gasto total							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Média OCDE	70,7	71,1	71,4	71,7	71,6	71,8	72,5
Brasil	40,0	40,5	41,9	41,3	43,3	44,1	47,9
Gastos públicos em Saúde como % do gasto total do governo							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Média OCDE	13,8	14,2	14,4	14,7	15,1	15,2	15,5
Brasil	5,5	6,6	7,0	6,1	7,2	6,7	7,2

Fonte: GIS/ENSP–VPPIS/FIOCRUZ, a partir de dados da WHO (2008).

2. O modelo de gestão do SUS precisa avançar em duas direções principais. Do ponto de vista de uma rede descentralizada e regionalizada as várias partes do sistema precisam ser articuladas, envolvendo um resgate e uma redefinição do papel das distintas esferas de governo e da relação entre o SUS e o segmento de Saúde suplementar. A dimensão nacional de coordenação e de indução tem que ser retomada com força para que a desarticulação institucional, sujeita a todos os tipos de pressão política, não gere um sistema fragmentado e, de fato não nacional,

mesmo que disperso no território. Para tanto é necessário desde um fortalecimento da capacidade institucional e profissional no nível central até recursos para investimento que são escassos e fragmentados e que seguem, muitas vezes, uma lógica particularista local.

Além disto, cabe reconhecer que, do ponto de vista econômico, as unidades de produção de bens e serviços em Saúde são organizadas de modo bastante complexo, caracterizando uma estrutura produtiva tipicamente empresarial, o que não se confunde com sua natureza jurídica (sejam órgãos da administração direta, fundações, empresas públicas ou privadas, organizações sociais ou outras modalidades). Ou seja, a discussão do modelo jurídico deve estar subordinada à visão de qual a melhor forma de operar unidades produtivas para garantir sua eficácia e eficiência para atingir os princípios constitucionais de acesso universal com qualidade. Nesse sentido, o formato jurídico-institucional do setor Saúde deixa de ser uma questão apenas industrial ou da relação entre o público e o privado (que caracterizou a agenda restrita de reforma do Estado do período neoliberal), para se tornar uma agenda da garantia dos meios para um sistema universal e de qualidade.

Em que pesem os avanços nas formas de gestão contratualizada com os hospitais universitários e filantrópicos, eles se mostram tímidos frente às necessidades existentes para todo o Sistema. De fato, a questão da gestão das unidades produtivas também carece de uma visão político-estratégica de sua centralidade, como fica evidente pela paralisação no Congresso Nacional do projeto para as Fundações Estatais, sem que tenha sido dada qualquer alternativa para uma situação crítica e fortemente articulada com a questão do financiamento.

3. O terceiro desafio, relacionado ao anterior, refere-se à capacitação da base produtiva e de inovação em Saúde. Todos indicadores demográficos e sociais apontam para uma explosão do consumo de massa em Saúde. Mesmo com a mudança no modelo de atenção – estruturado com base na atenção primária, em rede e com atividades intensas de promoção – o sucesso desses fatores (refletidos por exemplo na queda da mortalidade infantil e no envelhecimento) vão pressionar a demanda de assistência numa grande de escala. Se o país não tiver uma base produtiva que possua uma gestão moderna (item anterior) e uma capacidade de geração de conhecimento e de inovação tanto para introduzir novos produtos e processos na atenção à Saúde quanto para controlar a incorporação tecnológica, o compromisso com a universalidade estará permanentemente em risco. Os dados do déficit comercial expressam esta "nova dependência" estrutural numa área de alta sensibilidade social e importância econômica.

   Nessa direção, entende-se que a constituição de uma base endógena de inovação em Saúde no país requer a estruturação de uma rede de instituições de Estado que dê suporte a uma estratégia de âmbito nacional, a semelhança do que ocorre nas áreas de energia e da agropecuária, onde a Petrobras e a Embrapa "ancoram" o processo de inovação em articulação com o setor

privado. Considerando as particularidades da Saúde, o objetivo (expresso no Mais Saúde) de expansão nacional da Fiocruz deveria ser aprofundado para o desafio da constituição de uma rede nacional regionalizada de inovação, articulando esta instituição-chave na área de CT&I e produção em Saúde com os institutos nacionais de assistência (INCA, INTO, Instituto de Cardiologia, entre outros). Isto se mostra essencial para uma perspectiva de longo prazo que articule a dimensão social e a econômica, podendo orientar e viabilizar um padrão adequado de inovação tecnológica, público e privado, que permita dar um salto qualitativo num ambiente internacional extremamente competitivo e ameaçador. Em última instância, somente o enfrentamento do desafio da inovação em Saúde e de redução das assimetrias internacionais permitiria garantir o acesso integral à Saúde pelo cidadão independentemente do grau de complexidade tecnológica dos bens e serviços.

4. Como decorrência dos desafios indicados acima – sendo mesmo um fator condicionante – coloca-se a necessidade de construção de uma capacidade estratégica no nível federal do sistema de Saúde para garantir o predomínio de uma visão nacional em sua orientação e regulação. A concepção (correta) de organização de um sistema descentralizado que prioriza a execução das ações em nível estadual e, principalmente, municipal tem como contrapartida conceitual e operacional a existência de uma estrutura hierarquizada capaz de estabelecer uma organicidade das ações para a configuração de um Sistema Nacional de Saúde integrado no território. Para tanto, o nível federal tem que ter uma alta capacidade de formulação e indução de políticas nacionais e de regulação do sistema, estabelecendo formas democráticas e coerentes de organização federativa, sem o que o risco da existência de uma ineficiência sistêmica e de fragmentação das ações se torna incontornável.

   Ou seja, o SUS, como um sistema nacional de Saúde, também requer a organização de uma nova estrutura no nível federal, com a incorporação de um corpo estratégico de profissionais capazes de elaborar, induzir e avaliar as políticas nacionais. Com isto, seria possível, por exemplo, se efetuar uma ação efetiva para viabilizar os objetivos de uma atuação regionalizada que tenha uma visão nacional das iniquidades – que inclusive recupere o espaço crítico dos Estados na ação regional – e a regulação da incorporação tecnológica no SUS que permita induzir aquelas inovações que a população de fato precisa. Sem isto, a ineficiência sistêmica e o descontrole do uso de tecnologias – como de fato vêm ocorrendo pela "judicialização" da Saúde – tornam qualquer financiamento insuficiente para o atendimento de demandas que nem sempre se ligam às necessidades de Saúde.

5. A última grande questão que deve ser enfrentada refere-se à questão democrática e aos mecanismos de participação no SUS. A agenda intersetorial da Saúde e a relação entre Saúde e desenvolvimento coloca na agenda setorial como tirar o SUS do "insulamento" nos fóruns participativos de decisão. As instâncias de pactuação e de deliberação devem ser repensadas para

aprofundar a gestão democrática, incorporando novas lógicas e novos atores no direcionamento estratégico e no controle social. No presente, observa-se o risco destas instâncias participativas se burocratizarem e refletirem lógicas e interesses localizados que não interagem com a política nacional de desenvolvimento. Isso remete para novas questões e para a necessidade de superação de paradigmas restritos ao campo da Saúde.

Em síntese, a atuação do governo federal nos últimos anos deixa um SUS mais forte e com ações mais amplas para atender aos princípios constitucionais que foram recorrentemente assumidos. Todavia, as questões estruturais não foram equacionadas e assumidas como prioridades nacionais. A próxima gestão possuirá alicerces de política econômica e social muito mais favoráveis para um salto de qualidade e para uma profunda transformação que atualize a agenda da Saúde e a inserção endógena da Saúde no cerne da política nacional de desenvolvimento.

A grande aposta – que constitui, ao mesmo tempo, uma expressiva oportunidade para o SUS – é aliar a proteção social universal e o consumo de massa como vetores de progresso técnico, investimento e competitividade, permitindo a redução da vulnerabilidade econômica e social e inserindo a Saúde de modo orgânico na nova estratégia nacional de desenvolvimento. O quadro atual indica que ou estratégias futuras assumem esta perspectiva e colocam a Saúde no cerne da agenda de desenvolvimento ou serão surpreendidos por transformações e pressões políticas, sociais, demográficas, econômicas e tecnológicas fortemente ameaçadoras para uma perspectiva de desenvolvimento que integra a vertente econômica com a social.

11. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Educação	
Prosseguir com a alfabetização de jovens e adultos, garantindo a continuidade do processo de escolarização, inclusive profissional e, por meio do Programa Mova Brasil, erradicar o analfabetismo de jovens e adultos.	Houve uma queda limitada da taxa de analfabetismo, observando-se, em 2008, um pequeno aumento no número absoluto de analfabetos. Dos 14,2 milhões de analfabetos estimados em 2008, 95% tinham mais de 25 anos.
Ampliar, com Estados e Municípios, o acesso à Educação Básica, por meio da universalização do Ensino Fundamental de qualidade, com duração de 9 anos, compreendendo o atendimento à Educação Infantil; a continuidade da reestruturação do Ensino Médio, a ampliação significativa do Ensino Técnico e a continuidade das mudanças para a Educação no Campo.	A Educação Infantil foi incorporada à Educação Básica. Nas creches, a matrícula atende somente 40% do grupo etário. No Ensino Fundamental a matrícula total está tendendo a estabilizar-se em torno da população na faixa etária, cerca de 30 milhões. A principal questão é a qualidade. No Ensino Médio ocorreu redução na matrícula entre 2002 e 2008, com pequena retomada em 2009. O total de matriculados está abaixo do número de pessoas que deveria frequentá-lo.
Ampliar significativamente a rede do Ensino Médio, em especial os CEFETs e aprofundar a ampliação do Ensino Superior de qualidade. Para isso, implantar e consolidar o PROUNI, criar novas universidades e ampliar o número de vagas nas Universidades Federais existentes.	A expansão do Ensino Superior vem se dando majoritariamente pela iniciativa privada. Após 2006, o governo expandiu mais intensamente a rede federal, criando 14 universidades e ampliando a rede de CEFETs/IFETs. O crescimento da matrícula total no período foi de 46%, sendo 21% na rede federal e 57% na rede privada. A Pós-Graduação manteve intenso crescimento.
Democratizar a gestão educacional. Convocar a 1ª Conferência Nacional de Educação (CONAE) para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional de Educação e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo.	As ações foram limitadas. A CONAE foi realizada apenas em 2010. Mas representou um marco na articulação da sociedade na perspectiva de elaboração democrática de políticas educacionais.
Aprovar a Reforma Universitária e desenvolver o Plano Nacional de Pós-Graduação e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).	A Reforma Universitária tramita lentamente no Congresso. Por isso, o governo criou o Programa de Apoio o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O SINAES foi implantado e avalia as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes.
Saúde	
Consolidar e obter um avanço significativo nas ações de atenção à Saúde, configurando um sistema nacional integrado e estruturado a partir das ações de atenção básica em Saúde.	Mesmo com grave limitação de recursos para o SUS e com problemas estruturais de gestão, observou-se uma clara expansão das ações em Saúde, indo desde ações promoção à Saúde até uma expansão significativa em diversas áreas de atenção, sobretudo na atenção básica.
Reduzir a mortalidade, especialmente a infantil, focando as causas mais relevantes.	A mortalidade infantil de crianças até 1 ano de idade se reduziu em 21% de 2003 a 2008, indicador muito expressivo para um período de 5 anos.
Constituir uma rede nacional descentralizada no território, seguindo as atribuições definidas nos marcos legais do SUS entre os diferentes níveis da federação, ficando a execução no nível estadual e (principalmente) no nível municipal, em função da complexidade das atividades.	O grande destaque foi o Programa Saúde da Família (PSF) que aumentou a cobertura populacional em mais de 50% em nove anos, chegando a cobrir 95 milhões de pessoas (51% da população brasileira) em 94% dos Municípios brasileiros.
Consolidar as ações de prevenção e de vigilância em Saúde, com ênfase nas doenças transmissíveis.	Para o controle das doenças transmissíveis emergentes (como a Gripe causada pelo vírus H1N1) e reemergentes (como Dengue, Tuberculose e Febre Amarela), houve um fortalecimento e avanço na regionalização do sistema nacional.

Compromissos	Resultados
Melhorar a regulação do segmento de Saúde suplementar (operadoras de planos e seguros de Saúde) para garantir a articulação técnica e financeira com o SUS e para aumentar a eficiência do sistema e a abrangência e qualidade da atenção.	Nas áreas mais características da atenção médico-hospitalar (envolvendo a atenção de média e alta complexidade), as informações indicam uma evolução expressiva nos serviços oferecidos à população usuária do SUS.
Garantir um financiamento estável e com a magnitude requerida para o cumprimento do pacto político-social constitucional de universalização da Saúde assumido pelo governo federal.	Ainda está por ser instituída uma base de financiamento compatível com o compromisso de conformação de um sistema universal no Brasil, havendo vazios assistenciais regionais e no interior das regiões metropolitanas. Ou seja, o acesso universal ainda tem limites expressivos em termos quantitativos, qualitativos, regionais e locais
Reconhecer o caráter estratégico do Complexo Industrial da Saúde (CIS) que envolve todas as atividades produtivas em Saúde, abarcando a indústria e os serviços. Fortalecer o Complexo Industrial e de Inovação em Saúde no Brasil para o atendimento das necessidades do setor em escala ampliada, fruto dos objetivos de universalização e integralidade.	A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) situou o CIS como área estratégica em decorrência de sua alta intensidade científica e tecnológica e potencial de disseminação de conhecimento e inovação para a matriz produtiva. O Programa Mais Saúde ("PAC da Saúde") definiu o CIS como um dos eixos estratégicos para a política de Saúde.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Caderno de informação da saúde suplementar**. Rio de Janeiro: ANS, março de 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **ANVISA**. Disponível em <*http://www.anvisa.gov.br*>. Acesso em: fev. 2010.

ARAUJO, R.L.S. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do Governo de FHC**. 2007. Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BIRDSALL, N.; SABOT, R. **Opportunity foregone: education in Brazil**. Washington, D.C: Inter-American Development Bank/John Hopkins University Press, 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, com as modificações introduzidas pela EC n. 14. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13 set. 1996a.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23,

30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006b. Disponível em: <*http://www.soleis.adv.br/ec53.htm*>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

_____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. – Lei Orgânica da Saúde –Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 set. 1990, p. 18055.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996b. Disponível em: <*http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm*>.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996c. Disponível em: <*http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm*>. Acesso em: 25 jun. 2007.

_____. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005. Disponível em: <*https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm*>. Acesso em: 25 jun. 2007.

_____. **Lei nº 11.274/2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, 2006a. Disponível em: <*http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm*>. Acesso em: 23 jun. 2007.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Lei 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias, para instituir o Piso Salarial para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. <*http://www.planalto.gov.br/CCIVIL*>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional: Plano de Ação 2007-2010**. Brasília: MCT, 2010. Disponível em: <*http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/66226.html*>.

_____. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde**. Portaria N. 2607 de 10 de Dezembro de 2004 (DOU no 238, 13 de dezembro de 2004).

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão – diretrizes operacionais**. Brasília: Série Pactos pela Saúde, 2006, v.1. 75 p. 2006.

_____. MInistério da Saúde. **Programa Mais Saúde: direito de todos – 2008-2011 (PAC Saúde)**. 1. Ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

_____. MInistério da Saúde. **Saúde Brasil 2008: 20 anos de Sistema Único da Saúde (SUS) no Brasil**. Série G – Estatística e Informação em Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <*http://www.saude.gov.br/svs*>.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2003. Disponível em: <*http://www.camara-e.net/_upload/20031126Diretrizes.pdf*>.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo (PDP)**. Brasília: MDIC, 2008. Disponível em: <*http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/arquivos/destswf1224095287.ppt*>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília: MPOG, 2003

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2001. Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**. **Mensagem presidencial**. Brasília. Brasília: MPOG, 2007. V. I.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Caderno Destaques**. Brasília: SECOM, 2009. 61 p.

_____. Presidência da República. **Pesquisa quantitativa regular bimestral 2009-03**. Meta pesquisa de opinião. Governo Federal. Brasília, nov. 2009.

CAMARGO, R.B.; PINTO, J.M.R.; GUIMARÃES, J.L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, v. 38, p. 81-98, 2008.

CAMPBELL, D.T. **Assessing the impact of planned social change**. The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover New Hampshire, USA. December, 1976.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. **Custo-aluno qualidade inicial: rumo à Educação pública de qualidade no Brasi**l. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, C.H.A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 96, Oct. 2006.

CASSIOLATO, J.E. (Nota Técnica). In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

CASTRO, J.A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

_____. Financiamento e gasto público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, vol.28, n.100, p.857-876. Out 2007.

CASTRO, J.A.; DUARTE, B.C. **Descentralização da Educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**. Brasília: IPEA, n. 1352, 2008.

CATANI, A.M., HEY, A.P.; GILIOLI, R.S.P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? Curitiba, **Educar em Revista**, n. 28, p. 125-140, 2006.

CORBUCCI, P.R. **Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão, 1421).

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. **Saúde2008 - As causas sociais das iniqüidades em Saúde no Brasil**. Relatório Final. Brasília/Rio. 2008

DATASUS. **Acesso à base de dados do IDB de 2008, Sinan Net, Sala de Situação, CNES e RIPSA** 2008, durante o mês de fevereiro de 2010.

FERNANDES, R. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**. Brasília: INEP Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 26).

FERRETTI, C.J.; ZIBAS, D.M. L.; TARTUCE, G.L.B.P. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do ensino médio. **Cad. Pesqui.** v.34, n.122, pp. 411-423. 2004.

FULLGRAF, J.B.G. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. **Ciênc. let.**, P. Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008. Disponível em: <*http://www.fapa.com.br/cienciaseletras*>. Acesso em: 10 abr. 2010.

GADELHA, C.A.G. O complexo industrial da Saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 521-535, Rio de Janeiro. 2003.

GADELHA, C.A.G.; MALDONADO J.; VARGAS, M.A.; BARBOSA, P. **Complexo econômico-industrial da saúde. Relatório Final do Projeto Projeto PIB: Perspectiva do Investimento no Brasil.** IE UFRJ/IE-Unicamp - BNDES. no prelo. 2009a

GADELHA, C.A.G.; MACHADO, C.V.; LIMA, L.D.; BAPTISTA, T.W.F. Saúde e desenvolvimento: uma perspectiva territorial. In: D'AVILA VIANA, A.L., IBAÑEZ, N.; ELIAS, P.E.M. **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Hucitec, 2009b.

GATTI, B.; BARRETTO, E. S. S. **Professores no Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.

GIOVANELLA, L.; LOBATO, L.; ESCOREL, S.; NORONHA, J. (Org.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CEBES, 2008.

GIS/FIOCRUZ. **Grupo de Inovação em Saúde**. Fiocruz, 2010

GLOBAL FORUM FOR HEALTH RESEARCH. **Monitoring financial flow for health research: the changing landscape of health research for development**. Geneva: Andrés de Francisco and Stephen Matlin (ed.), 2008.

HARVEY-BEAVIS, O. **Performance-based rewards for teachers: a literature review**. OECD, 2003. Disponível em: <*http://www.oecd.org/dataoecd/17/47/34077553.pdf*>. Acesso em: 20 mai. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Dados fornecidos pelo Instituto**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios** (PNAD). Brasília: IBGE. 2009a.

_____. **Contas Satélites da Saúde 2005-2007**. Coordenação de Contas Nacionais/Diretoria de Pesquisas/IBGE/MPOG. Rio de Janeiro: IBGE. 2009b. (Contas Nacionais, 29).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. – (Brasil: o estado de uma Nação). Disponível em: <*http://www.ipea.gov.br*>. Acesso em: Nov. 2009.

MACHADO, C.V.; LIMA, L.D.; BAPTISTA; T.W.F. Desenvolvimento, sistema de proteção social e saúde:

correntes teóricas e perspectiva histórica (Parte 2 do Eixo I). In: GADELHA, C.A.G.; MALDONADO, J. (Coord.). **Desenvolvimento e saúde: Relatório final do Projeto OPAS/Fiocruz/Fiotec**. Mimeo. 2009

MARQUES, E.P.S. **O programa Universidade para Todos e a inserção de negros na educação superior: a experiência de duas instituições de Educação Superior de Mato Grosso do Sul (2005-1008)**. São Carlos, (Doutorado em Educação), UFSCAR, 2010.

MCKINSEY & COMPANY. **How the World's Best Systems work**. Disponível em: <*http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf*>. 2007.

MORICONI, G.M. **Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração**. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, R.P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação. 3**. Xamã: Ed. São Paulo, 2007a.

_____. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação. 3.** Xamã: Ed. São Paulo, 2007b.

_____. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. p. 661- 690.

_____. **Estado e política educacional: desafios do século XXI**. São Paulo, FEUSP, Livre Docência, 2006.

_____. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 739-760, 2009.

OLIVEIRA, R.P.; ARAÚJO, G.C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à Educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28. Jan-Abr. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente (2002) – Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social. Coligação Lula Presidente**. PALLOCI FILHO Filho, A.; DANIEL, C. (Coord.). São Paulo: PT, 2002.

_____. **Programa de Governo 2007/2010**. Coligação Lula Presidente. São Paulo: PT, 2006

PINTO, J.M.R.. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, p. 323-340, 2009a.

_____. Remuneração adequada do professor: desafio à Educação brasileira. **Retratos da Escola**, v. 3, p. 51-67, 2009b.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da Educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007.

RIBEIRO; KLEIN. Progenéricos. Disponível em: <*http://www.progenericos.org.br/mercado.htm*>. Acesso em: 2009

RISTOFF, D. **A educação em guerra**. Brasília: Capes-Educação Básica, mimeo. 2008.

SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCTIE/MS. **Dados fornecidos**. SCTIE/MS, 2010.

Valor Econômico. **Saúde. Valor Setorial**. Suplemento Especial de dezembro de 2009.

WEBER, S. (Nota Técnica). In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

World Health Organization (WHO / UNICEF). **Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Commission on Social Determinants of Health**. Final Report. 2008

_____. **Declaração de Alma-Ata**. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE. Alma-Ata. 1978.

Parte 2

A economia do país

Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento

Coordenação — Ricardo Bielschowsky e José Antonio Pereira de Souza[1]

Resumo

Neste capítulo analisa-se, no período 2003-2009, o desempenho do governo federal frente ao compromisso de inaugurar o modelo de desenvolvimento pela produção e consumo de massa, que integra crescimento e emprego, estabilidade macroeconômica e redução da pobreza e da desigualdade. A conclusão é que houve êxito. A inauguração do novo modelo aconteceu desde os primeiros anos no que se refere ao lado da demanda (rendimentos e consumo das famílias), e, pelo lado da oferta, alguns anos depois, quando os investimentos e a produtividade passaram a crescer.

Apresenta-se também uma síntese dos principais resultados macroeconômicos, mostrando que foi significativa sua aderência aos compromissos assumidos; descreve-se o comportamento durante o governo dos elementos que compõem a operação do modelo de produção e consumo de massa; e examina-se a forma como as políticas que afetam crescimento, estabilidade de preços e redistribuição da renda – o "tripé" de sustentação do modelo – foram se combinando ao longo dos sete anos examinados.

No final, enumeram-se os desafios para a sustentação do modelo, em que se destacam a necessidade de prosseguir a redistribuição da renda e fortalecer a competitividade internacional, por meio de política cambial e de elevação nas taxas de investimento em capital fixo e em inovação.

12. Introdução

1 **Ricardo Bielschowsky** é economista (UFRJ, 1972), mestre (UnB, 1975) e doutor (Universidade de Leicester, Inglaterra, 1985). É professor da UFRJ (licenciado) e trabalha na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **José Antonio Pereira de Souza** é economista (USP, 1992), mestre e doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia (UFRJ, 1996 e 2005), professor permanente da Universidade Cândido Mendes e economista do BNDES. *Os autores agradecem a Nelson Barbosa, David Kupfer e Sebastião Soares pelos valiosos comentários. O conteúdo deste texto é de responsabilidade exclusiva de seus autores e não necessariamente expressa posicionamentos das instituições em que atuam profissionalmente.*

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou, em vários documentos, desde a campanha eleitoral de 2002, que a economia evoluiria combinando crescimento do PIB e do emprego, estabilidade macroeconômica e redução da pobreza e da desigualdade. A estrutura produtiva diversificada e o mercado interno potencialmente grande da economia brasileira levaram a que anunciasse também que a realização desses três objetivos daria lugar ao ingresso num novo ciclo de desenvolvimento de longo prazo, pela via da dinâmica de "produção e consumo de massa".

A estratégia, embora várias vezes apresentada, permaneceu essencialmente implícita ao conjunto de políticas do governo. Ao mesmo tempo, enquanto o objetivo da redução da pobreza e da desigualdade foi perseguido de forma intensa e linear, a relação entre crescimento e estabilidade de preços passou por diferentes contextos e políticas. Mas o resultado final da sucessão de políticas foi, efetivamente, o de êxito na inauguração da modalidade de desenvolvimento por produção e consumo de massa. Pelo lado da demanda de bens e serviços (rendimentos das famílias e consumo), a implantação se deu desde os primeiros anos do governo. Pelo lado de sua oferta (investimento e produtividade) começou a se consolidar alguns anos depois. O quadro I situa o comportamento numa perspectiva histórica.

Quadro 1- Padrões e estratégias de desenvolvimento no Brasil pós-1930

Padrões comportamentais	Estratégias de desenvolvimento	Taxas de crescimento real per capita*
Desenvolvimento via Industrialização (1930-80)	Formação, com suporte estatal, de um parque industrial complexo (1951-1980)	3,8 % (1930-80)
Tendência à hiperinflação (1981-1994), baixo crescimento (1980-2002)	Administração de crises, reformas neoliberais (anos 1990), recuperação da estabilidade de preços (1994 em diante)	0,2 % (1980-2002)
Origens de um novo padrão de desenvolvimento: redistribuição da renda e crescimento por produção e consumo de massa (2003-2009)	Inauguração da modalidade de desenvolvimento pela dinâmica de produção e consumo de massa (2003-2009)	2,3 % (2003-08)

* Série histórica de produto interno bruto (PIB) per capita a preços de 2008. Fonte: IPEADATA.

O item 2 apresenta breve síntese do desempenho econômico, e o item 3 discorre sobre a implantação do novo modelo de desenvolvimento. O item 4 examina a trajetória da economia e das políticas macroeconômicas durante os primeiros sete anos de governo (2003-2009), visando relatar de que modo foi-se constituindo o "tripé" (crescimento/ estabilidade/distribuição), que é a base de sustentação do modelo de consumo de massa.

Por último, a modo de conclusão, no item 5 tecem-se comentários sobre os desafios para sustentar-se, a médio e longo prazos, uma evolução favorável à consolidação do modelo. Entre outros aspectos, mencionam-se a necessidade de dar continuidade à responsabilidade fiscal, de convergir-se a taxas básicas de juros e margens bancárias semelhantes às praticadas no resto do mundo, e de evoluir-se a uma taxa de câmbio que harmonize controle da inflação e melhoria distributiva com a conquista de maior competitividade internacional para a produção brasileira e com o prosseguimento na redução da vulnerabilidade externa.

Para facilitar a exposição, apenas alguns números serão mencionados ao longo do texto, deixando-se para o Anexo A a apresentação das tabelas correspondentes (Tabela A1 a Tabela A11).

13. Síntese do desempenho econômico

No que diz respeito aos três compromissos centrais de política econômica (crescimento e emprego, estabilidade de preços e redução da desigualdade e da pobreza) a economia brasileira se comportou de forma muito próxima ao que foi programado pelo governo federal.

5. Os dois anos extremos do período analisado (2003 e 2009) foram de virtual estagnação (expansão do PIB de, respectivamente, 1,1% e -0,2 %). O primeiro esteve orientado, com êxito, ao ajuste à crise especulativa contra o Real originada em 2002, e o segundo, a esforços, bem sucedidos, por contornar os severos efeitos da crise internacional. Nos cinco anos intermediários, em um contexto internacional favorável, a economia brasileira acumulou um crescimento de 26,5% (média de 4,8% ao ano), que superou as metas anunciadas nos dois Planos Plurianuais do período (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011), os quais apontavam para um crescimento acumulado de cerca de 25% (média de 4,5% ao ano). Esse comportamento deu lugar a um acelerado crescimento da ocupação (13,6 milhões de trabalhadores, de setembro de 2002 a setembro de 2008), à queda na taxa de desemprego (de 12,3% em 2003 a 8,1% em 2009, nas regiões metropolitanas) e a um forte aumento na participação do emprego formal no total da ocupação (de 46,8 % em 2002 a 53,7% em 2008, considerando-se o critério da contribuição à Previdência); e, no período 2005-2009, um significativo aumento no salário médio e da massa salarial (respectivamente cerca de 16 % e 30%, no período como um todo).

6. Nos anos 2003 e 2004 logrou-se reduzir as taxas de inflação a 9,3% e 7,6%, respectivamente. A partir de 2005 as taxas permaneceram próximas aos 4,5% ao ano, estabelecidos como centro da meta de inflação, variando no interior das "bandas", entre cerca de 6 % e de 3% ao ano.

7. Houve importante melhoria na distribuição da renda (queda no índice de Gini entre pessoas, de 0,563 em 2002 a 0,521 em 2008) e significativa queda na proporção das famílias que vivem na pobreza (de 34,4% em 2002 a 22,6% em 2008, segundo metodologia do IPEA).

Entre as demais dimensões básicas do desempenho macroeconômico do período, cabe salientar as seguintes:

8. Os investimentos mantiveram-se relativamente baixos até 2005 (taxas próximas a 16% do PIB), mas ganharam velocidade a partir de 2006, alcançando 19% do PIB em 2008, sob estímulo de importante ampliação nos investimentos públicos, especialmente da Petrobras, e obedecendo a orientação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A crise internacional de 2008 restringiu a atividade investidora privada, frustrando indicações de que se atingiria em 2010 cerca de 21% na relação FBKF/PIB[2]. Esse nível foi indicado em diversos momentos como desejado pelo governo, por exemplo, nas projeções do PPA 2008-2011 (Brasil/MPOG, 2007, p.33).

9. Houve, entre 2003 e 2008, redução de 16 pontos percentuais na razão entre a dívida pública e o PIB (de 53,5% a 37,3%), em sintonia com objetivos macroeconômicos traçados desde o início do governo. Em 2009 a ação anticíclica motivou uma elevação a cerca de 43% do PIB, mas projeta-se para 2010 o retorno à tendência de queda.

10. O crédito se expandiu fortemente no período 2003-2009, elevando-se de 22% a 45% do PIB. O crédito "livre" passou de 5,2% a 15% do PIB, no caso de pessoas jurídicas, e de 8,6% a 15,6%, no de pessoas físicas. O crédito direcionado (BNDES, habitação, rural e outros) ampliou-se de 8,3 % a 14,3%; e, no triênio 2006-2008, as emissões primárias de ações e debêntures totalizaram inéditos R$ 233 bilhões.

11. A taxa de câmbio efetiva real acumulou forte apreciação entre 2003 e 2008, evoluindo de um patamar muito desvalorizado (resultante da crise especulativa de 2002) a um patamar considerado por muitos excessivamente valorizado, especialmente depois de 2005/6. O comportamento da taxa de juros real contribuiu para essa evolução do câmbio, já que, apesar da tendência de queda, manteve-se em quase todo o período em níveis elevados, em comparação com o resto do mundo;

12. Sob o impacto da forte expansão do comércio mundial e de ganhos nos termos de intercâmbio do país, ocorreu significativo aumento das exportações, de US$ 60 bilhões em 2002 para US$ 198 bilhões, em 2008. Simultaneamente, uma entrada maciça de capitais a partir de 2006 levou o governo a compras sistemáticas de excesso de divisas e as reservas internacionais subiram de

---

2 FBKF/PIB: Formação Bruta de Capital Fixo sobre Produto Interno Bruto.

US$ 38 bilhões em 2002 para US$ 207 bilhões em 2008. Houve, porém, virtual estagnação das quantidades exportadas de bens manufaturados a partir de 2006, interrompendo um ciclo de forte expansão das mesmas. As importações cresceram em velocidade menor até 2006 e maior até 2008, provocando elevação seguida de redução tanto do saldo comercial como do saldo em transações correntes. Esse último evoluiu de um déficit de 1,5% do PIB em 2002 a um superávit de 1,8% em 2004, e retornou gradualmente até 2008/9 a um déficit próximo ao de 2002. O desempenho comercial nos anos mais recentes sugere a necessidade de aperfeiçoar as políticas que afetam a competitividade do setor manufatureiro e, portanto, aumentam a vulnerabilidade externa da economia brasileira e reduzem a autonomia para crescer a longo prazo.

14. Desenvolvimento por produção e consumo de massa

14.1. Modelo de crescimento

Desenvolvimento econômico é o processo de crescimento com transformação estrutural que dá lugar a aumento da produtividade do trabalho, graças a mais capital fixo e a mais conhecimento por trabalhador, e que se traduz em aumento de rendimentos e de bem estar da população. Estratégia de desenvolvimento por consumo de massa é a arquitetura da condução deliberada, por governos, de um padrão de comportamento da economia em que o crescimento e o aumento de produtividade são acompanhados de melhorias na distribuição da renda e de aumento sistemático do poder de compra das famílias que não se encontram no topo da pirâmide distributiva.

Em diferentes documentos o governo anunciou o objetivo de inauguração do modelo de produção e consumo de massa no Brasil. O Programa de Governo da campanha presidencial de 2002 e o Plano Plurianual 2004-2007 expressavam assim o componente de consumo de massa na estratégia de governo:

> *"(...) Especificadas as linhas de estratégia do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita e, consequentemente, da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda" ("Programa de Governo 2002", Coligação Lula Presidente, p. 44)*

> *"(...) Objetiva-se, com o PPA 2004-2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas". (MPOG, 2003, p. 19).*

As citações acima são centradas na questão da dinâmica do consumo de massa, que é somente um dos componentes da estratégia mais geral defendida pelo governo federal – sua dimensão econômica, que integra crescimento sustentado e distribuição da renda.

Ao longo do período 2003-2009 observou-se a inauguração, no Brasil, da operação do modelo de crescimento por consumo de massa – cuja consolidação é, por suposto, obra para os próximos anos.

Para analisar como isso se deu, convém antes descrever brevemente o modelo, tal como funcionou por muitas décadas, com êxito, em vários países desenvolvidos de mercado interno amplo, como Alemanha, França, Itália e Estados Unidos.[3]

Ele pode ser assim caracterizado: dado um crescimento macroeconomicamente sólido e capaz de promover a expansão sustentada dos investimentos e da produção, se estabelece um círculo virtuoso de médio e longo prazos que opera de acordo com o seguinte modelo circular (de retroalimentação), representado no Gráfico 1:

7. O aumento dos investimentos (fixos e em conhecimento) leva a aumento da renda, da produtividade e da competitividade;

8. O aumento da renda e da produtividade distribui-se harmoniosamente entre mais recursos para financiar o investimento e aumento na renda das famílias trabalhadoras;

9. Isto conduz à expansão do consumo popular, dirigido ao setor moderno da economia;

10. Esse aumento provoca o crescimento dos investimentos, fechando, assim, um círculo virtuoso.[4]

O modelo corresponde a uma estratégia de desenvolvimento na medida em que é impulsionado por políticas econômicas e sociais. Avaliaremos a seguir a ocorrência da implantação desse círculo virtuoso.

---

3 Veja-se, por exemplo, Lipietz (1991) e Prado (2009). Na literatura brasileira sobre as articulações entre crescimento e distribuição de renda no Brasil incluem-se, entre outros autores, Furtado (1965), Conceição e Serra (1971), e Castro (1988); Bielschowsky (2001) faz uma breve retrospectiva da evolução do pensamento sobre o tema no Brasil.

4 O aumento dos investimentos pode também ser resultado de estímulos provenientes de pressões e oportunidades geradas pelo progresso técnico.

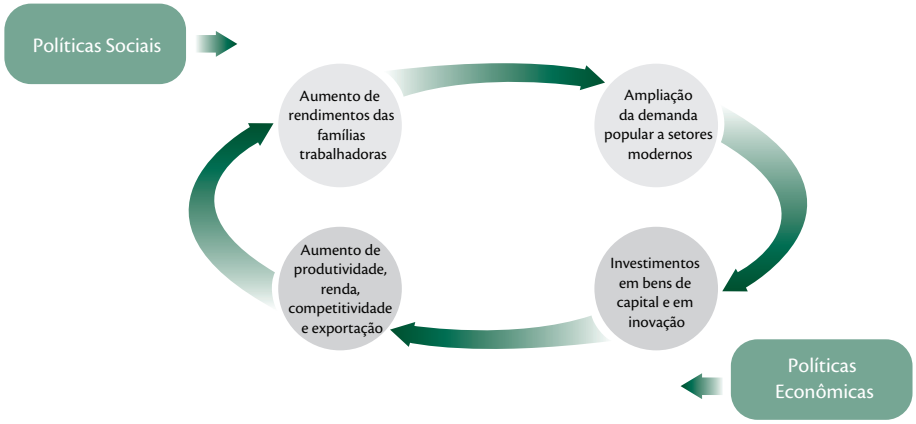


Gráfico 15 - A dinâmica de produção e consumo de massa

No que se refere aos dois estágios representados pelas esferas superiores do gráfico – ou seja, a evolução no aumento do poder de compra das famílias trabalhadoras e a respectiva ampliação da demanda popular aos setores modernos da economia brasileira –, a evolução recente revela pleno êxito na implantação inaugural do modelo.

No que se refere à expansão dos investimentos, da renda, da produtividade e da competitividade – as duas outras esferas – a evolução tem mostrado avanços importantes, mas a fase de implantação inaugural sofreu algum atraso e ainda está em curso.

Nosso percurso segue a direção das setas do gráfico 1, e inicia-se com o aumento da renda familiar.

14.2. Aumento (diferenciado) nos rendimentos das famílias e expansão do crédito

Conforme mostra a Tabela 1, no período 2003-2009 todas as faixas de renda tiveram aumento, mas enquanto o decil superior aumentou 1,9%, a metade menos favorecida teve aumentos que variaram de 23,4% (quinto decil) a 31,1% (decil de menor rendimento). Isso significou forte desconcentração da renda entre indivíduos e famílias no período 2002 a 2008, conforme se expressa, por exemplo, na

queda do coeficiente de Gini (Tabela A8, no Anexo). A concentração atual ainda é muito elevada, mas, considerando-se que o progresso se deu ao cabo de alguns poucos anos, o êxito é indiscutível.

Tabela 17 - Aumento acumulado (%) de rendimentos domiciliares de todas as fontes, segundo decis (o 10º decil é o de menores rendimentos), no período 2003-2008,

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º
31,1	28,4	26,0	26,9	23,4	19,9	16,9	13,0	8,2	1,9

Fonte: IBGE/PNAD

A ampliação no consumo de massa foi resultado de quatro fatores que afetaram decisivamente o poder de compra das famílias que não se encontram no topo da pirâmide de renda, ou seja: 1) aumento nos rendimento do trabalho; 2) aumento das "transferências" e da assistência (sistema previdenciário e demais políticas sociais); 3) evolução favorável nos preços dos bens de consumo popular; e 4) forte expansão no crédito a consumo. O que se segue oferece algumas evidências a esse respeito.[5]

14.2.1. Rendimentos do trabalho

Na Tabela A7 mostra-se o comportamento da ocupação, dos rendimentos médios do trabalho e da massa total de rendimentos, desde 2002. Verifica-se que depois de queda no primeiro ano, houve sistemática elevação na massa de rendimentos nos seis anos subsequentes.

Em 2004, a expansão da massa salarial foi de 1,6 % e deveu-se a aumento de ocupação. Entre 2005 e 2008, ela cresceu em média a cerca de 5,7 % ao ano, como produto da combinação entre elevação na ocupação (2,6%) e nos rendimentos (3,0%). Mesmo no ano 2009, de retração na economia, houve expansão na massa de rendimentos (4,3). Ao mesmo tempo, como se observou, essa expansão dava-se de forma muito diferenciada entre faixas de rendimento, em favor dos mais pobres.

Parte da melhoria distributiva deve-se ao significativo aumento ocorrido no salário mínimo em termos reais, que teve efeitos muito favoráveis sobre as remunerações dos trabalhadores menos qua-

5 Observe-se que o fenômeno de melhoria distributiva entre famílias trouxe entre seus resultados uma redistribuição de renda entre regiões, devido ao fato de que o Nordeste, por ser a região de maior incidência de pobreza, cresceu mais do que o restante do país por conta do aumento mais que proporcional da renda familiar.

lificados, e sobre o rendimento dos pensionistas e aposentados.[6] O aumento real acumulado entre 2002 e 2009 foi de cerca de 50%

14.2.2. Transferências e assistência

A Tabela A5 mostra o aumento de participação dos gastos com transferência e assistência como proporção do PIB. Diferentemente do que muitos supõem, verifica-se que os gastos do governo central com custeio e pessoal (inclusive encargos) permaneceram relativamente constantes em proporção ao PIB, e que o grande aumento deu-se com transferências de renda, de cerca de 6,9 % em 2002 a cerca de 8,6% em 2008, e 9,0% em 2009. Observe-se que esses aumentos corresponderam a mais de dois terços de toda a elevação das despesas primárias do governo federal até 2008, e a mais de 80% das mesmas até 2009.

A evolução foi favorável nos quatro grandes mecanismos de transferência de renda: sob o impulso básico do aumento no salário mínimo, os benefícios previdenciários cresceram cerca de 1,2 % do PIB entre 2002 e 2009 (de aproximadamente 6% a cerca de 7,2%, entre 2002 e 2009); o abono e seguro desemprego elevaram-se de 0,5% a 0,85% do PIB nesse intervalo; o programa LOAS-RMV (Renda Mensal Vitalícia estabelecida na Lei Orgânica de Assistência Social) cresceu de 0,26% a 0,6%, no mesmo período; e o Bolsa Família, que em 2004 atendia 6,5 milhões de famílias e absorvia cerca de 0,2% do PIB, passou a incluir cerca de 12 milhões de famílias em 2009 e a absorver 0,4% do PIB.

14.2.3. Preços dos bens de consumo popular

O terceiro elemento que afeta de forma decisiva o poder de compra das famílias é o comportamento dos preços dos bens de consumo popular. Houve redução nos preços relativos dos bens de consumo durável e, em especial, nos preços relativos de produtos eletrônicos (televisores, CD players, etc.) – enquanto a inflação acumulada de 2003 a 2008 foi de 46%, houve queda de cerca de 33% nos preços desses bens. Isso esteve associado ao efeito chinês (e do Sudeste asiático) sobre os preços internacionais dos mesmos e à apreciação na taxa de câmbio (Tabela A3).

---

6 Outro efeito é dado pelo fato de que, ao prover uma remuneração mais justa a aposentados e pensionistas, permite-lhes permanecer em casa, reduzindo-se a pressão sobre o mercado de trabalho, e consequentemente sobre os salários dos que estão em plena idade ativa.

A taxa de câmbio atuou no sentido de baratear os preços tanto das manufaturas como dos alimentos no país. Para a distribuição da renda e o consumo popular isso tem sido benéfico. No entanto, há que se ressalvar que para a rentabilidade e a competitividade da produção de bens e serviços exportáveis – e, portanto, para o emprego e para a balança de pagamentos do país a médio e longo prazos – o efeito da apreciação cambial pode ser muito problemático, especialmente nos setores manufatureiros intensivos em mão-de-obra ou em tecnologia.

Por último, cabe um comentário sobre os bens que têm maior peso para as famílias mais pobres: os alimentos. Nas últimas décadas, a agricultura brasileira vem apresentando forte aumento de produtividade, que vem se transferindo aos preços. Durante os dois mandatos aqui analisados, o que caracterizou a evolução dos preços dos alimentos foi o fato de que a inflação brasileira desses bens foi inferior à inflação mundial dos mesmos. Em termos acumulados, o aumento de preços dos alimentos no Brasil, entre 2003 e 2009, foi praticamente idêntico ao índice geral de preços da economia. Em outras palavras, os preços relativos dos alimentos não sofreram alteração. Isto permitiu neutralizar os efeitos potencialmente perversos dos mesmos sobre a distribuição da renda e o bem-estar da população pobre. A ampliação dos recursos para a política de preços mínimos e a forte expansão do crédito foram componentes importantes para alcançar esse resultado.

14.2.4. Evolução do crédito para as famílias

A Tabela A11 mostra que houve uma explosão no crédito para pessoas físicas, a partir de 2004. Em termos acumulados, ele expandiu-se em mais de três vezes, de 2004 a 2009. O mecanismo consistiu essencialmente em crédito ao consumo; mais recentemente, sobretudo a partir de 2007, ocorreu também aceleração do crédito habitacional a famílias de baixa renda.

A expansão do crédito a pessoas físicas foi possível graças ao reduzido endividamento familiar prévio das famílias de menores rendas, o aumento nos rendimentos familiares, ao mecanismo do "crédito consignado" e, a partir de 2006, à forte expansão nos prazos de pagamento, que se ampliaram de uma média de cerca de 300 dias em 2003-2004 para 490 dias em 2009.

Até o presente momento não há sinais de que o crescente endividamento tenha afetado a capacidade de pagamento das famílias, já que os índices de inadimplência permaneceram baixos. No entanto, ainda que inexistam estudos sobre o impacto desse endividamento sobre o rendimento líquido das famílias – depois de pagas as amortizações e os juros – é inevitável que a expansão do consumo impulsionada pelo crédito venha a perder nos próximos anos a força que tem tido nos anos recentes, e que a mesma venha a acompanhar cada vez mais de perto a expansão nos rendimentos das

famílias. Como é óbvio, uma forte queda nas excessivas margens de juros cobradas pelas instituições financeiras poderá colaborar muito na expansão futura do crédito. Essa dimensão da política creditícia merece maior atenção no futuro.

14.3. Consumo de massa

A Tabela 2 resume o resultado da melhoria de rendimentos da população brasileira em termos de quatro extratos de poder de compra. Comparando-se 2008 com 2003, verifica-se a ocorrência de significativa mudança estrutural em um período relativamente curto. Do ponto de vista da massa de consumidores, o dado mais impressionante é a elevação de 38,6% para 49,2% na proporção de domicílios com rendimentos médios mensais de R$ 550 por pessoa da família. Como as unidades familiares dessa classe de renda têm, em média, cerca de 4 membros, isto significa que metade dos lares brasileiros tem uma renda média familiar próxima a R$ 2.200.

Tabela 18 - Composição das famílias segundo quatro níveis de renda familiar per capita média. Brasil, 2003-2008.

Rendimento domiciliar per capita médio, de todas as fontes (em reais de 2008)	% dos domicílios	
	2003	2008
2504,00	8,3	10,4
550,00	38,6	49,2
198,00	26,4	24,4
75,00	26,7	16,0
--	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD

Considerando esses dados é possível afirmar que, do ponto de vista da evolução dos níveis de consumo e de sua composição, o modelo de consumo de massa encontra-se em plena operação no país. A propósito, são abundantes as notícias sobre o comportamento das empresas – nacionais e multinacionais, grandes, médias e pequenas – no sentido de adaptar sua pauta produtiva para o que se convencionou denominar de "classe C" – de rendas médias.

As tendências recentes indicam que o modelo de consumo de massa inscreveu-se com força na lógica de operação da economia brasileira, tal como o governo federal prenunciou no PPA 2004-2007:

"Toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia. Aumenta-se o consumo de alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de entretenimento" (MPOG, 2003).

Essa ampliação deslancha uma pressão sobre a base produtiva, que repercute em estímulos à ampliação dos investimentos privados nesses setores. Ao mesmo tempo, impõe a necessidade de aumento dos investimentos públicos e privados em infraestrutura. O comportamento da economia brasileira nesses âmbitos a partir de 2003 é examinado a seguir.

14.4. Investimentos em capital fixo e em conhecimento

Qualquer que seja o padrão de desenvolvimento econômico de um país, a base para sua ocorrência é a elevação sistemática dos investimentos que viabiliza a expansão da produção, do emprego, da produtividade e da competitividade.

Tem sido objetivo do governo federal elevar a taxa de investimento a 21% do PIB, considerada necessária para manter o crescimento da economia ao ritmo de cerca de 4,5 a 5% ao ano. Somente a partir de 2006 houve uma aceleração dos investimentos na direção da taxa desejada, conforme análise desenvolvida no capítulo 4. No período 2004-2005 ela recuperou-se levemente da retração sofrida em 2003, passando de 15,4% a cerca de 16% do PIB (Tabelas A9 e A10). A contenção da economia em fins de 2004 e em 2005 é uma possível explicação para a lentidão do aumento. A partir de então ela começou a expandir-se rapidamente, passando a 19% do PIB em 2008. Isto sugere que os 21% seriam alcançados, não fosse a crise internacional que golpeou a economia brasileira no final de 2008.

Só recentemente o setor privado passou a recuperar o espírito empreendedor exibido durante o processo de industrialização, até a entrada dos anos 1980 – ou seja, depois de duas décadas e meia de baixa propensão a investir. Durante esse período, foram fatores decisivos para o fraco desempenho: o baixo crescimento, a instabilidade macroeconômica – mesmo depois do Plano Real, no que se refere a câmbio e a juros – e os efeitos da abertura comercial atabalhoada, que reduziu a rentabilidade e aumentou riscos e incertezas para os empresários, em função da abrupta exposição à concorrência internacional. No caso da maioria das empresas privatizadas, o baixo investimento resultou também do substancial aumento da exigência de rentabilidade e da aversão a risco, com-

parativamente ao comportamento das estatais no período em que elas investiam muito, nos anos 1970 – quando o faziam movidas pela motivação principal de produzir "externalidades".

A análise apresentada no item 3.3. explica a tendência favorável nos últimos anos. Ela deveu-se à firme recuperação da economia, que ascendeu da média trienal de 3,3% entre 2003 e 2005, à média de 5,1% nos três anos seguintes; à confiança gerada pela melhoria nas contas externas do país; e à queda nas taxas de juros, inclusive a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo). Não menos importante, a recuperação deve-se ao estímulo dado pela política fiscal e ao concurso de uma série de programas e instrumentos de governo, destacadamente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ação do BNDES – que serão tratados mais detalhadamente no capítulo 4. Outro fator que pode ser apontado como explicativo da tendência favorável foi a realização de um amplo conjunto de "minirreformas", que colaboraram para a melhoria no "clima dos investimentos" no médio prazo (ver Anexo B).

A recuperação nos investimentos públicos deu-se de forma gradual, mas foi acelerada a partir de 2006, em especial na vigência do PAC, de 2007 a 2009. Ocorreu uma duplicação da participação dos investimentos da União, de 1,6% do PIB em 2006 para aproximadamente 3,3% em 2009. Os investimentos do governo central cresceram de cerca de 0,4% do PIB, na média do triênio 2003-2005, para cerca de 1,0%, em 2009, enquanto os investimentos das empresas estatais federais – destacadamente a Petrobras – foram elevados de 1,3 % do PIB, no referido triênio, para 2,3%, em 2009.

No que se refere aos investimentos em conhecimento, o desempenho entre 2003 e 2009 foi excelente no quesito produção acadêmica. No entanto, a inovação nas empresas ainda não tem crescido como desejado. Dados do IBGE (PINTEC) mostram que os investimentos em inovação das empresas industriais mantiveram-se no patamar de 0,5% a 0,6% de seu faturamento, valor superior ao registrado nos demais países da América Latina, mas bem inferior ao das economias desenvolvidas e também das economias emergentes de maior sucesso. Como os resultados de esforços nesse terreno costumam ser lentos, é de se esperar que as políticas em curso – como, por exemplo, a criação de programas no BNDES e a forte ampliação de recursos governamentais por meio dos Fundos Setoriais – amadurecerão no curso do crescimento sustentado.

14.5. Produtividade, estrutura produtiva e competitividade

No modelo de consumo de massa, os investimentos (fixos e em conhecimento) traduzem-se em aumento da produtividade e das exportações. Isso ocorre como resultado de ganhos de escala na produção em massa, pela incorporação de progresso técnico e *catching up*, e pela transferência da

força de trabalho de segmentos de baixa produtividade (trabalho informal) aos setores de maior produtividade, como no modelo de Lewis (1953), num movimento integrado de aumento do consumo popular e de aumento da produção nos setores modernos da economia. É desnecessário assinalar que a presença de infraestrutura adequada contribui muitíssimo – como de resto em qualquer modelo de crescimento – para as externalidades criadas para a economia como um todo. A elevação da produtividade beneficia equilibradamente os lucros, os impostos e os rendimentos das famílias trabalhadoras.

A ocorrência do modelo de produção e consumo de massas no Brasil é recente e ainda não existem estudos que mostrem como os diferentes mecanismos que o mesmo envolve estão afetando positivamente a produtividade e as exportações. O crescimento da produtividade do trabalho da economia como um todo foi praticamente nulo no acumulado dos três primeiros anos (2003-2005), devido ao menor crescimento do PIB e à fortíssima expansão na ocupação (pouco mais de 3 % ao ano, em média, em ambas as variáveis). No triênio 2006-2008, a produtividade expandiu-se de forma relativamente rápida, em cerca de 3% ao ano, resultado da expansão média anual do PIB de cerca de 5% e do crescimento médio da ocupação de aproximadamente 2% ao ano.

Na indústria de transformação, setor de maior impacto sobre a balança comercial, a expansão média anual da produtividade (medida por horas trabalhadas) durante o período de crescimento (2004-2008) foi de 3,2%. Cabe assinalar que o desempenho deu-se de modo distinto ao que ocorreu nos anos 1990, quando a reestruturação da indústria resultou em aumento da produtividade no setor, mas provocou, ao mesmo tempo, redução da ocupação, colaborando para um acentuado crescimento na taxa de desemprego na economia. Desta feita, o aumento da produtividade na indústria deu-se com forte expansão da ocupação na economia como um todo e com queda na taxa de desemprego.

A nota de preocupação em relação ao comportamento do setor industrial vem pelo lado da balança comercial. De acordo com Kupfer (2010), observa-se, especialmente nos setores industriais intensivos em tecnologia, um acelerado aumento de importações a partir de 2005, bem superior ao aumento das exportações desses mesmos bens. Isso se dá apesar do referido aumento na produtividade industrial, indicando perda de competitividade nos segmentos de maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo na demanda, interna e mundial. Ao que tudo indica, tem ocorrido rápida expansão na produção domestica de bens finais de média e/ou alta densidade tecnológica mas, em simultâneo, acelerada expansão nas compras externas de componentes, partes e peças, para esses mesmos bens.

Trata-se de tendência preocupante, em termos de restrições externas ao crescimento a médio e longo prazos. Além de associar-se à elevada elasticidade-renda da demanda por bens de capital e bens

de consumo duráveis, registradas nos últimos anos, é provável que o fenômeno tenha ligação com a recente valorização da taxa de cambio. É possível que decorra, ademais, de eventual recomposição da estrutura produtiva doméstica e das exportações, na direção de *commodities* intensivas em recursos naturais. Há que ressalvar, porém, que os sinais nesse sentido ainda estão sendo avaliados por especialistas, que estão encontrando dificuldades em distinguir mudanças concretas na base produtiva e na composição das exportações – eventual "reespecialização" produtiva e exportadora – de efeitos de mudanças bruscas de preços relativos internacionais, e de variações acentuadas na taxa de cambio.[7]

14.6. Consistência macroeconômica

Cabe assinalar, antes de concluir este item, que o modelo de desenvolvimento por produção e consumo de massa é perfeitamente compatível com uma elevação mais que proporcional do investimento em relação ao consumo, durante o tempo que for necessário até que se estabeleçam os níveis de investimento compatíveis com o crescimento. A queda da proporção do consumo agregado na renda, sem recorrer à poupança externa (elevação das importações mais que proporcional à elevação nas exportações), pode ser alcançada mediante aumento do consumo de governo e do consumo de famílias de renda elevada menos que proporcional ao consumo privado. Considerando os números apresentados na Tabela A1, a elevação diferenciada de consumo segundo classes de renda, com aumentos mais altos nas camadas de menor poder aquisitivo, foi um elemento importante para explicar a consistência macroeconômica da evolução recente, especialmente nos anos em que o investimento ganhou espaço na renda nacional. No entanto, há que chamar a atenção para o fato de que nesses anos mais recentes houve, também, recurso a aumento do financiamento externo da economia ("poupança externa"), que deve ser evitado.

15. Trajetória da política macroeconômica

O inicio do governo federal, em 2003, foi marcado pela necessidade de enfrentar uma forte crise especulativa contra o Real. Isto se fez com um regime macroeconômico composto de câmbio flutuante e metas de inflação, e com a realização de superávits primários. Com o ajuste emergencial no início do governo, a inflação cedeu gradativamente. As incertezas dos agentes diminuíram, e melhorou simultaneamente a capacidade do governo cumprir suas obrigações financeiras.

7 O problema metodológico ocorre tanto no que se refere à participação dos diferentes setores da industria no PIB industrial, como no que diz respeito à participação da produção industrial no PIB total.

A orientação para a política econômica adotada em seguida foi a de combinar estabilidade, crescimento e redistribuição de renda – essa última por meio de aumentos no salário mínimo, políticas assistenciais e expansão de crédito a consumo. Favorecida também pela situação muito positiva nos mercados externos, a economia transitou a um novo patamar de crescimento, apoiado no mercado doméstico, em especial o de consumo de massa. Houve estabilidade de preços, razoável crescimento do PIB (com forte expansão do emprego), e significativa redução da concentração de renda e dos índices de pobreza. Com a devida ressalva ao fato de que a política macroeconômica foi, nos primeiros anos, de extrema cautela quanto ao ritmo de crescimento, em favor de prioridade à contenção da inflação, e ao fato de que a evolução da taxa de câmbio desse ano em diante foi pouco favorável à competitividade externa e à exportação de bens industriais, as políticas econômicas adotadas tiveram êxito, em seu conjunto, no que se refere à combinação desejada.

15.1. Política cambial e setor externo

A taxa de câmbio efetiva, que havia se elevado a níveis sem precedentes no segundo semestre de 2002, recuou de forma acelerada em 2003. Após a recessão durante o primeiro semestre desse ano, a economia passou a se expandir no restante do ano, acionada por forte crescimento das exportações e pelo fato de que as importações mantiveram-se retraídas.

O câmbio evoluiu em níveis favoráveis à competitividade externa até 2005. Impulsionado pelo comportamento extremamente favorável do comércio internacional, as exportações praticamente dobraram de valor entre 2002 e 2005 – por combinação de preços e volume. As importações, por sua vez, aumentaram em aproximadamente 50%, desestimuladas não só pelo câmbio, mas também por passarem a sofrer aplicação do PIS-COFINS. O resultado foi uma expressiva ampliação do saldo em conta corrente da economia. A valorização mais acentuada do Real se deu a partir de 2005, impulsionada pela prática de taxas de juros mais elevadas do que as do resto do mundo, e teve efeitos desfavoráveis sobre a competitividade nacional, em especial sobre as exportações da indústria de transformação.

No período 2004-2005, as linhas externas de financiamento à economia brasileira foram retomadas gradualmente, com substanciais elevações no saldo líquido de investimento estrangeiro e do crédito comercial fornecido pelo resto do mundo ao Brasil. O aumento no saldo em conta corrente somado à elevação do financiamento externo aumentou as reservas internacionais, permitindo ao Brasil quitar a dívida com o FMI ao final de 2005, com um pagamento total de US$ 23,3 bilhões.

No período seguinte, 2006-2008, a valorização cambial e a expansão do nível de atividade motivaram progressiva redução do superávit em conta corrente. Ao mesmo tempo, contrastando com redução de pagamento líquido de juros ao resto do mundo, ocorreu substancial elevação nas remessas de lucros e dividendos. A queda no saldo em conta corrente foi compensada pela entrada maciça de capitais externos, reflexo do forte crescimento, da elevada taxa de juros e da expectativa de apreciação do Real. Frente ao quadro, o governo optou por contrapor-se à apreciação do câmbio mediante acúmulo de reservas.

A opção de acumular um elevado estoque de reservas internacionais, procurando obstaculizar a apreciação do Real e reduzir a vulnerabilidade externa, norteou o período 2006-2008. O estoque de reservas atingiu US$ 207 bilhões ao final de 2008. A maior parte da acumulação ocorreu em 2007, quando o Banco Central adquiriu US$ 87 bilhões no mercado cambial. A política de aumento das reservas representa um alto custo financeiro (dada a diferença entre as taxas de juros na aplicação dos recursos externos e no financiamento da aquisição de reservas por meio da emissão de dívida interna) e implica perdas patrimoniais em momentos de queda do câmbio. No entanto, ela atenua as pressões pela valorização do Real e reduz a vulnerabilidade brasileira em momentos de crise.

Chama a atenção que parte do influxo financeiro se deu com capitais de curto prazo. Como se sabe, ele não representam solução para a restrição externa ao crescimento em países em desenvolvimento, como o Brasil, por apreciarem a taxa de câmbio e reduzirem o incentivo ao investimento em bens transacionáveis" e às exportações nas épocas de bonança; e por saírem abruptamente dos países nos momentos de crise e os exporem a bruscas depreciações cambiais e consequentes impactos inflacionários.

A crise internacional iniciada em 2008 validou definitivamente a opção por acumular reservas. Logo após sua eclosão houve grande saída de capitais – US$ 27 bilhões de saída líquida apenas no último quadrimestre de 2008 - e deterioração substancial no quadro exportador, ocasionando por sua vez depreciação substancial do câmbio. Essa depreciação, somada à liquidez restrita e à queda acentuada na demanda internacional, bem como às perdas de exportadores nacionais que haviam especulado com o câmbio, foi enfrentada pelo governo mediante expansão de liquidez em moeda estrangeira. O Banco Central utilizou parte das reservas internacionais para vender dólares no mercado à vista e ofertar linhas de financiamento de curto prazo para exportadores. Simultaneamente, operações de *swap* pelo Banco Central procuraram atenuar a pressão pela depreciação. A atuação manteve um nível mínimo de liquidez no mercado cambial durante os piores momentos da crise, aportando US$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US$ 33 bilhões em *swaps* cambiais. O posterior arrefecimento da crise levou à inversão da situação no mercado de câmbio, de modo que tais operações foram revertidas no segundo semestre de 2009.

No imediato período pós-crise o Real sofreu depreciação, como resultado da volatilidade do mercado. Durante ano de 2009 o câmbio voltou a se apreciar, a ponto de levar o governo a taxar a entrada de capitais especulativos para frear a apreciação, em outubro desse ano. Permanece como desafio para o próximo período administrar a variação do Real, de maneira a combinar ganhos de competitividade e estabilidade de preços. Há incertezas quanto à evolução do comércio externo e da movimentação de capitais que dificultam a previsão das tendências futuras. De todo modo, a resposta a ser dada a tal desafio também decorrerá das medidas de política monetária – cuja análise, no que se refere ao período 2003-2009, será apresentada a seguir.

15.2. Política monetária e inflação

No final de 2002, a inflação ao consumidor estava em 12,5% ao ano e acelerando-se, de modo que o novo governo procurou, ao assumir, sinalizar um ajuste macroeconômico sólido de modo a retomar o controle da situação monetária. As metas de inflação fixadas no governo anterior foram revisadas para cima, procurando acomodar o impacto inflacionário da grande depreciação verificada em 2002. O BC aumentou sua taxa básica de juros já em fevereiro de 2003 para 26,5%, de modo que, descontada a expectativa de inflação para os 12 meses seguintes, a taxa real de juros estava em 16,4% ao ano no início do governo. A recessão técnica verificada no primeiro semestre de 2003, juntamente com a progressiva apreciação cambial levou à desaceleração da inflação, de modo que o BC foi reduzindo a taxa SELIC[8], até que alcançasse 16,5% em dezembro do mesmo ano.

A diminuição da inflação e dos juros contribuiu para a aceleração do crescimento em 2004, quando investimento e consumo reagiram favoravelmente. A absoluta prioridade do governo à estabilidade de preços, contudo, levaria as autoridades monetárias a elevar a taxa de juros SELIC já em setembro de 2004, decorridos apenas cinco meses da última redução. Temia-se uma elevação da inflação em decorrência do maior crescimento da economia, baseada em suposta discrepância significativa entre o PIB potencial, tal como calculado pelo BC, e o PIB efetivamente verificado. Em linha com tal preocupação do BC, um novo ciclo de aperto monetário elevou a SELIC de 16,0% em abril de 2004 a 19,75% em maio de 2005.

A inflação, que havia caído de 9,30% em 2003 para 7,60% em 2004, continuou seu percurso declinante e atingiu 5,69% em 2005. A taxa real de juros, por sua vez, elevou-se a 12,8% ao ano em agosto de 2005. Por meio dos efeitos restritivos sobre a demanda agregada – e sobre as expectativas dos

8 Remuneração básica paga pelo governo aos títulos da dívida pública.

investidores – a política terminou por determinar uma diminuição do crescimento do PIB, de 5,7% em 2004 a 3,2% em 2005.

O período 2004-2005 também foi caracterizado pelo início da expansão acelerada do crédito, tanto para empresas quanto para pessoas físicas. A redução no patamar da taxa de juros em relação à década anterior e a reforma na Lei de Falências ajudaram o crescimento do crédito para as pessoas jurídicas. Já para as pessoas físicas a principal inovação foi a introdução e a difusão do crédito consignado, em atendimento a pleito das centrais sindicais.

O desenvolvimento do mercado de crédito como um todo foi impressionante, desde então. No triênio 2006-2008 o volume de crédito livre dobrou e as emissões primárias de ações e debêntures totalizaram R$ 233 bilhões no período, uma marca sem precedentes. O crédito direcionado, que representava 33% do crédito total em dezembro de 2005, manteve sua participação relativa praticamente estável até dezembro de 2008 (29% do total), com destaque para o crédito habitacional (que passou de R$ 34,5 bilhões em 2006 para R$ 59,7 bilhões em 2008, alcançando o crescimento de 73,2%) e para o BNDES (cujos desembolsos atingiram R$ 90,8 bilhões em 2008). Na área da agricultura, o crédito agrícola foi beneficiado pela expansão do valor do Plano Safra, que subiu de R$ 53,5 bilhões em 2005-2006 para R$ 78 bilhões em 2008-2009.

O triênio 2006-2008, em que se alcançou expansão média do PIB de 5,1%, iniciou-se com novo recuo na taxa de inflação (3,1%), motivado por queda nos preços agrícolas e apreciação cambial. A inflação permaneceu abaixo do centro da meta estabelecida pelo governo até meados de 2007, tendo fechado 2007 com a taxa de 4,5%, mensurada pelo IPCA. Foi somente ao final desse ano que o quadro inflacionário se modificou, em decorrência de choques adversos na oferta de alimentos não comercializáveis, no contexto de atividade econômica aquecida. Dois alimentos básicos, leite e feijão experimentaram choques clássicos de oferta, os quais, juntamente com o aquecimento econômico e o fim da CPMF, contribuíram para adicionar mais pressão ao crescimento da demanda agregada em 2008. Na primeira metade de 2008, o quadro inflacionário piorou, no momento em que a elevação nos preços internacionais das *commodities* produzia pressões altistas ainda maiores. Assim, os preços internacionais de alimentos e do petróleo aumentaram e a inflação brasileira acumulada em 12 meses atingiu 6,4% em julho de 2008, bem próximo ao teto da meta estabelecido pelo governo para aquele ano.

O BC havia iniciado a diminuição da taxa SELIC ainda em 2005, recuando-a de 19,75% em agosto de 2005 para 11,25% em setembro de 2007. A partir dessa data, ainda que o crescimento econômico estivesse se acelerando e que houvesse choques adversos na oferta de alimentos, a taxa foi mantida constante. Isto representou a adoção de uma postura mais flexível na condução da política mone-

tária em relação ao primeiro triênio do governo. Diante de percepção de pressões inflacionárias mais fortes, porém, o BC voltou a elevar a taxa SELIC em abril de 2008, e a seguir alçou-a até atingir 13,75%, poucos dias antes da quebra do Lehman Brothers e do início da crise internacional.

O impacto mais imediato do *crash* financeiro mundial de 2008 foi uma contração na oferta de crédito no Brasil, com o fechamento da captação externa. A resposta governamental foi providenciar uma expansão da liquidez, tanto em moeda estrangeira – como descrito anteriormente – quanto em moeda nacional. No âmbito doméstico, o BC reduziu os depósitos compulsórios do sistema bancário e injetou 3,3% do PIB no mercado bancário ao final de 2008, o que permitiu evitar o contágio da crise internacional no mercado interbancário brasileiro.

Como os bancos ainda resistissem a emprestar os recursos, o BC complementou a redução no compulsório com medidas de incentivo para os grandes bancos adquirirem carteiras de bancos menores. Essas ações funcionaram razoavelmente bem e possibilitaram ao Brasil atravessar o pior momento da crise sem nenhuma quebra de instituição bancária nacional.

Os bancos públicos lideraram o processo de recuperação do crédito. No começo de 2009, a União concedeu linha de crédito de 3,3% do PIB ao BNDES, que por sua vez ofereceu um conjunto de linhas especiais de curto prazo ao setor produtivo. Em complemento à ação do BNDES, a União também ofereceu incentivos financeiros, na forma de equalização de taxa de juro, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal. Juntos, esses bancos públicos puderam oferecer linhas de crédito, especialmente capital de giro, para os setores com maior dificuldade de liquidez, como a agropecuária, a construção civil, a produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumo duráveis.

Por fim, para compensar a forte desaceleração na concessão de crédito por parte de instituições privadas, o governo federal orientou seus bancos comerciais a adotar uma estratégia mais agressiva durante crise – aumentar a concessão de crédito e reduzir seus *spreads* de taxa de juro para ganhar maior participação no mercado. Considerando a fase mais crítica da crise, entre setembro de 2008 e julho de 2009, os bancos públicos aumentaram sua oferta de crédito em 33%, enquanto as instituições privadas nacionais cresceram 4% e as instituições estrangeiras 1,5%.

A taxa SELIC havia permanecido constante nos meses seguintes ao início da crise, e somente no início de 2009 o BC começou a reduzi-la. O corte total foi de 4 pontos percentuais (400 pontos básicos) até 8,75% em meados de 2009 e, com isso, a taxa real de juro caiu para cerca de 5,0% ao ano no terceiro trimestre de 2009. Assim, as medidas de combate à crise consolidaram a tendência de redução do patamar da taxa de juros real que vinha sendo observada anteriormente.

O desafio que se coloca a partir de então é o da redução definitiva desse patamar, ainda dos mais altos na comparação internacional. Outro resultado observado no período foi a compatibilização da meta de inflação com o crescimento verificado após 2006, de modo que o maior gradualismo na determinação das metas permitiu uma ampliação do escopo para o crescimento, sem incorrer no risco de aceleração inflacionária.

15.3. Política fiscal

No princípio de 2003, após assumir num contexto de um inevitável ajuste macroeconômico, o governo aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% para 4,25% do PIB, sinalizando o compromisso com o equilíbrio fiscal. Tal medida resultou na redução dos gastos primários da União em contexto de desaceleração do crescimento. A parte mais expressiva do ajuste recaiu sobre o investimento da União (que caiu de 1,1% do PIB em 2002 a 0,3% do PIB em 2003).

Ao mesmo tempo, logo em seu início, o governo elevou a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre instituições financeiras (de 3 para 4%), e ampliou a base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre empresas prestadoras de serviço. Ainda em 2003, também foram realizadas duas importantes reformas: uma mini Reforma Tributária que elevou a receita da União nos anos seguintes; e uma reforma previdenciária, que estabilizou o peso da previdência dos servidores públicos no Orçamento da União.

No biênio 2004-2005, a aceleração do crescimento e o aumento de arrecadação derivado da mini Reforma Tributária geraram maiores receitas, que foram destinadas a aumentar o resultado primário (reduzindo assim o tamanho da dívida pública em relação ao PIB) e a ampliar os valores destinados a transferência e assistência, orientados à renda das famílias mais pobres. A redução da relação dívida/PIB do setor público perdurou até o início da crise de 2008. O aumento do salário, por sua vez, elevou o pagamento dos benefícios previdenciários por parte do governo, aumentando a renda disponível para a maior parte dos aposentados e pensionistas do INSS; no biênio 2004-2005 o crescimento real do salário mínimo foi de cerca de 11%. Por sua vez, a integração das ações de combate à pobreza no Programa Bolsa Família aperfeiçoou as políticas assistenciais: ao final de 2005, o programa atingia 8,7 milhões de famílias (movimentando 0,3% do PIB).

Três iniciativas na execução da política fiscal se destacam a partir de 2006: elevação substancial do salário mínimo, que cresceu, em termos reais, cerca de 25% no triênio 2006-2008; priorização ao aumento do investimento público do governo federal, especialmente após a adoção do PAC (Progra-

ma de Aceleração do Crescimento), no início de 2007; e a reestruturação das carreiras e salários dos servidores públicos, compreendendo aumentos salariais para as carreiras típicas de Estado, ampliação das contratações por concurso público e substituição de terceirizados.

O PAC recuperou a capacidade de indução governamental ao investimento e à modernização da economia. O governo federal passou a aumentar fortemente o investimento público em infraestrutura e a apoiar a formação de capital por parte da Petrobras e do setor privado, por meio de coordenação e financiamento de investimentos, e de desonerações tributárias. Desse modo, os investimentos do governo central como proporção do PIB passaram de uma média de 0,4% em 2003-2005 para 0,7% do PIB em 2005-2008. Os investimentos da Petrobras subiram de 0,8% do PIB, na média de 2003-2006, a 1% do PIB na média de 2006-2008 e a 1,6% do PIB em 2009. No conjunto da economia, os investimentos em capital fixo passaram de 15,9% do PIB em 2005 para 19% do PIB em 2008.

Para minorar o impacto da extinção da CPMF em 2007, o governo aumentou as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de modo a recompor parcialmente sua receita fiscal. Como resultado das diversas medidas tomadas, o resultado primário do governo central caiu de uma média de 2,5% em 2003-2005, para 2,3% do PIB em 2006-2008 - uma pequena queda, uma vez que o próprio crescimento econômico induzido pelas novas políticas ampliou as receitas tributárias e financiou a maior parte da expansão do gasto primário. Diga-se de passagem, a trajetória de queda do endividamento do setor público não foi comprometida pela pequena redução do saldo primário, em virtude do crescimento econômico e da redução no pagamento de juros do período. Assim, a dívida líquida do setor público caiu de 53% do PIB em 2003 para 37% do PIB em 2008.

Dessa forma, com o advento da crise internacional, o governo federal dispôs de espaço fiscal para tomar medidas anticíclicas. Logo no início da crise, decidiu manter inalterados os gastos com previdência e assistência programados para 2009. Como resultado da decisão, as transferências, que haviam sido ampliadas de 7,2% a 8,2% do PIB entre 2003 e 2008, atingiram 9,0% do PIB em 2009, sustentando o consumo das famílias no período mais grave da crise. Também foram mantidos os aumentos do salário mínimo (12% de aumento nominal em 2009) e inalterados os programas de investimentos. Assim, os investimentos da União e da Petrobras continuaram a crescer mesmo durante a crise, atingindo 1,0 e 1,6% do PIB em 2009, respectivamente. Outra medida fundamental no combate à crise foi a manutenção da política de desonerações tributárias previstas no PAC e na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), bem como a manutenção do cronograma de reajustes salariais e contratações para o serviço público ao longo de 2009. Em razão da desaceleração do PIB, o resultado foi um aumento substancial no peso da folha de pagamento da União, que atingiu 4,8% do PIB em 2009.

Durante a crise, a política fiscal procurou compensar as eventuais dificuldades da política monetária em estimular a recuperação econômica. O governo implantou uma série de desonerações tributárias temporárias para estimular vendas e consumo (iniciadas em dezembro de 2008 pelo IPI dos automóveis e posteriormente estendidas aos setores de bens de consumo duráveis, materiais de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios), cujo custo atingiu 0,3% do PIB em 2009. Transferências orçamentárias para Estados e Municípios tiveram seus valores nominais mantidos apesar da queda na arrecadação federal; e também foi assumida uma maior parcela dos investimentos realizados em conjunto com os governos regionais. O total de assistência nesses dois canais atingiu aproximadamente 0,2% do PIB. Outra medida relevante foi o aumento no período de concessão e no valor do seguro-desemprego, assim como a equalização de taxa de juros para investimentos em máquinas e equipamentos contratados em 2009.

O conjunto de medidas fiscais do governo federal demandou um ajuste nas metas fiscais, de modo que a Petrobras foi retirada do cálculo do resultado primário e a meta para 2009 reduzida de 3,3 para 2,5% do PIB antes do investimento público (e de 2,8 para 1,6% do PIB após o investimento público). A meta para 2010 foi mantida em 3,3% antes do investimento público, mas reduzida de 2,8 para 2,6% após o mesmo. Como resultado, houve um impacto fiscal moderado, com piora do resultado fiscal e da dívida pública, conforme esperado, mas em extensão menor do que a verificada em outros países. O déficit público acumulado em 12 meses aumentou de 1,9% do PIB ao final de 2008 para 3,3% do PIB ao final de 2009; a dívida pública subiu de 40,5% em agosto de 2008 para 43% do PIB em dezembro de 2009. Tendo em vista as taxas de inflação, de crescimento e de juros esperados para 2010-2011, a economia brasileira necessitará de um superávit primário de apenas 1,5% do PIB para manter a dívida líquida do setor público estável em relação ao PIB.

Ações estruturais de longo prazo foram também tomadas durante a crise. Em primeiro lugar, houve a mudança no sistema do imposto de renda, com a criação de duas novas alíquotas intermediárias, representando injeção de 0,2% na renda disponível das famílias ao longo de 2009; em segundo lugar, foi lançado o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, centrado na construção de um milhão de moradias para famílias de baixa renda, e englobando subsídios totais de 1,2% do PIB ao longo de três anos.

Por fim, deve-se salientar que os resultados do programa de transferência de rendas não se restringiram à necessária melhoria nas condições de sobrevivência para milhões de brasileiros. A política de inclusão social, altamente meritória por si mesma ao reduzir as desigualdades, terminou por evidenciar as possibilidades do crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada. A melhoria nas contas públicas foi assim uma das razões que permitiram alguma autono-

mia relativa do Brasil em sua reação à crise e validaram a opção estratégica fundamental de apostar no crescimento e na dinâmica de expansão por consumo de massa.

16. Desafios

Buscamos analisar o compromisso assumido pelo governo de inaugurar o modelo de desenvolvimento pela dinâmica de produção e consumo de massa, no período 2003-2009. Nossa conclusão é que houve êxito. A inauguração do novo modelo se deu desde os primeiros anos do governo no que se refere ao lado da demanda (rendimentos e consumo das famílias), e, pelo lado da oferta, começou a ocorrer alguns anos depois, quando os investimentos e a produtividade passaram a se expandir.

Examinamos também como as políticas que afetam crescimento, estabilidade de preços e redistribuição da renda – o "tripé" de sustentação do modelo – foram se combinando ao longo do governo. Dessa análise emerge o enunciado de um problema central que precisa ser melhor administrado: há a necessidade de harmonizar os três grandes objetivos, sem perder de vista que uma valorização excessiva da taxa de câmbio trava o fortalecimento da competitividade internacional, que é a base para a superação da vulnerabilidade externa – e, portanto, para a autonomia para sustentar o crescimento a médio e longo prazos.

Cabe aqui apresentar brevemente alguns dos desafios que o país tem pela frente para dar curso à operação do modelo (ver também, a respeito, os capítulos 1,2, 4 e 6). Antes, cabem três advertências. Primeiro, não abordamos aqui pelo menos três dimensões fundamentais da análise do desenvolvimento econômico brasileiro: a ambiental (tratada no capítulo 6), a territorial (abordada no capítulo 7, no que se refere à Amazônia), e a das relações internacionais (analisada no capítulo 9). Segundo, numa análise prospectiva deve-se considerar os desafios impostos pela atual fase histórica mundial, que inevitavelmente impactarão a vida nacional: a crise financeira internacional, a velocidade do progresso técnico mundial, a diversificação e os ganhos de competitividade da economia chinesa, e os progressos na imprescindível preocupação mundial com as ameaças à natureza decorrentes da preservação dos padrões globais de produção e consumo. Terceiro, cabe enfatizar que os desafios exigem dar continuidade aos esforços em curso para reconstruir a capacidade do Estado de impulsionar o planejamento e as políticas de suporte ao processo de investimento, debilitada desde o início dos anos 1980.

Comecemos pelos desafios que dizem respeito aos âmbitos produtivo e financeiro. O Brasil desfruta do privilégio de possuir uma estrutura produtiva que o diferencia da maior parte dos países do mundo: combina uma importante base industrial, diversificada e de grande escala, com uma esplên-

dida base de produção agropecuária (terras, água e sol) e de recursos energéticos (petróleo e fontes renováveis e de baixa emissão de carbono, como a hidroeletricidade e etanol). O desafio consiste em empregar toda essa diversidade como plataforma para o desenvolvimento futuro e, pela via do progresso técnico, alcançar aumento de produtividade e de competitividade, em linha com os concorrentes no mundo. Isso requer pelo menos cinco conjuntos de políticas:

1. Política macroeconômica que, ao lado da responsabilidade fiscal, monitore a evolução da taxa de câmbio (por moderação nas taxas de juros, formação de reservas, cobrança de impostos à entrada de capitais de curto prazo, etc.), de maneira a evitar apreciação excessiva e volatilidade. É necessário buscar taxas de câmbio que favoreçam a competitividade, os investimentos e a produção industrial, sem impactar, de forma inadequada, os preços internos.[9] O desejado desempenho dos segmentos primário-exportadores brasileiros e a indesejada entrada de capitais especulativos podem vir a se somar para provocar, como ocorreu nos últimos anos, uma apreciação cambial prejudicial à competitividade da indústria manufatureira brasileira. Vale recordar, nesse sentido, que o *quantum* de exportações de bens manufaturados parou de crescer a partir de 2006, e que as importações de bens industriais intensivos em tecnologia se aceleraram. A propósito do recurso à atração de capitais externos de qualquer tipo – que não faz distinção entre o capital benéfico ao aumento do investimento, da produção e das exportações, e o capital especulativo – cabe advertir que a experiência asiática mostra que quanto mais o país for independente de poupança externa, menor a vulnerabilidade a crises internacionais e maior a estabilidade doméstica e a autonomia para crescer.

2. Ampliação da taxa de investimento fixo. Para que isso ocorra é necessário manter acesa a aposta das políticas macroeconômicas no crescimento e na competitividade, porque os empresários privados só investem se acreditam que seu empreendimento será rentável no futuro. Além disso, para impulsionar os investimentos e a produção do setor privado, é necessário prosseguir com a atual política de forte ampliação dos investimentos em infraestrutura produtiva – como tem feito o PAC, com energia e transportes– nos quais é notória a responsabilidade do setor público.

3. Fortalecimento das cadeias produtivas nacionais e da inovação nas empresas. Há que integrar a produção agropecuária e extrativa mineral à industrial, e todas essas à atividade científica e tecnológica, buscando encadeamentos que representem ganhos de divisas para o país e abertura de avenidas de expansão da produção e progresso técnico em segmentos de maior valor adicionado e mercado internacional em expansão; e é necessário inspirar-se nas importantes conquistas do governo federal, pelo lado da "oferta" de capacidade tecnológica nas universi-

9 A respeito desse equilíbrio, leia-se Barbosa (2010)

dades e institutos de pesquisa brasileiros, e ampliar os esforços atualmente em curso para buscar o análogo disso no setor produtivo, de maneira a enfrentar a acelerada mudança na matriz científica, tecnológica e produtiva mundial. As oportunidades de avanço tecnológico geradas pelo Pré-Sal e pelo poder de compra da Petrobras são, nesse sentido, emblemáticas.

4. Redução das acentuadas margens bancárias sobre empréstimos a empresas e consumidores. As primeiras representam encargos que desestimulam a produção e os investimentos, e as margens sobre empréstimos a pessoas físicas representam um ônus à capacidade de consumo e à melhoria distributiva da renda.

5. Diversificação das fontes de financiamento internas de longo prazo. O autofinanciamento das empresas, a capacidade fiscal, o BNDES e a Caixa Econômica tendem a ficar crescentemente sobrecarregados na função de viabilizar financeiramente a formação de capital – especialmente no caso da infraestrutura, mas não apenas – à medida que ela vai se ampliando como proporção do PIB. Está em curso um amadurecimento do mercado de capitais, como mostra o nível sem precedentes de emissões de ações e debêntures no período 2006-2009. No entanto, é preciso ampliar o leque de instrumentos de financiamento de longo prazo, reforçar a orientação aos Fundos de Pensão a empreendimentos de longa maturação e promissores do ponto de vista de rentabilidade, e reduzir a atratividade a aplicações de curto prazo – vale dizer, confirmar a tendência mais recente de aproximar as taxas de juros nacionais dos níveis praticados internacionalmente.

Os desafios pelo lado da pobreza e desigualdade social não são menos candentes. Cabem, a propósito, quatro comentários:

12. A redução da pobreza e da distribuição de renda no futuro requererá crescente contribuição do mercado de trabalho. Isso exigirá crescimento rápido da economia, de maneira que, ao mesmo tempo, se produza uma escassez de mão-de-obra relativamente à demanda por trabalhadores por parte das empresas, se formalizem as relações de trabalho, se aumente a produtividade, e se realize a adequada transmissão da produtividade a salários, em harmonia com os lucros que financiam o investimento.

13. O anterior se torna ainda mais relevante quando se considera que a apreciação cambial não pode prosseguir dando frutos de melhoria distributiva idênticos aos alcançados nos últimos anos, sob pena de reprimir, como mencionado, a necessária conquista de competitividade internacional.

14. Sem prejuízo das ações assistenciais, é necessário continuar a priorizar algumas iniciativas do governo que incidem, ao mesmo tempo, sobre o emprego e sobre a redução da pobreza, como é o caso, por exemplo, do programa Minha Casa Minha Vida que, ao mesmo tempo é muito em-

pregador e resgata uma velha divida social, e do Pronaf, que atua sobre a produtividade e o bem estar dos trabalhadores na agrícola, fixa-os no campo, e permite reverter a indesejada tendência histórica à hipertrofia dos segmentos do terciário urbano informal (ver capítulo 1).

15. Deve-se prosseguir a ampliação dos programas que levam apoio diretamente às famílias menos favorecidas, como o Bolsa Família e o Luz Para Todos. Além de justiça social, eles têm impacto virtuoso sobre a atividade produtiva nas cercanias das localidades em que se encontram as famílias beneficiadas, como se verifica pelo animador crescimento mais que proporcional do PIB nos estados do Nordeste do país, onde esses programas têm maior incidência relativa.

Para terminar, vale sintetizar boa parte do que precede com o enunciado do maior de todos os desafios: integrar o modelo de crescimento com redistribuição da renda por "produção e consumo de massa" com o de "sociedade do conhecimento" e com as exigências de sustentabilidade ambiental, em que Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação serão crescentemente colocadas a serviço da afirmação produtiva nacional, do crescimento com igualdade social e da preservação da natureza.

17. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Inaugurar o modelo de desenvolvimento pela produção e consumo de massa, integrando crescimento e emprego, estabilidade macroeconômica e redução da pobreza e da desigualdade.	A inauguração do modelo de consumo de massa obteve êxito e foi resultado de quatro fatores: 1) aumento nos rendimento do trabalho; 2) aumento das "transferências" e da assistência (sistema previdenciário e demais políticas sociais); 3) evolução favorável nos preços dos bens de consumo popular; e 4) forte expansão no crédito a consumo.
Manter a inflação sob controle, reduzindo-a para taxas compatíveis com a taxa média observada para a dos países desenvolvidos.	Nos anos 2003 e 2004 logrou-se reduzir as taxas de inflação a 9,3% e 7,6%, respectivamente. A partir de 2005 as taxas permaneceram próximas aos 4,5% ao ano, estabelecidos como centro da meta de inflação, variando no interior da "banda", entre cerca de 6 % e de 3% ao ano.
Aprofundar a redução da taxa de juros, aproximando-a daquela praticada nos países em desenvolvimento.	A taxa de juros, apesar da tendência de queda, manteve-se em níveis elevados em quase todo o período. No início de 2003 a taxa real de juros chegou a 16,4%, sendo progressivamente reduzida, com oscilações. A crise mundial levou a uma maior redução e a taxa real de juros caiu para 5,0% ao ano no terceiro trimestre de 2009, patamar porém ainda dos mais altos na comparação internacional.
Garantir a consistência da política fiscal (responsabilidade fiscal) como pedra angular de sustentação do novo modelo de desenvolvimento.	No princípio de 2003, o governo aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% para 4,25% do PIB, sinalizando o compromisso com o equilíbrio fiscal. Também em 2003 foram importantes a mini Reforma Tributária e a Reforma Previdenciária. O resultado primário do governo central caiu de uma média de 2,5% em 2003-2005, para 2,3% do PIB em 2006-2008.
Prosseguir o processo de redução da relação dívida pública/PIB.	Houve, entre 2003 e 2008, redução de 16 pontos percentuais na razão entre a dívida pública e o PIB (de 53,5% a 37,3%). Em 2009 a ação anticíclica motivou uma elevação a cerca de 43% do PIB, mas projeta-se para 2010 o retorno à tendência de queda.
Ampliar o acesso ao crédito e a elevação de sua participação no PIB	O crédito se expandiu fortemente no período, elevando-se de 22% a 45% do PIB.
Compromisso com e apoio ao crescimento, por meio de políticas anticíclicas, contando com empresas estatais como a Petrobras	Os investimentos do governo central cresceram de cerca de 0,4% do PIB na média do triênio 2003-2005 para cerca de 1,0% em 2009, enquanto os investimentos das empresas estatais federais – destacadamente a Petrobras – foram elevados de 1,3% do PIB no referido triênio para 2,3% em 2009.
Compromisso no apoio ao crescimento a partir de investimentos em infra-estrutura e em atividades produtivas, com ênfase no papel estratégico dos investimentos públicos.	Os investimentos mantiveram-se relativamente baixos até 2005 (taxas próximas a 16% do PIB), mas ganharam velocidade a partir de 2006, alcançando 19% do PIB em 2008, sob estímulo de importante ampliação nos investimentos públicos, especialmente da Petrobras, e obedecendo a orientação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Referências

BARBOSA, Nelson. **Taxa de câmbio e Crescimento**, "Power Point" apresentado no "Latin American Advanced Programme in Rethinking Macro and Development Economics (LAPORDE), São Paulo, janeiro de 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2004-2007.** Brasília: MPOG, 2003

_____, **Plano Plurianual 2008-2001**, Brasília: MPOG, 2007

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**, São Paulo: Instituto da Cidadania, mimeo, 2001.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

CASTRO, Antonio Barros de. **Consumo de massas e retomada do crescimento - sugestões para uma estratégia**. Banco do Brasil, 1989, mimeo.

KUPFER, David. Mudança Estrutural na Indústria Brasileira entre 2002 e 2009 (Nota Técnica). **In Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século XX**. São Paulo: Nobel, 1991

PARTIDO dos TRABALHADORES (2002), **Programa de Governo**, Coligação Lula Presidente. São Paulo: PT, 2002

_____. (2006) Lula presidente. **Programa de Governo 2007/2010**. São Paulo: PT, 2006

PRADO, Antonio, **Neoliberalismo e Desenvolvimento, a desconexão trágica**. São Paulo: LTR Editora, 2009

TAVARES, Maria da Conceição, e SERRA, José. "Além da estagnação", in **Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**, Rio de Janeiro: Zahar. 1973

Anexo A:
Principais estatísticas econômicas anuais da economia brasileira, 2002-2009

Tabela A2- Balanço de Pagamentos em US$ milhões

	2002	2003	2004	2005
Transações Correntes	-7.637	4.177	11.679	13.985
Balanço Comercial	13.121	24.794	33.641	44.703
Exportações de bens	60.362	73.084	96.475	118.308
Importações de bens	-47.240	-48.290	-62.835	-73.606
Balanço de Serviços	-4.957	-4.931	-4.678	-8.309
Viagens	-398	218	351	-858
Transportes	-1.959	-1.590	-1.986	-1.950
Demais serviços	-2.601	-3.559	-3.042	-5.500
Rendas	-18.191	-18.552	-20.520	-25.967
Salários e ordenados	102	109	181	214
Lucros e dividendos	-5.162	-5.640	-7.338	-12.686
Juros	-13.130	-13.020	-13.364	-13.496
Transferências unilaterais	2.390	2.867	3.236	3.558
Conta Capital	**433**	**498**	**372**	**663**
Conta Financeira	7.571	4.613	-7.895	-10.127
Investimento direto	14.108	9.894	8.339	12.550
Brasileiro no exterior	-2.482	-249	-9.807	-2.517
Estrangeiro no Brasil	16.590	10.144	18.146	15.066
Investimento em carteira	-5.119	5.308	-4.750	4.885
Brasileiro no exterior	-321	179	-755	-1.771
Estrangeiro no Brasil	-4.797	5.129	-3.996	6.655
Derivativos	-356	-151	-677	-40
Outros investimentos	-1.062	-10.438	-10.806	-27.521
Erros e omissões	**-66**	**-793**	**-1.912**	**-201**
Saldo do balanço de pagamentos	**302**	**8.496**	**2.244**	**4.319**

Fonte: Banco Central do Brasil.

2006	2007	2008	2009 Acumulado em 12 meses até novembro	2003-05	2006-08
13.643	1.551	-28.192	-24.334	29.841	-12.999
46.457	40.032	24.836	25.347	103.137	111.324
137.807	160.649	197.942	152.995	287.868	496.399
-91.351	-120.617	-173.107	-127.647	-184.730	-385.075
-9.640	-13.219	-16.690	-19.260	-17.917	-39.549
-1.448	-3.258	-5.177	-5.594	-290	-9.883
-3.126	-4.384	-4.994	-3.925	-5.526	-12.505
-5.067	-5.576	-6.518	-9.742	-12.101	-17.161
-27.480	-29.291	-40.562	-33.684	-65.040	-97.333
177	448	545	603	504	1.171
-16.369	-22.435	-33.875	-25.218	-25.664	-72.678
-11.289	-7.305	-7.232	-9.069	-39.879	-25.825
4.306	4.029	4.224	3.263	9.661	12.559
869	756	1.055	1.129	**1.533**	**2.680**
15.430	88.330	28.297	69.423	-13.409	132.056
-9.380	27.518	24.601	36.033	30.783	42.739
-28.202	-7.067	-20.457	10.084	-12.573	-55.726
18.822	34.585	45.058	25.949	43.356	98.465
9.081	48.390	1.133	49.133	5.442	58.605
6	286	1.900	2.975	-2.347	2.192
9.076	48.104	-767	46.159	7.789	56.413
41	-710	-312	156	-868	-982
15.688	13.131	2.875	-15.900	-48.765	31.694
628	-3.152	1.809	434	**-2.906**	**-715**
30.569	87.484	2.969	46.651	**15.059**	**121.022**

Tabela A3- Dívida externa e reservas internacionais em US$ milhões e indicadores de solvência externa

	2002	2003	2004
Dívida Total (A)	210.711	214.929	201.374
Dívida Total do Setor Público (B)	125.245	135.689	132.259
Dívida Total do Setor Privado (C)=(A)-(B)	85.466	79.240	69.115
Reservas Internacionais - conceito liquidez (D)	37.823	49.296	52.935
Créditos Brasileiros no Exterior (E)	2.798	2.915	2.597
Haveres de Bancos Comerciais (F)	5.090	11.726	10.140
Dívida Total Líquida (G)=(A)-(D)-(E)-(F)	**164.999**	**150.993**	**135.702**
Indicadores de solvência			
Dívida Total/PIB	41,8	38,8	30,3
Dívida Total Líquida/PIB	32,7	27,3	20,4
Reservas (liquidez)/Dívida Total (%)	**18**	**22,9**	**26,3**

Fonte: Banco Central do Brasil.

2005	2006	2007	2008	2009
169.450	172.589	193.219	198.340	205.482
100.284	89.245	85.956	84.160	95.031
69.166	83.344	107.263	114.180	110.451
53.799	85.839	180.334	206.806	238.000
2.778	2.939	2.894	2.657	2.439
11.790	8.990	21.938	16.560	19.382
101.082	**74.821**	**-11.948**	**-27.683**	**-54.339**
19,2	15,8	14,1	12,1	13,5
11,5	6,9	-0,9	-1,7	-3,6
31,7	**49,7**	**93,3**	**104,3**	**115,8**

Tabela A4- Inflação, crescimento do PIB, taxa de juro e taxa de câmbio

	2002	2003	2004
IPCA	12,53	9,30	7,60
IGP-DI	26,41	7,66	12,13
IPA	35,41	6,27	14,68
IPC	12,87	14,42	11,04
INCC	12,15	8,92	6,28
PIB (R$ milhões)	1.477.822	1.699.948	1.941.498
PIB (var.% real)	2,7	1,1	5,7
PIB (var.% deflator)	10,6	13,7	8,0
PIB per capita (Em R$ de 2008)	13.326	13.295	13.871
PIB per capita (var.% real)	1,2	-0,2	4,3
Taxa SELIC - fim de período	25,00	16,50	17,75
Taxa SELIC - média de período	19,09	23,26	16,25
Taxa de Câmbio Nominal - fim de período	3,53	2,89	2,65
Taxa de Câmbio Nominal - média de período	2,93	3,07	2,93
Taxa Real Efetiva de Câmbio - média de período (jun/94=100)	133,61	138,39	136,14

Fonte: Banco Central do Brasil, IBGE e FGV

2005	2006	2007	2008	2009
5,69	3,14	4,46	5,90	4,31
1,23	3,80	7,90	9,11	-1,44
-0,96	4,32	9,44	9,80	-4,09
6,83	5,04	6,16	11,86	3,25
4,93	2,06	4,61	6,07	3,93
2.147.239	2.369.484	2.661.344	3.004.881	3.143.015
3,2	4,0	6,1	5,1	-0,2
7,2	6,2	5,9	7,4	4,8
14.808	15.215	15.961	16.607	16.414
1,9	2,7	4,9	4,0	-1,2
18,00	13,25	11,25	13,75	8,65
19,05	15,08	11,88	12,48	9,93
2,34	2,14	1,77	2,34	1,75
2,43	2,18	1,95	1,84	2,00
110,99	99,21	92,06	88,77	87,79

Tabela A5- Necessidade de financiamento do setor público (números "abaixo da linha"), em % do PIB

	2002	2003	2004
Resultado Primário	-3,21	-3,34	-3,80
Governo Central	-2,16	-2,28	-2,70
Estados e Municípios	-0,72	-0,81	-0,90
Empresas Estatais	-0,33	-0,25	-0,20
Juros Nominais (sem desvalorização cambial)	7,63	8,47	6,59
Governo Central	2,84	5,94	4,09
Estados e Municípios	4,20	2,40	2,65
Empresas Estatais	0,59	0,14	-0,15
Resultado Nominal	4,42	5,13	2,79
Governo Central	0,68	3,66	1,39
Estados e Municípios	3,48	1,59	1,75
Empresas Estatais	0,26	-0,11	-0,35

Fonte: Banco Central do Brasil.

2005	2006	2007	2008	2009
-3,93	-3,24	-3,37	-3,54	**-2,06**
-2,60	-2,17	-2,23	-2,37	**-1,35**
-0,99	-0,83	-1,12	-1,02	**-0,67**
-0,34	-0,24	-0,01	-0,15	**-0,03**
7,31	6,78	6,06	5,45	**5,40**
6,01	5,31	4,47	3,20	**4,78**
1,25	1,53	1,60	2,19	**0,60**
0,06	-0,06	-0,02	0,06	**0,01**
3,38	3,54	2,69	1,90	**3,34**
3,41	3,14	2,24	0,83	**3,42**
0,25	0,70	0,48	1,17	**-0,07**
-0,28	-0,30	-0,03	-0,10	**-0,02**

Tabela A6- Resultado primário do governo federal (números "acima da linha") em % do PIB

	2002	2003	2004
Receita primária bruta	21,66	20,98	21,61
Transferências para Estados e Municípios	3,8	3,54	3,48
Receita primária líquida	17,86	17,44	18,13
Despesas primárias	15,71	15,13	15,59
Pessoal e Encargos Sociais	4,81	4,46	4,31
Transferências de Renda às famílias **	6,89	7,23	7,62
Benefícios Previdenciários	5,96	6,3	6,48
Abono e Seguro Desemprego	0,48	0,47	0,49
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) **	0,26	0,26	0,39
Bolsa Família***	**0,13**	**0,13**	**0,20**
Investimentos	0,83	0,31	0,47
Demais despesas	**3,18**	**3,13**	**3,19**
Resultado primário "acima da linha" sem Fundo Soberano do Brasil	2,15	2,31	2,54
Fundo Soberano do Brasil	0,00	0,00	0,00
Resultado primário "acima da linha" com Fundo Soberano do Brasil	2,15	2,31	2,54
Discrepância estatística e ajuste metodológico	0,01	-0,03	0,16
Resultado primário "abaixo da linha"	2,16	2,28	2,70
Receitas primária líquida excluindo transferências de renda às famílias	10,97	10,2	10,51

Fonte: Ministério da Fazenda, SPE.

2005	2006	2007	2008	2009
22,74	22,93	23,25	23,85	**23,58**
3,91	3,92	3,97	4,43	**4,07**
18,84	19,02	19,29	19,42	**19,51**
16,38	16,96	17,11	16,57	**18,26**
4,3	4,45	4,37	4,35	**4,84**
8,06	8,42	8,51	8,22	**9,03**
6,8	6,99	6,96	6,64	**7,17**
0,53	0,62	0,67	0,68	**0,85**
0,43	0,49	0,53	0,53	**0,60**
0,27	**0,32**	**0,34**	**0,35**	**0,40**
0,48	0,64	0,72	0,87	**1,03**
3,54	**3,44**	**3,51**	**3,13**	**3,37**
2,46	2,06	2,17	2,85	**1,25**
0,00	0,00	0,00	0,47	**0,00**
2,46	2,06	2,17	2,38	**1,25**
0,14	0,11	0,06	-0,01	**0,10**
2,60	2,17	2,23	2,37	**1,35**
10,78	**10,6**	**10,78**	**11,2**	**10,48**

Tabela A7- Dívida pública em % do PIB

	2002	2003	2004
Dívida Líquida do Setor Público	51,32	53,53	48,23
Dívida Líquida Interna	37,72	42,37	40,52
Base Monetária	4,20	4,20	4,36
Demais	47,12	49,33	43,88
Dívida Líquida Externa	13,60	11,16	7,71

Fonte: Banco Central do Brasil

Tabela A8- Salário e Emprego

	2002	2003	2004
Salário mínimo nominal, valor no final do ano em R$	200,00	240,00	260,00
Variação %	11,11%	20,00%	8,33%
Salário mínimo nominal, média anual em R$	195,00	230,00	253,33
Variação %	12,88%	17,95%	10,14%
Salário mínimo real, índice no final do ano (dez/2002=100)	100,00	108,71	110,97
Variação %	-3,16%	8,71%	2,07%
Salário mínimo real, índice médio no ano (dez/2002=100)	106,22	106,96	110,95
Variação %	2,55%	0,70%	3,72%
Crescimento médio anual da massa salarial real*	nd	-8,21%	1,56%
Crescimento médio anual da ocupação	nd	4,16%	2,87%
Crescimento médio anual do salário real**	nd	11,02%	-1,24%
Taxa de desemprego nas regiões metropolitanas (PME)	nd	12,32%	11,48%
Taxa de desemprego nas regiões metropolitanas (DIEESE)	19,49%	20,75%	19,74%
Taxa de desemprego em São Paulo (DIEESE)	18,97%	19,88%	18,82%
Taxa de desemprego no país (PNAD)	**9,16%**	**9,73%**	**8,90%**

Fonte: IPEADATA, IBGE, DIEESE; * a preço de fevereiro de 2010 ** rendimento médio real habitual.

2005	2006	2007	2008	2009
47,99	45,89	42,82	37,34	42,80
44,71	46,94	49,84	47,98	51,96
4,69	4,99	5,23	4,78	5,28
43,29	40,90	37,60	32,57	37,52
3,27	-1,05	-7,01	-10,64	-9,16

2005	2006	2007	2008	2009
300,00	350,00	380,00	415,00	465,00
15,38%	16,67%	8,57%	9,21%	12,05%
286,67	337,50	372,50	409,17	460,83
13,16%	17,73%	10,37%	9,84%	12,63%
121,89	138,31	142,80	146,46	157,62
9,84%	13,47%	3,25%	2,56%	7,62%
118,67	135,35	143,53	147,95	158,63
6,96%	14,06%	6,04%	3,08%	7,22%
4,21%	5,93%	5,83%	6,87%	3,93%
2,63%	1,90%	2,55%	3,36%	0,73%
1,05%	3,60%	3,00%	3,09%	3,11%
9,83%	9,98%	9,29%	7,89%	8,08%
18,03%	16,88%	15,68%	14,22%	14,27%
17,02%	15,88%	14,96%	13,49%	13,83%
9,31%	**8,42%**	**8,15%**	**7,14%**	**ND**

Tabela A9- Distribuição de renda

	2002	2003	2004
Índide de Gini*	0,563	0,555	0,547
Percentual de famílias na pobreza (IPEADATA)**	34,40%	35,79%	33,70%
Percentual de famílias na pobreza - Classe E (FGV/CPS)***	nd	30,17%	27,60%
Distribuição de renda por decil			
Até 10	1,3	1,3	1,3
Mais de 10 a 20	2,0	2,1	2,2
Mais de 20 a 30	3,0	3,0	3,2
Mais de 30 a 40	3,8	3,9	4,0
Mais de 40 a 50	4,8	4,9	5,1
Mais de 50 a 60	6,1	6,3	6,4
Mais de 60 a 70	7,9	8,1	8,2
Mais de 70 a 80	10,8	10,9	11,0
Mais de 80 a 90	16,5	16,6	16,5
Mais de 90 a 100	43,8	42,9	42,1
Mais de 95 a 100	30,5	29,7	29,1
Mais de 99 a 100	11,4	11,0	10,8

Fonte: IBGE, IPEADATA e FGV/CPS; * Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. * *Proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza..***Estimativa com base nos dados da pesquisa mensal de emprego do IBGE. Indivíduo pertencente à Classe E tem renda domiciliar total de R$804,00 a preços de dezembro de 2008.

2005	2006	2007	2008	2009
0,544	0,541	0,528	0,521	nd
30,82%	26,75%	24,24%	22,59%	nd
24,49%	22,78%	20,70%	18,46%	18,23%
1,4	1,4	1,5	1,5	nd
2,2	2,3	2,3	2,4	nd
3,2	3,3	3,3	3,4	nd
4,1	4,2	4,3	4,3	nd
5,2	5,2	5,3	5,4	nd
6,4	6,5	6,6	6,7	nd
8,2	8,2	8,4	8,4	nd
11,0	10,9	11,1	11,1	nd
16,2	16,1	16,2	16,2	nd
42,1	41,9	41,0	40,6	nd
29,2	29,1	28,3	28,0	nd
11,0	11,0	10,7	10,6	nd

Tabela A10- Taxa de Crescimento Real do PIB

	2002	2003	2004
Oferta	2,7	1,1	5,7
Agropecuária	6,6	5,8	2,3
Indústria	2,1	1,3	7,9
Extrativa Mineral	11,6	4,7	4,3
Transformação	2,4	1,9	8,5
Construção Civil	-2,2	-3,3	6,6
SIUP	2,9	4	8,4
Serviços	3,2	0,8	5
Comércio	0	-0,5	7,5
Transportes	2,8	-3,1	5,9
Comunicações	5	4,4	5,5
Inst. Financeiras	2,3	-4,8	3,7
Outros serviços	4,5	0,7	5,4
Aluguéis	4,4	3,4	3,9
Adm. Pública	3,6	3	3,8
Valor adicionado	3,1	1,2	5,6
Impostos sobre produtos	-0,1	0,6	6,4
Demanda	2,7	1,1	5,7
Consumo das famílias	1,9	-0,8	3,8
Consumo do governo	4,7	1,2	4,1
FBCF	-5,2	-4,6	9,1
Exportações	7,4	10,4	15,3
Importações	-11,8	-1,6	13,3

Fonte: IBGE.

2005	2006	2007	2008	2009
3,2	4	6,1	5,1	-0,2
0,3	4,5	5,2	5,7	-5,2
2,1	2,3	5,2	4,4	-5,5
9,3	4,4	3,7	4,9	-0,2
1,3	1,1	5,4	3,2	-7,0
1,8	4,7	4,9	8,2	-6,3
3	3,5	5,4	4,8	-2,4
3,7	4,2	6,1	4,8	2,6
3,5	6	8,4	6,1	-1,2
3,5	2,1	5	3,4	-2,3
4	1,6	7,4	8,9	4,9
5,3	8,4	15,1	13	6,5
5,2	4	4,8	4,2	5,1
4,7	3	4,9	1,6	1,4
1,1	3,3	2,3	1,5	3,2
3	3,7	5,8	4,8	-0,1
4,4	5,7	7,7	7,4	-0,8
3,2	4	6,1	5,1	-0,2
4,5	5,2	6,1	7	4,1
2,3	2,6	5,1	1,6	3,7
3,6	9,8	13,9	13,4	-9,9
9,3	5	6,2	-0,6	-10,3
8,5	18,4	19,9	18	-11,4

Tabela A11- Composição do PIB

	2002	2003	2004
Oferta	100	100	100
Agropecuária	5,7	6,4	5,9
Indústria	23,3	24,1	25,8
Extrativa Mineral	1,4	1,5	1,6
Transformação	14,5	15,6	16,5
Construção Civil	4,5	4,1	4,4
SIUP	2,9	3	3,3
Serviços	57,1	56	54
Comércio	8,8	9,2	9,5
Transportes	4,1	4	4
Comunicações	3,1	3,1	3,3
Inst. Financeiras	6,4	6,1	5
Outros serviços	12,6	12,1	11,9
Aluguéis	8,8	8,3	7,8
Adm. Pública	13,4	13,1	12,6
Valor adicionado	86,1	86,5	85,8
Impostos sobre produtos	13,9	13,5	14,2
Demanda	100,0	100,0	100,0
Consumo das famílias	61,7	61,9	59,8
Consumo do governo	20,6	19,4	19,2
FBCF	16,4	15,3	16,1
Exportações	14,1	15,0	16,4
Importações	-12,6	-12,1	-12,5
Var. estoques	-0,2	0,5	1,0

Fonte: IBGE.

2005	2006	2007	2008	2009
100	100	100	100	100,0
4,9	4,7	4,8	5	5,2
25,1	24,7	23,9	23,3	21,8
2,1	2,5	2	2,8	1,1
15,5	14,9	14,6	13,3	13,3
4,2	4,1	4,2	4,3	4,4
3,3	3,2	3,1	2,9	3,0
55,8	56,5	57,3	56,8	58,9
9,6	9,9	10,4	10,6	10,2
4,3	4,2	4,1	4,3	4,4
3,4	3,3	3,3	3,1	3,1
6,1	6,2	6,6	6,4	6,2
11,8	12,4	12,2	12,1	13,4
7,7	7,4	7,3	6,9	7,2
12,9	13,1	13,3	13,4	14,3
85,8	85,9	86	85,1	86,0
14,2	14,1	14	14,9	14,0
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
60,3	60,3	59,9	60,3	62,8
19,9	20,0	20,3	19,6	20,8
15,9	16,4	17,4	18,7	16,7
15,1	14,4	13,4	13,8	11,3
-11,5	-11,5	-11,8	-13,6	-11,3
0,3	0,3	0,9	1,2	-0,2

Tabela A12- Volume de Crédito e Spread de Taxa de Juros

	2002	2003	2004
Crédito bancário (em r$ milhões)			
Total	384.396	418.259	498.722
Livre	240.209	255.642	317.917
PF	90.464	101.004	138.562
PJ	149.745	154.638	179.355
Direcionado	144.187	162.617	180.805
BNDES	93.430	100.182	110.013
Habitação	22.605	23.673	24.694
Rural	24.854	34.576	40.712
Demais	3.298	4.186	5.386
Crédito bancário (em % do pib)			
Total	22,0	24,0	24,5
Livre	13,8	14,7	15,6
PF	5,2	5,8	6,8
PJ	8,6	8,9	8,8
Direcionado	8,3	9,3	8,9
BNDES	5,4	5,7	5,4
Habitação	1,3	1,4	1,2
Rural	1,4	2,0	2,0
Demais	0,2	0,2	0,3
Spread (média de 12 meses em pontos percentuais)	29,99	31,86	28,03
PJ	14,50	14,65	13,49
PF	51,37	55,60	46,21

Fonte: Banco Central do Brasil.

2005	2006	2007	2008	2009
607.023	732.589	935.972	1.227.295	1.410.340
403.707	498.331	660.810	871.178	953.150
190.731	237.968	317.561	394.287	470.754
212.976	260.363	343.250	476.890	482.396
203.316	234.258	275.162	356.117	457.190
124.100	138.984	159.974	209.259	280.381
28.125	34.479	43.583	59.714	84.469
45.113	54.376	64.270	78.304	82.170
5.978	6.419	7.335	8.840	10.170
28,1	30,2	33,4	39,7	45,0
18,7	20,6	23,6	28,2	30,4
8,8	9,8	11,3	12,8	15,0
9,9	10,7	12,2	15,4	15,4
9,4	9,7	9,8	11,5	14,6
5,8	5,7	5,7	6,8	9,0
1,3	1,4	1,6	1,9	2,7
2,1	2,2	2,3	2,5	2,6
0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
28,42	28,47	25,35	26,56	27,22
13,76	13,95	12,79	15,32	17,97
43,18	41,30	36,27	37,64	36,39

Anexo B:
Medidas normativas para melhorar a eficiência e produtividade da economia

Marco legal	Conteúdo
Lei nº 10.820, de 2003	Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento.
Lei nº 10.833, de 2004	Altera a Legislação Tributária Federal – Introduz o fim da cumulatividade da Cofins.
Lei nº 10.848, de 2004	Novo marco regulatório do Setor Elétrico.
Lei nº 10.931, de 2004	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.
Lei nº 11.079, de 2004	Lei da Parceria Público-Privada (PPP).
Lei nº 11.101, de 2005	Nova Lei de Falências.
Lei nº 11.110, de 2005	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.
Lei nº 11.182, de 2005	Criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).
Lei nº 11.196, de 2005	Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.
Leis Complementares nº 123, de 2006; nºs. 127, de 2007 e 128, de 2008	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
Lei Complementar nº 126, de 2007	Abertura do Mercado de Resseguros - dispondo sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário.
Lei nº 11.445, de 2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 11.457, de 2007	Criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.
Lei nº 11.478, de 2007	Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura.

Marco legal	Conteúdo
Lei nº 11.484, de 2007	Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores – PADIS.
Lei nº 11.488, de 2007	Desoneração de obras de Infraestrutura – REIDI.
Lei nº 11.491, de 2007	Institui o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS.
Lei nº 11.887, de 2008	Cria o Fundo Soberano do Brasil – FSB.
Lei nº 11.909, de 2009	Lei do Gás Natural.
Lei 11.977, de 2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
PL nº 3.337, de 2004	Marco Legal das Agências Reguladoras.
PL nº 3.937, de 2004	Reestruturação do Sistema de Defesa da Concorrência.
PL nº 7.709, de 2007	Agilização do Processo Licitatório.
PL nº 5.939, de 2009	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL.
PL nº 5.940, de 2009	Cria o Fundo Social (FS).
PL nº 5.941, de 2009	Autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.
Emenda Constitucional (EC) nº 41, de 2003	Dispõe sobre o regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações (Reforma da Previdência).
EC nº 42, de 2003	Altera os Sistema Tributário Nacional (Reforma Tributária).
PEC Nº 233, de 2008	Reforma Tributária (2ª fase).
MP nº 472, de 2009	Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; e dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas.

Fonte:MF/SPE

Reorganização da infraestrutura e da produção e apoio à inovação

Coordenação — Sebastião Soares[1]
Colaboração — David Kupfer, Francisco Menezes, José E. Cassiolato, Juarez Quadros do Nascimento, Mario Sérgio Salerno, Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Valdemar João Wesz Júnior

Resumo

Este capítulo analisa a evolução da infraestrutura de transportes; das telecomunicações; da indústria; da agricultura; da segurança alimentar e nutricional; e do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Entre os principais resultados alcançados pelo governo federal no período 2003-2010 está a ampliação das malhas dos diversos modais de transporte. O PAC tem mostrado uma grande aderência às necessidades regionais de infraestrutura, estando mais presente onde esses investimentos são mais necessários.

Ocorreu, nesse período, uma reestruturação da organização produtiva no âmbito da indústria. O expressivo crescimento da indústria foi impulsionado por algumas mudanças estruturais. A geração de valor adicionado, por exemplo, não conseguiu acompanhar o ritmo de expansão do valor da produção. Apenas os setores de maior intensidade tecnológica conseguiram aumentar a produtividade em ritmo superior ao conjunto da indústria.

A agricultura familiar foi destinatária relevante de políticas públicas. Destacou-se também, no período, o substancial aumento de recursos destinados ao financiamento rural, seja para a agricultura familiar, seja para a agricultura empresarial. A visibilidade crescente obtida pelo tema da Segurança Alimentar e Nutricional foi um importante avanço na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural. A execução da política de Reforma Agrária, por outro lado, mostrou-se relativamente

1 Sebastião Soares é graduado em Engenharia (USP, 1960) e Engenharia Econômica (UFRJ, 1965), tendo obtido os créditos do mestrado em Engenharia de Produção pela COPPE (UFRJ, 1971). Funcionário de carreira aposentado do BNDES, foi secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É presidente do Conselho Curador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

aquém do potencial anunciado no início do período analisado. O desempenho exportador da agricultura brasileira foi muito expressivo. Esse desempenho decorreu do avanço e da competitividade do agronegócio, a outra perna do desenvolvimento agrícola brasileiro.

Houve uma reorientação do padrão de investimento na economia do país. A taxa de crescimento do investimento de quase 14% registrada em 2007 foi extremamente elevada para o padrão brasileiro pós década de 1970, acelerou-se ainda mais nos três primeiros trimestres de 2008 e só teve seu curso ascendente interrompido pela crise financeira mundial.

A adoção da inovação por empresas brasileiras recebeu novos e importantes apoios e estímulos governamentais no período analisado, com medidas voltadas, de uma parte, para o estímulo e financiamento à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do setor privado e, de outra, para a remoção de barreiras de natureza legal que dificultavam uma maior cooperação público-privada.

Considerando as análises realizadas da trajetória cumprida pelo Brasil durante os últimos oito anos e as possibilidades que se apresentam para a construção de uma grande nação ao longo das próximas três ou quatro décadas, os desafios que se colocam na área de infraestrutura, reestruturação produtiva, investimentos e inovação, embora passíveis de um enfrentamento exitoso, são abrangentes, complexos e articulados entre si.

1. Introdução

A trajetória cumprida pelo Brasil, a partir de 2003, visando a retomada sustentada das atividades produtivas e do desenvolvimento econômico e social do país é o objeto deste capítulo. A análise aqui apresentada, relacionada com outros capítulos deste estudo, abrange a evolução da infraestrutura de transportes; das telecomunicações; da indústria; da agricultura; da segurança alimentar e nutricional; e do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A década de 1990 caracterizou-se pelo crescimento acelerado da vulnerabilidade externa, pela estagnação econômica – baixo crescimento do PIB e dos investimentos – e pela prioridade à estabilidade monetária e ao pagamento do serviço da dívida pública, o que gerou desemprego crescente, com aumento da pobreza e da exclusão social. O endividamento público, interno e externo, cresceu rápida e significativamente, de tal modo que o Brasil teve que socorrer-se com o Fundo Monetário Internacional.

Nesse contexto de acelerada e desordenada abertura da economia às importações, o apoio à Inovação caminhou mais na mobilização e difusão de conceitos para o setor empresarial do que na provisão de recursos capazes de dar suporte aos investimentos para a reestruturação produtiva. O mais bem sucedido programa dessa época foi o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), que logrou difundir técnicas de racionalização da produção para as empresas. A resposta da estrutura produtiva foi, assim, eminentemente regressiva, com aumento significativo das importações de partes, peças e componentes e pouco esforço autóctone no desenvolvimento de inovações. Os resultados estiveram mais ligados ao enxugamento e à renovação organizacional das plantas produtivas, ainda que um número considerável de empresas tenha realizado mudanças mais profundas em sua estrutura industrial, de modo a alterar para melhor sua dinâmica produtiva e de serviços.

No setor de CT&I a década de 1990 representou um período de retração, pelo baixo nível de investimentos, que resultou em fortes impactos negativos na dinâmica e no desenvolvimento da capacitação tecnológica brasileira, notadamente no âmbito das empresas. No final dessa década, foram criados os Fundos Setoriais que deram início a um processo de recuperação gradual do financiamento do Sistema Nacional de CT&I. Essa mudança, porém, foi arrefecida pelo contingenciamento de recursos, motivado pela crise fiscal do Estado.

No campo da infraestrutura de transportes, a década de 1990 foi marcada pela busca por minimizar a presença do Estado no planejamento e na implantação dos empreendimentos, em benefício da participação de investidores privados, especialmente os internacionais. Os Planos Plurianuais 1996-1999 e 2000-2003 tiveram por lógica principal a elaboração de portfólios de projetos atrativos e confiáveis para os investidores privados.

As consequências dessa política para a infraestrutura dos transportes no início do período 2003-2010 podem ser assim sintetizadas:

1) Altos custos para os usuários das rodovias, com elevados retornos financeiros para os parceiros privados;

2) Deterioração acentuada da malha rodoviária, que repercutia perversamente no custo do transporte das cargas que utilizam esse modal, também impactado pelas elevadas tarifas de pedágio nas rodovias em que os processos de concessão viabilizaram investimentos e substancial melhoria de qualidade;

3) Volume insuficiente de investimentos pelos novos controladores privados, resultando numa estagnação tecnológica, em especial nos acessos às instalações portuárias e nas ferrovias privatizadas;

4) Retardamento das ações destinadas a integrar os modais de transporte e a modernizar o manuseio e o transporte das cargas gerais, com utilização de contêineres.

Na área das telecomunicações, o redesenho da matriz institucional foi ainda mais profundo, com a privatização integral dos serviços prestados à população e a criação de novos marcos de regulação do setor. Buscando promover a concorrência, patrocinou-se ampla privatização das infraestruturas construídas ao longo de décadas pelo Estado. A dinâmica explosiva de crescimento da telefonia celular proporcionou base certa para vultosos lucros por parte das empresas, ao mesmo tempo em que possibilitou o acesso de amplo segmento da população brasileira ao sistema móvel de telefonia.

2. Os compromissos assumidos

Com base no Programa de Governo das campanhas presidenciais de 2002 e 2006 e nos documentos de referência da ação governamental, podem ser destacados os seguintes compromissos assumidos pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em relação aos setores abordados neste capítulo:

1) Fortalecer o papel do Estado, qualificando sua atuação nos setores de infraestrutura como planejador, regulador e fiscalizador. Ao mesmo tempo, ampliar o controle social sobre as políticas públicas, dando mais eficácia e transparência ao planejamento e criando condições de participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações do governo;

2) Expandir as malhas de transportes e promover uma mudança em sua matriz – com redução das cargas rodoviárias e ampliação das ferroviárias e hidroviárias –, estimulando o desenvolvimento de sistemas multimodais de transporte;

3) Intensificar o uso dos modais aquaviários – fluvial interior e marítimo de cabotagem – e adequar os modais terrestres, notadamente das ferrovias e dos terminais portuários, para o manuseio e o transporte das cargas gerais, cada vez mais acondicionadas em contêineres, cujo volume é crescente;

4) Estimular e fomentar, no que couber, as parcerias entre o setor público e os investidores privados, resguardando-se sempre os interesses públicos e dos usuários;

5) Promover a retomada do crescimento e a expansão e transformação das atividades produtivas;

6) Recuperar o nível dos investimentos públicos e privados voltados à infraestrutura e às atividades produtivas;

7) Estimular a produção agrícola contemplando os dois tipos predominantes de agricultura na sociedade brasileira: a familiar e a empresarial;

8) Tratar a Reforma Agrária como instrumento para a inclusão social e a geração de renda no meio rural, nas várias regiões brasileiras;

9) Promover o combate à fome, visando sua erradicação, e a segurança alimentar e nutricional;

10) Formular e implementar uma nova política industrial que, além de ampliar a capacidade instalada, aumente o valor agregado e incorpore transformações estruturais na indústria, especialmente em setores estratégicos;

11) Ampliar significativamente os investimentos públicos em CT&I com vistas a expandir e consolidar o Sistema Nacional de CT&I, considerando a melhor distribuição regional da base técnico-científica no país; priorizar pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas; e articular melhor o desenvolvimento científico e tecnológico ao desenvolvimento social, inclusive apoiando a consolidação e expansão de sistemas locais de inovação;

12) Articular a estratégia nacional de CT&I com as demais políticas federais, em especial com a política industrial.

3. Retomada do planejamento pelo Estado

A retomada do planejamento público pelos órgãos do Estado brasileiro a partir de 2003 evidenciou-se, por exemplo, nas providências preliminares para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007. Essa nova atitude difundiu-se entre os agentes públicos federais da administração direta e das empresas estatais e desdobrou-se ao longo dos dois mandatos presidenciais.

Levando em conta os setores aqui tratados, podem ser citadas como evidências dessa assertiva:

1) A definição do novo modelo para o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro, que resultou na Lei 10.848/2004;

2) A formulação do segundo PPA, para o período 2008-2011;

3) A elaboração, a implementação e o monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

4) A concepção do Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação (PAC da CT&I), em curso no período 2007-2010, que propõe ações articuladas de diversos ministérios e define como um de seus eixos estratégicos o apoio à inovação nas empresas;

5) E, por fim, mas muito importante para a infraestrutura de transportes no Brasil, a elaboração e o contínuo aperfeiçoamento do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), desenvolvido pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa.

3.1. Participação da sociedade

O atendimento ao compromisso de ampliar o controle social e a participação organizada da sociedade e de seus segmentos na definição e no acompanhamento das ações do governo vem sendo observado desde o princípio do primeiro mandato, em 2003. Podem ser citados como exemplos a criação e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as consultas à sociedade civil e suas organizações realizadas nas 27 unidades da Federação, por ocasião da elaboração do PPA 2004-2007.

Avanços importantes foram alcançados por meio da realização de 67 conferências nacionais setoriais e do funcionamento de 62 conselhos, dos quais 18 foram criados no entre 2003 e 2010, contribuindo na formulação e na gestão das políticas públicas e dos planos delas decorrentes.

No campo específico da infraestrutura, pode ser mencionado como exemplo o amplo debate sobre o projeto de construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, que foi profundamente alterado pela interveniência de representantes de diferentes segmentos sociais, em especial dos ambientalistas. Também foram marcantes as discussões e consultas ocorridas entre 2003 e 2005, sob coordenação da Casa Civil, com relação à obra de pavimentação da BR 163, no Pará, que resultou na elaboração de um plano de desenvolvimento regional sustentável na área de influência do projeto

4. Reorganização da infraestrutura

4.1. Infraestrutura em transportes

A ampliação das malhas dos diversos modais, para melhorar o escoamento da produção e reduzir os custos de transporte, vem ocorrendo, com eficácia crescente, desde os primeiros anos do período analisado. No âmbito do Plano Plurianual 2008-2011 e do PAC, inúmeras ações vêm sendo executadas, com diversos trechos ou projetos já concluídos e outros em pleno desenvolvimento.

Dentre as principais obras no modal rodoviário estão a construção do trecho Sul do Rodoanel de São Paulo, do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro, e do contorno de Maringá (PR); a pavimentação da BR-163 (PA) e da BR-158 (RS); e a duplicação das rodovias BR-050 (MG), BR-153 (GO), BR-060 (DF e GO) e BR-101, que percorre todo o trecho Leste do litoral brasileiro.

No modal ferroviário, encontram-se em andamento a Ferrovia Norte-Sul (TO-GO) e a Ferrovia Nova Transnordestina (CE-PI). No mesmo modal, estão sendo desenvolvidos os projetos da Ferrovia Oeste-Leste, com 2.170 km (TO-BA); do trecho Sul da Ferrovia Norte-Sul (GO-SP); do trecho Norte do Ferroanel Metropolitano de São Paulo; do prolongamento da Ferrovia Norte-Sul (MT-SP); da conexão entre as ferrovias Transnordestina e Norte-Sul (PI-MA); do Corredor Ferroviário do Paraná (PR-MS); da Ferrovia do Frango (SC); e do Trem de Alta Velocidade (SP-RJ).

No modal aquaviário, há empreendimentos de adequação dos portos marítimos em praticamente todos os Estados litorâneos. São, em geral, obras de dragagem dos canais de acesso e construção de novos molhes ou berços de atracação. Para as vias navegáveis interiores registram-se empreendimentos importantes em algumas hidrovias.

Em simultâneo à expansão das malhas de transportes dos diferentes modais, vem sendo desenvolvido um significativo esforço de conservação e manutenção das rodovias, que respondem pela maior parcela do transporte de cargas na matriz brasileira. Assim, pode-se presumir que o esforço conjugado de expansão, conservação e manutenção da rede de rodovias vem tendo repercussão favorável nos custos de escoamento da produção.

Por outro lado, constata-se que o governo federal atendeu apenas parcialmente ao compromisso de alterar significativamente a matriz de transportes no país, fortalecendo os modos ferroviário e aquaviário em detrimento das rodovias. Isso porque os projetos e empreendimentos em curso ainda têm sido concebidos sem levar em conta as necessidades de integração intermodal e, em sua maioria,

não contemplam instalações e equipamentos para essa finalidade. Tal cenário é crítico, principalmente quando se trata da carga geral.

O melhor aproveitamento das bacias fluviais e da imensa extensão de nosso litoral marítimo,[2] mediante um vigoroso impulso à navegação interior e ao transporte marítimo de cabotagem, somente poderá acontecer se as ferrovias e os terminais portuários, especialmente nas suas interfaces com os modais terrestres, se prepararem para o adequado manuseio e transporte de contêineres. Esse modo de unitização de cargas[3] já é uma realidade generalizada em todas as regiões do país, para todas as cargas gerais, que não sejam os granéis sólidos e líquidos.

Essa questão é especialmente crítica no caso das ferrovias, pois a alternativa de transporte terrestre – o caminhão – apresenta grande facilidade operacional e, desde logo, adaptou-se a esse novo paradigma de acondicionamento da carga geral, praticamente estabelecendo no Brasil o monopólio do transporte terrestre de contêineres. Essa situação, além de encarecer o transporte e de subutilizar as ferrovias, acarreta transtornos no tráfego das rodovias e mesmo nas vias urbanas de muitas cidades.

O compromisso de incentivar o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada vem sendo atendido de modo significativo, pois o governo federal adotou um modelo que busca, simultaneamente, preservar o patrimônio público e priorizar os interesses dos usuários, mantendo a atratividade satisfatória para o investidor privado. Foi o que ocorreu na licitação, realizada em 2008, para a concessão de um lote de trechos rodoviários federais, perfazendo 2.600 km (em SP, MG, RJ, PR, SC). O modelo utilizado pelo governo federal nesse leilão buscou obter o compromisso das empresas concessionárias com a realização de um volume maior de investimentos, fixando como critério de decisão o menor valor oferecido como tarifa de pedágio e fixando, em nível bastante favorável para o usuário, o teto a ser cobrado pelo concessionário como tarifa. O leilão resultou em redução substantiva das tarifas, de cerca de 70% em relação àquelas praticadas nas concessões que já estavam em vigor em 2003, licitadas sob o modelo da outorga onerosa. As concessões feitas sob essa modalidade resultaram em melhorias de qualidade da malha rodoviária, mas impactaram fortemente as tarifas de pedágio, em virtude do repasse para os usuários das altas somas dispendidas pelas empresas para vencer os leilões das rodovias.

---

2 O país tem mais de 40 mil km de rios navegáveis e cerca de 8 mil km de costa

3 A unitização consiste no acondicionamento de mercadorias de peso, tamanho e formato variados em cargas de volumes unitários, possibilitando maior eficiência em sua movimentação. A conteinerização e a paletização estão entre as formas mais difundidas de unitização de cargas.

4.2. Infraestrutura em energia e telecomunicações

No início de 2003, o novo governo encontrou o setor de energia elétrica parcialmente privatizado (o segmento de distribuição) e o setor de telecomunicações totalmente transferido à gestão privada. No caso da energia elétrica, sua estrutura era caracterizada pela predominância da geração hidroelétrica, com transmissão realizada por um sistema interligado que integrava todas as regiões mais habitadas do território nacional. Ainda estavam bastante vivos na memória do país os problemas de escassez e racionamento de energia elétrica ocorridos em 2001, que ficaram conhecidos como o "Apagão", e foram consequências da interrupção dos investimentos no período anterior.

Já no primeiro semestre de 2003, sob a coordenação do Ministério das Minas e Energia (MME), buscou-se a formulação de um novo modelo do setor elétrico, afinal aprovado pela Lei 10.848, de 15/3/2004. Com isso, o Estado retomou o planejamento setorial de longo prazo e ficaram preservadas as características essenciais do setor no Brasil, notadamente a completa interligação do sistema elétrico, a oferta de energia "limpa" proveniente de fontes renováveis, e a adoção de critérios para o equacionamento dos projetos e empreendimentos que viabilizassem a modicidade tarifária. Assegurou-se, também, a retomada dos investimentos, com a formação de parcerias entre investidores privados e as empresas públicas subsidiárias da Eletrobas. A consolidação de uma matriz energética sustentável é tratada em detalhe no capítulo 5 deste estudo.

A privatização do setor de telecomunicações, realizada sob as diretrizes políticas estabelecidas na Lei Geral de Telecomunicações, de julho de 1997, resultou na transferência completa da gestão do setor a grupos empresariais privados. Ao Estado restou a responsabilidade pela formulação das políticas setoriais, definição das diretrizes e normas regulatórias, e fiscalização das atividades empresariais. Nesse contexto, o governo federal cumpriu, a partir de 2003, o compromisso de respeito aos contratos firmados e buscou desempenhar de forma criteriosa o papel que lhe cabia.

Deve-se destacar que a convergência tecnológica, ou seja, a capacidade de os mesmos sistemas transmitirem indistintamente voz, imagem e dados, aportou ao setor grande dinamismo na incorporação das inovações tecnológicas aos sistemas e equipamentos de comunicações. Isso tem melhorado continuamente a eficiência, o desempenho e a qualidade dos serviços oferecidos aos usuários, e reduzido os custos relativos de investimento e de operação. Tais características, associadas à ampliação do consumo de massa durante o período 2003-2010, resultaram no crescimento explosivo dos serviços de telecomunicações prestados à população brasileira, como mostram os dados a seguir, relativos ao final dos anos indicados.

Tabela 1 - Brasil – Evolução dos Serviços de Telecomunicações 2002/2006/2009

	2002	2006	2009
Total Telefone (fixo+móvel – milhões)	73,7	138,7	215,4
Densidade (telefones por 100 hab.)	42,9	73,9	112,1
Acesso banda larga (milhões)	0,7	0,6	16,1
Densidade (acesso por 100hab.)	0,4	3,1	8,4
Móvel Especializado (SME) (milhões)	0,4	0,9	2,5
Densidade (acessos por 100 hab.) *	0,9	1,8	4,6
Comunicação Multimídia (SMC) (milhões)	0,6	5,9	13,0
Densidade (acessos por 100 hab.)	0,3	3,2	6,8
TV por Assinatura (milhões)	3,5	4,6	7,5
Densidade (acessos por 100 domicílios)	7,7	8,9	12,9

Elaboração do autor com base em dados da Anatel, Números do Setor, em www.anatel.gov.br.

* Dados calculados com base na população de municípios atendidos por SME

Como se constata, a densidade da telefonia (fixa e móvel) supera os 100%, graças à telefonia celular, que já começou o ano de 2010 próxima de alcançar a cobertura da totalidade dos municípios brasileiros. Essa obrigação de expansão da cobertura da telefonia móvel foi assumida pelas operadoras junto ao governo federal quando conquistaram o direito de operar nas faixas de terceira geração (3G). Na ocasião, elas comprometeram-se com metas de expansão com a rede de segunda geração (2G), ao longo do primeiro semestre de 2010, e com metas a serem cumpridas até 2016 com a rede de 3G.

Ocorreu, no período analisado, uma forte expansão da banda larga fixa no Brasil. O número de assinantes evoluiu para 16,1 milhões no final de 2009. Essa expansão elevou a penetração média dos serviços no país para 8,4 acessos por 100 habitantes. Para calcular o número total de conexões de banda larga no Brasil, de cerca de 23 milhões, deve-se somar à banda larga fixa o serviço de acesso de banda larga móvel oferecido pelas operadoras de celular, que totalizava 7 milhões de celulares 3G em dezembro de 2009, dos quais aproximadamente 2,7 milhões modems.

No serviço de TV por assinatura, com 7,5 milhões de assinantes ao final de 2009, ocorreu uma evolução de 110% em relação à base de usuários do final de 2002. Considerando o número médio de 3,3 pessoas por domicílio,[4] a TV por assinatura está disponível para cerca de 25 milhões de brasileiros em 2010, ante 11,7 milhões em 2002.

Todavia, ao final de 2009, ainda restavam em torno de 2.000 municípios brasileiros sem acesso fixo terrestre, correspondendo a 14% da população, e seu consumo somado só representava 7% do total nacional. O Plano Nacional para Banda Larga (PNBL)[5] dispôs como prioridade nacional para 2010 as soluções para incentivar o investimento em redes e aplicações voltadas para a oferta desses serviços à população brasileira. Nos serviços de radiodifusão o principal destaque durante o período analisado ficou com as rádios comunitárias, que evoluíram de 1.625 emissoras em 2002 para 3.397 emissoras no final de 2009, um acréscimo de 109%.[6]

4.3. Programa de Aceleração do Crescimento[7]

Ao criar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),[8] em 2007, o governo federal buscou remover gargalos na infraestrutura que elevavam custos, limitavam o acesso da população a serviços públicos essenciais e retiravam competitividade da economia brasileira. O programa constituiu uma resposta ao desafio de recuperar, ampliar e modernizar a infraestrutura econômica e social do Brasil, para que o país pudesse crescer mais rapidamente. Ou seja, foi concebido como um programa estratégico, articulando o setor público e privado, com o objetivo de gerar empregos, melhorar o ambiente de negócios, reduzir as desigualdades regionais e levar serviços públicos essenciais, como água tratada, esgoto sanitário e energia elétrica, às populações excluídas.

De 2007 a 2009, os investimentos do PAC somaram R$ 403 bilhões, equivalente a 63% do valor previsto até o final de 2010. As ações concluídas totalizaram R$ 256,9 bilhões, ou 40,3% do total. Mais de 2.400 ações do programa estão sendo monitoradas, sem contar as áreas de Saneamento e Habitação. A infraestrutura logística está sendo modernizada e ampliada, com investimentos que já atingem R$52 bilhões. Estão concluídos 1.634 quilômetros de rodovias. Outros 4.916 km estão sendo constru-

4 IBGE, PNAD 2008.

5 BRASIL. Ministério das Comunicações, Um Plano Nacional para Banda Larga, Brasília: MC, 2009.

6 Dados da Anatel em Números do Setor, em www.anatel.gov.br.

7 Informações relativas ao PAC extraídas do Balanço 3 anos do PAC, em www.brasil.gov.br/pac

8 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília: MPOG, 2007

ídos e mais 53 mil km passam por manutenção. A concessão de 3.282 km de estradas significa tarifas até 70% menores. A malha ferroviária voltou a ser valorizada, tendo sido já assentados 356 km de estradas de ferro; e outros 2.632 km estão em construção. Os portos brasileiros estão mais competitivos. Dezoito deles estão realizando obras de ampliação e modernização; três estão prontos.

As informações mais recentes de monitoramento do PAC, correspondentes ao último quadrimestre de 2009 e abrangendo 1.575 ações do eixo de Logística, indicam que 59% dessas ações estão concluídas, 36% apresentam execução adequada, 4% estão em atenção e 1% preocupa. Pelo critério de valor, as ações concluídas são 39%, as que mostram andamento adequado são 57%, enquanto em atenção há 3% e 1% são aquelas cujo andamento preocupa. Quanto ao estágio em que se encontram os projetos, pelo critério de valor, tem-se: 41% finalizadas, 32% em obras, e 27% em licitação, licenciamento ambiental ou projeto.

O Brasil tem hoje energia garantida para sustentar o crescimento dos próximos anos. Os investimentos nesse setor totalizam R$ 175 bilhões. As obras de geração elétrica ampliaram a oferta em 5.964 megawatts. Foram concluídas 109 usinas e 89 estão em construção. A energia assim gerada viajará por 7.368 km de linhas de transmissão já em operação. O Programa Luz Para Todos executou 75% da meta prevista, levando os benefícios da energia elétrica para 11 milhões de pessoas. A produção de petróleo e derivados bate recordes sucessivos. O país já pode contar com 13 novas plataformas de exploração e, em breve, mais cinco entrarão em operação. A rede de gasodutos foi duplicada com 2.350 km de tubos implantados e mais 1.505 em obras. A indústria naval brasileira ressurgiu. Três novos estaleiros estão operando.

Os recursos destinados a urbanização de favelas, saneamento, transporte urbano, recursos hídricos e eletrificação rural alcançaram, até 2009, R$ 176 bilhões. Água para beber fluiu por 286 km de adutoras; e água para irrigação beneficiou 13 mil hectares de terras. No Projeto São Francisco, 119 municípios de cinco estados receberam esgoto sanitário, enquanto nas áreas rurais da região, 7.945 cisternas ajudaram as famílias a armazenar água.

Em sete regiões metropolitanas, o PAC também investe na modernização e na ampliação do sistema de metrôs. E em 3.582 cidades brasileiras o programa atua nas áreas de habitação e saneamento, beneficiando mais de 20 milhões de famílias. Estão em andamento obras de urbanização de favelas e de construção de moradias em 1.151 comunidades, onde vivem quase dois milhões de famílias de baixa renda. Os investimentos estão distribuídos no território nacional, ajudando a reduzir os desequilíbrios entre as regiões. O PAC tem mostrado uma grande aderência às necessidades regionais de infraestrutura, estando mais presente onde esses investimentos são mais necessários.

5. Retomada do crescimento e reestruturação produtiva

A retomada do crescimento impulsionada pelo governo federal está representada pela evolução geral do PIB. Ao longo dos sete anos compreendidos entre 2002 e 2009 ainda não se identifica um padrão estável de expansão da economia. Comparado com o ocorrido em outros países, especialmente os asiáticos, o desempenho acumulado da economia brasileira no período, de 27,6%, apresenta-se em nível acentuadamente mais baixo.

No entanto, desconsiderando-se os indicadores das extremidades da série – 2003 por ter sido o tempo do ajuste necessário para atenuar o descontrole macroeconômico herdado do ano anterior, e 2009, pela atipicidade decorrente da crise financeira internacional –, a taxa média de evolução do PIB brasileiro situou-se em 4,8% ao ano. Esse resultado caracteriza um novo patamar de crescimento para a economia brasileira, equivalente a mais do dobro do verificado no período anterior (2,3% ao ano, entre 1995 e 2002), e a cerca de uma vez e meia o observado nos últimos vinte anos do século passado (3,1% ao ano, em média, ao longo das décadas de 1980 e 1990).

Ocorreu, no período 2003-2009, uma reestruturação da organização produtiva no âmbito da indústria e da agricultura. Do ponto de vista do desempenho macrossetorial, observa-se a ocorrência de duas fases bem pronunciadas ao longo do período de referência: uma primeira que se estende de 2002 a 2005 e uma segunda que vai daí até 2009. Com relação a essas fases, são observados os diferentes padrões de evolução. A agropecuária, a construção civil e os serviços de utilidade pública mantiveram-se com participação quase inalterada, especialmente durante a fase 2005-2009. Já a indústria extrativa e de transformação saiu de uma participação no valor adicionado de 18,5% em 2002 e cumpriu um ciclo, cujo ápice ocorreu ainda em 2004, quando o seu peso atingiu 21,1%. Desde então esse segmento encolheu ano após ano até chegar, em 2009, a uma queda de quase 5 pontos percentuais (16,8%). Todavia, medida a preços constantes, a indústria extrativa e de transformação experimentou um aumento de peso de 18,6% para 20,2% do PIB entre 2002 e 2007. A provável explicação para essa diferença está no comportamento dos preços relativos entre os bens industriais e os serviços, que se moveram contrariamente aos primeiros no período.

5.1. Indústria

O expressivo crescimento da indústria, no período analisado, foi impulsionado por algumas mudanças estruturais analisadas a seguir. Uma delas refere-se à evolução do peso da indústria manufatureira vis a vis os ramos dedicados às atividades extrativas minerais na produção industrial. Ocorreu

um expressivo aumento do peso da indústria extrativa na geração do valor adicionado industrial a partir do ano de 2005, alcançando 17,1% do total em 2008, seguido de uma queda abrupta para 7,9% em 2009, já em plena crise. Embora a contribuição significativamente maior da indústria extrativa na geração de valor adicionado industrial decorra naturalmente da maior integração vertical que se verifica nesse setor por ser mais próximo da base de recursos naturais, o rápido crescimento verificado entre 2005 e 2008 reflete as modificações ocorridas nos preços relativos entre os bens da indústria extrativa e os bens manufaturados, que exprimem a intensidade do ciclo de preços de *commodities* minerais e energéticas, em curso quando da eclosão da crise internacional, no final de 2008.

Apesar da análise das mudanças na composição estrutural do valor gerado na economia brasileira sugerir a ausência de variações muito abruptas no período, a indústria de transformação enfrentou um quadro de dificuldades crescentes. Cabe, então, aprofundar alguns aspectos da evolução da indústria nesses anos. Com esse objetivo, a tônica é aqui posta na análise da composição setorial do valor da produção, do valor adicionado e do emprego e produtividade na indústria, enfatizando sempre que possível o componente tecnológico, de acordo com a tipologia exposta a seguir.

Para o exame do processo em curso na indústria brasileira, de mudança estrutural relacionada à intensidade tecnológica, utilizou-se uma tipologia organizada em três grandes segmentos: as indústrias produtoras de *commodities* agrícolas e industriais (CC); as indústrias tradicionais (IT); e as indústrias com maior intensidade tecnológica (II).[9]

Desde 2003, a indústria viveu uma fase extremamente positiva, mantendo-se em expansão por seis anos ininterruptos até que nova crise, agora decorrente do "crash" financeiro mundial de fins de 2008, se fizesse sentir com toda a sua força em 2009.

Percebe-se, nesse período, um avanço da participação dos setores produtores de *commodities*, tanto as agropecuárias (complexo soja, carnes), quanto as industriais (mineração, siderurgia, celulose, petroquímica), o que poderia significar que está em curso um processo de especialização da indústria em produtos baseados nos recursos naturais. No entanto, é importante qualificar a extensão desse avanço, pois quando medido em reais constantes de 2007 é mais pronunciado somente até 2005 e arrefece desde então, em contraposição ao que se verifica quando a mensuração é feita em dólares.

9 Na "Indústria Produtora de *Commodities*" prepondera o agronegócio (abate de animais, grãos, café, açúcar e álcool, madeira e fumo), a extração e refino de petróleo e gás, a indústria mineradora de metais e não-metálicos, a fabricação de celulose e papel, a siderurgia e metalurgia e a química básica. São indústrias de processamento contínuo, que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem, geralmente intensivos em recursos naturais e energéticos. Aí estão as empresas mais eficientes da estrutura industrial brasileira, consequência dos níveis adequados de integração vertical, escalas técnicas e atualização tecnológica dos processos utilizados.

Essa diferença da trajetória estrutural é mais uma evidência a sugerir que uma parcela significativa da percepção do avanço das *commodities* no perfil produtivo da indústria brasileira deve-se a mudanças nos preços relativos a favor desses bens ocorridos no período recente.

Por seu turno, a menos de 2009, a participação dos setores de maior conteúdo tecnológico mostra uma trajetória ascendente, independentemente se avaliada em reais constantes de 2007 ou dólares. Já a perda de peso dos ramos da indústria tradicional, voltados para o suprimento de bens não duráveis de consumo (alimentos, complexo têxtil-calçados, móveis), é comprovada. Dependendo do deflator utilizado, esse segmento recuou de 4,5 a 5 pontos percentuais entre 2000 e 2009, não deixando margem a dúvida de que foi esse o segmento mais penalizado na transição estrutural em curso no Brasil e de que esse processo tampouco pode ser resumido a um processo puro de regressão tecnológica da atividade industrial.

Porém, uma compreensão mais ampla do processo de mudança estrutural requer a observação da evolução do valor adicionado pela atividade industrial que, entre outras vantagens, permite controlar a análise para as mudanças no conteúdo importado da produção doméstica.[10]

É nítida a trajetória de longo prazo percorrida pela indústria, especialmente até 2005: queda contínua do valor adicionado pela produção industrial para o total da indústria e também para todos os segmentos da tipologia (*commodities*, tradicionais e maior conteúdo tecnológico). Após 2005, verifica-se uma inflexão, mais intensa para a indústria tradicional, com alguma capacidade de transmitir-se ao total da indústria. Não é trivial encontrar uma explicação para essa recuperação da indústria tradicional no período 2004-2007, mas provavelmente ela deve ser atribuída, de um lado, à dinamização experimentada pelo mercado interno em resposta aos efeitos positivos do processo de recomposição da renda real e da melhoria na sua distribuição que caracterizaram o período e, de outro, pelo fato de que as importações desses bens mantiveram-se relativamente pouco dinâmicas exatamente até o ano de 2007.

A geração de valor adicionado pela indústria, contudo, não conseguiu acompanhar o ritmo de expansão do valor da produção, mantendo-se sempre em um ritmo inferior. Essa perda de capacidade da indústria de agregação de valor pode ser atribuída a diferentes origens, mas em todos os casos revela um estilo de crescimento pouco desejável como modelo de longo prazo para orientar a atividade industrial no país.

A partir de 2002, foi observada uma trajetória de significativa expansão do emprego industrial. De 4,3 milhões de pessoas ocupadas na indústria nesse ano, atingiu-se um contingente 30% mais ele-

10 Tal análise, por limitação de dados, cobre apenas o período 2002-2007.

vado já em 2007, quando esse número superou 5,3 milhões de pessoas. Igualmente nítida é a maior estabilidade da composição estrutural do pessoal ocupado na atividade industrial vis a vis o valor da produção ou adicionado. Em todo o período, as variações resumiram-se a valores próximos a um ponto percentual ou menos. A mudança na composição do pessoal ocupado na indústria, muito menos acentuada ou mesmo praticamente inexistente, pode significar que o Brasil ainda não conseguiu se desvencilhar da longa fase de rigidez estrutural em que se encontra desde a década de 1980. Eis um ponto que merece aprofundamento, inclusive retrocedendo o horizonte de análise para que se disponha de uma série de dados com maior cobertura temporal.

Evidentemente, essa assimetria implica reconhecer as relações diretas da evolução da produtividade do trabalho sobre os diferentes setores. Especificamente, se as indústrias tradicionais experimentaram redução da participação na geração de valor, mas não do peso no emprego industrial, é esperado que a produtividade desses setores tenha evoluído abaixo da média da indústria.

De acordo com os dados disponíveis na Pesquisa Anual da Indústria (PIA) do IBGE, a produtividade industrial evidenciou um comportamento errático ao longo do período 2002-2007, não deixando transparecer tendências claras de crescimento ou decrescimento para setores individual ou conjuntamente considerados. Por essa razão, optou-se pela aplicação de um filtro estatístico para regularizar a série.[11] O resultado confirmou que apenas os setores de maior intensidade tecnológica conseguiram aumentar a produtividade em ritmo superior ao conjunto da indústria, ficando a indústria tradicional, bastante abaixo desse patamar.

Existe uma relação positiva entre diversificação produtiva e desenvolvimento. Por essa razão, é interessante observar como evoluiu a concentração setorial da produção industrial no Brasil no período enfocado nesse estudo. O resultado encontrado, com base no índice de Hirschman-Herfindahl, dá suporte à tese de que a indústria brasileira vem percorrendo uma trajetória de especialização, notadamente quando é contabilizado pelo valor da produção.

Finalmente, cabe fazer a análise da evolução das exportações e importações de bens assim como do saldo e da corrente de comércio exibido pela balança comercial brasileira entre 2002 e 2009. Especial ênfase será conferida à mudança estrutural em termos da classificação de grupos de indústrias de acordo com padrões de concorrência e intensidade tecnológica.

A partir de 2002, foi ficando cada vez mais claro que um ciclo de preços e quantidades estava em gestação, puxado pela "locomotiva" chinesa, fortemente demandante de *commodities* metálicas e

11 Foi escolhido o filtro H-P (Hodrick-Prescott), usualmente utilizado com essa finalidade.

alimentícias para sustentar suas altas taxas de crescimento. O "efeito China" promoveu condições excepcionais para a balança comercial brasileira, haja vista a complementaridade do perfil das exportações brasileiras com esse padrão de demanda.

Assim, o excelente desempenho exportador brasileiro pode ser atribuído mais ao "efeito posicionamento" – que explica a parcela da variação das exportações em função da mudança da participação relativa do setor no total do comércio internacional–, do que ao "efeito competitividade" – que explica a parcela da variação das exportações em função do market-share do país no total do comércio internacional do setor.

Cabe observar que os números analisados, excluindo os setores de extração e refino de petróleo da contabilização das exportações e importações anuais, permitem concluir:

1) O crescimento exponencial das exportações de *commodities*, que evoluíram de US$ 26,4 bilhões em 2002 para US$ 90,3 bilhões em 2008, não deixa dúvida quanto à exuberância do mercado internacional para esses produtos no período;

2) No lado das importações, o comportamento similar das compras externas das indústrias de maior intensidade tecnológica tampouco deixam dúvidas quanto à incapacidade de melhoria da inserção desses setores no período;

3) Como consequência dos anteriores, ocorreu o profundo ajuste percorrido pelo saldo comercial, que refletiu um balanço de valores cada vez mais positivos para as *commodities* e cada vez mais negativos para os intensivos em tecnologia, rumando para um resultado final de equilíbrio e projetando déficit para os anos futuros;

4) A explosão da corrente de comércio (a soma das exportações e importações), indicando um grande avanço da abertura dos setores de *commodities*, pelo lado das exportações; dos setores de maior intensidade tecnológica, pelo lado das importações e do total, como resultante desses dois movimentos. Salta aos olhos, porém, a exceção representada pela indústria tradicional que evoluiu com muito maior lentidão.

Em termos da composição das exportações, os dados indicam que os setores produtores de *commodities* avançaram significativamente nos últimos dez anos. Porém, cabe enfatizar a trajetória distinta seguida pela exportação em comparação com a produção industrial. Enquanto o avanço do peso das *commodities* no valor da produção industrial foi mais intenso na primeira metade dos anos 2000, e daí em diante vem dando sinais de arrefecimento, a participação desses setores na corrente de exportação

brasileira seguiu em franca expansão, indo de 51,4%% em 2002 para 61,8% em 2009. Esse aumento de 10 pontos percentuais em apenas sete anos é uma demonstração cabal de que o processo de especialização regressiva da pauta de exportações é muito mais intenso que o da produção industrial. Já o padrão das importações manteve-se mais invariável, reservando para os setores de maior conteúdo tecnológico valores próximos a 60% do total em todo o período. A grande mudança é encontrada na contribuição ao saldo comercial aportado pelos diferentes setores: a balança comercial brasileira está caminhando para um padrão dual no qual a indústria tradicional, mais fechada, pouco contribui para a obtenção de divisas enquanto os setores de *commodities* e de maior intensidade tecnológicos, mais abertos, seguem em direções opostas com cada vez maior intensidade. Como resultado, a corrente de comércio manteve quase que preservada a sua composição entre 2002 e 2009.

As análises realizadas indicam alguns desafios que precisam ser enfrentados para robustecer a inserção internacional da economia e da indústria brasileiras. Tal enfrentamento requer a continuidade e o aprofundamento das políticas públicas adotadas, especialmente na linha de agregação de valor aos produtos exportados; no campo da produção industrial, notadamente ampliando os esforços e ações para o desenvolvimento de CT&I; na esfera da competitividade o desafio é reduzir as perdas decorrentes do aumento nos preços relativos das exportações.

Uma pista para a compreensão da real natureza desse processo de mudança estrutural está no comportamento do coeficiente de exportação, um índice simples, que indica a parcela do valor da produção que é vendida ao exterior. É marcante a queda de quase dez pontos percentuais verificada no coeficiente de exportação de setores de maior intensidade tecnológica. Com amplitude menor, mas longe de desprezível, verificou-se processo análogo também para as indústrias tradicionais.

Uma medida razoavelmente acurada da mudança do padrão de inserção internacional da indústria brasileira é proporcionada pela relação entre a corrente de comércio e variáveis associadas ao tamanho da economia do país. Definem-se assim os valores para a taxa de auto-suprimento (relação entre valor da produção e o consumo aparente) que, quando maiores do que 1, indicam situação competitiva (ou de ganho de competitividade) e, menores do que 1, indicam situação não competitiva (ou perda de competitividade). O cálculo desses valores confirma a situação preocupante da indústria de maior intensidade tecnológica quanto a esse aspecto, em oposição ao quadro de ganho de competitividade exibido pelos setores produtores de *commodities*.

5.2. Agricultura

A agropecuária brasileira conviveu com dois modelos de organização da produção: a agricultura familiar e a empresarial. Eles contribuíram significativamente para o aumento da oferta de alimentos e para o bom desempenho das exportações, gerando emprego, renda e divisas para o país. Essa contribuição ocorreu a despeito de uma participação cadente da agropecuária no PIB, em conformidade com as mudanças estruturais que historicamente acompanham o processo de desenvolvimento econômico. A participação da agropecuária no PIB caiu de 6,38%, em 2003, para 5,21%, em 2009.

Em contrapartida, registrou-se no setor agrícola, um substancial aumento de recursos,[12] seja para a agricultura familiar, seja para a agricultura empresarial, em ambos os casos acompanhados de uma gradativa redução das taxas de juros dos empréstimos, como mostra o Gráfico 1. Certamente esa disponibilidade de financiamento teve impacto no aumento da produção agropecuária e no volume de insumos e equipamentos adquiridos pelos agricultores. No entanto, observou-se em ambos os segmentos (familiar e não-familiar) uma reconcentração dos recursos a partir de 2007, seja ao priorizar contratos com valores mais altos, seja ao priorizar produtores da região Sul (no caso do PRONAF) ou ainda produtos em particular, como foi o caso da soja. Deve-se ressaltar que, paralelamente ao crescimento no montante de recursos emprestados, aumentou também o nível de endividamento do setor agrícola (especialmente no período 2004-2006) e os encargos assumidos pelo setor público no processo de renegociação da dívida.

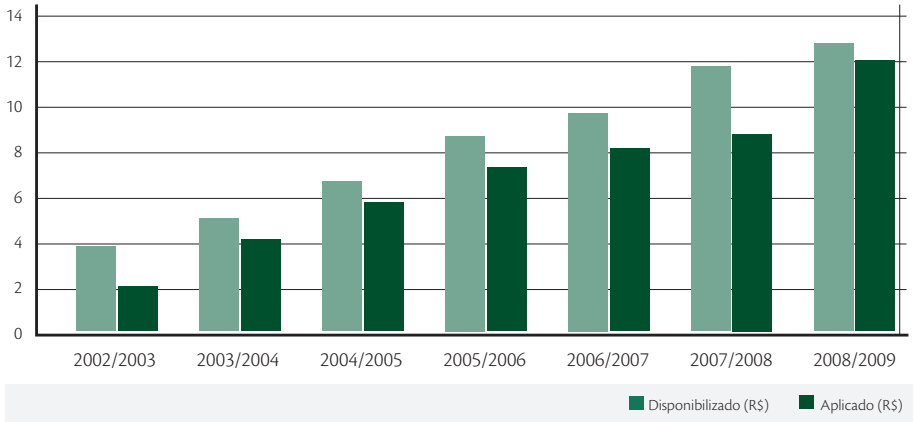


Gráfico 1 - Volume total de recursos executados pelo PRONAF. Brasil, 2002/03-2008/90. (em R$ bilhões)
Fonte: Fonte: Pronaf.

12 Disponibilizados por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)

Cabe ainda relevar a construção de espaços públicos para a discussão de políticas e de programas da área durante o período aqui analisado. A consolidação, criação ou multiplicação de arenas (consultivas ou decisórias), como conselhos, câmaras etc., abriu um importante espaço de diálogo entre setores governamentais e representantes da sociedade civil organizada

O desempenho exportador da agricultura brasileira foi muito expressivo, como mostra o Gráfico 2. Vale destacar que diferentemente do movimento geral do comércio exterior, a balança agrícola nunca apresentou déficit, ainda que sustente um ritmo de crescimento das suas exportações ligeiramente menor do que aquele observado para o conjunto das mercadorias exportadas durante o período (exceto em 2009). Por outro lado, apresenta uma taxa praticamente estável de crescimento das importações, muito diferente do movimento das importações totais.

Levando em consideração a participação dos diferentes sub-setores na performance geral do valor das exportações do setor agrícola durante o período, verifica-se que, no cômputo agregado, as cinco primeiras posições correspondem a: 1) sementes e frutos oleaginosos, com ênfase na soja (14,54% do total); 2) carnes e miudezas (14,24%); 3) açúcar e suas preparações (10,11%); 4) preparados à base de animais (7,04%); e 5) café (6,07%). A participação dos produtos de origem animal – itens 2) e 4) acima – totaliza cerca de 21%, na liderança, portanto, das exportações da agricultura brasileira. Esse desempenho decorre do avanço do agronegócio, a outra perna do desenvolvimento agrícola brasileiro.

De fato, o valor das exportações dos produtos do agronegócio aumentou 111,4% entre 2003 e 2009, saindo de US$ 30,6 bilhões para US$ 64,7 bilhões. Apesar de o valor ter caído em 2009 cerca de 10% em relação a 2008, o desempenho das vendas externas agrícolas foi considerado positivo. O volume embarcado manteve-se estável em 2009 com relação ao ano anterior. A despeito de 2009 ter sido um ano de crise, a agricultura ampliou sua importância para a economia nacional uma vez que a participação do setor na balança comercial subiu de 36,2% para 42,5%, entre 2008 e 2009. Nos primeiros quatro meses de 2010, os embarques totalizaram US$ 20,864 bilhões, o que significou crescimento 15,4% em relação ao valor exportado no mesmo período de 2009. Por sua vez, o saldo comercial do agronegócio aumentou de US$ 14,969 bilhões para US$ 16,832 bilhões no comparativo do primeiro quadrimestre de 2010 com o de 2009.

No que diz respeito à produção de grãos, a safra de 2009/2010 (146,81 milhões de toneladas) será superior em 37,7 milhões de toneladas aquela observada na safra 2003/2004. No mesmo período, o crédito para agricultura empresarial registrou crescimento de 241%, subindo de R$ 27,1 bilhões para R$ 92,5 bilhões.

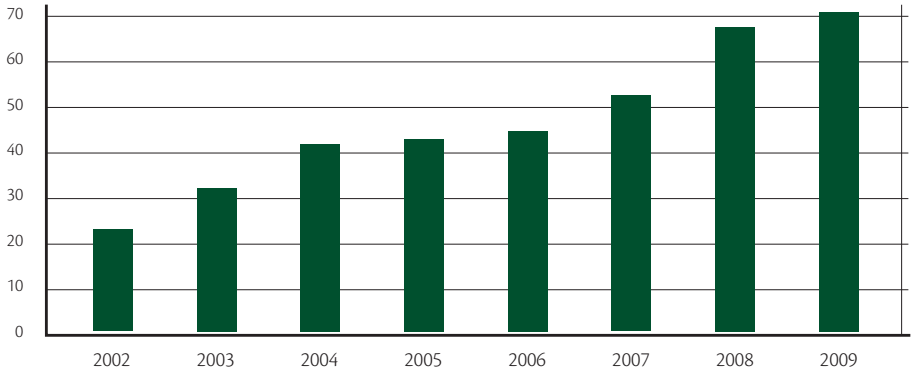


Gráfico 2 - Crédito Rural. Brasil, 2002-2009. (em R$ bilhões correntes).

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen.

Dados recentes do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos,[13] mostram que, anualmente, de um volume mundial de exportações de carne de 22 milhões de toneladas, as empresas brasileiras respondem por cerca de 6 milhões, ou seja, 27%. A participação da exportação brasileira nas exportações mundiais de carne assim se decompõe: 11% na carne suína, 25% na carne bovina e 40% nas aves.

No caso dos bovinos, o plantel de efetivos teve variação de 9% entre 2002 e 2008, quando alcançou cerca de 202 milhões de cabeças. Não houve alteração significativa na distribuição geográfica da produção, mantendo-se a liderança da região Centro-Oeste, que reúne mais de 2/3 do efetivo total de cabeças. No caso dos suínos houve uma variação um pouco maior no número de efetivos para o mesmo período (15,4%), concentrando-se nas regiões Sul e Centro-Oeste, com aumento de 30% em cada uma delas. E, no caso das aves, ocorreu uma evolução bem mais expressiva, de 41,3%.

O setor de carnes, diferentemente da área de grãos oleaginosos, concentra boa parte da produção e da exportação de produtos processados (embutidos, resfriados, etc.) nas mãos do capital nacional, tanto no que tange às aves e suínos, com a liderança das empresas Perdigão e Sadia, recentemente unificadas constituindo a Brasil Foods (BRF) e neste caso incluindo os produtos lácteos, quanto no que concerne às carnes vermelhas, onde frigoríficos como JBS, Friboi, Bertin e Marfrig têm apresentado um crescimento importante.

13 United States Department of Agriculture (USDA).

Vale destacar que nesse setor operou-se durante o período em análise, especialmente a partir de 2007 e com o apoio do governo brasileiro – notadamente via BNDES – um processo de internacionalização da produção, com a aquisição de unidades industriais de abate e processamento fora do país. Esse movimento incorpora importantes inovações na produção (cortes especiais, por exemplo) e na logística da comercialização e distribuição dos produtos, o que proporciona expressivos ganhos na competitividade ao longo de toda a cadeia produtiva, inclusive no financiamento da produção.

Em relação à agricultura familiar foram estabelecidos, no período 2003-2010, marcos legais que passaram a garantir o reconhecimento do setor como destinatário relevante de políticas públicas (Lei da Agricultura Familiar, de julho de 2006; Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, de setembro de 2006; Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por Decreto de fevereiro de 2007; e a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural, de janeiro de 2010).

Ademais, o estabelecimento do Plano Safra da Agricultura Familiar, já no início do primeiro mandato, representou um instrumento central para a articulação das políticas voltadas ao apoio à produção agropecuária familiar. Nesse sentido, houve um grande aumento dos recursos destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)[14] e à ampliação de suas linhas de financiamento, como mostra o Gráfico 3.

Houve ainda, a criação do Seguro da Agricultura Familiar, a definição de uma política de comercialização centrada na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), nos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e a busca da reestruturação da política da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), finalmente institucionalizada no início de 2010.

14 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Em www.mda.gov.br.

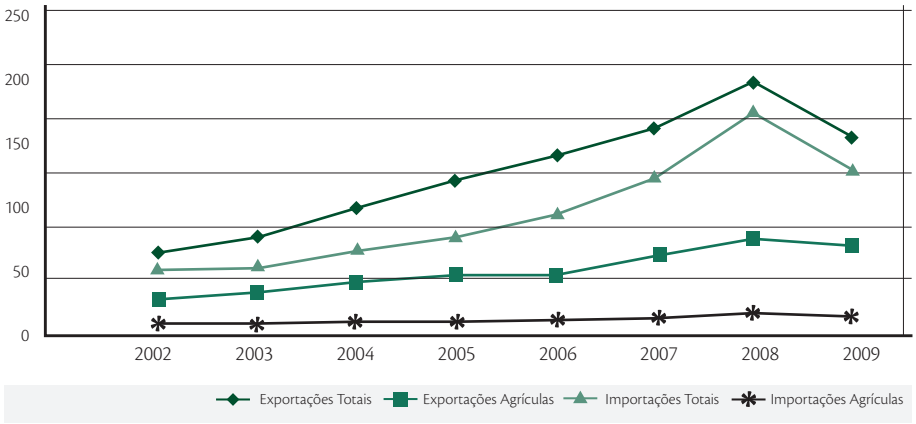


Gráfico 3 - Exportações e importações, total e agrícola. Brasil, 2002-2009 (em US$ bilhões FOB)
Fonte: Sistema Alice/Secex)

Os recursos aplicados pelo PRONAF aumentaram de R$ 2,3 bilhões em 2002-2003 para R$ 10,7 bilhões em 2008/2009, o que representa um incremento de 454% no volume de recursos investidos pelo Programa, no período. No período anterior (1996/1997 e 2002/2003), em média, a relação entre recursos executados e disponíveis para o PRONAF foi de apenas 57%, indicando que cerca de 43% dos valores reservados acabaram não sendo aplicados. Já no período 2003-2009, além do aumento dos recursos disponíveis, houve uma expansão do volume aplicado, visto que a taxa de execução dos recursos alcançou uma média de 83% entre 2003/04 e 2008/09 e em nenhum momento ficou abaixo de 75%.

A partir do ano agrícola 2008/2009 foi instituído o Plano Safra Mais Alimentos com o objetivo explícito de estimular a produção doméstica de alimentos com vistas a impedir a elevação de seus preços encorajada pelas especulações internacionais e pela crise financeira mundial. O Plano Safra Mais Alimentos representou um desdobramento dos Planos Safra anteriores, com ênfase especial no financiamento à tecnificação dos agricultores familiares e às agroindústrias, principalmente de leite (cooperativas).

Os dados disponíveis indicam resultados positivos dessas políticas, com o aumento a partir de 2005 da quantidade produzida, por exemplo, de milho, mandioca, feijão, trigo e aves, produtos para os quais a participação da agricultura familiar é bastante importante (menos para o trigo, onde corresponde a cerca de 20% da produção total).

O fortalecimento da pesquisa agropecuária realizada pela Embrapa também muito contribuiu esse avanço da produção. O assim chamado PAC da Embrapa aumentou o patamar de financiamento para a Empresa e reservou cerca de R$ 270 milhões para a pesquisa realizada nas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária e para a expansão das suas unidades no Nordeste e Centro-Oeste.

O avanço promovido pelo governo federal no reconhecimento da diversidade de povos e de populações existentes no rural brasileiro, não o reduzindo apenas à presença dos dois tipos de agricultura antes mencionados – familiar e empresarial –, representou um passo indispensável para qualquer iniciativa de promover um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil, ainda que o reconhecimento do direito dessas populações às terras que ocupam seja motivo de forte conflito político. O mesmo pode ser dito com relação à perspectiva de gênero, que implicou no redesenho de diversos instrumentos de política.

A política de desenvolvimento territorial adotada pelo MDA, cuja experiência estimulou a criação do Programa Territórios de Cidadania em 2008, firmou alguns importantes suportes na direção de um novo modelo de desenvolvimento rural, na medida em que procurou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental descentralizada e impulsionou a construção de institucionalidades territoriais mais democráticas para a articulação de atores sociais e de políticas públicas, tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios.

A visibilidade crescente obtida pelo tema e enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional e a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que a assume como um objetivo estratégico de política pública para o país, também foram conquistas imprescindíveis para o avanço na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural. Para isso, os desdobramentos institucionais e políticos da operacionalização da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e da aprovação da Emenda Constitucional, consagrando como direito dos cidadãos o acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de forma permanente, poderão certamente ter consequências importantes.

A execução da política de Reforma Agrária mostrou-se relativamente aquém do potencial anunciado no início do período analisado. Em particular devem ser ressaltadas três causas principais:

4. A dificuldade política de rever os índices de produtividade das propriedades agrícolas. A pressão contrária à nova portaria foi subestimada, acarretando um desgastante processo de fixação dos novos parâmetros de mensuração da produtividade, condizentes com o próprio processo de modernização tecnológica ocorrido na agricultura;

5. A baixa utilização do processo de desapropriação como mecanismo de arrecadação de terras para os projetos de Reforma Agrária, que em parte esteve também – mas não só – ancorada nos trâmites jurídico-legais, que retardaram o processo, além de redundar num aumento da disponibilidade orçamentária não utilizada, para aquisição de imóveis rurais;

6. A idéia de tornar os assentamentos rurais não apenas a efetivação de políticas sociais, no sentido estrito do termo, mas também um vetor de dinamização econômica e produtiva das regiões objeto do programa de Reforma Agrária foi particularmente importante no início do período. Embora tenham sido observados avanços nessa direção (na área de assistência técnica, por exemplo) e no reconhecimento de formas diferenciadas de assentamento, é necessário persistir na busca daquele objetivo.

6. Mudanças no padrão de investimento

É apresentado a seguir um exame da evolução recente dos investimentos na economia brasileira, tanto em termos agregados como para as principais atividades industriais. Dado o seu grande peso na formação de capital, especial atenção foi dada à infraestrutura, destacando energia elétrica, petróleo, transportes dentre outros.

Tabela 2 - Formação bruta de capital fixo. Valor e taxa de crescimento real. Brasil, 2000/2007 (em R$ milhões).

Ano	Preços correntes (R$ milhões)	Preços do ano anterior (R$ milhões)	Variação real anual (%)
2000	198.151	175.138	5,0
2001	221.772	199.015	0,4
2002	242.162	210.169	(-)5,2
2003	259.714	231.037	(-)4,6
2004	312.516	283.405	9,1
2005	342.237	323.847	3,6
2006	389.328	375.684	9,8
2007	464.137	443.251	13,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

Esse comportamento pode ser evidenciado pelos dados sobre a formação bruta de capital fixo apurados pelo IBGE para os anos de 2000 a 2007. Como mostra a Tabela 2, após a absorção dos impactos negativos sobre o estado de confiança dos agentes econômicos durante a transição política de 2002-2003, observou-se uma firme retomada do investimento. Evidência da intensidade da retoma-

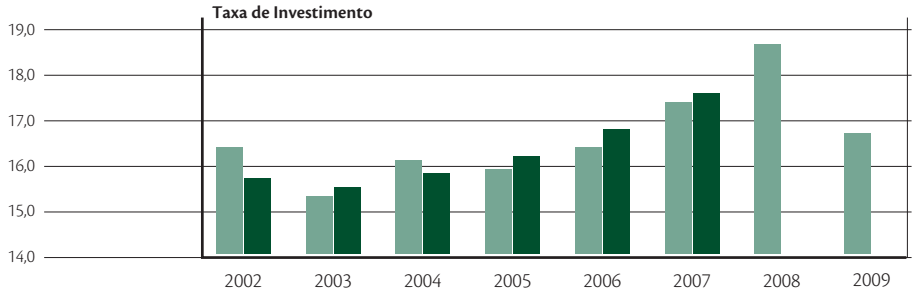
da é o registro de uma taxa de crescimento do investimento de quase 14% em 2007, número extremamente elevado para o padrão histórico brasileiro pós década de 1970 e que, como se pode extrair dos dados das Contas Nacionais Trimestrais, ainda acelerou-se nos três primeiros trimestres de 2008, até os efeitos da grande crise financeira mundial começarem a se fazer sentir.

Como resultado, observou-se uma sensível melhora no indicador que avalia a taxa de investimento como o valor da formação bruta de capital fixo em proporção do PIB. Como pode ser observado no Gráfico 4, a taxa de investimento alcançou 18,7% em 2008, na série a preços correntes. Infelizmente, a crise de 2009 causou um tombo que a devolveu para a casa dos 16%, que vinha correspondendo à média histórica do indicador desde os anos 1990.

De fato, após longo período de grande imobilismo, estava em curso um firme ciclo de investimento que foi abortado pela crise global de fins de 2008. Pode-se especular se na ausência da crise, o investimento iria permanecer na fase ascendente do ciclo e alcançaria a casa dos 20% em 2010, como inclusive era a meta expressa pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), editada pelo governo federal em 2008. No entanto, essa é uma especulação que certamente se mostra ociosa em vista das importantes mudanças estruturais que a crise trouxe para a economia mundial e das igualmente importantes repercussões dessas transformações sobre o padrão de investimento que se encontrava em consolidação no país.

A principal mudança em curso nesse novo padrão de investimento vem a ser o aumento do peso do investimento produtivo vis a vis a formação de capital vinculada a atividade de construção. O crescimento da participação da parcela de máquina e equipamentos de 42,7% em 2002 para 49,9% em 2005 e 54,1% em 2007 (Tabela 3) dá uma boa dimensão para a força com que a capacidade produtiva expandiu-se nesse período.

É possível identificar que a infraestrutura ainda é um dos carros-chefes da expansão dos investimentos, tal como mostrado pelos dados divulgados pela ABDIB (Associação Brasileira das Indústrias de Base) apresentados na Tabela 4. Levantamento do BNDES, divulgado na série Visão do Desenvolvimento 77, contabilizou R$ 199 bilhões de investimentos em infraestrutura, exclusive o setor petróleo, acumulados entre 2005 e 2008. Desses, R$ 68 bilhões destinaram-se a energia elétrica, R$ 66 bilhões a telecomunicações, R$ 22 bilhões a obras de saneamento, R$ 16 bilhões para ferrovias e R$ 23 bilhões para transporte rodoviário. A expectativa é de que a partir de 2010, esses valores voltem a se expandir em ritmo acelerado.



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FBCF/PIB a preços correntes	16,4	15,3	16,1	15,9	16,4	17,4	18,7	16,7
FBCF/PIB a preços constantes	15,7	15,5	15,8	16,2	16,8	17,6		

Gráfico 4 - Taxa de nvestimento como proporção do PIB em %

Tabela 3 - Componentes da formação bruta de capital (excl. variação de estoques). Brasil, 2000/2005/2007 (em R$ milhões, a preços correntes)

	2000		2005		2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Construção	98.305	49,6	144.709	42,3	177.816	38,3
Máquinas e equipamentos	84.641	42,7	170.656	49,9	251.133	54,1
Outros	15.205	7,7	26.872	7,9	35.188	7,6
Formação bruta de capital fixo	198.151	100,0	342.237	100,0	464.137	100,0

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Tabela 4 - Valor e taxa anual de crescimento dos investimentos em infraestrutura

Ano	Valor R$ bilhões	Crescimento Anual %
2003	55,8	
2004	62,2	11,5%
2005	74,8	20,3%
2006	76,5	2,3%
2007	89,7	17,3%
2008	106,8	19,1%

Fonte: ABDIB

Ainda de acordo com o mesmo levantamento, dentre as atividades industriais, os investimentos acumulados pelos setores mapeados nesse mesmo quadriênio 2005-2008 alcançaram R$ 311 bilhões. Os setores que mais se destacaram foram, pela ordem: Petróleo e Gás com investimentos de R$ 156 bilhões, Extrativa Mineral com R$ 53 bilhões, Siderurgia com R$ 28 bilhões, Veículos (Automóveis e autopeças) com R$ 23 bilhões, Petroquímica com R$ 19 bilhões, Eletroeletrônica com R$ 15 bilhões e Celulose e Papel com R$ 17 bilhões. Comparando-se com levantamento similar cobrindo o quadriênio 2002-2005, feito pelo BNDES em 2006, verifica-se um crescimento de 63,2% para o montante global dos investimentos realizados por esses setores. A Tabela 5 mostra a evolução dos valores investidos para esses setores nos dois momentos de tempo.

Tabela 5 - Montante de investimentos mapeados pelo BNDES em setores selecionados. Brasil, 2002/2005 e 2005/2008.

	2002-2005	2005-2008	Variação
Petróleo e gás	99,2	156,0	57,2%
Extrativa mineral	29,8	53,0	77,9%
Siderúrgico	14,4	28,0	94,4%
Papel e celulose	9,2	17,0	84,8%
Petroquímica	8,8	19,0	115,9%
Automotivo	20,9	23,0	10,0%
Eletroeletrônico	8,2	15,0	82,9%
Indústria	190,5	311,0	63,2%

Fonte: BNDES, Visão do Desenvolvimento, números 19 e 71

Cabe observar que os setores industriais e de infraestrutura acima abordados respondem apenas por cerca da metade do investimento produtivo realizado no país. Realmente, os setores de menor intensidade de capital, mais dispersos e menos presentes nas solicitações de crédito feitas ao BNDES, são mais difíceis de terem seus investimentos estimados, de forma que pouco se pode avançar na compreensão das mudanças sem a realização de análises setoriais individualizadas. Esse é o caso do setor de bens de capital, do qual pouco se sabe sobre as intenções de investimento de modo a se poder estabelecer os reais efeitos da expansão da demanda de máquinas sobre as condições efetivas de realização da produção no país.

Com relação a essa lacuna, um indicador importante da distribuição setorial dos investimentos no Brasil pode ser obtido pela análise da evolução dos índices de produção física de máquinas e equipamentos incluídos na Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE, que estão apresentados na Tabela 6.

No caso brasileiro, também é relevante incluir na análise as séries de importações de máquinas e equipamentos em consequência da dependência que o setor de fabricação de bens de capital no Brasil mantém com os fornecedores externos. Com essa finalidade, construiu-se um índice de quantum para as importações de bens de capital, setorializado de acordo com atividades de destino das máquinas e equipamentos, mostrado na Tabela 7 em ordem decrescente de variação acumulada entre 2001 e 2009. Em linhas gerais, as duas tabelas confirmam a evolução retratada pelas pesquisas do BNDES, reforçando a conclusão de que o período 2005-2008 correspondeu a um ciclo generalizado de aumento dos investimentos liderado pelas atividades de construção, transportes e agricultura.

Tabela 6 - Produção física industrial, bens de capital.
(Número índice por setores de uso)

	2002	2005	2008	2009
Bens de capital – equipamentos de transporte	100,0	143,9	219,3	200,0
Bens de capital para o setor de energia elétrica	100,0	159,1	274,4	185,1
Bens de capital para construção	100,0	168,5	226,6	116,6
Bens de capital para fins industriais	100,0	120,9	155,9	112,2
Bens de capital agrícolas	100,0	80,7	135,2	96,7

Fonte: PIM/IBGE

Tabela 7 - Índice de quantum das importações brasileiras de bens de capital por setores de uso
2001/2002/2005/2008/2009

Setor	2001	2002	2005	2008	2009
Construção	100	86,4	189,1	604,0	483,9
Uso Geral	100	101,5	138,0	301,4	244,8
Transporte	100	68,5	111,2	276,3	243,3
Uso Agrícola	100	90,3	142,7	344,6	211,3
Automação	100	96,3	154,4	271,5	209,7
Máquinas-Ferramenta	100	70,3	100,7	260,6	192,2
Eletrônica	100	81,2	136,4	217,4	177,7
Elétrica	100	68,2	93,7	197,7	165,5
Uso específico	100	76,4	90,7	189,5	154,7
Telecomunicações	100	28,9	60,8	237,9	153,6
Eletricidade	100	102,2	66,1	141,1	134,8
Total	100	78,9	109,9	239,5	194,2

Fonte: Banco de Dados do GIC-IE/UFRJ com base em Funcex, Índices de Quantum das Importações Brasileiras, vários anos.

Por fim, uma parcela cada vez mais importante dos investimentos é destinada a aquisição de serviços. Estimativas dão conta de que, hoje, essa participação no investimento corrente da economia brasileira já é próxima de 30% ante 16% na década de 1980 ou apenas 9% na década de 1970.

A elevação da produtividade depende não apenas dos investimentos que incorporam avanços tecnológicos no sentido de produzir os mesmos bens e serviços com novas formas de organização da produção a um menor custo unitário, mas também da capacidade da economia em usar a inovação para diferenciar e introduzir produtos no mercado. A adoção da inovação por empresas brasileiras recebeu novos e importantes apoios e estímulos governamentais durante o período 2003-2010.

7. Ciência, Tecnologia e Inovação

O quadro institucional de apoio à inovação foi substancialmente fortalecido entre 2003 e 2010, com medidas voltadas, de uma parte, para o estímulo e financiamento à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do setor privado e, de outra, para a remoção de barreiras de natureza legal que dificultavam uma maior cooperação público-privada em projetos cooperativos ou a transferência de tecnologia das instituições públicas para o ambiente empresarial.

Esse processo teve seu início com o lançamento ainda em 2004 da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e da Lei 10.973, de 02/12/04, regulamentada pelo Decreto 5.563 de 11/10/2005, conhecida como "Lei de Inovação". A PITCE estabeleceu cinco linhas de ação, relacionando inovação, inserção externa, investimento (modernização e ampliação de capacidade) e opções estratégicas, visando articular desenvolvimento industrial com inovação, particularmente a tecnológica, para maior agregação de valor e inserção na chamada economia do conhecimento. Posteriormente, em 2005, foi promulgada a Lei 11.196, regulamentada pelo Decreto 5.798 de 07/06/2006, que estabelece um conjunto de reduções de impostos e incentivos fiscais, conhecida como "Lei do Bem". Seus dispositivos relativos à inovação compõem um conjunto de benefícios, tais como:

- Incentivos fiscais para P&D na empresa, concedidos de forma automática;
- Deduções incentivadas para os dispêndios com P&D e inovação tecnológica;
- Subvenção à presença de pesquisador (mestres e doutores) na empresa.

O lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em maio de 2008, e o esforço simultâneo e convergente do Plano de Ação de Ciência, Tecnologia & Inovação para o Desenvolvimento

(PACTI), coordenado pelo MCT, voltavam-se ao objetivo de elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras. Para efeito de ilustração, o quadro abaixo sintetiza as principais medidas para a integração da PDP com o PACTI.

Principais iniciativas

Macrometa Comum: elevação do dispêndio privado em P&D para 0,65% do PIB até 2010

Focalização de Recursos subvenção e Crédito Finep nos programas mobilizadores

Parceria MCT/Finep/BNDES e outras instituições

Sibratec

- Centros de inovação: apoio BNDES a CIs nas áreas do Funtec - em implantação
- Serviços e extensão tecológica: cadastramento de laboratórios como forneciedores no cartão BNDES

Defesa: GT MCT/Finep/BNDES/MD

- Apoio BNDES a projetos tecnológicos desenvolvidos com recursos do Fundo Setorial

INCT - Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia

- 123 institutos em todas as regiões do país com recursos FNDCT, Capes, CNPq, Faps, MS, BNDES e Petrobras. Investimento total: R$ 605 milhões

Parceria Finep/BNDES

- Finep: participa do comitê do Funtec; BNDES do comitê consultivo da Finep
- Saúde: financiamento conjunto ao edital da Rede de Terapia Celular
- BNDES: apoiará etapas de inovação e/ou produção de empresas com projetos de subvenção-Finep - em implantação

Quadro 1- Integração com o PACTI

Fonte: MCT e BNDES. Elaboração Secretaria Executiva da PDP

Tanto a PITCE como a PDP orientaram suas ações para programas mobilizadores em áreas estratégicas, tais como Biotecnologia, Nanotecnologia, Defesa, Saúde, TIC e Energia Nuclear, opções de política industrial que têm como objetivo potencializar os efeitos de programas de financiamento, fomento e crédito operados pelos principais agentes federais, como o BNDES e a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). O quadro abaixo mostra a evolução recente dos investimentos públicos para a promoção da inovação, feitos a partir da FINEP, agência do MCT.

Muitas ações foram realizadas pelo governo federal e pelos Estados ao longo desse período para elevar o patamar de investimentos públicos em projetos de P&D e Inovação nas empresas. Muito se

fez também na tentativa de se criar um ambiente de cooperação público-privado para a geração e a transferência de tecnologia. Mas muito mais ainda terá que ser feito para que as metas propostas na PDP sejam alcançadas.

Programas Mobilizadores em Áreas Estrtégicas da PDP

Subvenção econômica	
Projetos contratados em 2008 e 2009 (R$)	
• Biotecnologia	18.913.544
• Nanotecnologia	1.780.561
• Defesa	56.993.882
• Saúde	54.027.373
• TICs	7.465.249

Projetos Reembolsáveis	
Projetos contratados em 2008 e 2009 (R$)	
• Biotecnologia	34.078.515
• Nanotecnologia	-
• Defesa	52.674.873
• Saúde	3.082.645
• TICs	1.013.311.209

Outros Projetos	
Projetos contratados em 2008 e 2009 (R$)	
• Biotecnologia	1.016.902
• Nanotecnologia	6.565.860
• Defesa	57.210.382
• Saúde	9.763.689
• TICs	33.869.655
• Energia Nuclear	-

Outros Projetos	
Projetos contratados em 2008 e 2009 (R$)	
• Biotecnologia	86.237.482
• Nanotecnologia	6.185.841
• Defesa	21.061.615
• Saúde	87.637.482
• TICs	60.382.807
• Energia Nuclear	-

Quadro 2- Investimentos MCT/Finep

Fonte Finep
***Projet**os sem interveniente

A articulação da PDP com o PACTI conta hoje com o apoio de grupo de trabalho permanente formado por representantes do MCT/FINEP e BNDES, o que já produziu resultados concretos, como o investimento de R$ 605 milhões para a implantação dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia[15] em todas as regiões do país com recursos do FNDCT, CAPES, CNPq, FAPs, MS, BNDES e Petrobras.

15 Um dos objetivos dos INCT é estimular o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica de ponta associada a aplicações para promover a inovação e o espírito empreendedor, em estreita articulação com empresas inovadoras, nas áreas do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec).

O esforço conjunto entre a PDP e o PACTI também pode ser simbolizado pelo compartilhamento da meta de elevar o dispêndio empresarial em P&D para 0,65% do PIB até 2010. Em 2008, o último registro disponível, os dispêndios das empresas privadas se situaram em 0,50% do PIB, tendo avançado de sua posição inicial de 0,46%, em 2002.

Em 2006, foi lançado o primeiro edital da FINEP para a concessão de subvenção econômica para P&D nas empresas. O movimento, esperado há décadas, emulava o já praticado em amplo conjunto de países. Pela primeira vez, os aportes públicos puderam ser direcionados para as empresas sem quaisquer mediações de outras instituições, para que desenvolvessem seus projetos de P&D.

Na Chamada Pública da Subvenção Econômica de 2006 contaram-se 1.100 propostas originadas de 941 empresas diferentes; em 2007, 2.535 propostas de 1.987 empresas; em 2008, 2.698 e 2.117; e em 2009, 2.558 e 2.082, respectivamente. Nas quatro Chamadas Públicas iniciais da Subvenção, 5.135 empresas diferentes, pequenas, médias e grandes, submeteram propostas em resposta aos editais de subvenção econômica da FINEP, ao abrigo da Lei de Inovação, o que representa uma massa de empresas de proporções até então não atingidas pelo SNCT&I.

Os incentivos fiscais para as empresas que realizam P&D também foram ampliados com a Lei do Bem. Da mesma forma que na subvenção, as empresas beneficiárias dos incentivos da Lei do Bem passaram de 130 para 441 entre 2006 e 2008, segundo recente estudo do IEDI. Pode-se dizer assim que mudou a escala de envolvimento das empresas com a temática da P&D e da inovação, embora ainda haja muito terreno para se avançar nessa mesma direção.

Os volumes totais de recursos operados pela FINEP alcançaram, em 2009, cerca de R$ 2,8 bilhões, metade dos quais foram aplicados em empresas e a outra metade em instituições sem fins lucrativos. Assim, têm crescido também de forma exponencial as operações de crédito para projetos de inovação, realizadas pela FINEP e pelo BNDES. Na FINEP, os desembolsos saltaram de R$ 151 milhões, em 2004, para R$ 880 milhões, em 2009, para uma carteira, nesse último ano, de cerca de 160 projetos contratados. No BNDES, as liberações para projetos de apoio à inovação passaram de R$ 105 milhões, em 2006, para R$ 1,3 bilhão, em 2008, e R$ 1,5 bilhão, em 2009. O Banco passou a considerar inovação tecnológica como um dos critérios da análise dos pedidos de crédito.

A concessão de crédito cresceu mesmo no período da crise internacional, com progressiva liberação dos recursos financeiros arrecadados pelos fundos setoriais, mostrando a força do movimento contracíclico das atividades de CT&I. Os dados de execução orçamentária do MCT mostram que, excluídos os gastos com pessoal, de 2008 para 2009 os recursos para C&T cresceram 16,3%, atingindo

R$ 4,9 bilhões. A previsão para 2010 é chegar a R$ 6,5 bilhões. Esse aumento do gasto público federal tem importante papel na indução das aplicações privadas em P&D.

As condições de financiamento para PD&I também melhoraram. As linhas de financiamento à inovação da FINEP e do BNDES tiveram os seus custos reduzidos, com destaque para as seguintes:

- Inova Brasil (FINEP) – 4% e 8% a.a.
- Linha Inovação Tecnológica (BNDES) – 3,5% a.a.
- Linha Capital Inovador (BNDES) – 4,5% a.a.

A criação do Cartão BNDES, que passou a contemplar serviços relacionados aos esforços de inovação das empresas e do Programa BNDES de Apoio à Engenharia (Proengenharia), com dotação inicial de R$ 4 bilhões, compõem esse cenário. Nesse campo, dos serviços de apoio à produção e inovação, cabe destacar a nova concepção adotada no Programa SIBRATEC, que estrutura redes para prover suporte adequado às atividades de P&D e inovação.

Parte expressiva do alcance de uma trajetória favorável nesse campo da CT&I associa-se à constituição de um ambiente favorável às atividades inovativas. A disposição dos empresários em investir em P&D e inovação deve encontrar respaldo no contexto macroeconômico, legal e regulatório mais amplo da sociedade.

Conforme já mencionado anteriormente neste documento, a legislação brasileira foi ampliada para possibilitar uma maior cooperação em PD&I entre os atores públicos e privados, mais especificamente entre institutos de pesquisa públicos e empresas.

Apesar desse aparente avanço regulatório, muitas das medidas propostas não foram ainda plenamente absorvidas pelos atores do Sistema nacional de Inovação. De acordo com documento da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, de abril de 2009, uma possível explicação "reside na circunstância de as novas normas conviverem com regramentos antigos, bem como em interpretações jurídicas muitas vezes conservadoras por parte dos tribunais e demais órgãos de controle - o que se deve tanto à sua falta de familiaridade com a realidade da pesquisa científica, quanto ao despreparo técnico ao lidar com essa questão, estratégica para o progresso do país. Essa leitura enviesada da legislação tem gerado uma proliferação de normas e resoluções "restauradoras", causando grande insegurança aos gestores públicos na aplicação não só das normas, com também dos próprios recursos. Esse estado de coisas acaba resultando na instauração de uma atmosfera de insegurança jurídica, em que não se sabe exatamente que comportamento é esperado dos indivíduos e instituições." Grifo nosso.

Por fim, cabe considerar que, apesar da direção correta das medidas, uma avaliação definitiva dessas medidas e dos investimentos privados efetivamente realizados só irá ocorrer com a publicação da Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC/2008, realizada pelo IBGE, prevista ainda para 2010.

8. Desafios a enfrentar

Considerando as análises realizadas da trajetória cumprida pelo Brasil durante os últimos oito anos e as possibilidades que se apresentam para a construção de uma grande nação ao longo das próximas três ou quatro décadas, os desafios que se colocam, embora passíveis de um enfrentamento exitoso, são abrangentes, complexos e articulados entre si. O detalhamento feito a seguir tem o sentido exclusivo de objetivar sua leitura e compreensão.

8.1. Desafios no âmbito da infraestrutura[16]

1) Nas próximas revisões do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), buscar a efetivação dos cinco aperfeiçoamentos de natureza qualitativa, relacionados a seguir:
    - consolidar a sua característica de plano de Estado, e não apenas de governo;
    - da mesma forma, aprofundar a natureza nacional e federativa do plano;
    - efetivar os compromissos com o desenvolvimento, ocupação e integração do território nacional, reduzindo os desequilíbrios e desigualdades inter e intra-regionais;
    - concretizar as formas de atender o forte compromisso com a preservação ambiental;
    - aperfeiçoar os meios e modos de buscar a participação da sociedade e de suas organizações nas revisões do plano e no controle social da sua implementação,

2) Realizar ações que concretizem melhorias de natureza sistêmica e tecnológica:
    - ampliação das malhas dos diversos modais da infraestrutura, promovendo a mudança da matriz de transportes (com redução das cargas rodoviárias e ampliação das ferroviárias e hidroviárias), e estimulando o desenvolvimento de sistemas de transporte multimodal;
    - a maior utilização dos modais aquaviários – fluvial e marítimo de cabotagem – o que requer a adequação dos modais terrestres, notadamente das ferrovias e dos terminais portuários, para o manuseio e o transportes das cargas gerais acondicionadas em contêineres.

16 A análise da evolução da infraestrutura energética esrá contida no capítulo 5.

3) Ajustar o PNLT à integração da América do Sul, visando o desenvolvimento de um mercado de consumo de massa em nível macrorregional. Negociar e promover as alterações necessárias no programa IIRSA para atender a esse objetivo.

4) Implementar o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) que objetiva levar infraestrutura de acesso a dados, em alta velocidade, a todos os municípios brasileiros. Isso implica na instalação e gestão de uma rede de 16.000 km de cabos de fibra ótica que levarão a Internet de alta velocidade a mais de 20 milhões de destinos (escolas e residências), a preços acessíveis, possibilitando assim, a inclusão digital da população brasileira, especialmente da juventude.

5) No campo da comunicação pública, estimular uma maior concorrência nas diversas formas de mídia (televisiva, radiofônica e impressa) reduzindo os atuais níveis de concentração..

8.2. Desafios no âmbito da evolução da reestruturação produtiva, dos investimentos e do comércio exterior

1) Elevar a taxa de investimento na economia, retomando o seu ciclo de crescimento interrompido pela crise de 2009;

2) Aumentar o peso dos investimentos em infraestrutura e em atividades produtivas estratégicas;

3) Mobilizar a poupança doméstica para financiar o esforço adicional de elevação taxa de investimento;

4) Promoção de ações junto às empresas para agregar valor aos produtos que compõem, ou que poderão compor a pauta de exportações, contemplando apoio por meio do Sistema de CT&I e dos bancos e outras instituições públicas;

5) Aumentar a competitividade interna e externa da indústria de maior intensidade tecnológica;

6) Elevar o valor agregado da indústria de modo a acompanhar o ritmo de crescimento do valor da produção;

7) Reverter o processo de especialização regressiva da pauta de exportações;

8) Ampliar a participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico na geração de divisas;, inclusive nas indústrias tradicionais.

9) No setor rural, alem da presença da agricultura empresarial, promover um modelo de desenvolvimento pautado pela capacidade de inclusão e diversidade social (o que implica em "alargar" a

noção de agricultura familiar, por exemplo), pela geração de renda e emprego e pela adoção de práticas produtivas que não constranjam a dimensão ambiental;

10) Aumentar significativamente a participação do PRONAF nos recursos do SNCR e fortalecer as novas linhas de financiamento criadas para ampliar o acesso de grupos sociais importantes existentes no meio rural (mulheres, jovens, quilombolas, indígenas), além de viabilizar a consolidação de dimensões relevantes, novas ou não, para o desenvolvimento rural (agroecologia, floresta, eco-sustentabilidade ambiental, convivência com o semi-árido) tornam-se pontos estratégicos para a continuidade do programa. Isso implica a rediscussão do modelo de agricultura familiar ou de desenvolvimento rural do PRONAF tendo em vista adaptá-lo às exigências das dimensões de sustentabilidade ambiental e econômica da agricultura familiar;

11) Aumentar consideravelmente o volume de recursos disponíveis e o número de agricultores familiares abrangidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, mantendo seu foco na doação de alimentos para populações em condições de insegurança alimentar, e ampliando também sua importância no apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar;

12) Avançar na implementação do programa de Reforma Agrária, que apresenta um reduzido custo de criação de novas unidades de emprego, além do seu significado quanto à democratização do acesso à terra e aos recursos naturais. A revisão dos índices de produtividade das propriedades agrícolas permanece como um desafio a ser enfrentado, assim como o aumento na capacidade de criação de projetos e de assentamento de famílias, via desapropriação de imóveis rurais que não cumprem com sua função social;

13) No campo fundiário, aprofundar o processo de re-ordenamento territorial mediante o reconhecimento legal (demarcação) de formas alternativas de ocupação do território, como também pela observação de preceitos legais que atendam aos princípios da conservação ambiental – área de proteção permanente, reserva legal, manejo sustentado de práticas extrativistas, áreas de reserva. Ademais, as inovações institucionais trazidas com a implementação da política de desenvolvimento territorial demandam um aprimoramento na capacidade de articulação de políticas e de atores sociais, valorizando os processos regionais/territoriais na descentralização das políticas públicas e o aumento de participação dos diferentes atores na tomada de decisão sobre os processos de desenvolvimento.

8.3. Desafios no âmbito da Inovação e do Sistema de C&T

1) Continuar avançando no apoio prestado pelo sistema de CT&I às empresas, visando a:
    - Gerar condições cada vez mais favoráveis para intensificar a participação do setor privado

no financiamento da pesquisa e ampliar o alcance dos instrumentos de fomento à inovação, já disponíveis aos diversos setores da economia

- apoiar as empresas brasileiras de base tecnológica ou fornecedoras de processos, sistemas ou produtos portadores de futuro, nos setores de Saúde (vacinas, fármacos e medicamentos), de Energia Elétrica (nuclear, fontes alternativas), de Tecnologia de Informação, Aeronáutico e Espacial.

2) Apoiar as PMEs, visando ao seu desempenho exportador, buscando o cumprimento da meta do Programa de Desenvolvimento Produtivo-PDP;

3) Aprimorar o marco regulatório relativo ao fomento à pesquisa e inovação de forma a permitir maior flexibilidade na gestão e operação do sistema;

4) Manter descontigenciados e elevar ainda mais o patamar de recursos para o setor.

5) Desenvolver novos modelos de negócios voltados para exploração de tecnologias emergentes e desenvolvimento de produtos para atender a demanda crescente das camadas menos favorecidas, articulando o sistema de C&T e Inovação com o modelo de crescimento com base no consumo de massa;.

6) Também aproveitar essas oportunidades para realizar um grande esforço de inovação e desenvolvimento tecnológico endógeno.

7) Aproveitar as oportunidades associadas à exploração das reservas de hidrocarbonetos do Pré-Sal, maximizando as encomendas de bens e serviços às empresas brasileiras mediante o apoio tecnológico, fiscal e financeiro do Sistema de CT&I, da Petrobras, e de outros órgãos, notadamente a FINEP e o BNDES; e realizar um grande esforço de inovação e desenvolvimento tecnológico endógeno :
    - construção naval, indústrias fabricantes de equipamentos para apoio e realização de pesquisas, extração, armazenamento, bem como para o refino e agregação de valor ao óleo e gás produzidos, e em todos os outros segmentos *down stream*. Inclusive em segmentos mais sofisticados, como: novos materiais, robótica, e outros, para que esses produtos também possam ser, majoritariamente, adquiridos no parque nacional
    - setores de prestação de serviços abrangendo todos os ramos da engenharia, as atividades de desenvolvimento, projeto básico e detalhamento de processos, de equipamentos e de instalações, passando por logística e transporte e alcançando segmentos específicos, tais como desenvolvimento de sistemas de informática (*soft* e *hardwares*), treinamento e capacitação de recursos humanos, e outros;

8) Adicionalmente, utilizando recursos provenientes da exploração do Pré-Sal e focalizando interesses mediatos de gerações futuras, promover um significativo e diversificado espectro de atividades de órgãos, entidades e organizações, públicas e privadas, voltadas ao desenvolvimento no âmbito do Sistema de C&T e à inovação nas empresas, buscando:

- no campo da sustentabilidade ambiental, a realização de investimentos e aplicações de custeio, para detectar, monitorar e reduzir drasticamente o desmatamento na Amazônia;
- no âmbito do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia em parceria com os setores produtivos, a realização de investimentos e dispêndios para o desenvolvimento de tecnologias "limpas", citando-se como exemplo: 1) o aproveitamento da biodiversidade existente no bioma amazônico e do centenário conhecimento e cultura dos povos da floresta, no campo da medicina popular da região, visando à utilização de produtos fitoterápicos, bem como no desenvolvimento de novos princípios ativos para a indústria químico-farmacêutica; 2) captura de carbono na atmosfera (CCS), junto aos grandes consumidores de energia oriunda de combustíveis fósseis; 3) pesquisa e desenvolvimento, juntamente com a indústria automobilística brasileira e suas associações, do carro elétrico brasileiro;
- apoio fiscal e creditício para a realização de investimentos para visando ao desenvolvimento tecnológico e inovação, e também na produção, distribuição e utilização de álcool combustível e biodiesel. Inclusive para o desenvolvimento de uma nova alcoolquímica, como alternativa à produção de insumos e produtos derivados dos combustíveis fósseis;
- alocação de recursos humanos e financeiros – orçamentários e de outras fontes – e apoio ao desenvolvimento e implantação de sistemas e instalações para a defesa das fronteiras territoriais, notadamente na região Norte do país, e também no mar, onde se localizam as reservas do Pré-Sal, as denominadas Amazônia Verde e Amazônia Azul.

9. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Fortalecer o papel do Estado, qualificando sua atuação nos setores de infraestrutura como planejador, regulador e fiscalizador. Ao mesmo tempo, ampliar o controle social sobre as políticas públicas, dando mais eficácia e transparência ao planejamento e criando condições de participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações do governo;	A retomada do planejamento público pelos órgãos do Estado brasileiro ocorreu já em 2003. Essa nova atitude difundiu-se entre os agentes públicos federais da administração direta e das empresas estatais. A ampliação do controle social também vem ocorrendo desde 2003.
Expandir as malhas de transportes e promover uma mudança em sua matriz – com redução das cargas rodoviárias e ampliação das ferroviárias e hidroviárias – e estimulando o desenvolvimento de sistemas multimodais de transporte;	A expansão das malhas dos diversos modais vem ocorrendo, com eficácia crescente, desde o primeiro mandato. Mas o governo federal atendeu apenas parcialmente ao compromisso de alterar a matriz de transportes no país.
Intensificar o uso dos modais aquaviários – fluvial interior e marítimo de cabotagem –, e adequar os modais terrestres, notadamente das ferrovias e dos terminais portuários, para o manuseio e o transporte das cargas gerais;	Ainda não é realidade o melhor aproveitamento das bacias fluviais e do litoral marítimo, que carece de vigoroso impulso à navegação interior e ao transporte marítimo de cabotagem.
Estimular e fomentar, no que couber, as parcerias entre o setor público e os investidores privados, resguardando-se sempre os interesses públicos e dos usuários;	O governo adotou um modelo que busca, simultaneamente, preservar o patrimônio público, priorizar os interesses dos usuários e manter a atratividade para o investidor privado.
Promover a retomada do crescimento e a expansão e transformação das atividades produtivas.	Entre 2004 e 2008 a taxa média de evolução do PIB brasileiro situou-se em 4,8% ao ano, um novo patamar de crescimento para a economia brasileira, equivalente a mais do dobro do verificado no período anterior (2,3% ao ano, entre 1995 e 2002)
Recuperar o nível dos investimentos públicos e privados voltados à infraestrutura.	A infraestrutura tornou-se um dos carros-chefes da expansão dos investimentos. De 2005 a 2008, foram investidos R$ 199 bilhões em infraestrutura, exclusive o setor petróleo.
Estimular a produção agrícola contemplando os dois tipos predominantes de agricultura na sociedade brasileira: a familiar e a empresarial.	Houve um substancial aumento no financiamento rural, seja para a agricultura familiar, seja para a agricultura empresarial.
Tratar a Reforma Agrária como instrumento para a inclusão social e a geração de renda no meio rural nas várias regiões brasileiras.	A execução da política de Reforma Agrária mostrou-se relativamente aquém do potencial anunciado no início do período analisado.
Promover o combate à fome, visando sua erradicação, e a segurança alimentar e nutricional.	A Segurança Alimentar e Nutricional foi assumida como um objetivo estratégico de política pública para o país.
Implementar uma nova política industrial que, além de ampliar a capacidade instalada, aumente o valor agregado e incorpore transformações estruturais na indústria.	Desde 2003, a indústria viveu uma fase extremamente positiva, até a crise mundial de 2008. A geração de valor adicionado pela indústria, contudo, não conseguiu acompanhar o ritmo de expansão do valor da produção.
Ampliar significativamente os investimentos públicos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), melhorando a distribuição regional da base técnico-científica no país; priorizando a pesquisa e o desenvolvimento em áreas estratégicas; e articular melhor o desenvolvimento científico e tecnológico ao desenvolvimento social.	O apoio à CT&I foi substancialmente fortalecido no período 2003-2010, com medidas de estímulo e financiamento à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e ações para remoção de barreiras à cooperação público-privada.

Referências

ANATEL, Números do Setor, em www.anatel.gov.br.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC (CGPAC). Balanço 3 anos do PAC, em www.brasil.gov.br/pac.

_____. Ministério das Comunicações, **Um Plano Nacional para Banda Larga,** Brasília: MC, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** Em www.mda.gov.br.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2004-2007.** Brasília: MPOG, 2003

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2008-2011.** Brasília: MPOG, 2007

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Brasília: MPOG, 2007

_____. Ministério dos Transportes (MT). **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).** Brasília: MT, 2007

_____. Ministério dos Transportes (MT). **Sumário Executivo do PNLT.** Brasília: MT, 2007

CASSIOLATO, José E. Inovação – Sistema de C&T (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008.** Brasília: IBGE, 2009

KUPFER, David. Mudança Estrutural na Indústria Brasileira entre 2002 e 2009 (Nota Técnica). **In Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano; WESZ JÚNIOR, Valdemar João. Produção Agrícola (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

MENEZES, Francisco. Segurança Alimentar e Nutricional – SAN (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

NASCIMENTO, Juarez Quadros do. O Setor de (Tele) Comunicações no Governo Lula (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo. Coligação Lula Presidente,** São Paulo: PT, 2002

_____. **Carta ao Povo Brasileiro. Coligação Lula Presidente,** São Paulo: PT, 2002

_____. **Programa de Governo 2007-2010. Coligação Lula Presidente,** São Paulo: PT, 2006

SALERNO, Mário Sérgio. Inovação (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

SOARES, Sebastião. Infraestrutura de Transportes (Nota Técnica). In **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

Matriz energética sustentável

Coordenação — Luiz Augusto Horta Nogueira[1]
Colaboração — Jamil Haddad e Valdir Bajay

Resumo

A evolução dos sistemas energéticos apresenta notável impacto sobre as perspectivas nacionais e constitui a parcela mais relevante dos investimentos em infraestrutura no Brasil. Este texto revisa os compromissos e resultados governo federal (2003-2010) no campo energético, destacando: os avanços na universalização do acesso à energia elétrica, a promoção de investimentos no setor elétrico, o incremento da sustentabilidade da matriz energética, em especial por meio dos biocombustíveis, o reforço da indústria do petróleo e do gás natural e o fomento à eficiência energética.

Esses compromissos foram atendidos de forma satisfatória, mas cabem ajustes, em particular no sentido de melhorar a sustentabilidade do programa de biodiesel, intensificar a promoção da eficiência no uso de energia e reforçar a institucionalidade no setor energético. Com a melhoria das condições de vida e aumento do consumo de bens e serviços, assegurar um suprimento energético confiável e a custos razoáveis é fundamental para a sociedade brasileira. Além disso, o Brasil desempenha um papel de crescente importância no cenário energético global, por conta de seus recursos em petróleo e suas alternativas energéticas renováveis, trazendo novos desafios e consolidando o setor energético como elemento decisivo para a sustentabilidade e o crescimento no país.

10. Introdução

A história das nações se reflete na forma como elas acessam os recursos energéticos, imprescindíveis para promover o bem estar e a realização de atividades produtivas. Com efeito, o consumo

1 **Luiz Augusto Horta Nogueira** é engenheiro mecânico (Unesp, 1978), mestre e doutor em Ciências Térmicas (Unicamp, 1981 e 1987), professor titular do Instituto de Recursos Naturais da Universidade Federal de Itajubá e consultor das Nações Unidas (FAO, CEPAL e PNUD). Foi diretor técnico da Agência Nacional do Petróleo (1998/2004). Autor de diversos livros em temas energéticos, com destaque para bioenergia e eficiência energética.

energético per capita das nações industrializadas modernas é cerca de dez vezes mais elevado que o consumo médio global e cerca de cem vezes maior que o consumo observado nos países menos desenvolvidos.

O consumo médio de energia observado em 2008 no Brasil foi de 1,1 tep (tonelada equivalente de petróleo) per capita, incluindo todas as fontes e usos. É um valor muito próximo à média mundial. Entretanto, a distribuição desse consumo entre os diferentes segmentos sociais e a estrutura de oferta da energia são fortemente determinadas pela heterogeneidade sócio-econômica e pela evolução histórica do setor energético brasileiro, pautada pela base de recursos naturais existente. Nesse contexto, o desenvolvimento do setor energético tem recebido grande atenção governamental, associando-se à melhoria da qualidade de vida, ao incremento da produtividade econômica e apresentando nexos ambientais importantes, bem como desempenhando papel central na integração regional, no comércio exterior e no desenvolvimento industrial e tecnológico.

11. Principais compromissos do governo federal nos temas energéticos

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem conferido importância à energia. Nos programas de governo de 2002 e de 2006, assim como nos planos plurianuais e em diversas manifestações oficiais, há inúmeras menções a temas diretamente associados aos sistemas energéticos, definindo compromissos em diferentes níveis de detalhamento, que podem ser agrupados em cinco objetivos estratégicos, relacionados a seguir. O primeiro compromisso, a universalização do acesso, é fundamental para a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população, prioridades do governo no campo social, enquanto os demais se atêm a outro objetivo estratégico, a construção de uma matriz energética sustentável.

11.1. Garantir à totalidade dos brasileiros o acesso à eletricidade.

Um dos principais indicadores de pobreza é a ausência de energia elétrica nas residências, sendo imperativo para a melhoria das condições de vida assegurar os serviços elétricos para toda a população, que além dos imediatos benefícios na iluminação e na conservação de alimentos, permite ampliar o acesso à informação, aos serviços de saúde e diversificar as atividades domésticas de caráter econômico.

11.2. Manutenção e ampliação dos investimentos no setor elétrico.

Para atender as necessidades de desenvolvimento do país, é importante promover a produção de energia elétrica e a modicidade tarifária. Nessa direção, se buscou implantar um novo modelo de organização para o setor elétrico, para assegurar os investimentos na expansão da geração e das linhas de transmissão que interligam o território brasileiro.

11.3. Incremento da sustentabilidade da matriz energética.

O Brasil já se destaca no conjunto das nações pela elevada participação de fontes renováveis em sua matriz energética. Apesar disso, sua contribuição pode ser ampliada, valorizando o elevado potencial brasileiro de fontes alternativas. Assim, para a geração de energia elétrica, além do desenvolvimento do potencial hidrelétrico, foram identificadas a energia eólica e a bioenergia, com base em um planejamento energético integrado. No âmbito dos combustíveis, se propôs consolidar a produção de etanol e biodiesel, esse último incentivando a formação de cadeias produtivas associadas à agricultura familiar.

11.4. Reforço da indústria do petróleo e do gás natural.

Considerando a expansão das reservas e o significado econômico dessa indústria, interessa manter o investimento crescente na prospecção e produção de petróleo, garantindo a auto-suficiência. Também se propôs definir e implantar uma nova política de refino, priorizando a desconcentração regional dos investimentos, bem como estimular a exploração e produção de gás natural, ajustando sua produção às necessidades nacionais e expandindo a malha de gasodutos.

11.5. Consolidação dos programas de fomento à eficiência energética.

Procurando promover o uso racional de energia, com benefícios energéticos, econômicos e ambientais, considerou-se importante consolidar os programas de aumento de eficiência energética, com a adoção de tecnologias mais eficientes de uso final. Na mesma direção, foi proposto estimular a repotenciação de antigos empreendimentos hidrelétricos e instituir programas de conscientização, capacitação e acesso à informação dos benefícios ambientais, sociais e econômicos relativos às medidas do uso eficiente de energia.

12. Evolução recente do quadro energético brasileiro

Configura-se em escala global a transição de uma base energética fóssil para fontes renováveis e ambientalmente aceitáveis, evidente pela crescente volatilidade dos preços internacionais da energia e pela preocupação com segurança no suprimento energético na maioria dos países. Nesse cenário, o Brasil apresenta uma situação relativamente confortável frente a um desafio positivo: administrar bem sua abundância de recursos naturais. Nesse sentido, a atual matriz energética brasileira já se apresenta bastante diversificada e privilegiando os recursos de biomassa energética e a energia hidráulica, diferentemente da maioria dos países.

Considerando os primeiros seis anos do período em análise (2003-2010), pode-se acompanhar o desenvolvimento do setor energético brasileiro comparando-se os Balanços Energéticos Nacionais de 2002 e 2008. Do ponto de vista do suprimento energético, observa-se um crescimento de 4,08% ao ano na oferta interna energética, que atingiu 252,6 milhões de tep em 2008, consideradas todas as fontes primárias de energia e o resultado líquido do comércio externo de produtos energéticos.

A Tabela 1 mostra como evoluiu nesse período a estrutura da oferta interna de energia por fontes, evidenciando o aumento da participação das formas renováveis de energia, que passaram de 41% a 46% da oferta total, em particular mediante a energia oriunda da cana e seus derivados. É também notável a expansão do gás natural, fonte energética que apresentou maior crescimento nesse período, enquanto o petróleo apresentou a redução mais importante, embora tenha crescido em termos absolutos. Em 2008, foram consumidos no Brasil mais de 85 milhões de metros cúbicos de derivados de petróleo. Considerando que as "outras renováveis" são compostas essencialmente por resíduos de biomassa, as diferentes formas de bioenergia respondem por 32% da oferta total e representam a segunda fonte energética em importância, inferior apenas ao petróleo (37%) e superior à hidroeletricidade (14%).

Tabela 8 - Evolução da oferta interna de energia. Brasil, 2002 e 2008 (em mil tep)

Fonte	2002		2008		2008/2002
Energia não renovável	116.880	59%	136.616	54%	17%
Petróleo	85.373	43%	92.410	37%	8%
Gás natural	14.803	7%	25.934	10%	75%
Carvão mineral	13.005	7%	14.562	6%	12%
Urânio	3.698	2%	3.709	1%	0%
Energia renovável	81.858	41%	115.981	46%	42%
Hidráulica	27.738	14%	35.412	14%	28%
Lenha	23.639	12%	29.227	12%	24%
Cana-de-açúcar	25.431	13%	42.866	17%	69%
Outras renováveis	5.050	3%	8.475	3%	68%
Total	198.737	100%	252.596	100%	27%

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE, 2009

Nesse período observou-se uma redução da dependência energética, com a fração importada da energia suprida ao mercado caindo de 14,1% em 2002 para 8,3% em 2008. Particularmente com referência ao petróleo, o país tornou-se autossuficiente: em 2002 o Brasil importava em torno de 10% de seu consumo interno, passando nos últimos anos a exportar volumes crescentes desse produto. Não obstante a produção doméstica ter atingido o nível da demanda interna, o mercado nacional ainda depende de produtos importados, por questões de qualidade e limitações das refinarias nacionais. Considerando-se a diferença entre as importações e exportações de petróleo e derivados, em 2002 foram gastos US$ 3,21 bilhões, valor que se elevou a US$ 4,19 bilhões em 2008, por conta da maior qualidade dos produtos importados, ainda que em menor volume (ANP, 2009). Com o desenvolvimento das grandes reservas descobertas nas bacias marítimas brasileiras, projeta-se para os próximos anos um incremento significativo nas exportações de petróleo e derivados.

O crescimento da demanda energética durante esses seis anos ficou bem próximo da variação do Produto Interno Bruto (PIB), 27,8%, com a intensidade energética se mantendo em 0,161 tep/mil US$. Por sua vez, frente ao crescimento da população, da ordem de 7,5% nesse período, observa-se um aumento de 18% na oferta de energia per capita, alcançando 1,33 tep por habitante em 2008. Apesar

do aumento da renda e do consumo energético por habitante, o consumo por unidade de produto econômico permaneceu quase inalterado, confirmando a dificuldade do sistema produtivo brasileiro e do sistema energético nacional em adotar caminhos menos intensivos em energia.

A expansão do consumo energético, a 3,63% ao ano, considerando-se todos os setores, foi um pouco menor que o crescimento da oferta, alcançando um total de 187,2 milhões de tep em 2008 (EPE, 2009). A diferença entre o valor da oferta interna e o consumo final corresponde ao consumo do setor energético e às perdas nas transformações e transporte nesse setor. A evolução do consumo setorial e da contribuição dos diferentes vetores energéticos é apresentada na Tabela 2 e na Gráfico 1. De modo geral, a demanda de combustíveis fósseis reduziu-se de forma sensível nos setores comercial e público, substituída basicamente por eletricidade. No setor de transportes constata-se a expressiva expansão dos biocombustíveis, com um menor crescimento dos combustíveis convencionais; o grande aumento no consumo de eletricidade não representa uma alteração relevante, pois essa fonte energética respondeu por apenas 0,2% do consumo setorial em 2008. Merece menção ainda a redução do consumo ou menor crescimento da demanda de combustíveis fósseis nos setores residencial e industrial, onde respectivamente a eletricidade e a bioenergia complementada pela eletricidade ampliaram sua contribuição.

Tabela 9 - Variação do consumo setorial de energia. Brasil, 2002 e 2008 (em mil tep).

Setor	Combustíveis fósseis	Bioenergia	Eletricidade	Variação setorial total
Residencial	-1%	2%	31%	10%
Comercial e Publico	-34%	26%	32%	15%
Agropecuário	17%	41%	42%	26%
Transportes	20%	81%	71%	27%
Industrial	5%	40%	29%	22%

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE, 2009

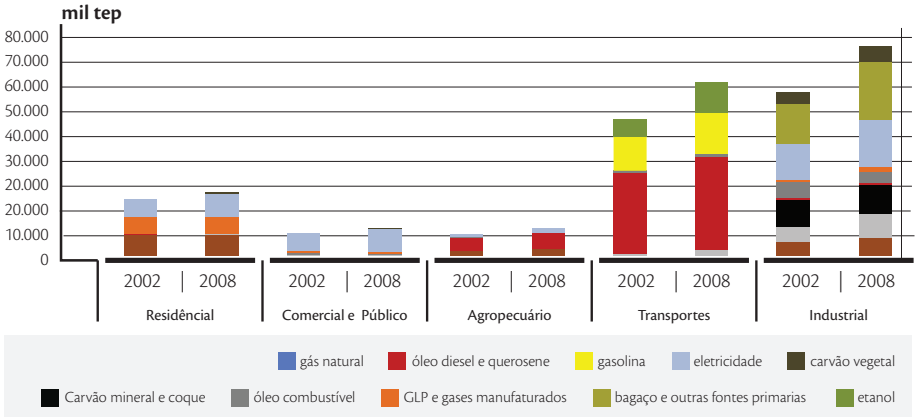


Gráfico 5 - Evolução do consumo setorial de combustíveis. Brasil, 2002 e 2008 (em mil tep).

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE, 2009

De modo geral, a distribuição setorial da demanda permaneceu basicamente inalterada, com uma pequena redução na participação do setor residencial (principalmente devido à substituição da lenha), que passou a responder por 12% da demanda de energia no Brasil, e um crescimento no setor industrial, que aumentou para 44% a sua parcela na demanda total. O setor de transporte foi o que mais elevou sua participação, alcançando 33% do consumo final de energia em 2008.

Com referência aos preços dos principais vetores energéticos, as Gráficos 2 e 3 apresentam o comportamento para os combustíveis e a energia elétrica, a valores constantes (US$ 2007) por unidade energética. Para os combustíveis, cujos valores são basicamente definidos pelo governo, na medida em que é a Petrobras que estabelece os preços dos derivados de petróleo e do gás natural, constata-se um significativo crescimento nesse período, principalmente em decorrência do aumento dos preços internacionais do petróleo. Os preços da energia elétrica também se elevaram de forma expressiva, como consequência dos maiores custos de produção e o aumento dos encargos nas tarifas.

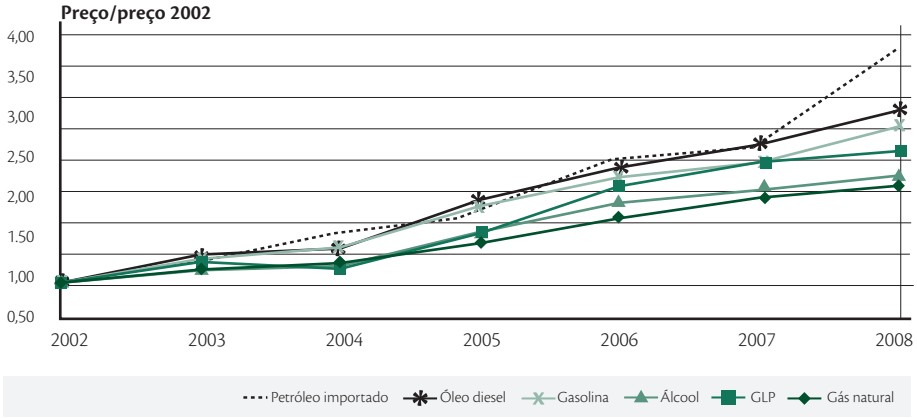


Gráfico 6 - Comportamento do índice de preços de combustíveis. Brasil, 2002 e 2008 .
(US$ 2007/Giga Joules em 2002 = 1)

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE 2009)

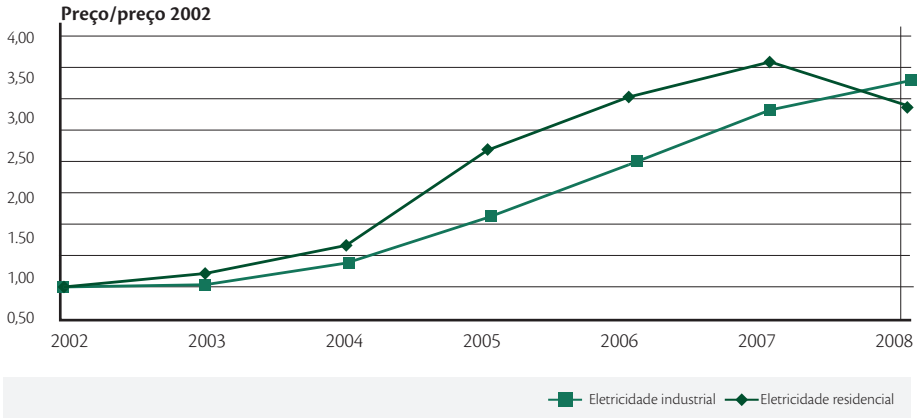


Gráfico 7 - Comportamento do índice de preços de energia elétrica. Brasil, 2002 e 2008.
(US$2007/KWh em 2002 = 1)

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE 2009

As reservas energéticas brasileiras mantiveram no período 2002-2008 a expansão observada em anos anteriores. As reservas provadas de petróleo aumentaram em 31%, alcançando 12,8 bilhões de barris, com uma relação reserva/produção (R/P) de 19 anos. As reservas provadas de gás natural cresceram 49%, atingindo 364 bilhões de metros cúbicos, R/P de 42 anos (EPE, 2009). Esses valores aumentam bastante se forem consideradas as reservas estimadas, especialmente devido às relevantes descobertas nas camadas do Pré-Sal. Além do petróleo, gás natural, carvão mineral e urânio, o Brasil possui recursos abundantes em fontes renováveis de energia: 173,7 GW de potencial hidroelétrico, dos quais estão utilizados 45% e cerca de 150 GW de potencial eólico (ANEEL, 2009a), praticamente inexplorado, sem incluir os recursos de biomassa, de igual magnitude.

13. Principais ações de governo

Tendo em vista os compromissos assumidos com a sociedade brasileira e as alterações de cenário observadas nos últimos anos, o governo federal definiu e desenvolveu um conjunto de ações, conseguindo atender de forma satisfatória a seus propósitos, mas de modo desigual, como se verá adiante.

13.1. Universalização do acesso à energia elétrica

A Constituição de 1988 reconheceu a distribuição de eletricidade como um serviço público essencial. Entretanto, pela grande extensão e assimetria social do país, levar energia elétrica a todos os brasileiros representava um desafio considerável, sobretudo considerando que em 2000 quase 95% dos domicílios já contava com energia elétrica (IBGE, 2009). O governo federal criou em 2003 o Programa Luz para Todos, visando antecipar de 2015 para 2008 a universalização do acesso à energia elétrica, levando esse benefício para pouco mais de dois milhões de famílias, a grande maioria delas vivendo no meio rural e em condições de pobreza. Concebido em continuidade ao Programa Luz no Campo e empregando basicamente os mesmos instrumentos, como a coordenação pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e a participação da Eletrobrás e de suas empresas controladas, envolvendo parcerias com as distribuidoras de eletricidade e os governos estaduais, o Programa Luz para Todos deu maior prioridade à extensão das redes elétricas no meio rural e passou a ser considerado um dos pilares do novo modelo institucional do setor elétrico.

O objetivo de atingir a universalização até 2008 revelou-se muito otimista. O cadastramento posterior de novas solicitações de atendimento identificou mais um milhão de domicílios sem energia elétrica,

ampliando a estimativa inicial baseada no Censo de 2000. Nessas condições, o programa foi revisto e teve seu prazo prorrogado para 2010, abrangendo mais de três milhões de domicílios. Até dezembro de 2009, o Programa alcançou a marca de 2.235 mil ligações em todo o país, atendendo a 11,1 milhões de brasileiros e superando a meta inicial de chegar a dois milhões de domicílios. O Nordeste e a Amazônia, regiões com maior demanda, receberam respectivamente 50% e 17% das instalações.

A Tabela 3 apresenta a evolução do Luz para Todos, mostrando a aceleração no cumprimento das metas até 2008. Entretanto, com o limitado atendimento em 2009 e a meta prevista para 2010, parece pouco provável o cabal cumprimento das metas definidas para o Programa, uma vez que cada vez mais deverão ser atendidos domicílios esparsos e distantes das redes de distribuição.

Tabela 10 - Metas e execução do Programa Luz para Todos (mil domicílios)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Meta anual	496,6	490,3	356,0	381,3	510,2	578,4
Meta acumulada	715,1	1.205,4	1.561,5	1.942,8	2.453,0	3.031,4
Total atendido	448,0	1.038,1	1.435,9	1.877,4	2.235,0	
Déficit no ano	- 267,0	- 167,4	- 125,5	- 65,5	- 218,0	

Fontes: ANEEL (2009b), MME (2009), atualizadas pelo autor até dezembro de 2009

Independentemente do atendimento pleno do compromisso de eliminar a exclusão elétrica no país, os resultados alcançados pelo Luz para Todos são importantes e de grande significado social. Em paralelo com a eletrificação dos domicílios foram conduzidos programas voltados para a diminuição da pobreza e o aumento de renda das famílias, priorizando centros comunitários de produção, sistemas de abastecimento de água, postos de saúde e escolas. Em 2008, foi lançado o Programa Territórios da Cidadania, com uma estratégia de desenvolvimento sustentável em comunidades com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em que o Programa Luz para Todos tem desempenhado um papel essencial. Como deverá ser mostrado no Censo de 2010, os serviços elétricos atualmente alcançam cerca de 98% dos domicílios, colocando o Brasil no grupo de países latino-americanos com maior cobertura dos serviços elétricos.

O custo desse programa tem sido elevado, acima das expectativas. Considerando que os domicílios a serem atendidos estão cada vez mais afastados das redes de distribuição, os custos por ligação poderão superar US$ 4 mil (ESMAP, 2005), impondo repensar o atual modelo de eletrificação, especialmente para a Amazônia, buscando uma maior adoção de tecnologias de geração descentralizada e a racionalização dos sistemas de gestão.

13.2. Manutenção e ampliação dos investimentos no setor elétrico[2]

Profundas mudanças ocorreram no setor elétrico brasileiro na segunda metade da década de noventa. Adotando-se princípios semelhantes aos utilizados em diversos países desenvolvidos, foi promovida uma reforma visando: 1) separação das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização; 2) introdução da competição nas atividades de geração e comercialização e do livre acesso às redes de transmissão e distribuição; 3) adoção de uma estrutura institucional baseada em uma regulação setorial autônoma; e 4) privatização de empresas concessionárias públicas. Nesse sentido foram criadas uma agência reguladora independente (ANEEL), um operador nacional do sistema (ONS) e um mercado atacadista (MAE). Novos agentes surgiram no mercado de energia elétrica nacional, tais como os produtores independentes de energia, os consumidores livres, e os comercializadores.

Nessa reforma assumiu-se que investidores privados desempenhariam um papel-chave na expansão do setor, sob o controle de um regulador autônomo, cabendo ao Ministério de Minas e Energia a definição de políticas de cunho estratégico. Contudo, atrasos na implantação de usinas e linhas de transmissão, investimentos privados insuficientes, planejamento de expansão inexpressivo, falta de concatenação entre o MME e a ANEEL, e um ano com poucas chuvas causaram uma séria limitação na oferta de energia elétrica em 2001 (Bajay, 2006). Nesse período se observou a maior redução de consumo de energia elétrica (-7,9%) no país nos últimos 50 anos, com duas consequências relevantes: os consumidores de eletricidade reconheceram a importância e a eficácia de medidas de conservação de energia, mesmo no curto prazo; e o governo e a sociedade constataram que o planejamento energético é essencial para a operação e expansão estáveis e confiáveis do setor energético.

Resultou também dessa reforma o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), envolvendo a energia eólica, centrais a biomassa e pequenas centrais hidrelétricas, a ser implementado até 2022, quando essas fontes devem corresponder a 10% de consumo de energia elétrica do país. Os geradores são selecionados em leilões específicos por tecnologia, priorizando as unidades com licenças ambientais e estabelecendo contratos de longo prazo com a Eletrobrás. O governo Lula implementou o Proinfa e realizou, a partir de 2005, três leilões específicos para fontes alternativas, com a contratação de 149 projetos de geração de energia elétrica, totalizando 5.644 MW, oriundos de centrais a bagaço da cana-de-açúcar, de pequenas centrais hidrelétricas e de centrais eólicas.

---

2 Este tópico foi desenvolvido a partir de Nota Técnica produzida para este trabalho. BAJAY, Sérgio. O Setor Elétrico. In: **CGEE. Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

1) O mercado de energia elétrica foi dividido entre consumidores livres e cativos, como esquematizado no Gráfico 4. Os consumidores livres podem escolher os seus fornecedores entre concessionárias geradoras, produtores independentes e comercializadores, utilizando contratos bilaterais livremente negociados com esses agentes.

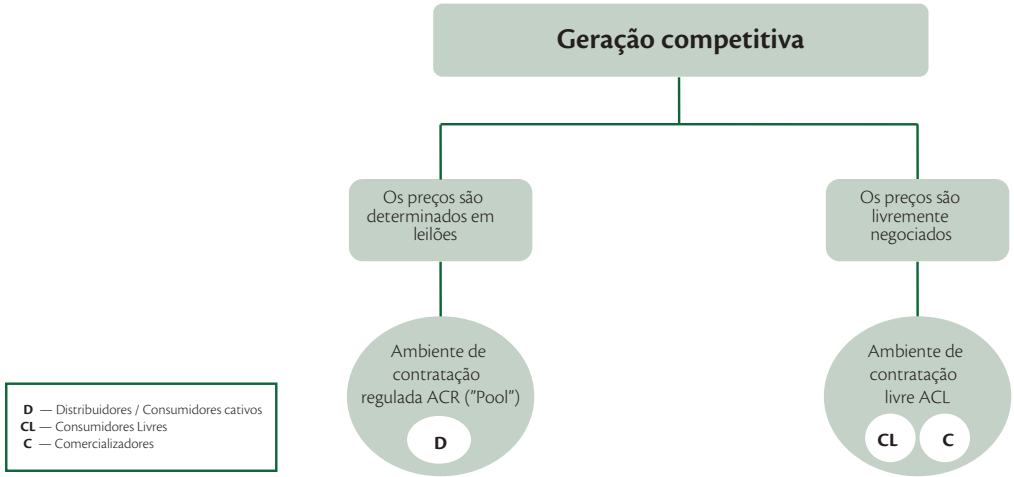


Gráfico 8 - Os mercados de contratação regulada e contratação livre no novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro

2) Os consumidores cativos são atendidos pelas concessionárias distribuidoras, que efetuam suas compras de eletricidade obrigatoriamente em um *pool* gerenciado pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que substituiu o Mercado Atacadista de Eletricidade (MAE) e administra e contabiliza todos os contratos entre geradores e distribuidores, liquidando as eventuais diferenças.

3) De acordo com o MME, esse arranjo de *pool* no ambiente de contratação regulada (ACR) aproveita as economias de escala na formação do preço de aquisição da energia e propicia uma alocação equilibrada dos riscos e benefícios da contratação. A tarifa de suprimento é o preço médio final resultante nos leilões de energia.

4) Uma empresa estatal, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), foi criada para desenvolver para o MME o planejamento de médio e de longo prazo de expansão do setor energético nacional. Os planos resultantes devem ser discutidos publicamente e eventualmente modificados antes de sua aprovação final e execução pelo Ministério.

5) Para atender a demanda projetada dos consumidores, o plano de médio prazo estabelece as datas de entrada em operação de novas usinas, identifica restrições na rede básica de transmissão e designa as novas linhas de transmissão a serem construídas. São organizados leilões gerais, ou específicos por categorias de usinas e fontes de energia, sendo vencedoras as propostas com os menores preços para a energia gerada, ou as menores receitas para as linhas de transmissão.

6) As concessionárias de geração e os produtores independentes de energia podem suprir o pool. Os vencedores nos leilões assinam contratos bilaterais de suprimento com todas as distribuidoras participantes, alocando a produção vendida de uma forma proporcional às demandas de energia elétrica de cada empresa.

7) As demandas projetadas pelas concessionárias distribuidoras para os próximos cinco anos devem ser 100% atendidas por meio de contratos de compra de energia de longo prazo, sendo permitidas compras adicionais para atender demandas não previstas pelas distribuidoras.

8) O novo modelo institucional contempla dois tipos de leilões de energia elétrica: um para a geração de plantas existentes, após o término dos contratos vigentes (leilões de "energia velha"), e o outro para a geração das novas usinas (leilões de "energia nova"). A energia ofertada nos leilões de "energia velha" tende a ser mais barata do que nos leilões de "energia nova", contribuindo para reduzir os preços médios.

9) As concessionárias distribuidoras estão proibidas de gerar energia para vender aos seus consumidores, devendo adquirir energia nos leilões administrados pela CCEE, ou, então, promover leilões para adquirir eletricidade produzida em usinas de geração distribuída conectadas às suas redes, até 10% de seu mercado.

10) O MME, junto com a EPE, o ONS, a CCEE e a ANEEL compõem o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), que monitora as condições do suprimento do mercado e propõe medidas corretivas quando julgar necessário, incluindo o estabelecimento de margens de reserva de geração.

Passados cinco anos de operação desse modelo, a demanda de eletricidade tem sido estimada cinco anos à frente com razoável segurança, permitindo a existência de uma carteira de contratos bilaterais de suprimento entre geradores e concessionárias.

Apesar da qualidade dos planos de expansão produzidos pela EPE e aprovados pelo MME ter sido considerada adequada por muitos agentes do setor elétrico, houve um descolamento entre a previsão e a realidade na expansão da capacidade de geração. A geração em base térmica ampliou-se, além do esperado, em parte pelos atrasos na obtenção das licenças ambientais prévias para as usinas

hidroelétricas, em parte pelo formato dos leilões que favorecem as térmicas. Do total da capacidade adicional de geração leiloada até dezembro de 2008, a parcela correspondente à geração termelétrica foi de 63%, sendo que a geração termelétrica baseada em óleo combustível correspondeu a 27,4% e a baseada em carvão mineral a 10,4%; resultados bem distintos da predominância hídrica projetada nos planos da EPE. As novas usinas termelétricas irão aumentar a parcela de termeletricidade na produção de energia elétrica no país de 13% em 2008 para 26% em 2013.

Como indicadores da evolução do setor elétrico no Brasil entre 2002 e 2009, a capacidade instalada de geração cresceu 30%, atingindo 107,2 GW, aos quais se agregam mais 8,2 GW disponibilizados mediante contratos com países vizinhos. Do ponto de vista da qualidade do fornecimento, a duração e a frequência de interrupções continuaram se reduzindo, passando respectivamente (considerada a média para todo o Brasil) de 18,1 para 16,6 horas e de 14,8 para 11,3 interrupções por ano (ANEEL, 2010). Com relação à probabilidade de desatendimento do mercado, combinando as expectativas da demanda e das condições hidrológicas, até 2013 os riscos de déficit são menores que 5%, um nível tido como aceitável. Não obstante, tal segurança tem significado um custo elevado para a sociedade. Os altos riscos de déficit observados no inicio de 2008 levaram o governo a determinar procedimentos excepcionais na operação do sistema, à margem de critérios econômicos, onerando as contas de luz em R$ 2,3 bilhões em 2008 e R$ 800 milhões em 2009 (Acende Brasil, 2009).

Com um parque gerador formado basicamente por usinas hidrelétricas, o Brasil sempre contou com energia elétrica barata, quadro que tem se alterado na atual década, como mostrado no Gráfico 3. Custos marginais crescentes constituem uma das razões de encarecimento da energia elétrica, particularmente na geração. A maioria das usinas que entraram em operação recentemente são termelétricas, com custos de geração superiores aos das hidrelétricas. Mesmo os custos destas últimas têm crescido, porque as novas usinas têm se localizado a distâncias maiores dos principais centros de carga, requerendo longas linhas de transmissão; e porque os supostos custos de mitigação ambiental têm subido exponencialmente. Além disso, os impostos, encargos e taxas cobrados pelos governos federal e estaduais têm crescido e representam hoje 40% da tarifa média. Segundo executivos das indústrias intensivas em energia, as tarifas crescentes têm afetado bastante a competitividade de segmentos importantes na indústria brasileira e da pauta de exportações do país.

Os alicerces do novo modelo do setor elétrico brasileiro estão devidamente consolidados. Se os objetivos almejados quando de sua implantação não foram completamente atingidos até agora, os processos que foram montados visando atingi-los estão encaminhados, cabendo seu acompanhamento permanente. Um sistema de geração predominantemente hidrelétrico como o brasileiro pode e deve propiciar custos e tarifas mais baratas do que os sistemas predominantemente terme-

létricos existentes na maioria dos países. No entanto, o planejamento de sua operação e expansão apresenta maiores desafios para conseguir o equilíbrio, sempre instável, entre um nível adequado de segurança do suprimento e um custo razoável para se ter essa segurança.

13.3. Incremento da sustentabilidade da matriz energética

Esse compromisso pode ser considerado como abrangendo todos os demais, na medida em que a idéia de sustentabilidade inclui a adequação ambiental, a viabilidade econômica e a aceitabilidade social. Nesse sentido, um fato positivo é o aumento da participação das energias renováveis na oferta de energia durante o governo 2003-2010, principalmente devido ao crescimento da produção e consumo de biocombustíveis. O maior uso de gás natural poderia também ser considerado um avanço na direção desejável, pois esse energético apresenta emissões relativamente mais baixas do que a dos combustíveis fósseis que usualmente substitui. Por outro lado, o significativo incremento da geração termelétrica utilizando combustíveis de elevado potencial poluente, comentado no tópico anterior, representou um retrocesso, cujos efeitos ambientais e econômicos serão mais notáveis nos próximos anos.

A adoção de fontes renováveis na geração de energia elétrica deve ser promovida com maior empenho, não apenas por seus menores impactos ambientais, mas também por sua maior integração com as cadeias produtivas locais e possibilidades de descentralização das atividades econômicas. Alguns resultados relevantes do governo federal nessa direção são a construção de centrais hidrelétricas na região Norte e o estímulo à energia eólica, sobretudo no Nordeste, e à biomassa, no Sudeste.

No âmbito da sustentabilidade da matriz energética, cabe comentar os impactos e expectativas associados à proposição de planos energéticos integrados, tarefa assumida pela EPE, e o desenvolvimento do mercado de biocombustíveis líquidos, tecnologia energética em que o Brasil se destaca globalmente e que vêm recebendo significativo estímulo da administração federal.

Em consonância com o novo modelo institucional do setor elétrico, cabe ao MME formular políticas energéticas claras e estáveis e, auxiliado pela EPE, produzir planos de longo prazo para o setor energético, com uma visão integrada dos recursos e demandas. Para tanto, a proposição de planos de expansão otimizados e realistas requer pessoal qualificado, uma boa base de dados e interações frequentes e de alto nível com os agentes do mercado. Essa atividade de planejamento representa um desafio novo, enfrentado de modo limitado pelo MME, que tradicionalmente dependeu da Eletrobrás e da Petrobrás para formular políticas energéticas e realizar exercícios de planejamento, de forma independente, para o setor elétrico e de petróleo e gás natural. Um primeiro exercício nessa

direção é o Plano Nacional de Energia 2030, com um bom volume de estudos preliminares, trabalhando sobre diferentes cenários sócio-econômicos e introduzindo elementos de gestão da demanda e indicadores de eficiência e desenvolvimento tecnológico nas perspectivas do setor energético (EPE, 2007). Embora seja um plano indicativo e, como mostrado no tópico anterior, sujeito a ser superado pela realidade, é um avanço a ser preservado.

Apesar do progresso dos últimos anos, o planejamento energético no Brasil ainda possui limitações e apresenta problemas tanto "a montante" como "a jusante" do processo de planejamento. Os planos governamentais para as indústrias de petróleo e de gás continuam sendo meros reflexos dos planos da Petrobrás, com pouca articulação com o resto do setor energético. Ainda não há garantia de convergência entre os estudos de demanda e de oferta, e entre os planos do setor energético e os planos para outros setores da economia, que impõem o uso de modelos mais elaborados, como ocorre em diversos países já há vários anos. Além disso, diversos agentes do setor elétrico têm reclamado que as simulações efetuadas pela EPE não representam adequadamente as condições de operação das centrais, ou seja, não há a necessária coordenação entre os planejamentos da operação e da expansão do sistema interligado nacional (Chipp, 2009). Finalmente, há uma carência de políticas energéticas claras e com uma perspectiva de longo prazo, por parte do MME e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para diversas questões importantes e, como consequência, os planos da EPE devem recorrer a hipóteses sem um respaldo político forte, diminuindo sua credibilidade.

No tocante aos biocombustíveis líquidos, o etanol e o biodiesel devem ser analisados de forma separada. Enquanto o uso regular de etanol, em mistura com a gasolina, teve início ainda nas primeiras décadas do século passado, o biodiesel deve ser considerado um produto inovador, comercializado a partir de 2003. Em 2008 esses biocombustíveis representaram 16,5% da demanda energética no setor de transportes (EPE, 2009).

No caso do etanol, depois da grande expansão observada entre 1975 e 1985 com os incentivos do Proálcool, a produção ficou relativamente estagnada, observando-se um progressivo sucateamento da frota de veículos a etanol hidratado e se preservando o uso de etanol anidro na gasolina. Nos anos noventa o setor sucroalcooleiro foi desregulamentado, passando a buscar ganhos de produtividade e novos mercados, mas o quadro para o etanol permaneceu incerto.

A retomada da expansão do uso de etanol se deu a partir de 2003 com lançamento dos veículos com motores flexíveis, que têm respondido pela maioria das vendas de veículos leves nos últimos anos, promovendo o consumo de etanol hidratado e deslocando parte do consumo de gasolina e etanol anidro. Assim, em 2008 foram consumidos 13,3 bilhões de litros de etanol hidratado e 6,3

bilhões de litros de etanol anidro, representando variações médias anuais de 14,3% e -3,2%, respectivamente, no período 2003-2008 (EPE, 2009). Pelo lado da produção, na última safra (2008/2009) foram colhidas no Brasil 572 milhões de toneladas de cana, envolvendo cerca de 60 mil produtores agrícolas e sendo produzido um volume recorde de 26,6 bilhões de litros de etanol (MAPA, 2009). Nos últimos anos o preço do etanol tem se mantido marginalmente competitivo com a gasolina.

O Brasil conta com 403 usinas produtoras de etanol, que vêm atendendo a demanda interna, com excedentes exportáveis. Há vários projetos em curso para elevar a capacidade de produção, com estimativas (pré-crise financeira internacional) indicando investimentos da ordem de US$ 33 bilhões até 2012. Estima-se que o setor gere cerca de um milhão de empregos diretos, que apresentam qualidade superior à maioria de outros empregos rurais (BNDES, 2008).

Do ponto de vista do uso dos recursos naturais, são importantes para a sustentabilidade de um biocombustível a produtividade agroindustrial (que reflete a demanda de área cultivável e dos demais insumos associados, como radiação solar e pluviosidade disponível) e o balanço energético (que expressa essencialmente o desempenho na conversão de energia solar em outros vetores energéticos e a dependência de aportes energéticos diretos e indiretos). Em ambos os indicadores o etanol de cana se sai bem, com uma excelente produtividade agroindustrial (mais de 7 mil litros/hectare), aperfeiçoada mediante a contínua incorporação de inovações tecnológicas, e um balanço energético muito positivo: para cada unidade de energia aplicada no sistema produtivo, são produzidas cerca de nove unidades (BNDES, 2008). Isso permite que o etanol de cana apresente efetivo interesse para a redução das emissões de gases de efeito estufa, como reconhecido recentemente pela agência ambiental norte-americana.

Uma das razões da elevada eficiência na produção de etanol no Brasil, é o uso do bagaço da cana em centrais de cogeração, que fornecem a energia necessária ao processo produtivo, com excedentes. Atualmente o setor sucroalcooleiro é o maior gerador de excedentes de energia elétrica para a rede pública. A mecanização gradual da colheita da cana tem permitido usar parte da palha da cana como combustível e incrementado a geração de energia.

Apesar de seus bons indicadores, a produção de etanol no Brasil enfrentou nos últimos anos graves dificuldades financeiras (CONAB, 2009). Com um mercado dominado pelos veículos flexíveis, os preços do etanol são balizados pelos preços internos da gasolina, que nos últimos anos se descolaram dos preços internacionais do petróleo, comprimindo as margens de produtores frente à elevação de custos. Os expressivos esforços do governo brasileiro na abertura dos mercados internacionais para o etanol ainda não alcançaram os resultados esperados e apenas a recente elevação dos

preços do açúcar ofereceu alívio aos produtores. Buscando reforçar a cadeia produtiva do etanol, o governo federal tem adotado alguns mecanismos de regulação da oferta e deu início à implantação de uma infraestrutura para exportação.

O quadro para o biodiesel é bastante diferente. Com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), lançado em 2005, determina sua mistura compulsória ao diesel distribuído aos postos brasileiros, em níveis crescentes. Desde janeiro de 2010 (antecipando a meta inicial de 2012), o teor de biodiesel no diesel passou a ser de 5%, assegurando uma demanda anual de 2,6 bilhões de litros. Esse quadro favorável estimulou a expansão acelerada da capacidade instalada, que no início de 2009 alcançou 3,7 bilhões de litros/ano em 65 usinas. Nesse ano foram produzidos 1,6 bilhões de litros, essencialmente a partir de óleo de soja (80%) e sebo bovino (20%) (ANP, 2009).

No caso do biodiesel, os indicadores de sustentabilidade dependem bastante da matéria prima utilizada. Nos cultivos mais destacados, soja, mamona e dendê, a produtividade agroindustrial é respectivamente 600, 800 e 5.000 litros/hectare. O balanço energético é pouco atraente para a soja e a mamona e bem melhor para o dendê, confirmando a baixa adequação daqueles cultivos para a produção de energia. Com relação ao preço, deve-se observar que o óleo de mamona é bastante valorizado, sendo desaconselhada sua utilização como combustível. No caso do sebo, um subproduto de menor valor na indústria da carne, a produção de biodiesel se mostra interessante.

Considerados os leilões promovidos pela ANP desde 2005, o preço médio do biodiesel foi 2,42 R$/litro (ANP, 2009), bem superior ao preço (sem tributos) do diesel substituído. Essa diferença de preços significa um custo adicional de aproximadamente R$ 3,6 bilhões, absorvido pelos consumidores de diesel e pela renúncia fiscal da União e dos Estados. Vale observar que o impacto da produção de biodiesel de soja sobre a importação de diesel é atenuado pelo consumo energético próprio dessa cultura. Desse modo, e salvo exceções, a produção de biodiesel se mostra ainda pouco sustentável em termos energéticos e econômicos no Brasil.

Frente a esse quadro adverso, não é uma tarefa fácil lograr os objetivos de inclusão social mediante a produção de biodiesel. Os mecanismos concebidos para promover a agricultura familiar nesse segmento, como o Selo Combustível Social, têm sido questionados, já que os pequenos produtores participam de modo limitado da cadeia do biodiesel, apesar do alto custo do programa. Ao lançar o PNPB, o objetivo era beneficiar 348 mil famílias rurais até 2011, mas ao final de 2009 se estimou o envolvimento efetivo de 51,4 mil famílias (MDA, 2009). O governo tem introduzido ajustes e promo-

vido outras matérias primas, mas parece pouco provável que alcance de modo relevante os benefícios sociais esperados com o biodiesel.

Também poderiam ser objeto de análise no contexto da sustentabilidade da matriz energética a bioenergia da madeira e dos resíduos agroindustriais e a energia nuclear, como sinalizado no planejamento setorial, entretanto constituem alternativas de médio e longo prazo cuja análise não é possível nos limites desse estudo.

13.4. Reforço da indústria do petróleo e do gás natural

A partir da Lei 9.478/95, que devolveu o monopólio para a União e criou um novo marco regulatório setorial, essa indústria passou por grande expansão e diversificação, especialmente nas atividades de exploração e produção. Entre 1998 e 2008, a produção nacional de petróleo e de gás cresceu 186% e 200%, respectivamente (EPE, 2009). Grandes reservas foram localizadas e consolidou-se no Brasil uma base industrial e tecnológica nesse campo. Atualmente o segmento do petróleo responde por 8% do Produto Interno Bruto brasileiro, com grande potencial para estimular o desenvolvimento de indústrias avançadas.

As atividades de exploração, produção, transporte e refino no Brasil são dominadas pela Petrobras, complementada por dezenas de empresas nacionais e estrangeiras, geralmente atuando em consórcio com a estatal. A Petrobras também participa da distribuição, mas em um ambiente mais competitivo. Essa companhia é hoje uma das maiores empresas de energia do mundo, com ações negociadas no país e no exterior, uma receita operacional líquida de R$ 215 bilhões e um lucro líquido de R$ 33 bilhões. Operando no Brasil e crescentemente no exterior, em diferentes mercados, incluindo petroquímica e geração termoelétrica, a Petrobras tem alcançado resultados significativos com a incorporação de tecnologias inovadoras, sobretudo na exploração de hidrocarbonetos em águas profundas e ultraprofundas. Entre outros fatores, a notável evolução da Petrobras nos últimos anos se deve ao novo ambiente regulatório.

Como retribuição à sociedade pelo uso de seus recursos minerais, de acordo com a legislação em vigor[3], concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural no Brasil pagam bônus de assinatura, taxas pela ocupação da área, royalties e uma participação especial sobre campos de

3 Durante a preparação desse estudo, alterações no marco regulatório propostas pelo governo federal estavam em discussão no Congresso Nacional.

alta produção. Com a expansão das atividades de produção e o aumento do preço do petróleo, a participação governamental aumentou significativamente: o total arrecadado de 2003 a 2009 supera R$ 110 bilhões. A legislação detalha como esses recursos devem ser distribuídos entre os órgãos da federação e os ministérios.

Desse modo, é inegável o sucesso do marco regulatório: as reservas e a produção se ampliaram, aumentou a oferta local de bens e serviços, a participação governamental nos resultados dessa indústria extrativa se elevou bastante e a empresa estatal cresceu notavelmente. Nesse quadro favorável, foram efetuadas a partir de 2006 descobertas de petróleo e gás de grande significado nas camadas do pré-sal da plataforma continental, definindo uma das últimas grandes fronteiras petrolíferas do planeta. Elas agregaram reservas em volumes que alteram as perspectivas do setor energético brasileiro, asseguram a autossuficiência e abrem claras possibilidades de que o Brasil, até alguns anos atrás um importador, se converta em importante exportador de petróleo e derivados. Segundo o último Plano de Negócios da Petrobras, a produção nacional de petróleo deverá estar perto de 4 milhões de barris diários em 2020, mais que o dobro do consumo atual. As descobertas já anunciadas (Tupi, Iara, Parque das Baleias e Guará), com reservas recuperáveis de 8 a 14 bilhões de barris, são da mesma magnitude das atuais reservas. No entanto, os recursos existentes podem ser bem maiores, com expectativas oficiais de reservas provadas na ordem de 50 bilhões de barris (Lima, 2009).

Diante dessa nova realidade, o governo federal decidiu alterar o modelo regulatório para a região do pré-sal, preservando o modelo atual para as outras áreas e mantendo os contratos vigentes. Com o objetivo de propiciar maior participação da União na renda petrolífera e melhor controle das riquezas minerais existentes nas áreas de grandes reservas, pretende-se adotar contratos de partilha de produção diretamente com a Petrobras, sem licitação, ou mediante licitação com outras empresas, assegurando à estatal uma participação mínima de 30% e o papel de operadora em todos os contratos. Esses contratos deverão ser geridos por uma empresa pública a ser criada com esse fim, que participará de todos os consórcios. Pretende-se ainda constituir um fundo para destinar os ganhos auferidos a fins estratégicos e controlar o impacto sobre a economia nacional decorrente do excesso de recursos eventualmente disponíveis. Finalmente, a proposta do governo contempla a cessão onerosa à Petrobras, sem licitação, de até 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo.

Trata-se de uma alteração significativa no marco vigente, certamente valorizando bastante a Petrobras e aparentemente (ainda não estão definidos os valores da participação governamental) reduzindo a atratividade para outros operadores. Apenas com o tempo se poderá afirmar se haverá ou não uma inflexão no desenvolvimento dessa indústria, acostumada a operar com riscos elevados, sempre incorporados em seus preços. Com exceção da idéia do fundo, correta frente ao volume das

reservas e seu potencial impacto, o modelo atual com poucos ajustes é capaz de atender aos objetivos de manter a soberania sobre os recursos e garantir os benefícios esperados na promoção dessas atividades de produção de petróleo e gás natural. O desafio maior, que não parece ainda adequadamente enfrentado, é capacitar o Estado para bem definir a política energética nesse campo, em articulação com os demais objetivos nacionais, especialmente no que tange ao ritmo das atividades, em coerência com a capacidade nacional de agregar valor à produção, suprindo bens e serviços. A proposta do governo reconhece esse ponto, mas avança pouco. Nesse sentido, a mudança de contratos de concessão para partilha de produção pode ser inócua caso a promoção de atividades exploratórias se subordine aos legítimos interesses de uma empresa petroleira, que não coincidem necessariamente com os interesses da sociedade brasileira. O controle das reservas dificilmente se dará após as descobertas, cujos planos de desenvolvimento, de acordo com as "melhores práticas da indústria", são definidos em função do mercado e dos investimentos efetuados. Em suma, as mudanças introduzem o risco de desestimular uma indústria vigorosa, sem equacionar claramente a questão central de garantir aos brasileiros benefícios maiores e permanentes a partir de recursos exauríveis, cuja produção pode durar apenas algumas décadas.

Com referência ao refino de petróleo, que durante as últimas três décadas praticamente recebeu incrementos marginais de capacidade, teve maior atenção durante o período de 2003-2010. A Petrobras definiu diversos projetos de refinarias, com consequências importantes para os próximos anos. No final de 2007, a capacidade de processamento das refinarias nacionais era de 2,04 milhões de barris por dia (bpd) e deverá se elevar em 67%, mais 1,36 milhões de barris por dia até 2014, mediante três refinarias atualmente em construção (Guamaré, RN, 80 mil bpd; Refinaria do Nordeste, PE, 230 mil bpd; e Comperj, RJ, 150 mil bpd) e duas em projeto adiantado (Refinarias Premium I, MA; e Premium II, CE). Para esse fim, o Plano de Negócios da Petrobrás 2009-2013 prevê investimentos de US$ 34,9 bilhões. Esses projetos devem assegurar a autossuficiência de derivados importantes, como diesel e permitir o processamento do petróleo nacional, inclusive para exportação.

No âmbito do mercado de gás natural, que passou por limitações de suprimento aos consumidores, cabe mencionar o reforço da infra-estrutura de importação e transporte, em obras da Petrobras, como a construção de duas plantas de regasificação (Pecém, CE, 6 milhões de m^3/dia; e Baía de Guanabara, RJ, 14 milhões de m^3/dia), abrindo a possibilidade de importar gás natural liquefeito de países da África e América do Sul. Foram construídos 2.035 km de gasodutos, com destaque para o GASENE, com 1.371 km e capacidade de até 20 milhões de m3/dia, ligando Vitória-Cacimba-Catu e conectando os mercados do Sudeste e Nordeste; e o Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, com 661 km e 5,5 milhões de m^3/dia de capacidade, que permitirá escoar a produção de gás na-

tural dos pólos de Urucu e Juruá, para atendimento do mercado do Amazonas, principalmente para a geração de energia elétrica.

Igualmente relevante foi a aprovação da Lei 11.909/09, criando o novo marco regulatório para o gás natural em nível federal (excluindo a distribuição, atribuição dos Estados). Depois de longa discussão, chegou-se a um formato consistente em termos técnicos e legais, com definição de novos agentes e a adoção de regime legal misto de autorização e concessão para os gasodutos de transporte, com boas perspectivas de incentivar investimentos e reduzir preços. Essa experiência de aperfeiçoamento regulatório e construção de convergências é um exemplo para a regulação na área do Pré-Sal.

13.5. Consolidação dos programas de fomento à eficiência energética[4]

O destaque para a eficiência energética como um dos compromissos estratégicos do governo resultou em um avanço significativo. Tradicionalmente, a problemática energética é considerada desde a perspectiva da oferta, observando de forma secundária os aspectos de uso racional e integração, mais valorizados apenas em situações de crise, como observado em 2001. A seguir se apresentam os principais programas e ações de eficiência energética existentes no âmbito do governo federal.

1) Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel): primeira iniciativa sistematizada de promoção do uso eficiente de energia elétrica no país, criado em 1985 e vinculado à Diretoria de Tecnologia da Eletrobrás. Em 2008 esse programa investiu R$ 46,3 milhões, oriundos da Eletrobrás (45%) e da Reserva Global de Reversão. Segundo seu relatório de resultados, o Procel proporcionou em 2008 uma economia de 4,37 GWh, devido à implementação de medidas de eficiência energética (mais de 95% associadas ao Selo PROCEL), resultado equivalente a 1,1% do consumo de energia elétrica no Brasil nesse ano.

2) Programa Nacional de Racionalização do Uso de Derivados de Petróleo e do Gás Natural (Conpet): instituído em 1991 e vinculado à Diretoria de Serviços da Petrobras. Em 2009 foram aplicados R$ 7,0 milhões, oriundos totalmente do orçamento dessa estatal e destinados a programas como o monitoramento do desempenho de frotas e o Selo CONPET, criado em 2005. Estima-se que em 2008 o Conpet tenha conseguido economizar 381 milhões de litros de diesel, 0,9% do consumo observado nesse ano.

4 Este tópico foi desenvolvido a partir de Nota Técnica produzida para este trabalho. HADDAD, Jamil. Uso Racional de Energia. In: CGEE. Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. CGEE, 2010.

3) Programa de Eficiência Energética (PEE): desenvolvido pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica, aplicando recursos cobrados dos consumidores via encargo tarifário, nos termos da Lei 9.991/00. O PEE é gerenciado pela ANEEL, por meio de uma superintendência específica. Considerando as atividades de 61 concessionárias, em 2007 foram aplicados nesse programa R$ 261 milhões, prevendo-se economias de energia de 369 GWh.

4) Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE): criado em 1984, visa informar aos consumidores, por meio de etiquetas informativas, sobre o consumo de energia e a eficiência de equipamentos. O INMETRO é o órgão responsável por esse programa, que cobre 21 categorias de produtos, com 2.341 modelos qualificados, incluindo refrigeradores, motores elétricos, fogões e coletores solares. Em um trabalho conjunto entre o PBE e o Procel e o Conpet, são atribuídos os Selos PROCEL e Selo CONPET aos melhores produtos, informação complementar à etiqueta. A adesão dos fabricantes a esses programas é voluntária.

5) "Lei de Eficiência Energética", Lei 10.295/01, que instituiu o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE), com a função de elaborar um programa de metas compulsórias de desempenho (eficiência mínima ou consumo máximo) para os equipamentos regulamentados, como os motores elétricos, lâmpadas fluorescentes compactas, refrigeradores e aquecedores de água a gás.

Durante os dois mandatos em pauta, esses programas permaneceram em operação, com alguns ajustes positivos, por exemplo, o maior esforço no acompanhamento dos projetos e avaliação consistente dos resultados no Procel e no PEE; e outros questionáveis, como a recente decisão (Lei 12.212/10) determinando que 60% dos recursos do PEE sejam destinados aos consumidores beneficiados pela Tarifa Social, medida que ignora a importância relativa dos consumos e os potenciais de economia de energia. Não foram realizadas ações significativas para formar uma cultura de uso racional de energia na população.

Em 2004 foi efetuada uma reestruturação administrativa no MME, reforçando sua equipe técnica. As tarefas referentes à eficiência energética foram alocadas na Coordenação-Geral de Eficiência Energética, no Departamento de Desenvolvimento Energético da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético desse Ministério. Entre as competências desse departamento destacam-se: coordenar ações e planos estratégicos de conservação de energia; propor prioridades de estudos e desenvolvimento de tecnologias de conservação da energia à EPE e instituições de ensino e pesquisa; e promover e coordenar os programas nacionais de conservação e uso racional de energia elétrica, petróleo e seus derivados, gás natural e outros combustíveis. São atribuições relevantes, mas cumpridas de forma limitada pela exiguidade da equipe e dos recursos disponibilizados. Por exemplo, nos últimos anos não se tem notícias do funcionamento do Grupo Coordenador de Conserva-

ção de Energia ou de algum Grupo de Apoio à Secretaria Executiva do PROCEL, assim como não avançou o plano de distribuição/venda de geladeiras eficientes (10 milhões de unidades em 10 anos).

O potencial existente de economia de eletricidade e combustíveis é considerável, como mostram estudos independentes e a experiência de diversos países. No Plano de Expansão do Setor Elétrico 2008/2017 se considerou uma meta de economia de energia elétrica de 10%, entretanto não está claro como alcançar essa meta. É interessante mencionar que, considerando casos reais, o custo da energia economizada no Brasil é da ordem de 75 R$/kWh, bem inferior ao custo marginal de expansão, estimado acima de 130 R$/kWh. E como último argumento, a adoção de práticas eficientes no uso de energia pode introduzir um padrão de desenvolvimento mais sustentável e que deve ser preservado, como indicado no Gráfico 5, com a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano e o consumo residencial per capita de energia elétrica no Brasil nas últimas décadas.

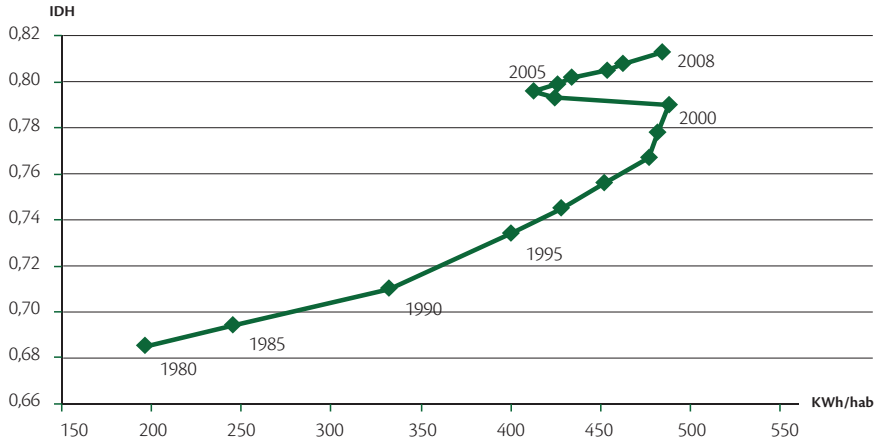


Gráfico 9 - Relação entre o IDH e o consumo residencial per capital de energia elétrica no Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de EPE, 2009 e PNUD, 2010

14. Desafios para o setor energético

Durante o período 2003-2010 o setor energético apresentou um crescimento compatível com as necessidades nacionais. O acesso à eletricidade aumentou e houve um incremento significativo das reservas de petróleo. Investimentos relevantes foram efetuados, a matriz energética diversificou-se e o marco regulatório foi modificado. O parcial atendimento de alguns compromissos e as alterações de cenário, com destaque para as descobertas das reservas no Pré-Sal, impõem novos desafios.

O programa de biodiesel deve ser profundamente revisto. Seu alto custo e os resultados sociais muito aquém dos esperados impõem que seja repensado o seu modelo, preservando as conquistas alcançadas. É quase um paradoxo que o Brasil tenha com o etanol um dos programas de bioenergia mais eficientes do mundo e mantenha as distorções do biodiesel. Com certeza existem formas melhores de reduzir a exclusão social, que não passam necessariamente pelo biodiesel.

Com relação ao modelo implementado no setor elétrico, permanecem em pauta temas importantes. Cabe definir melhor o papel das empresas estatais, pois ainda que elas possam apresentar resultados positivos, o compartilhamento de mercados competitivos por empresas estatais e privadas é sempre controverso e requer regras claras que definam os objetivos e as condições de contorno sob as quais as estatais devem operar (Bajay, 2006). Do mesmo modo é preciso assegurar a autonomia e os recursos para o funcionamento de uma estrutura regulatória estável, buscar a coordenação entre as políticas energética e ambiental, e promover a descentralização parcial na formulação dessas políticas.

É cada vez mais urgente promover a eficiência energética de forma decidida e eficaz. Enquanto as decisões no setor energético estiverem definidas com forte participação das empresas energéticas, a oferta será a prioridade e a eficiência não terá um tratamento à altura de seu potencial e interesse para a sociedade. Nesse sentido é importante colocar a eficiência energética em um patamar de maior prioridade, valorizando as novas tecnologias e orientando os consumidores.

Finalmente, o desafio maior é preparar o Estado para enfrentar bem a tarefa de assegurar o suprimento energético confiável e a preços módicos. No âmbito das estratégias nacionais, urge definir uma política energética com objetivos e metas claros, bem como recuperar o papel das agências reguladoras como agentes de sua implementação. Para os setores de petróleo, de eletricidade e crescentemente também de bioenergia, o Estado precisa estar capacitado para reconhecer e atender os legítimos interesses empresariais, privados e estatais, mas sempre sob a égide dos interesses da sociedade, como pretende o governo.

15. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Garantir o acesso à eletricidade para todos os brasileiros.	Até dezembro de 2009, o Programa Luz Para Todos alcançou a marca de 2.235 mil ligações em todo o país, atendendo a 11,1 milhões de brasileiros e superando a meta inicial. Porém, a demanda era maior que a prevista e há ainda cerca de 800 mil domicílios sem acesso à energia elétrica.
Manter e ampliar os investimentos no setor elétrico, implantando um novo modelo de organização para o setor.	Entre 2002 e 2009, a capacidade instalada de geração de energia elétrica cresceu 30%, atingindo 107,2 GW, aos quais se agregam mais 8,2 GW contratados com países vizinhos. Do ponto de vista da qualidade do fornecimento, a duração e a frequência de interrupções continuaram se reduzindo. Desde 2004 foi implantado o novo modelo institucional do setor.
Incrementar a sustentabilidade da matriz energética, desenvolvendo o potencial hidrelétrico e investindo na energia eólica e na bioenergia, com destaque para o etanol e o biodiesel.	Foram positivos o aumento da participação das energias renováveis na oferta total de energia, a construção de centrais hidrelétricas na região Norte e o estímulo à energia eólica, sobretudo no Nordeste, e à biomassa, no Sudeste. Porém, foi negativo o aumento da geração termelétrica com combustíveis de elevado potencial poluente.
Reforçar a indústria do petróleo e do gás natural, investindo na prospecção e produção de petróleo, implantando uma nova política de refino, estimular a exploração e produção de gás natural, e expandir a malha de gasodutos.	Entre 1998 e 2008, a produção nacional de petróleo e de gás cresceu 186% e 200%, respectivamente. As descobertas de petróleo e gás nas camadas do pré-sal podem elevar as reservas para 50 bilhões de barris. O governo federal alterou o modelo regulatório para a região do pré-sal, na expectativa de aumentar sua participação na renda petrolífera e controlar as riquezas minerais existentes nas áreas de grandes reservas.
Consolidar os programas de fomento à eficiência energética, com a adoção de tecnologias mais eficientes de uso final, estimulando a repotenciação de antigos empreendimentos hidrelétricos e instituindo programas de conscientização, capacitação e acesso à informação.	O Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) proporcionou uma economia de 4,37 GWh em 2008, equivalente a 1,1% do consumo anual. Outros programas complementam as ações voltadas para a eficiência energética. Durante 2003-2010 esses programas permaneceram em operação, com alguns ajustes positivos e outros questionáveis, não sendo observada uma maior atenção à eficiência energética.
Prosseguir o processo de redução da relação dívida pública/PIB.	Houve, entre 2003 e 2008, redução de 16 pontos percentuais na razão entre a dívida pública e o PIB (de 53,5% a 37,3%). Em 2009 a ação anticíclica motivou uma elevação a cerca de 43% do PIB, mas projeta-se para 2010 o retorno à tendência de queda.
Ampliar o acesso ao crédito e a elevação de sua participação no PIB	O crédito se expandiu fortemente no período, elevando-se de 22% a 45% do PIB.
Compromisso com e apoio ao crescimento, por meio de políticas anticíclicas, contando com empresas estatais como a Petrobras	Os investimentos do governo central cresceram de cerca de 0,4% do PIB na média do triênio 2003-2005 para cerca de 1,0% em 2009, enquanto os investimentos das empresas estatais federais – destacadamente a Petrobras – foram elevados de 1,3% do PIB no referido triênio para 2,3% em 2009.
Compromisso no apoio ao crescimento a partir de investimentos em infra-estrutura e em atividades produtivas, com ênfase no papel estratégico dos investimentos públicos.	Os investimentos mantiveram-se relativamente baixos até 2005 (taxas próximas a 16% do PIB), mas ganharam velocidade a partir de 2006, alcançando 19% do PIB em 2008, sob estímulo de importante ampliação nos investimentos públicos, especialmente da Petrobras, e obedecendo a orientação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Referências

ANEEL. **Dados de Geração**. Agência Nacional de Energia Elétrica, em www.aneel.gov.br, 2009a.

_____. **Resolução Normativa nº 365/2009**. Agência Nacional de Energia Elétrica, 2009b.

_____. **Distribuição de Energia Elétrica/Qualidade do Serviço.** Agência Nacional de Energia Elétrica, em www.aneel.gov.br, 2010.

ANp. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2009**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Rio de Janeiro, 2009.

BAJAY, Sérgio. **O Setor Elétrico** (Nota Técnica). In: CGEE. Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. Brasília: CGEE, 2010.

BNDES. **Bioetanol de cana-de-açúcar: energia para o desenvolvimento sustentável**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em co-edição com CGEE, FAO e CEPAL, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Biodiesel: MDA distribui sementes de girassol para agricultores familiares**. Portal da Cidadania, em http://portal.mda.gov.br/, 2009.

CEPAL. **Indicadores de Eficiência Energética na América Latina e Caribe.** Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, Santiago de Chile, 2010.

CHIPP, H. **Os desafios da garantia de abastecimento do setor elétrico.** Seminário 5 anos do Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Plano Nacional de Energia 2030, Empresa de Pesquisa Energética.** Ministério de Minas e Energia, Brasília, 2007.

_____. **Balanço Energético Nacional 2008.** Empresa de Pesquisa Energética, Ministério de Minas e Energia, Brasília, 2009.

ESMAP. **Brazil Background Study for a National Rural Electrification Strategy**. Washington: World Bank, 2005.

HADDAD, Jamil. **Uso Racional de Energia** (Nota Técnica). In: CGEE. Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. Matriz Energética Sustentável. Brasília: CGEE, 2010.

IBGE. **Censo 2000**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em www.ibge.gov.br/censo/, 2009.

INSTITUTO ACENDE BRASIL, Acende Brasil, Monitoramento Permanente dos Cenários de Oferta e do Risco de Racionamento, Instituto Acende Brasil, São Paulo, 2009.

LIMA, H. (Diretor Geral da ANP). **Apresentação na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.** Brasília, 13 de maio de 2009.

MAPA. **Anuário Estatístico da Agroenergia**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília, 2009.

PNUD. **Human Development Index tables**. em http://hdr.undp.org/, 2010.

Parte 3

Os recursos naturais

Uso sustentável dos recursos naturais

Coordenação — Jose Galizia Tundisi[1]
Colaboração — Paulo Haddad, Marcelo K. Poppe.

Resumo

As iniciativas empreendidas pelo governo federal de 2003 a 2010, no que se refere à conservação e uso sustentável dos recursos naturais mostram um significativo reposicionamento do Estado no sentido de institucionalizar a gestão da política ambiental; de integrar ações federais e estaduais; e de promover programas e projetos que incluam o componente da sustentabilidade no processo de desenvolvimento econômico e social. A busca da transversalidade tem sido uma diretriz para as ações de governo, com resultados importantes em várias frentes, como a da Ciência e Tecnologia, Fazenda, Minas e Energia e Relações Exteriores. Até mesmo na relação com o setor agropecuário houve avanços palpáveis no que se refere a ações de regularização de áreas rurais e iniciativas de zoneamento ecológico econômico, relacionadas com grandes projetos, como o de produção de bioetanol. A articulação das ações de controle do desmatamento e de outras formas de redução de gases de efeito estufa são outros exemplos.

A opção da administração federal por ações que incluam a sustentabilidade ambiental em estratégias de desenvolvimento encontra respaldo nas mudanças institucionais havidas desde 2003, com destaque para a criação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o que adiciona à estrutura existente de governo capacidade operacional e condições de formulação na questão ambiental.

Políticas e programas ligados a questão da conservação e uso sustentável do recurso água foram mantidos ou ampliados. A rede de unidades de conservação foi ampliada em todos os biomas, com destaque para as unidades de conservação de uso sustentável.

1 **José Galizia Tundisi** é graduado em História Natural (USP, 1962), mestre em Oceanografia (University Of Southampton, 1966), doutor em Ciências Biológicas (USP, 1969) e livre docente em Ecologia (USP, 1977). Atualmente é professor titular aposentado da USP e atua na pós-graduação da UFSCar. É presidente da Instituto Internacional de Ecologia e Gerenciamento Ambiental (IIEGA) e pesquisador do Instituto Internacional de Ecologia (IIE).

A dimensão internacional das ações do governo nessa área ganhou foco e relevância, colocando o Brasil em posicionamento estratégico em relação ao desmatamento na Amazônia, à redução das emissões de gases de efeito estufa e à criação de condições para alavancar recursos e realizar ações para futuros desenvolvimentos, alinhados com diretrizes voltadas para o uso sustentável dos amplos recursos naturais encontrados no país.

16. Introdução

O Brasil é detentor de um magnífico conjunto de recursos naturais. A Amazônia, o Pantanal Matogrossense, o Cerrado, a Caatinga, a Mata Atlântica, os Campos Sul Brasileiros (Pampa) são biomas[2] de grande extensão e diversidade. Um país com a dimensão territorial do Brasil, com áreas imensas dedicadas a diferentes usos da terra e uma reserva disponível ainda maior, assume responsabilidades locais, regionais e globais com relação à adoção de estratégias de produção de bens e geração de renda sustentáveis e ambientalmente adequadas. A esses aspectos devem ser adicionadas as agendas ambientais derivadas da concentração da população brasileira em grandes centros urbanos e da crescente industrialização do país, dando relevo a questões relacionadas com a qualidade da água para consumo urbano e a gestão de resíduos sólidos, para citar apenas duas grandes preocupações.

A proteção e a conservação da mega diversidade de recursos naturais deve ser um componente fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento, com evidente necessidade de uma exploração racional e controlada. Deve-se enfatizar, ainda, que há uma elevada correlação entre áreas de alta biodiversidade e a diversidade cultural da população, particularmente no que se refere ao conhecimento sobre os usos dos recursos biológicos para a alimentação, saúde, habitação, entre outros. Em outras palavras, a conservação da riqueza biológica deve ser acompanhada de ações que preservem o conhecimento detido pelas populações tradicionais.

Estima-se que o Brasil possua entre 22% e 24% de todas as espécies de plantas que produzem flores e têm sementes protegidas por frutos. Só esse fato já indica o potencial de uso dos recursos genéticos da biodiversidade encontrada no país, seja para alimentação humana e animal, seja para diversos usos industriais, como a produção de fármacos e medicamentos, bebidas não alcoólicas, produção

2 Conjunto de vida vegetal ou animal, constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguas e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria.

madeireira e de cosméticos, entre outros importantes usos finais. Estima-se que o Brasil possua entre 12 e 14% de toda a água doce do planeta. E a Amazônia, de onde provem grande parte desse enorme volume de água doce,[3] é um amplo complexo de rios, lagos e canais naturais, intricados com várzeas, florestas inundadas e onde ocorrem inúmeras espécies de organismos terrestres e aquáticos. A Bacia Amazônica tem um número de espécies de peixes maior do que todo o Oceano Atlântico.

Como utilizar esse enorme potencial de recursos naturais em beneficio da população, e, ao mesmo tempo, promover inclusão social e econômica com desenvolvimento sustentável? Este texto analisa, resumidamente, a trajetória e os resultados derivados da ação do governo federal no período de 2003 a 2010, para apontar respostas a essa questão.

17. Compromissos assumidos

As condições do Brasil no inicio de 2003 no que diz respeito ao uso sustentável dos recursos naturais representavam enormes desafios. A implantação de grandes projetos de infraestrutura, o quadro de saneamento básico, as necessidades de suprimento de água de boa qualidade para usos múltiplos – tais como a produção agrícola para a exportação e a produção de alimentos, assim como a necessidade de água para atender o elevado e crescente grau de urbanização do país – todos apontavam para um grande processo de perda de biodiversidade, poluição e contaminação, e perda de qualidade de vida com reflexos na saúde humana. Adicionalmente, o Brasil necessitava dar sinais claros das suas opções de desenvolvimento e de proteção de grandes biomas (Amazônia, Cerrado etc.), aspectos objeto de grande interesse internacional.

Ao assumir a gestão do país em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou os seguintes principais compromissos relacionados com o uso sustentável dos recursos naturais:

1) Implementar políticas que permitam pesquisar e explorar, de forma soberana, os recursos da biodiversidade, evitando ações danosas da biopirataria e estabelecendo manejo sustentável dos biomas;
2) Inserir o Brasil no mercado de créditos de carbono.
3) Criar e consolidar Unidades de Conservação em ambientes terrestres e marinhos e incentivar a restauração de áreas de preservação
4) Consolidar as políticas de gestão de florestas;

3 O Rio Amazonas descarrega 220.000 m^3/s no Oceano Atlântico.

5) Consolidar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o combate à desertificação;
6) Promover a adequação ambiental das políticas de desenvolvimento e de projetos de infraestrutura.

18. Mudanças na realidade face aos compromissos assumidos

A análise das medidas tomadas na promoção do uso sustentável dos recursos naturais no período 2003-2010 pode ser organizada em quatro eixos norteadores da ação governamental, tal como se segue:

16) Busca de maior transversalidade da ação ambiental no governo, com engajamento dos principais ministérios em torno de ações articuladas pelas diferentes instâncias de governo (federal, estadual e municipal), com participação da sociedade.
17) Implementação de novos mecanismos de política ambiental, orientados para a promoção e regulação de formas de usos sustentável dos recursos naturais;
18) Estímulos e incentivos a formas sustentáveis de produção, com o engajamento das instituições públicas e privadas responsáveis pelo financiamento de projetos de desenvolvimento;
19) Maior protagonismo internacional na proposição e implementação de mecanismos associados aos compromissos assumidos pelo país junto a convenções internacionais.

Assim, são apresentadas a seguir as trajetórias e resultados alcançados frente aos compromissos assumidos.

18.1. Pesquisa e exploração soberana dos recursos da biodiversidade

A inserção de componentes da diversidade biológica[4] em processos produtivos com potencial de geração de emprego e renda não é, na maioria dos casos, uma tarefa simples. Não raramente, a inovação nessa área requer processos intensivos em tecnologia e em capital, com o suporte de um marco legal adequado em todas as fases que envolvem desde a coleta do material biológico em locais de ocorrência natural até a sua comercialização.

Progressos, sem dúvida, foram feitos no que se refere à implementação da Política Nacional de Biodiversidade, lançada em 2002. Mas não na escala proporcional à riqueza biológica existente

4 Variabilidade de organismos vivos de todas as origens, os ecossistemas que os contém e os complexos ecológicos dos quais fazem parte. Inclui a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

nos biomas brasileiros. A pesquisa científica e tecnológica nacional deu contribuições inequívocas para os programas de combate ao desmatamento na Amazônia. Mas chama a atenção a indefinição, no período analisado, do modelo institucional do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA),[5] uma iniciativa que já poderia ter dado muito mais resultados no apoio à agregação de valor a produtos e processos industriais oriundos da enorme diversidade biológica regional, com base em outro paradigma de desenvolvimento. Um reconhecimento deve ser feito à Suframa e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) pelo apoio prestado a esse Centro, ainda que insuficiente para sua plena operação.

Um grande esforço foi realizado pelo MCT no início de 2006 na elaboração do Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) e no consequente estabelecimento, no âmbito desse programa, de estratégias para a modernização de coleções biológicas brasileiras, bases físicas de suporte à pesquisa biológica no país. O apoio à pesquisa nessa área foi contemplado em linha de ação sobre o tema Biodiversidade e Recursos Naturais no "Plano de Ação 2007–2010: Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional", lançado pelo governo em 2007.

Um exemplo positivo da ação governamental no que se refere à pesquisa biológica foi sua firme atuação visando dotar o país de um novo marco legal em biossegurança. As questões relativas à pesquisa científica e tecnológica de organismos geneticamente modificados (OGMs) – usados na produção dos chamados produtos transgênicos – foram tratadas com determinação política pelo governo federal, dando origem à Lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 24/3/2005). A nova lei permitiu dar andamento ao processo de concessão de autorizações para a pesquisa científica e tecnológica e para a liberação de organismos geneticamente modificados no meio ambiente.

Por outro lado, outras questões já existentes em 2003, no início do governo, relativas à criação de um ambiente promotor da inovação a partir da diversidade biológica, brasileira ou exótica, ainda não foram resolvidas nem encaminhadas adequadamente.

Permanece sem definição cabal a situação legal do acesso ao Patrimônio Genético Nacional, ainda hoje regulado pela Medida Provisória 2186-16/2001) e carente de uma resposta legislativa mais permanente às ações de biopirataria. Já há cinco anos o governo federal manifestou a intenção de substituir essa MP por um novo marco legal, visando corrigir deficiências e inadequações da legislação vigente e diminuir as restrições sobre atividades que não se destinem à elaboração ou desen-

5 O Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), localizado em Manaus (AM), tem por missão: "Promover a inovação tecnológica de processos e produtos, incentivando e criando as condições básicas para apoiar o desenvolvimento das atividades industriais baseadas na exploração sustentável da biodiversidade amazônica".

volvimento de produtos comerciais. Um anteprojeto de lei esteve em consulta pública em 2008 e recebeu diversas contribuições, que foram analisadas por um grupo interministerial, tendo a maioria delas sido incorporada ao texto. Até o momento, porém, o governo não enviou essa proposta ao Congresso Nacional.

Há que se reconhecer que não se trata de uma questão simples, pois envolve interesses e expectativas muito conflitantes de diferentes grupos. Por outro lado, a permanecer a situação atual, oportunidades de geração de emprego e renda podem estar sendo perdidas a partir de uma das nossas maiores riquezas: a biológica.

18.2. Redução do desmatamento e inserção no mercado de créditos de carbono[6]

A situação do Brasil no início do período 2003-2010 ainda se apresentava bastante vulnerável em relação às taxas crescentes de desmatamento, em especial na Amazônia, e com o debate ambiental, nacional e internacional, marcado fortemente pelas questões ligadas à proteção e uso sustentável da biodiversidade e à polêmica em torno da liberação de organismos geneticamente modificados no meio ambiente.

As ações realizadas no período 2003-2010, voltadas para a mitigação dos efeitos das mudanças do clima, possibilitaram não só reverter essa situação de vulnerabilidade junto à comunidade internacional, mas também conferir maior visibilidade aos programas e projetos de governo nesta área.

No início de 2003, o debate multilateral voltado para a implementação da Convenção do Clima[7] já havia produzido, com grande protagonismo de negociadores brasileiros, as bases dos mecanismos de implementação dessa Convenção por meio do Protocolo de Quioto, em vigor a partir de 16 de fevereiro de 2005, tendo o Brasil como um dos países signatários. Esse protocolo estabelece três importantes mecanismos inovadores de ação governamental, a saber: o Mecanismo de Comércio de Emissões; o Mecanismo de Implementação Conjunta; e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

---

6 Os Créditos de Carbono são certificados internacionalmente válidos e aceitos entre os signatários do Protocolo de Kyoto e outros países voluntários, atestando uma melhoria ambiental alcançada pela redução de emissões de gases do efeito estufa ou pela retirada (absorção ou fixação) do gás carbônico (CO2) em excesso na atmosfera. Para pleitear a emissão de créditos de carbono, é necessário elaborar projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), de acordo com metodologias internacionais, e submetê-lo a órgãos auditores credenciados para avalizar as melhorias projetadas, e assim solicitar a emissão dos créditos de carbono.

7 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima entrou em vigor em 21 de março de 1994.

O número crescente de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)[8] aprovados pela autoridade nacional é uma demonstração da capacidade empresarial, com apoio do governo, de aproveitar esse instrumento para financiar e alavancar projetos que evitem a emissão de gases de efeito estufa para a atmosfera[9]. Iniciativas recentes foram tomadas para disseminar esse mecanismo, a partir de manuais que indicam os procedimentos internacionalmente aceitos para projetos de MDL, em parceria com instituições governamentais ou empresariais.[10]

Em meados da década passada, a agenda ambiental internacional e governos de diversos países incorporaram com maior relevo o conceito de "economia de baixo carbono", a partir do que o desenvolvimento econômico e o cuidado ambiental passaram a ser encarados como partes inseparáveis de estratégias de desenvolvimento sustentável. Não é a única relação a ser fortalecida, mas é uma das mais importantes, juntamente com a questão da Educação (em particular para a gestão de conflitos de uso da terra), da disponibilidade e qualidade da água, do aproveitamento da biodiversidade e da poluição urbana e industrial.

Nesse sentido, ações para uma redução significativa do desmatamento e das queimadas, em particular na Amazônia e no Cerrado, passaram a dominar a agenda ambiental brasileira, em resposta às pressões vindas de dentro e de fora do país. Ambas as situações respondiam por cerca de 70% da emissão de gases de efeito estufa no país em 2005, bem maior, portanto, do que se emitia na produção industrial e agropecuária nacional na ocasião. Não é objetivo deste texto aprofundar as questões ligadas ao desmatamento no Brasil, mas são conhecidos seus impactos na redução da biodiversidade e no clima do planeta.

A ação governamental tem permitido uma redução crescente do desmatamento nos últimos cinco anos, aspecto que, com o reforço da implementação dos resultados de zoneamento, podem reduzir substancialmente a intensidade de perda da cobertura vegetal nos biomas nacionais. Pelos dados levantados, o "Plano de Ação Para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia", estabe-

8 O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) nasceu de uma proposta brasileira à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). Trata-se do comércio de créditos de carbono baseado em projetos de sequestro ou mitigação. O MDL é um instrumento de flexibilização que permite a participação no mercado dos países em desenvolvimento, ou nações sem compromissos de redução, como o Brasil. Os países que não conseguirem atingir suas metas terão liberdade para investir em projetos MDL de países em desenvolvimento. Por meio deles, países desenvolvidos comprariam créditos de carbono, em tonelada de CO2 equivalente, de países em desenvolvimento responsáveis por tais projetos.

9 O Brasil ocupa atualmente o 3º lugar no número projeto aprovados em âmbito mundial 420 projetos nacionais, o equivalente a 8% do total mundial.

10 Manual nesse sentido foi elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE em parceria com a Confederação Nacional das Indústrias – CNI, lançado em 2008, atualmente em revisão.

lecido no começo de 2004, está produzindo efeitos positivos. Manter essa queda no desmatamento, tanto do lado do combate à derrubada ilegal da floresta como no lado de programas voltados para compensações econômicas pela manutenção da floresta em pé (Programa Nacional para o Pagamento de Serviços Ambientais), é o desafio maior. Foi relevante a articulação de ações federais, estaduais e municipais na Amazônia em torno do mencionado plano, talvez um dos mais importantes fatores de sucesso do mesmo. Os resultados obtidos e as projeções futuras de redução do desmatamento são apresentados no Gráfico 1.

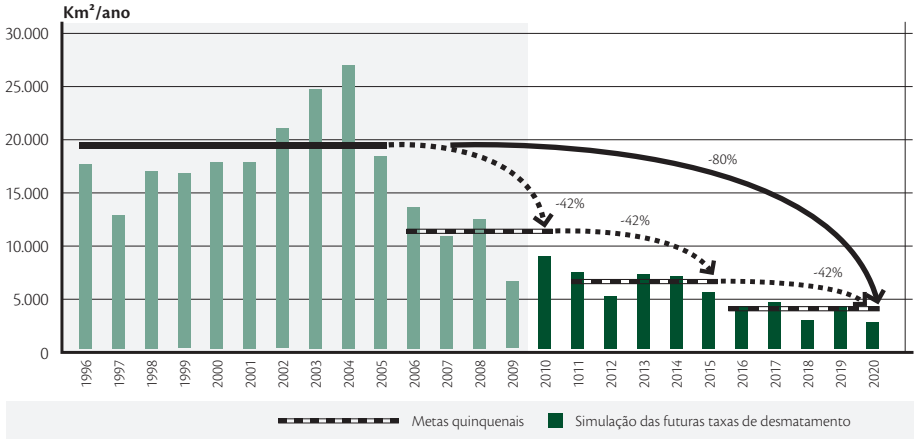


Gráfico 10 - Desmatamento no Brasil. Resultados e projeções.

Fonte: INPE (Prodes)

Pelos resultados expressos no gráfico acima parece claro que a postura governamental na edição e implantação de políticas voltadas para vulnerabilidade e adaptação às Mudanças Climáticas Globais passa a ganhar corpo a partir de 2004. Um sinal positivo foi a reativação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas nesse mesmo ano. Os esforços feitos foram, aos poucos, sendo compensados por avanços na compreensão e nas ações para adaptar o Brasil às mudanças climáticas globais em curso.[11]

Estudo feito pelo CGEE em 2005, por encomenda do então Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (hoje, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE), apontava para a necessidade de políticas públicas mobilizadoras da capacidade nacional para mitigar os efeitos das mudanças

11 A vulnerabilidade climática se manifesta em diferentes áreas: no aumento da intensidade de enchentes e secas com desequilíbrios no ciclo hidrológico; na repercussão desses desequilíbrios, que pode impactar o sistema interligado e a matriz energética; no aumento de enchentes e inundações em áreas urbanas; na perda da biodiversidade; na expansão da distribuição geográfica de doenças endêmicas; e em variações importantes na safra agrícola.

climáticas globais no país. Esse estudo, conduzido com expressiva participação de técnicos de instituições nacionais líderes no tema, estabeleceu os fundamentos para um programa de adaptação do Brasil às mudanças climáticas, reunidos em um conjunto abrangente de processos que envolvem aspectos ligados à saúde pública, produção florestal, conservação da biodiversidade, proteção de solos e produção agropecuária, energia e recursos hídricos, áreas costeiras, semi-árido e extremos climáticos. Foi dado ênfase no estudo para as oportunidades de negócio identificadas naquele momento, à luz dos mecanismos do Protocolo de Quioto. Pode se considerar uma resposta a esse diagnóstico o lançamento, ao final de 2007, da "Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais", que tem como objetivo principal gerar e disseminar conhecimentos para que o Brasil possa responder aos desafios representados por suas causas e efeitos.

Motivado, em grande medida, pelas mais recentes edições das Conferências das Partes (COP) da Convenção do Clima, em particular pelo processo que antecedeu à COP 15, em novembro de 2009, o debate interno se intensificou na esfera governamental e produziu, recentemente, alterações significativas na realidade do quadro institucional brasileiro. Dentre elas, pode-se destacar as criações do Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima, em novembro de 2007, a edição do Plano Nacional de Mudanças do Clima, em dezembro de 2008, a edição da Lei 12.187, de 29/12/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima e a criação do Painel Brasileiro sobre Mudança do Clima, criado por portaria interministerial dos ministérios do Meio Ambiente (MMA) e Ciência e Tecnologia (MCT), uma conquista na busca por uma maior articulação horizontal da política ambiental.

A ação governamental recente incluiu, ainda, o anúncio pelo governo brasileiro, imediatamente anterior à realização da COP 15, do estabelecimento de meta voluntária para a redução das emissões nacionais de gases de efeito estufa, fixada entre 36,1% e 38,9% até 2020, com base nas emissões do ano de 2005, indicando os ministérios do Meio Ambiente (MMA), Minas e Energia (MME) e Ciência e Tecnologia (MCT) como os responsáveis pelo detalhamento da mesma por setor de atividade. Esse passo importante contrastou parcialmente com toda a história da postura diplomática do Brasil junto à Convenção do Clima, reiteradamente contra a adesão a metas vinculantes de redução de gases de efeito estufa. Tratou-se de uma mudança de postura, mas respaldada pela capacidade brasileira em Ciência, Tecnologia e Inovação.

Houve um relevante apoio governamental para a geração de subsídios técnicos relacionados com essa temática. Esses subsídios foram e continuarão a ser fundamentais para o posicionamento do Brasil quanto às mudanças climáticas globais em duas direções principais: 1) os cenários para o Brasil estabelecer políticas e programas de redução de emissões; e 2) a posição do Brasil no cenário

internacional. O acúmulo de conhecimento e tecnologia gerado por instituições nacionais[12] serão sempre os principais fatores a serem mobilizados para o aprimoramento dos sistemas de monitoramento das causas e consequências da emissão de gases de efeito estufa e para a adoção de novos mecanismos da Convenção de Clima, como o de Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação – REDD, neste caso sem que se comprometa a soberania brasileira sobre seu território.

Por fim, cabe mencionar a criação do Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas (Lei 2.114, de 9/12/2009) que visou assegurar os recursos para projetos e ações que contribuam para a mudança do clima e adaptação a seus efeitos. Uma de suas fontes de recursos refere-se à participação especial nos casos de grande volume ou de alta rentabilidade na exploração de petróleo. Os níveis atuais de produção de petróleo, somados às descobertas do Pré-Sal, indicam o direcionamento de quantidades expressivas de recursos financeiros (pela Lei 2.114) para a mitigação dos impactos das mudanças climáticas globais.

No âmbito das relações do governo com o setor produtivo um marco importante foi a celebração, em 2009, do "Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental" firmado pela administração federal com a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), com a finalidade de adoção de medidas para inibir o avanço de atividades predatórias. Movimentos similares foram observados no ambiente empresarial, na direção de uma postura mais responsável e comprometida com resultados associados à produção industrial limpa e de baixo impacto na emissão de gases de efeito estufa. Um exemplo foi o "Protocolo de Gases de Efeito Estufa do Brasil", lançado em 2008 e similar a compromissos assumidos por empresas atuando em outros países, que estabeleceu formas de contabilização e registro das emissões desses gases na atmosfera. Cerca de trinta empresas atuando no Brasil já aderiram a esse Protocolo "verde", dentre elas a Petrobras. Juntas são responsáveis por aproximadamente 20% das emissões comerciais de CO_2 no país.

18.3. Criar e consolidar Unidades de Conservação e incentivar a restauração de áreas de preservação

Qualquer país que vise o uso sustentável dos seus recursos naturais deve priorizar a criação e a efetiva gestão das Unidades de Conservação (UCs). Os compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) são claros no que se refere à conservação *in*

12 Destaque para a atuação institucional pioneira do INPE, da Embrapa, da Fiocruz, do Centro de Estudos Integrados sobre Meio Ambiente e Mudanças do Clima (Centro Clima) e, mais recentemente, do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP.

situ[13], compromissos esses que se expressam pela efetiva implementação do SNUC.[14] O Brasil conta hoje com um total de 304 UCs, sendo 131 de proteção integral e 173 de uso sustentável. Estima-se que haja outras 600 na esfera estadual e 2.700 na esfera municipal. Além desses totais, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) são mais de 800, distribuídas por todo o território nacional. Estima-se que a área coberta por unidades de conservação, em todos os níveis, totalize hoje aproximadamente 1,4 milhões de km², o que corresponde a 16,7% da área continental nacional e 1,5% das águas jurisdicionais brasileiras (relativas a unidades de conservação marinhas). Grande parte das UCs encontra-se na Amazônia, compreendendo 26% da área desse bioma, correspondentes 13% da área do território nacional.[15]

O governo federal assumiu como compromisso atingir pelo menos 10% de cobertura de unidades de conservação em todos os biomas brasileiros, exceto na Amazônia, onde esse percentual foi fixado em 30%. Esse compromisso foi parcialmente atingido. A criação de uma UC é altamente dependente de estudos que subsidiem a sua localização prioritária e, tão importante quanto, do resultado dos processos de consulta à sociedade potencialmente impactada. Dados de 2009 mostram os percentuais de cobertura ao final desse ano, como sendo: Áreas Marítimas (1,5%); Amazônia (26,2%), Caatinga (7,3%); Cerrado (7,9%); Mata Atlântica (7,8%); Pampa (3,5%); Pantanal (4,0).[16]

O esforço de conservação mundial tem avançado muito nos últimos 20 anos. Para se ter uma idéia do que tem sido feito, em 1985 apenas 3,5% do território mundial estava protegido; hoje já são 12,8%. O Brasil destacou-se nesse esforço recente, pois foi o responsável por 74% das áreas protegidas mundiais criadas de 2003 a 2008 correspondendo a 703.864 km² (JENKINS e JOPPA, 2009).

No caso da Mata Atlântica, restam somente 7,6% da sua cobertura original, uma clara demonstração de que a máxima "proteger para preservar", não levada a cabo, elimina a possibilidade das futuras gerações usufruírem dos recursos naturais anteriormente encontrados na natureza.

---

13 A CDB define Conservação In Situ como: a conservação de ecossistemas e habitats e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.

14 As Unidades de Conservação no Brasil fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9985, de 18 de julho de 2000, e compreende, atualmente, as seguintes categorias: Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; e Refúgio de Vida Silvestre. Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

15 Dados obtidos junto ao DAP/SBF/ Ministério do Meio Ambiente, em abril de 2010

16 Dados obtidos junto ao DAP/SBF/ Ministério do Meio Ambiente, em abril de 2010.

Tabela 11 - Histórico de criação de Unidades de Conservação federais

Ano Criação e/ou Ampliação	Área (Km²)	Nº de UC criada	Nº de UC ampliada
Até 2002	500.392	235	8
2003	535	3	0
2004	29.416	8	2
2005	61.876	20	1
2006	112.758	22	3
2007	1.257	5	2
2008	58.565	7	2
2009	3.688	4	0
Total	768.488	304	18

Fonte: DAP/SBF/MMA, Data: 21 de janeiro de 2010

Mais importante do que proteger parte da riqueza dos recursos naturais do país na forma de UCs, é viabilizar a utilização com sustentabilidade dos recursos ali existentes, a partir de seus Planos de Manejo. Um famoso conservacionista indiano (M. S. Swaminathan) cunhou frase que resume muito bem essa questão: "*Conservation without action is conversation*" (Conservação sem ação é conversa).

É muito relevante que a competência científica, nacional e internacional, seja mobilizada para que os recursos existentes em UCs, particularmente nas de Uso Sustentável,[17] sejam efetivamente disponibilizados para a pesquisa e manejo sustentável, de modo que a riqueza natural do país gere emprego e renda, além dos serviços ambientais que presta à sociedade. A situação atual do acesso ao Patrimônio Genético melhorou no que se refere à pesquisa científica, mas a necessidade de se ampliar a escala de projetos de bioprospecção realizados por cientistas e empreendedores brasileiros carece ainda de ação mais firme do governo junto aos principais atores envolvidos.

18.4. Consolidar as políticas de gestão de florestas

O quadro institucional existente em 2003 apresentava fragilidades importantes no que se refere à capacidade do Estado brasileiro na gestão da política ambiental para o componente florestal, espe-

17 As unidades de uso sustentável têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso direto de parcela dos seus recursos naturais, ou seja, é aquela que permite a exploração do ambiente, porém mantendo a biodiversidade do local e os seus recursos renováveis.

cialmente em função da grande quantidade de pessoal terceirizado atuando no órgão central formulador de políticas e programas, o MMA e seu principal instituto de suporte operacional, o Ibama. Gradualmente essa situação foi alterada, com o fortalecimento do quadro de pessoal dos dois órgãos mencionados e, mais recentemente, com a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB)[18] em 2006, e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), em 2007.

O atendimento ao compromisso de consolidar as políticas de gestão de florestas, que passa pelos aspectos referentes à criação de Unidades de Conservação, tem sido efetivado, uma vez que iniciativas recentes do governo federal estão sendo satisfatoriamente implementadas. São exemplos disso a já mencionada criação do Serviço Florestal Brasileiro; os projetos de concessão florestal; e propostas inovadoras para a valoração dos serviços ambientais e para o financiamento de programas ligados à questão florestal, que, neste caso, encontram amparo no disposto no Projeto de Lei 5.487.[19]

A polêmica questão das concessões para a exploração econômica dos recursos florestais em áreas públicas começa a ganhar corpo a partir da criação do SBF. Essas concessões, como quaisquer outras realizadas em setores distintos da economia, implicam a realização de levantamentos e estudos prévios de viabilidade econômica, de forma a orientar a elaboração de editais de licitação. As florestas componentes dos editais devem estar inscritas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas e no Plano Anual de Outorga Florestal, instrumentos gerenciados pelo SBF. Aproximadamente 240 milhões de hectares foram inseridos no citado Cadastro Nacional para fins de futuras concessões potenciais.

Em 2009, foi lançado edital de licitação para concessão na Floresta Nacional de Saracá-Taquera, situada nos municípios de Oriximiná, Faro e Terra Santa, no Estado do Pará. Três unidades de manejo florestal foram disponibilizadas para licitação e totalizam aproximadamente 140 mil hectares. Mais recentemente, no início de 2010, o SBF lançou o pré-edital de concessão para a Floresta Nacional do Amana, localizada nos municípios de Itaituba e Jacareacanga, no Pará. Neste último caso serão disponibilizados 210 mil hectares para a extração de madeira de forma legal e sustentável, uma área equivalente a 1,3 vezes a do município de São Paulo. Estima-se que a produção de madeira neste local chegue a 150 mil metros cúbicos por ano e seja responsável por uma arrecadação anual em torno de R$ 6,7 milhões.

18 A missão do Serviço Florestal Brasileiro é a de conciliar uso e conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da gestão de florestas públicas, da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados.

19 Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa e o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

Ações como essas despertam interesses conflitantes entre os envolvidos na concessão e as comunidades tradicionais estabelecidas nos locais dos editais. O importante, no entanto, é que o potencial de desenvolvimento econômico e social derivado de uso sustentável dos recursos madeireiros seja tratado com critério e respeito à sociedade, na perspectiva da geração de mais empregos e dinamização das economias locais e regionais.

18.5. Consolidar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o combate à desertificação.

No que se refere aos recursos hídricos, o quadro institucional de 2003 mostrava uma legislação moderna sobre a gestão da água, em plena operacionalização pela Agência Nacional de Águas (ANA).

A Lei Federal 9.433/97, conhecida como "Lei das Águas", que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, alterou significativamente o "status" do recurso natural água que a partir de então passou a ser considerado bem de domínio público e de uso múltiplo.

Nesse marco legal, a Bacia Hidrográfica foi estabelecida como unidade territorial para implantação da política com o fim precípuo de integrar a gestão ambiental com a do uso da terra. Um número expressivo de Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)[20] já havia sido instalado (eram 92 em 2003), de forma que o processo de gestão compartilhada do recurso água com entes da sociedade civil já se encontrava em curso.

Os CBHs estão na base da nova estrutura de gestão que se instalou com a Lei 9433/97. A evolução da instalação de CBHs estaduais e interestaduais entre 2003 e 2010 demonstra os bons resultados dessa estratégia de gestão compartilhada de recursos naturais com a sociedade, na busca de solução para conflitos sobre o uso de recursos limitados.

Dados da ANA de 2009 mostram uma trajetória muito positiva na criação de comitês, desde 2000, ano de criação dessa agência. Essa tendência permaneceu por todo o período desse governo, quando foram criados 49 dos atuais 141 CBHs estaduais. Dos oito CBHs interestaduais existentes, um foi criado durante a administração federal 2003-2010.

20 Os Comitês de Bacia têm como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, de negociação de conflitos e de promoção dos usos múltiplos da água na bacia hidrográfica.

Um passo relevante para a consolidação da Política Nacional de Recursos Hídricos foi a aprovação, em 2006, do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estruturado em quatro macrodiretrizes.[21] A implantação do PNRH tem componentes que têm sido desenvolvidos de forma satisfatória: os programas regionais de ação na área de recursos hídricos (semi-árido, gestão de águas subterrâneas), a implantação de redes de monitoramento da qualidade das águas superficiais, e a realização de estudos estratégicos sobre a questão da água, em boa medida conduzidos sob a coordenação da ANA.

Os programas de expansão e a oferta de água no Semi-Árido apresentaram grandes avanços, tendo como carro-chefe, no governo, o início das obras do projeto de integração de bacias e transposição das águas do Rio São Francisco, com foco na bacia desse rio e sub-bacias de seus tributários, com a finalidade de transportar 1.4% da água do São Francisco para os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Trata-se de um programa de grande alcance, pois envolve também ações de saneamento básico (coleta de esgotos e de resíduos sólidos) e a revitalização do Rio São Francisco, com a recuperação e proteção das suas margens, recuperação dos seus tributários, reflorestamento ciliar, entre outras medidas.

Destaque-se, ainda, o esforço coordenado pela ANA no planejamento da oferta de água para as sedes dos municípios brasileiros, a partir do diagnóstico dos mananciais e da infraestrutura hídrica existente e da identificação das melhores alternativas técnicas para atender demandas para o abastecimento humano até o ano 2025. Informações para todas as regiões metropolitanas do país, capitais de Estado e cidades com mais de 250 mil habitantes constam do Atlas das Regiões Metropolitanas, lançado em 2009.[22]

No que se refere ao tema "combate à desertificação", desde o final da década de 1940 o agrônomo José Guimarães Duque, em seu livro "Solos e Água no Polígono das Secas", chamava a atenção para a necessidade de políticas específicas voltadas ao uso racional dos recursos naturais, com vistas a preservar a sua produtividade para as futuras gerações, por conta do processo de desertificação que se verificava em algumas regiões do Nordeste brasileiro.

---

21 São as seguintes as macrodiretrizes do PNRH: 1. Componente do desenvolvimento da gestão integrada de recursos hídricos no Brasil: estudos estratégicos, desenvolvimento institucional, implementação de instrumentos de gestão e desenvolvimento tecnológico, capacitação, comunicação e difusão; 2. Componente de articulação intersetorial, inter e intra institucional; 3. Componente de programas regionais de recursos hídricos: gestão de águas subterrâneas e gestão de recursos hídricos na região amazônica, no Pantanal regiões semi-áridas e zonas costeiras; e 4. Programa de gerenciamento executivo e monitoramento e avaliação da implantação do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

22 Ver Atlas em www.ana.gov.br/atlas

A evolução das ações governamentais no combate à desertificação, desde então, foram pendulares, de tal maneira que no início de 2003 o que se fazia nesse sentido estava restrito às ações da Articulação no Semi-Árido (ASA), uma rede de ONGs e movimentos da sociedade civil do Nordeste brasileiro. Consequentemente, os avanços relativos ao conhecimento dos processos de desertificação no Brasil praticamente se estagnaram.

Esse quadro começa a mudar quando o ponto focal ante a da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD) foi assumida na pessoa do então Secretário de Recursos Hídricos do MMA, em abril de 2003, ocasião em foram tomadas as seguintes medidas:

13) Criação do Programa Nacional de Combate à Desertificação no âmbito do Plano Plurianual de Investimentos (PPA);
14) Criação dos Núcleos Estaduais, sob a coordenação de Pontos Focais Estaduais;
15) Criação do Grupo de Trabalho Interministerial, por meio de Portaria Ministerial e composto por representantes de oito ministérios, onze governos estaduais, quatro ONGs, DNOCs, Sudene, Codevasf e Embrapa;
16) Criação do Grupo de Trabalho Parlamentar, no âmbito da Comissão da Meio Ambiente da Câmara Federal.

Essas medidas permitiram as necessárias articulações para a elaboração do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (PAN-Brasil), lançado em 2004, como parte dos compromissos assumidos junto à Convenção das Nações Unidas sobre o tema.

Depois de muitas idas e vindas, desde 2003, no processo de fortalecimento da institucionalidade das ações de governo nesse tema, considera-se que o grande avanço institucional registrado nos últimos anos foi a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), criada por Decreto Presidencial em 2008.[23]

O processo participativo da elaboração do PAN-Brasil permitiu que o tema "desertificação" ganhasse mais espaço em outras políticas setoriais por meio de ações desenvolvidas por outros

23 A **Comissão Nacional de Combate à Desertificação** tem como atribuições: (i) deliberar sobre a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca, em articulação com as demais políticas setoriais, programas, projetos e atividades governamentais de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca; (ii) promover a articulação da política nacional de combate à desertificação com o planejamento em âmbito nacional, regional, estadual e municipal; (ii) orientar, acompanhar e avaliar a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto a UNCCD; (iv) deliberar sobre as propostas advindas do Seminário Nacional de Combate à Desertificação e dos Comitês criados no âmbito da Comissão; (v) estabelecer estratégias de governo para o combate à desertificação; e (vi) promover a construção de pactos para o combate à desertificação.

ministérios e órgãos de atuação regional e nas agendas locais de governos e grupos sociais organizados. Verifica-se que a questão vem sendo tratada na Política de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MIN), na Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e na Política da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Por outro lado, a institucionalidade existente para combater a desertificação permanece indefinida e insuficiente para responder às demandas do PAN-Brasil e aos compromissos assumidos pelo MMA e pelo governo brasileiro ante aos órgãos internacionais.

Vale salientar que apesar da precariedade e instabilidade institucional mencionada anteriormente, o Brasil consolidou-se como liderança internacional no combate à desertificação. Essa liderança se dá tanto do ponto de vista técnico quanto político, pela reconhecida participação do País no planejamento de médio e longo prazo e na reestruturação da Convenção das Nações Unidas.

18.6. Promover a adequação ambiental das políticas de desenvolvimento e projetos de infraestrutura

As políticas ambientais no Brasil, nas quatro últimas décadas, apoiaram-se fortemente no uso de regulamentações (leis, decretos, portarias etc.) que atualmente têm na Lei Federal 9.605, de fevereiro de 1998, o mais poderoso dispositivo sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a Lei de Crimes Ambientais.

Por outro lado, o conjunto de regulamentações existente contrastava com o quadro generalizado de exploração predatória e imediatista dos recursos naturais. Exemplos de ações predatórias em todo o país indicavam claramente que uma política ambiental focada em um sistema de "comando e controle"[24] não podia ser bem sucedida, até porque inexistiam condições básicas para fazer valer seus objetivos, dadas a carência de pessoal permanente e especializado nos principais órgãos ambientais; a falta de logística para atuar no território nacional, em particular em áreas de difícil acesso; e a falta de participação da sociedade no processo decisório e no apoio às ações de controle. Esse era o quadro que se buscava melhorar.

24 "Comando e controle" é uma denominação síntese para o conjunto de normas e resoluções dos órgãos executores e fiscalizadores da política ambiental que visam alterar comportamentos e restringir iniciativas que possam comprometer o meio ambiente. Constitui-se no marco legal da política ambiental.

Embora tenha ocorrido, nos últimos anos, o fortalecimento do aparato institucional de suporte à implementação da política ambiental, muitas vezes têm sido outros fatores, como a diminuição dos custos de transporte, a maior disponibilidade de crédito agrícola subsidiado, e o aumento dos aportes de incentivos fiscais que vêm determinando a redução da intensidade e a cadência do processo de degradação ambiental em regiões brasileiras, pela permanência de dificuldades múltiplas para operacionalizar as ações regulatórias.

A gestão da política ambiental centrada em instrumentos de "comando e controle" traz ainda dificuldades adicionais no que se refere ao potencial de aumento da burocracia e da corrupção, custos de transação elevados, articulação com outras prioridades de políticas públicas na solução de equações de financiamento e a complexidade da adequação dos impactos sobre grupos afetados pelas regulamentações com a ordem jurídica nacional.

Ao se analisar a trajetória da ação governamental no período de 2003 a 2010, percebe-se que uma mudança gradual de ênfase, do "comando e controle" para mecanismos de mercado,[25] foi posta em marcha, mesmo diante das dificuldades políticas e operacionais de uso de lógicas de mercado na busca de solução de problemas ambientais. O uso de instrumentos econômicos para a solução de conflitos ambientais, particularmente em uma economia do tamanho da brasileira, é capaz de gerar os recursos financeiros para a gestão da política ambiental e alterar comportamentos predatórios dos agentes pela utilização do sistema de preços e do principio de quem polui paga bem como pela tributação de atividades poluidoras. Uma política ambiental centrada em "comando e controle" não é capaz, isoladamente, de alcançar tais resultados.

Para o caso específico de algumas regiões do país, além da má qualidade da estrutura regulatória, apontam-se como fatores adicionais para as dificuldades da gestão da política ambiental: 1) a contradição entre leis e incentivos fiscais e financeiros, dados por distintos órgãos de governo; 2) a debilidade institucional de órgãos ambientais dos três níveis de governo e sua completa falta de articulação; 3) o fato do cumprimento da lei ser de fato muito oneroso, por causa de problemas de

25 Instrumentos econômicos para a gestão da política ambiental:

- Instrumentos baseados no preço – são instrumentos que procuram influenciar a "performance" ambiental por meio da taxação de externalidades negativas ou subsidiando ações de mitigação. Há inúmeras variantes que incluem: taxas ambientais; incentivos fiscais; licitação e leilão.
- Instrumentos baseados na quantidade – envolve o estabelecimento de padrões para o esforço de mitigação (exemplo: padrões de emissão) e permite negociação entre os agentes que promovem a mitigação (permite a baixa "performance" individual se ela é compensada por alta performance em outro local). Há duas variantes principais: permissões negociáveis; e compensação ambiental;
- Instrumentos de eliminação de barreiras de mercado – focaliza a melhoria de resultados ambientais por meio do aumento da consciência do consumidor sobre os atributos de produtos, ou removendo barreiras às atividades do mercado. A criação de esquemas de rotulação de produtos é talvez o instrumento econômico mais utilizado nesta abordagem.

acessibilidade e de dispersão espacial das atividades econômicas; 4) a falta de determinação política principalmente dos níveis locais, de aplicar as leis com rigor, uma vez que, para as comunidades locais, os recursos ambientais têm valor de uso e valor de troca, mesmo que mobilizados predatoriamente no curto prazo; 5) as dificuldades de conciliar as diferentes competências (União, Estados e Municípios) para a concessão de licenciamento ambiental.

Percebe-se também que medidas estruturantes tomadas pelo governo federal criaram condições para se lidar com o grande número de licenças ambientais solicitadas, até mesmo para que o debate não permanecesse centrado nas mesmas e fosse deslocado para outras questões igualmente importantes. Ações em curso voltadas para o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do território brasileiro e o aumento da cobertura de áreas protegidas nos biomas nacionais são marcos dessa estratégia.

Exemplos disso referem-se à retirada de incentivos econômicos para a produção de soja na Amazônia (Pacto da Soja) e de cana-de-açúcar fora de regiões constantes de Zoneamento Ecológico Econômico para essa cultura (que exclui a Amazônia). São ações que, além das preocupações ambientais, refletem tendências do mercado consumidor, bem assimiladas pelo governo, em não consumir produtos derivados de áreas desmatadas ilegalmente ou com impactos negativos de grande escala sobre a preservação de recursos naturais.

Estudos de sustentabilidade para cenários de produção de bioetanol a partir da cana-de-açúcar nos próximos 15 anos encontram-se em curso, liderados pelo Laboratório Nacional de Tecnologia do Bioetanol (CTBE) recentemente criado para dar suporte tecnológico ao desenvolvimento sustentável desse programa, analisando os impactos do mesmo no que se refere ao uso da água, fertilizantes, emissão de gases de efeito estufa, etc.

Adicionalmente, observa-se uma gradual adesão à regularização ambiental das áreas de produção rural junto aos órgãos competentes, movimento incentivado pelos Estados e Municípios, mostrando quão importantes são as ações articuladas entre os entes federativos. Exemplo relevante é a iniciativa "Mato Grosso Legal", lançada em 2007, que prevê a cooperação entre os órgãos estadual e federal de meio ambiente para a promoção do Cadastro Ambiental Rural e do Sistema de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais. Foram fortalecidas em todos os biomas as ações de monitoramento sobre os fatores que influenciam no estado de conservação, preservação, degradação e recuperação ambiental. O Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (Deter), um levantamento rápido sobre as queimadas, feito mensalmente pelo INPE em todo o território nacional., está em operação desde maio de 2004,

Entretanto, muito ainda há por fazer para superar a desarticulação da informação ambiental que caracteriza as organizações públicas, de modo a subsidiar ações de planejamento e acelerar processos de licença ambiental, entre outras possibilidades. Dados sobre biodiversidade, jazidas minerais, qualidade e uso da água, uso da terra, reservas indígenas e outras comunidades tradicionais são, quando disponíveis, obtidos com muita dificuldade e em formatos díspares, dificultando a gestão da política ambiental.

O processo de discussão de compensações ambientais por conta dos inevitáveis impactos de obras de infraestrutura tem sido mais transparente e participativo, alterando para melhor a realidade nacional. Ainda que muito polêmico, o processo de análise dos impactos ambientais e de definição de compensações ambientais associados à construção da hidroelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, foi precedido de um exaustivo processo de avaliação e discussão entre governo e setor empresarial. O mesmo ocorreu no caso das hidroelétricas dos rios Madeira (Santo Antonio e Jirau) e Araguaia.

19. Novos desafios e oportunidades para o futuro

Para buscar o uso sustentável dos recursos naturais há um conjunto de novos desafios e oportunidades para o futuro, com necessidades de investimentos. Esses desafios surgiram de novos problemas decorrentes de mudanças conjunturais ou da necessidade de resolver problemas de origem crônica, ainda remanescentes, que implicam a administração de oportunidades para melhorar o desempenho do Brasil rumo à sustentabilidade ambiental para as futuras gerações. Alguns desses desafios e oportunidades são apresentados a seguir.

19.1. Incorporação da dimensão ambiental na política setorial

Esta incorporação já foi iniciada de forma direta e indireta, mas necessita de ampliação e diversificação regional. Turismo e sustentabilidade ambiental são ações complementares. Aliar a proteção de recursos naturais à promoção do turismo é um avanço que precisa ser consolidado. Da mesma forma as ações de apoio à agricultura familiar, a exploração sustentável de florestas e a indústria de reciclagem de materiais têm evidentemente um componente ambiental estratégico que necessita ser aperfeiçoado e aprofundado com a integração de políticas federais, municipais e estaduais.

A incorporação de critérios socioambientais na produção e consumo foi um avanço relevante no período 2003-2010 e que necessita de apoio, aprofundamento e diversificação de ações.

19.2. Superar o déficit de saneamento básico

O saneamento básico ainda é um grande desafio para o Brasil. Áreas periurbanas de grandes cidades, zonas rurais e muitas cidades de pequeno e médio porte (10.000 a 50.000 habitantes) têm um déficit de saneamento básico que se reflete na saúde humana, na deterioração de mananciais e na poluição e contaminação. Há ampla necessidade de avanços no tratamento e disposição de resíduos sólidos urbanos e no tratamento de esgotos cuja deficiência agrava a contaminação de rios, lagos e represas e compromete o abastecimento de água. Dados da ANA (2009) mostram que em todo o Brasil somente 25% do esgoto é tratado (média nacional). Esgoto não tratado despejado em rios, lagos e represas, contribui para o aumento da emissão de gases de efeito estufa, como demonstrado por Abe et al (2008). Apesar do alto índice de coleta de resíduos sólidos no Brasil (90%), 58% do volume coletado não tem destinação adequada.

Para uma economia saudável rumo à sustentabilidade e com inclusão social é fundamental atacar esse problema nos próximos anos, resolvendo o passivo ambiental existente e ampliando oportunidades econômicas nessa área. Grandes programas de saneamento podem gerar emprego, renda e inclusão social.

19.3. Recuperação e revitalização de ecossistemas

Para um desempenho adequado das "economias verdes" é relevante um investimento considerável na recuperação e revitalização de ecossistemas, como rios, represas, florestas e áreas costeiras. Esse processo foi utilizado com grande sucesso em muitos países da Europa, e na Coréia e no Japão. Além de contribuir para melhores condições de sustentabilidade e de saúde da população foi um mecanismo indutor de emprego e trabalho. Rios revitalizados contribuem para melhorar as oportunidades regionais de investimentos, estimulando a economia regional. A revitalização de florestas com plantio de matas ciliares e mosaicos de vegetação pode impulsionar as economias locais e regionais. Os rios urbanos em pequenos municípios necessitam de amplo investimento para sua revitalização (recuperação da poluição e das matas ciliares).

Todo esse conjunto de investimentos pode ser um estimulo econômico, além de recuperar a sustentabilidade ambiental. O programa de revitalização do Rio São Francisco em conjunto com a transposição é uma obra importante que deve ter plena continuidade, e é um exemplo de investimento conjunto em sustentabilidade.

19.4. Valoração dos processos ambientais e dos ecossistemas

A valoração econômica dos ecossistemas e suas funções é um dos mais importantes desenvolvimentos na gestão ambiental do século 21. (Constanza, 1997). Essa valoração dos serviços ambientais promove a definição de prioridades para o ser humano; estimula projetos de conservação e recuperação para proteger e manter os serviços dos ecossistemas; possibilita quantificar, a partir de valoração, custos de proteção e conservação de bacias hidrográficas e ecossistemas; e realça o valor do capital natural vis-à-vis o capital manufaturado e o capital social.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PAPCDAm) prevê o pagamento por serviços ambientais. Há um Projeto de Lei pendente de aprovação no Congresso Nacional que vai disciplinar o Pagamento de Serviços Ambientais para pequenos agricultores e grupos locais que contribuem para conservar solo, florestas e recursos hídricos. A expansão e o fortalecimento desse programa abrem inúmeras oportunidades de desenvolvimento sustentável, além de colocar o Brasil à frente de iniciativas desse tipo, com um programa nacional.

19.5. A infraestrutura e desenvolvimento sustentável

Ainda há novos desafios nessa área. Os setores de energia, ferrovias, estradas, hidrovias e portos têm todos implicações socioeconômicas e ambientais de vulto. Há a necessidade, todavia, de ampliar os controles com a aplicação da legislação e integrar definitivamente a visão socioambiental ao processo de desenvolvimento do país. O mecanismo de compensações ambientais precisa ser aperfeiçoado, em correlação com os serviços dos ecossistemas, que poderão ser alterados por obras de infraestrutura. Deve haver no futuro uma definição muito clara sobre a exploração hidroelétrica da Amazônia em função das prioridades de conservação e dos processos e mecanismos ambientais envolvidos. Quais rios serão represados para a produção de hidroeletricidade? Quais rios serão poupados e mantidos em suas condições naturais de forma a preservar sua biodiversidade e suas funções e serviços ambientais?

Estudos, avaliações e ações apoiadas em legislação pertinente são necessários para consolidar o uso sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento, especialmente no que diz respeito à infraestrutura e à sua implantação.

Os licenciamentos ambientais para investimentos em infraestrutura conduzem com frequência a um conflito federativo de competências para sua concessão. O desafio é regulamentar por meio

de Lei Complementar norma já existente do Conama sobre os critérios definidores de competência dos entes federativos para a concessão de licenciamento ambiental, uma vez que essa necessidade está definida na Constituição Federal de 1988.

19.6. Estratégias para o futuro e as "economias verdes"

A mega biodiversidade brasileira e os recursos naturais abundantes e diversificados do Brasil apontam para um futuro em que as "economias verdes", ou seja, o uso sustentado dos recursos naturais, a exploração de biodiversidade, a conservação de florestas (incluindo aqui, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Floresta Amazônica) serão componentes importantes e fundamentais da economia do país, gerando emprego, renda, estabilidade social e novas oportunidades de desenvolvimento.

São necessários avanços significativos tanto na formulação de políticas como no estabelecimento de novos programas que vão desde a agricultura familiar e o suporte técnico necessário, até o apoio à aquicultura, a valoração dos serviços ambientais e a exploração do potencial da zona costeira e da zona exclusiva. A constituição de uma macroeconomia da sustentabilidade é, portanto, fundamental, pois economia e meio ambiente são interdependentes.

De acordo com essa concepção de "economia verde" deve-se considerar que:

- O recurso natural é insumo para o sistema produtivo;
- O meio ambiente é, em última instância, o receptor de resíduos;
- A utilização dos recursos naturais não deve ultrapassar sua capacidade regenerativa;
- Os recursos naturais contribuem para melhorar a qualidade de vida da população (MEA, 2003).

19.7. Exploração do potencial econômico da zona costeira

Com 8.000 km de costa, o Brasil tem um enorme potencial de exploração da biodiversidade e de recursos dessas áreas costeiras. Estuários são regiões de alta produtividade. O saneamento básico dos municípios de área costeira, além de impulsionar o turismo, também deverá melhorar a qualidade ambiental das águas costeiras, propiciando novos e importantes investimentos na aquicultura sustentável, na pesca marítima e na exploração da biodiversidade. A exploração petrolífera da zona econômica exclusiva deve vir acompanhada de um conjunto de ações e projetos de monitoramen-

to, avaliação de impactos e medidas compensatórias para dar oportunidades justamente ao maior aproveitamento dessa região.

19.8. Mudanças climáticas globais e seus impactos

A internalização dos programas e processos de mudanças climáticas no governo, a consolidação dos estímulos às políticas de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo com incentivos ao setor produtivo, e as propostas e ações para promover uma matriz energética de baixa emissão nas áreas agrícola, industrial e energética foram mudanças de realidade com avanços significativos.

No entanto, um dos desafios fundamentais é ampliar o apoio e estímulos do governo às trajetórias de sustentabilidade e competitividade no setor produtivo. Há ainda barreiras de diversas naturezas, como a baixa capacitação técnica e gerencial para enfrentar o problema, dificuldades de acesso a financiamento, e deficiência na informação e na articulação entre agentes, órgãos do governo e setor produtivo.

Além disso, há inúmeras outras possibilidades e desafios a resolver:

- Ampliar a participação do setor produtivo na estratégia e definição de ações garantindo sustentação ao Plano Nacional de Mudanças Climáticas.
- Implantar ações e programas voltados para a criação de incentivos e financiamentos específicos.
- Criar incentivos ao desenvolvimento tecnológico e à inovação apoiados por fundos específicos e voltados para a eficiência energética, regeneração de áreas degradadas, ampliação de geração e uso de biocombustíveis.
- Criar incentivos ao emprego de energias renováveis.
- Combate à desertificação

O Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (PAN-Brasil) colocou novos desafios e necessidades, que exigem do governo federal uma nova postura político-institucional. Torna-se necessário responder às ameaças do processo de desertificação e aos compromissos assumidos, considerando os cenários futuros na mudança do clima que apontam para a desertificação das áreas mais sensíveis a esse processo no país. A questão é grave, como apontam estudos do INPE e os diagnósticos elaborados pelos Estados. O tema precisa ganhar maior evidência na agenda ambiental brasileira.

20. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Implementar políticas que permitam pesquisar e explorar, de forma soberana, os recursos da biodiversidade, evitando ações danosas da biopirataria e estabelecendo manejo sustentável dos biomas.	Progressos, sem dúvida, foram feitos no que se refere à implementação da Política Nacional de Biodiversidade, lançada em 2002. Mas não na escala proporcional à riqueza biológica existente nos biomas brasileiros.
Inserir o Brasil no mercado de créditos de carbono.	Registrou-se uma redução crescente do desmatamento nos últimos cinco anos, aspecto que, com o reforço da implementação dos resultados de zoneamento, podem reduzir substancialmente a intensidade de perda da cobertura vegetal nos biomas nacionais.
Criar e consolidar Unidades de Conservação em ambientes terrestres e marinhos e incentivar a restauração de áreas de preservação.	O governo atuou pela efetiva implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O Brasil conta hoje com um total de 304 UCs federais, sendo 131 de proteção integral e 173 de uso sustentável.
Consolidar as políticas de gestão de florestas.	O compromisso tem sido efetivado e são exemplos disso a criação do Serviço Florestal Brasileiro, os projetos de concessão florestal, e propostas inovadoras para a valoração dos serviços ambientais e para o financiamento de programas ligados à questão florestal.
Consolidar o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o combate à desertificação.	O governo conseguiu a aprovação, em 2006, do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A implantação do PNRH tem componentes que têm sido desenvolvidos de forma satisfatória.
Promover a adequação ambiental das políticas de desenvolvimento e de projetos de infraestrutura.	Foram adotadas medidas estruturantes para se lidar com as licenças ambientais. Ações voltadas para o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do território brasileiro e o aumento da cobertura de áreas protegidas são marcos dessa estratégia.

Referências

ABE, D. S.; SIDAGIS GALLI, C.; TUNDISI, J. G. "Emissões de gases de efeito estufa em reservatórios de hidroelétricas." pp.249-272. In: STRASKRABA, M., TUNDISI, J. G. **Diretrizes para o gerenciamento de lagos. Gerenciamento da qualidade da água de represas.** IIE, ILEC. v. 9, 2008. 300 p.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009.** Brasília: ANA 2009. 204 p. Disponível também em CD-ROM.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Relatório ANEEL 2008.** Brasília: ANEEL, 2009. 91p.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União.** República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 dez. 2009. Seção I - Edição Extra, p. 109.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Diretrizes e estratégias para a modernização de coleções biológicas brasileiras e a consolidação de sistemas integrados de informação sobre biodiversidade. **Programa Brasileiro de Pesquisa em Biodiversidade.** Brasília: MCT, [2006]. 314p.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).**Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional. Plano de ação 2007-2010.** Resumo. Brasília: MCT, [2006]. 76p.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **FIRST national report for the Convention on Biological Diversity Brazil.** Brasília: MMA, 1999. 270 p.

_____. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Mudanças do Clima. **Cadernos NAE**. Brasília: NAE/PR, v. 2, n. 4, abr., 2005. 500 p.

BRAZILIAN REDD STRATEGY. In: Conference of the Parties to United Nations Framework Convention on Climate Change, 15th, 2009, Copenhagen. Trabalho apresentado na 15ª Conferência das Partes da Convenção do Clima, realizada em Copenhagen, Dinamarca: UNFCCC, novembro de 2009. 31p.

CARTA CAPITAL. São Paulo: Ed. Confiança, 14 abr. 2010. v. 15, n. 591. 98 p.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Manual de capacitação sobre mudança do clima e projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL). Brasília: CGEE, 2008. 276 p.

_____. Mar e ambientes costeiros. Brasília: CGEE, 2008. 323 p.

_____. Subsídios para uma agenda nacional de ciência tecnologia e inovação relativa à vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima. Brasília: CGEE, 2009. 59 p.

_____; NIPE/UNICAMP. **Bioetanol combustível: uma oportunidade para o Brasil.** Brasília: CGEE; Nipe/Unicamp, 2009. 536p.

CONSTANZA, R. et al. The value of the world´s ecosystem services and natural capital. **Nature**, v. 387, 253-260 p. 1997.

GURGEL, Helen C.; HARGRAVE, Jorge; FRANÇA, Fabio; HOLMES, Roberta M.; RICARTE, Fabio M.; DIAS, Braulio F. S.; RODRIGUES; Camila G. O; BRITO, Maria Cecília Wey de. Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental.** Brasília: Ipea. n. 3, dez. 2009. p.109-119.

HADDAD, Paulo R. **O Brasil e o futuro da economia verde**. Nota Técnica in: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010. Brasília: CGEE, 2010.

JENKINS, N. C.; JOPPA L. Expansion of the global terrestrial protected area system. **Biological Conservation**, v. 142, n. 10, 2009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j. biocon.2009.04.016>

MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystens and human well being.** A framework for assessment. Washington: Island Press, 2003. 245 p.

_____. **Our human planet.** Summary for decision makers. Washington: Island Press, 2005. 109 p.

_____. **Biodiversity Research Program – PPBio**. Basic document. Brasília: MCT, 2006. 52 p.

POPPE, Marcelo K. **Mudanças climáticas**. Nota Técnica in: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: CGEE, 2010.

UNITED NATIOS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Convention on Biological Diversity**. Text and annexes. Switzerland: UNEP, 1994. 34 p. (UNEP/CBD/94/1).

WDPA. World Database on Protected Areas. 2009. Disponível em: http://www.wdpa.org/.

Amazônia: desenvolvimento regional e sustentabilidade

Coordenação — Bertha K. Becker[1]
Colaboração — Mariana Helena Souza Palhares de Miranda

Resumo

A Amazônia é o foco desta analise devido à importância dos ecossistemas florestais e à condição estratégica da região. O compromisso básico do governo federal para a Amazônia foi promover o desenvolvimento sustentável. Entretanto, não se conseguiu alcançar plenamente a transversalidade almejada.

Ao lado dos esforços relativamente bem sucedidos para reduzir o desflorestamento, outras iniciativas foram positivas nessa questão. O desflorestamento no Brasil caiu de 2,9 milhões de hectares na década de 1990 para 2,6 milhões, nesta década. No entanto, o Brasil continua ainda em primeiro lugar no ranking do desmatamento no planeta. As áreas protegidas, que constituíam apenas 13% da região em 2003, passaram a 26,3% em 2008.

Alterou-se também, positivamente, o quadro das desigualdades socioeconômicas regionais. A Amazônia Legal apresentou uma trajetória de expansão acima da média nacional. As políticas setoriais foram centrais no esforço de redução das desigualdades regionais, como foi o caso do Bolsa Família e da política da Previdência Social.

A concepção e implementação de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de utilizar os recursos da natureza sem destruí-la, permitiria transformar a Amazônia numa fronteira de outro tipo, que utilizaria conhecimento para agregar valor ao capital natural. Essa pode ser a marca do futuro sustentável da Amazônia Legal, que criaria uma referência inovadora, hoje inexistente para as regiões tropicais úmidas. Para tanto, é essencial ampliar a presença do Estado na região.

1 **Bertha Koiffmann Becker** é graduada em Geografia e História (Universidade do Brasil, 1952), doutora em Geografia (UFRJ, 1970), e pós-doutora (Massachusetts Institute of Technology, 1986). Atualmente é professora emérita da UFRJ e coordenadora do Laboratório de Gestão do Território - LAGET/UFRJ.

21. Introdução

A Amazônia mereceu destaque como um tema para avaliação do governo brasileiro devido à importância dos ecossistemas florestais em termos de riqueza natural e cultural, hoje ainda mais valorizados frente às perspectivas de mudanças climáticas e dos serviços ambientais; e também pela condição estratégica da região em relação aos blocos econômicos europeu, norte-americano e asiático.

É grande o desafio de desenvolver social e ambientalmente a Amazônia. O debate sobre a questão ambiental no Brasil ganhou corpo num momento de emergência da pressão preservacionista global e coincidiu com a reconquista do Estado democrático no país, exigindo dele o papel mediador entre os vários entes federativos, agentes e atores sociais que passaram a se organizar, nacional e internacionalmente, em torno da causa ambiental. A revolução científico-tecnológica permitiu ao homem lidar com a natureza sob novos paradigmas, dando grande relevância à Amazônia, que passou a ser entendida como capital natural, por uns, e como salvaguarda da vida no planeta, por outros.

Nos anos 1990, a Política Nacional de Meio Ambiente evoluiu em duas vertentes: uma de caráter fortemente preservacionista, baseada na criação de Áreas Protegidas constituídas pelas Terras Indígenas e Unidades de Conservação (UCs); e outra de atenção às populações tradicionais mediante a implementação de novos modelos, como as Reservas Extrativistas (Resex) e os Projetos Demonstrativos para Produção Agrosilvicultural; ambos aceitando colaboração internacional.

Tais medidas arrefeceram a expansão da fronteira móvel agropecuária, na primeira metade da década de 1990, num momento de crise econômica e política no Brasil. Na segunda metade daquela década e nos anos iniciais do Século 21, esse arrefecimento foi posto em xeque em dois planos: 1) no contexto mundial, por conta de que o mercado global, crescentemente ávido por commodities, estimulava a expansão da fronteira móvel, ao mesmo tempo em que a pressão ambientalista pela preservação da natureza se intensificava, no plano político; 2) na escala nacional, devido à necessidade de retomada do crescimento econômico e das novas bases de atuação do Estado, que reverteram no apoio à maior produção e à implantação de redes de infraestrutura para as exportações.

Somaram-se, então, na Amazônia a universal tensão entre interesses nacionais e direitos da região com a tensão entre concepções diferenciadas de uso e de valores atribuídos à natureza. A região obteve avanços em relação à sua pobreza e atraso históricos e o meio ambiente deixou de ser visto apenas como um obstáculo ao desenvolvimento.

A Amazônia passou a ser compreendida como um território complexo, de extenso e rico capital natural, que demanda usos sustentáveis. Assim, ampliou-se a escala em que se deve pensar e agir na região, incorporando o desenho de uma Amazônia Legal e indicando o esboço de uma Amazônia sul-americana. Por essa razão, este trabalho toma como referência a Amazônia Legal, constituída por Acre, Amazonas, Roraima, Pará, parte do Maranhão, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia, correspondendo a mais da metade do território brasileiro.

22. Principais compromissos do governo para a Amazônia Legal

Ainda no início de seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva deflagrou na região Norte o debate em torno da necessidade de reduzir as desigualdades regionais do país. Em 9 de maio de 2003, ele reuniu-se em Rio Branco com os governadores do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima, além de ministros e funcionários do governo federal.

Na ocasião, foi aprovado o documento "Amazônia Sustentável", contendo as referências iniciais do Plano Amazônia Sustentável (PAS), a ser elaborado conjuntamente pelos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente. Foi então assinado um Termo de Cooperação entre o presidente e os governadores, que estabeleceu como princípio metodológico do PAS a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional e definiu como prioridade cinco eixos temáticos: produção sustentável com tecnologia avançada; novo padrão de financiamento; gestão ambiental e ordenamento territorial; inclusão social e cidadania; e infraestrutura para o desenvolvimento.

Até então, as ações do governo federal não se referiam à Amazônia em si, mas sim à região Norte que, somada à região Nordeste, eram reconhecidas como pobres e problemáticas, necessitando de tratamento especial para seu desenvolvimento. Essa postura incorporou de imediato a plataforma de desenvolvimento regional como prioridade para essas amplas parcelas do Brasil. Porém, à medida que a expansão agropecuária e os conflitos sociais e ambientais avançaram na região Norte e a pressão internacional pela preservação da floresta aumentou, passou-se a reconhecer a Amazônia Legal como o recorte territorial de referência para as políticas públicas. Isso ocorreu em ambas as versões do Plano Amazônia Sustentável (PAS, 2003 e 2008) e no Macrozoneamento Ecológico-Econômico da região (2009).

Os compromissos assumidos pelo governo federal para a Amazônia seguiram o eixo central de seu projeto de criação de um mercado de consumo de massas para enfrentar a questão social no país. Esse princípio expressou-se de forma diferenciada, adequada às especificidades regionais, mas mui-

tas das mudanças observadas no período possuíam conexão direta com o que pôde ser feito em termos de política social, complemento indispensável para as pretensões de desenvolvimento de regiões como a Amazônia e o Nordeste.

Um novo modelo de desenvolvimento está no centro da problemática amazônica. Como se sabe, o desenvolvimento sustentável até hoje carece de uma definição clara. É reconhecido, contudo, como uma noção que envolve múltiplas dimensões do desenvolvimento, a serem integradas em políticas coerentes.

No caso da Amazônia, isso se traduz, dentre outras questões, na sustentabilidade econômica de uma economia da floresta, que usa os recursos naturais sem destruí-los; na sustentabilidade social marcada pela demanda histórica de acesso a terra e ao crédito, que promove condições dignas de vida para populações tradicionais; e na sustentabilidade da natureza, expressa na urgência em conter o desmatamento, condição tanto do desenvolvimento regional, nacional e continental, como da contribuição do Brasil à luta contra o aquecimento global.

Foi nesse contexto que se situaram os compromissos do governo federal para a Amazônia. O compromisso básico era promover o desenvolvimento sustentável. O perfil desse compromisso pode ser desdobrado em três grandes dimensões: 1) Contenção do desflorestamento e enfrentamento das mudanças climáticas; 2) Política Regional Sustentável e Inclusão Socioeconômica; e 3) Integração Amazônica – Nacional e Continental.

23. Trajetória da Amazônia Legal no período 2003-2010

O crescimento demográfico da região no período iniciado em 2003 continuou superior ao observado no país como um todo. Da mesma forma, a região vem mantendo um crescimento econômico também acima da média nacional no período, de cerca de 6,4 pontos percentuais a mais que o Brasil, em termos nominais. Como resultado disso, houve um ligeiro ganho em termos do PIB por habitante da região comparado ao do país. A posição dos estados da Amazônia Legal pode ser vista abaixo, na Tabela 1.

Tabela 12 - Composição da População e do PIB a preços de mercado. Estados da Amazônia Legal e Brasil, 2007 (R$ mil)

Estado	Pop. Residente	%	PIB (pm)	%
	(mil habitantes)		(R$ milhões)	
Rondônia	1.453,70	0,79	15.003,00	0,56
Acre	655,4	0,36	5.761,00	0,22
Amazonas	3.221,90	1,75	42.023,00	1,58
Roraima	395,7	0,22	4.169,00	0,16
Pará	7.065,60	3,84	49.507,00	1,86
Amapá	587,3	0,32	6.022,00	0,23
Tocantins	1.243,60	0,68	11.094,00	0,42
Maranhão	6.619,00	3,60	31.606,00	1,19
Mato Grosso	2.854,60	1,55	42.687,00	1,60
Amazônia Legal	24.096,90	13,10	207.871,00	7,81
BRASIL	183.998,50	100,00	2.661.345,00	100,00

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil.

A Amazônia Legal congregava 13,1% da população brasileira em 2007, mas contribuía apenas com 7,8% do PIB nacional. Dentro da região existem também variações expressivas em termos da participação de cada estado no contingente demográfico e no PIB. Nos extremos, destacam-se os casos do Maranhão, que concentra 3,6% da população brasileira e produz 1,2% do PIB; e o caso do Mato Grosso, em que a contribuição ao produto foi ligeiramente superior ao da população. No geral, os estados da região possuem menor produto por habitante que a média brasileira. O rendimento do trabalho na região cresceu 21,9% entre 2004 e 2008, pouco acima do crescimento médio nacional (19,8%), mas abaixo do registrado para a região Nordeste, de 29,4% (PNAD/IBGE).

Os avanços na área social foram importantes. A proporção, na população total, de matriculados em curso superior, por exemplo, cresceu na Amazônia Legal, entre 2003 e 2008, com relação à média nacional, de 71,4% para 73,4%. A taxa de analfabetismo cedeu dois pontos percentuais entre 2004 e 2008, atingindo 9,7%, índice próximo dos 9,2% nacionais. Na área de Saúde, a proporção de médicos por habitante também avançou significativamente, embora ainda diste muito da existente nas áreas mais ricas do país.

O problema central é socioambiental. A raiz das pressões sobre a ocupação econômica da região residiu no avanço persistente da fronteira agropecuária associado tanto à produção do complexo algodão-soja-boi, no Mato Grosso, quanto da associação mais tradicional do boi com a madeira, em outras áreas.

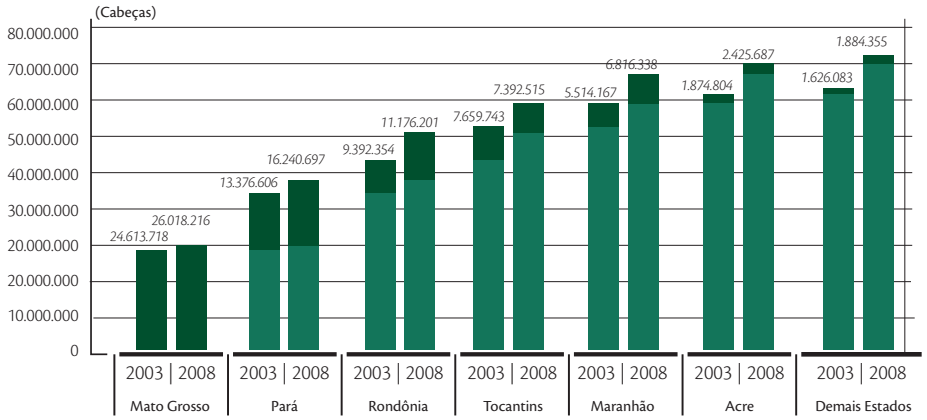


Gráfico 11 - Rebanho Bovino. Estados da Amazônia Legal, 1988-2008.

A aceleração da expansão produtiva e da especulação fez-se sob grandes conflitos sociais e ambientais, o que acirrou, no plano social, a questão da terra. A Amazônia passou a ser um território com usos e destinos já em grande parte definidos, restringindo o acesso anteriormente "ilimitado" da terra e da expansão da fronteira móvel. Daí as esperanças depositadas na realização de uma efetiva política de Reforma Agrária. Mas os elevados graus de evasão e de desflorestamento comprovaram a falta de sustentabilidade econômica e ambiental dos assentamentos na época (Miranda, 2009).

Foi, sobretudo, a produção de soja para exportação que, em 1995, derrubou a cobertura vegetal, explicando o pico do desmatamento registrado naquele momento. Já na passagem do milênio, no entanto, a pecuária competia por essa primazia. Entre 1995 e 2002, o rebanho brasileiro cresceu 15% e a participação da Amazônia no total passou de 23% para 31%. Iniciou-se um processo de modernização produtiva da atividade no Sudeste do Pará e no Sudeste do Mato Grosso, mas o processo especulativo perdurou nas áreas não consolidadas e abriu frentes na floresta. E cresceu o extrativismo madeireiro sempre associado à pecuária, pois a renda da atividade madeireira sustenta tanto a implantação como a melhoria das pastagens.

Vale registrar que a quase totalidade dos produtos dessas atividades foi exportada em bruto ou com processamento primário – sobretudo para o exterior, mas também para São Paulo – com baixa agregação de valor, como no caso do ferro em pelotas, da bauxita e da alumina, e também da soja em grão, farelo ou, no máximo, em óleo bruto.

O Pólo Industrial de Manaus, ilha encravada na capital do coração florestal, responde por quase 30% da economia da região Norte. Ele reduz a pressão de uma grande camada populacional sobre os recursos da floresta, mas não tem aberto perspectivas inovadoras para a promoção de usos sustentáveis da mesma. Um pequeno exemplo dessa questão é a dificuldade, que permanece até hoje, em dar solidez institucional ao Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), pensado para prover suporte tecnológico ao desenvolvimento de um pólo empresarial "verde", atrelado ao aproveitamento da rica biodiversidade regional.

No contexto de aumento da pressão sobre a base de recursos naturais da região, o desmatamento atingiu cifra superior a 20.000 km^2/ano em 2002 e 2003 e alcançou um ápice de 27.400 km^2 em 2004. A participação do Brasil na emissão de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera planetária está associada diretamente ao desmatamento. O último inventário seguro de emissões no país foi realizado para o ano de 1994.

Segundo o Relatório dos Objetivos do Milênio (2005), o desmatamento naquele ano respondia por 75,4% das emissões, sendo que, desse total, 59% provinham da Amazônia e 26% do Cerrado. A outra face da moeda foi a política ambiental, marcada pela implantação do Projeto ARPA – Áreas Protegidas da Amazônia (2002) – em parceria com o Banco Mundial, o WWF (World Wildlife Fund) e o GEF (Global Environment Facility) que assumiu como meta triplicar as áreas protegidas em 10 anos (2012).

A queda no desmatamento não decorreu de retração na produção. A produção de soja cresceu para 19,9 milhões de toneladas em 2008 contra as 14,2 milhões de toneladas em 2003; no mesmo período o rebanho bovino cresceu 9,5%, tendo seu número aumentado em todos os estados (exceto Tocantins), concentrando-se em Mato Grosso, Pará e Rondônia.

Mapas recentes do IBGE retratando a cobertura vegetal original da Amazônia e sua situação em 2006 (Figuras 1 e 2) trazem importantes revelações (Becker, 2009):

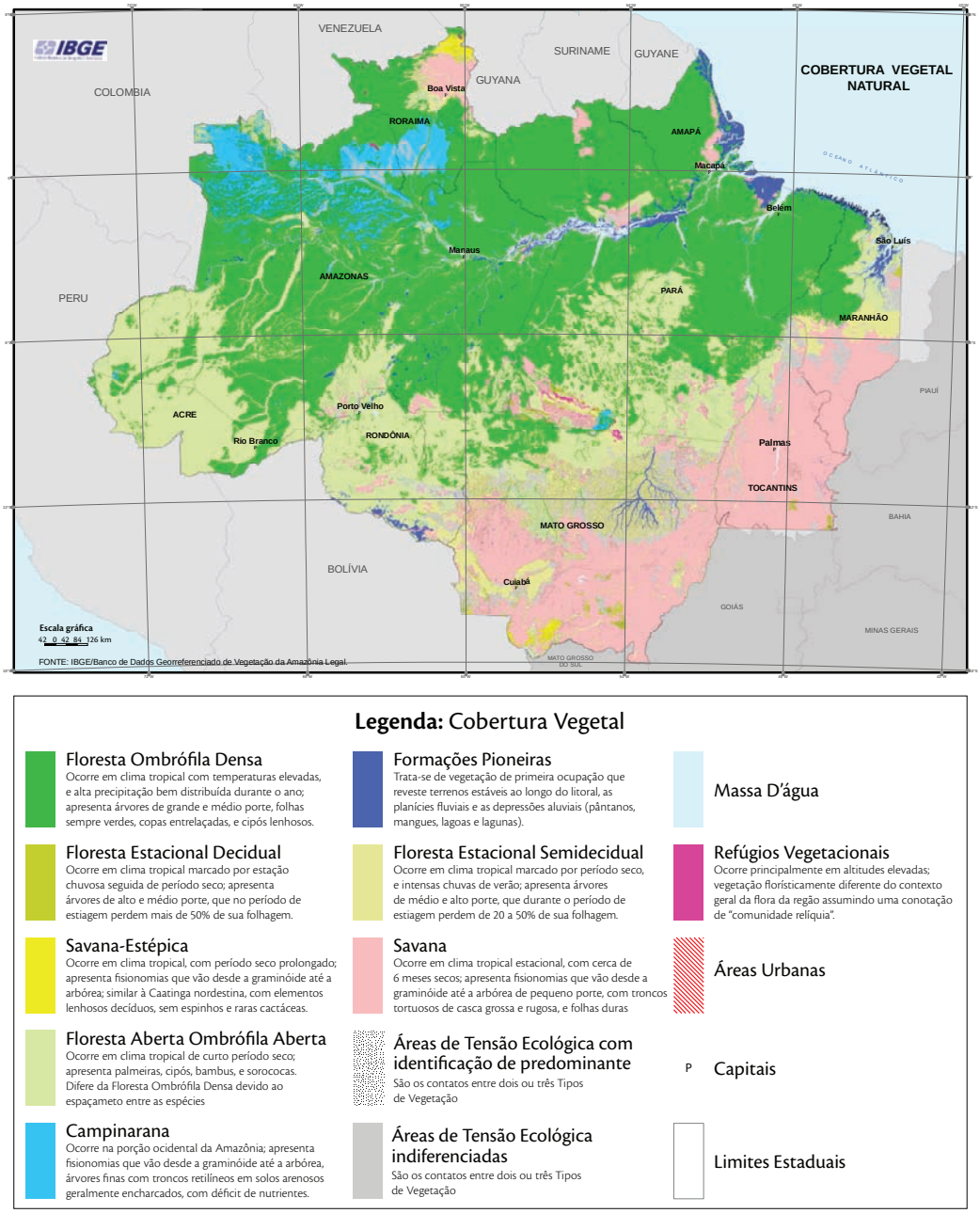


Figura 1 - Cobertura Vegetal Natural

a) a natureza tem seu próprio zoneamento, sucedendo-se de Norte para Sul uma imensa extensão de floresta ombrófila densa que denominamos de coração florestal, a extensa área de floresta ombrófila aberta, a floresta de transição – menos extensa – e, finalmente, a amplidão do cerrado; b) até o final da década de 1980, o corte da floresta ocorreu sobretudo na mata de transição e parte do Cerrado. Desde o final do século 20, o Arco do Desmatamento estendeu-se, contornando o coração florestal desde o Sul do Acre, passando por Rondônia, Norte do Mato Grosso até o Leste do Pará, avançando pela mata aberta. E o coração manteve-se relativamente preservado.

   Hoje, esta área de floresta aberta, chamada pela Embrapa de "Margem da Floresta" (2008), está 50% consolidada e tem ainda 50% de florestas. Daí partem as frentes recentes de desmatamento na área da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); na região entre os rios Xingu e Iriri, chamada de Terra do Meio; e no Pará e no Sudeste e Sul do estado do Amazonas. O acúmulo de desmatamento chega a 732.000 km² em 2009. Calcula-se que já foram desmatados 40% do Cerrado (Grupo de Estudos do Cerrado, 2008) e 13% ou 16% das florestas, conforme a fonte de informação (respectivamente Embrapa, 2008 e Imazon, 2009) tornando a contenção do desmatamento o foco crucial, em nível regional e nacional, da problemática amazônica

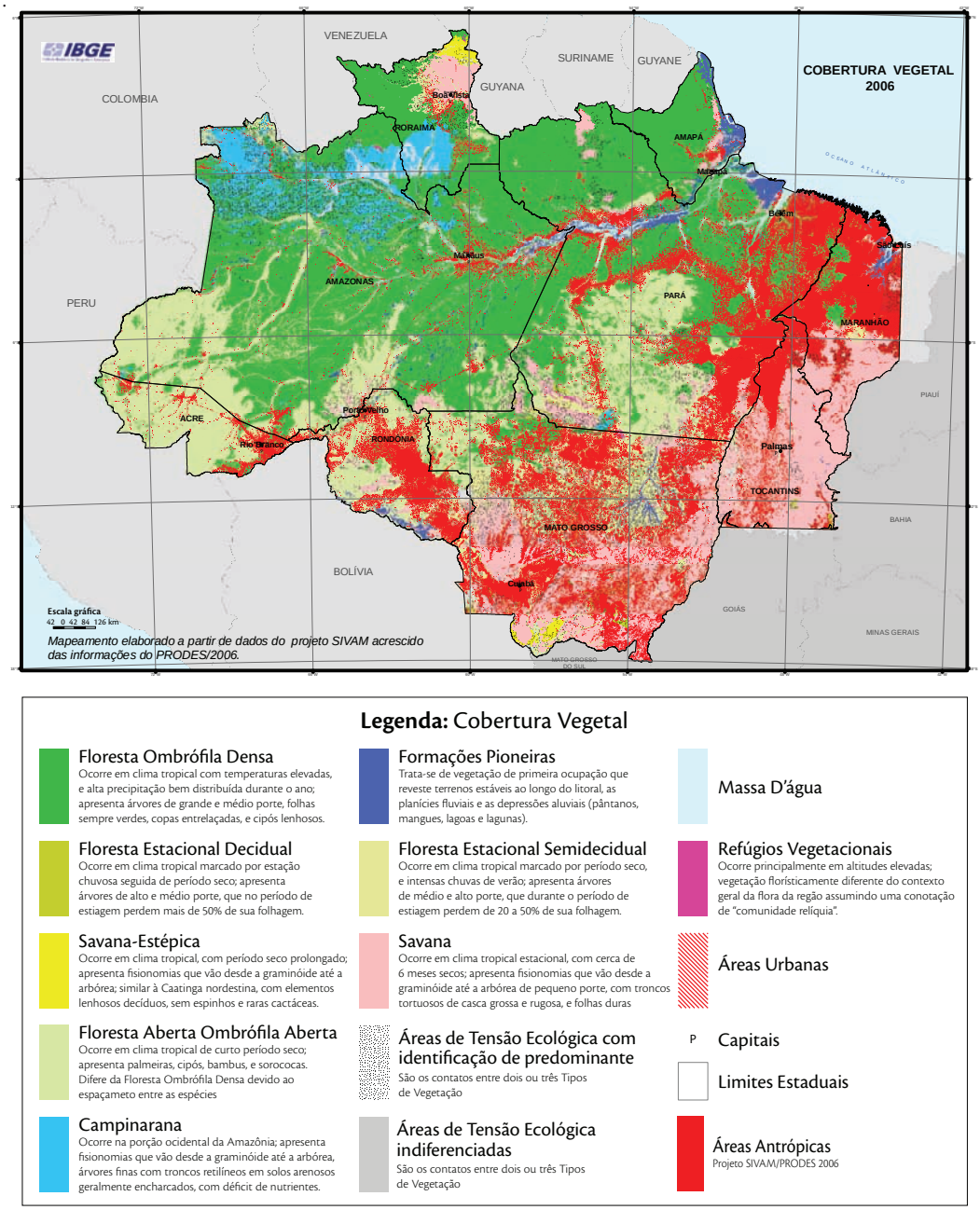


Figura 2 - Cobertura Vegetal 2006

Ao lado dos esforços para reduzir o desflorestamento, outras iniciativas foram positivas nessa questão. O recente Relatório de Avaliação dos Recursos Florestais, lançado em 2010 pela FAO/ONU, confirmou essa análise. A perda de florestas no mundo caiu 19% nesta década com relação à anterior, de 1990. E isso, graças a reduções expressivas do desmatamento, especialmente no Brasil e na Indonésia, e a iniciativas de reflorestamento na China, Índia e Vietnam. Com efeito, no Brasil o desflorestamento caiu de 2,9 milhões de hectares na década de 1990 para 2,6 milhões, nesta década, e a queda de 2005 para cá foi substantiva, como visto, apesar de o Brasil continuar em primeiro lugar no ranking do desmatamento no planeta.

É possível afirmar que a redução do desmatamento foi decorrente da crise global, que provocou retração na demanda, e das ações do governo federal, embora este ainda tenha muito que fazer. Os dados divulgados pelo Relatório da FAO referem-se ao declínio do desflorestamento por corte raso, seguido de queimadas e emissões de gases de efeito estufa. Mas atenção deve ser dada à contenção da nova forma de derrubada da floresta, a "degradação progressiva". Avança claramente uma forma sutil e ilícita de desmatamento, que torna a floresta gradativamente degradada na medida em que se poupa 50% do dossel como estratégia para burlar a fiscalização por satélite. Segundo o INPE, entre 2002 e 2008 esse processo dobrou no estado do Pará e a área degradada total na região nesse período cresceu de 14.915 km² a 24.932 km². A esse processo está associado um forte crescimento do extrativismo madeireiro que se expande, de forma camuflada e sem provocar ruído, por quase todo o bioma Amazônico, ameaçando o próprio coração florestal.

Em suma, reduziu-se a queima da floresta, mas não o desflorestamento em todas as suas formas. Nesse sentido, não foi possível satisfatoriamente "unir crescimento econômico e desenvolvimento social com o uso sustentável dos recursos naturais". Nem a opção preservacionista do início do governo, nem a posterior, de produção sustentável, conseguiram alcançar plenamente a transversalidade almejada e a feição qualitativa do meio ambiente no processo de desenvolvimento.

Alterou-se positivamente o quadro das desigualdades socioeconômicas regionais. É possível afirmar que a Amazônia Legal, partindo de dados das regiões Norte e Centro-Oeste, apresentou uma trajetória de expansão mais intensa que a da economia nacional quanto à evolução do Produto Interno Bruto per capita, assim como a região Nordeste.

No caso das regiões Norte e Centro-Oeste, que interessam à Amazônia Legal, as taxas anuais de crescimento no período são de 5,9% e 5,1%, respectivamente. Da mesma forma, a taxa média de crescimento de emprego formal cresce na região Norte a um ritmo mais intenso que o da média nacional, passando de 1,4 milhão para 2,1 milhões de empregos formais. E quanto ao IDH, a região

Norte tem também crescimento maior do que a média nacional (4,9%) enquanto a região Centro-Oeste cresce a semelhança da media do país (4,3%).

Tabela 13 - Desembolso do BNDES. Brasil, 2003-2009 (R$ bilhões)

Brasil e Regiões	2003	2006	2009*
Norte	0,71	1,63	9,02
Nordeste	3,11	4,84	19,11
Sudeste	20,04	31,41	61,19
Sul	6,84	9,78	18,50
Centro-Oeste	2,83	3,66	9,68
Brasil	33,53	51,32	117,49

Fonte: BNDES. * Acúmulo de janeiro a novembro.

Melhor explicação para a forte expansão do financiamento à região Norte reside nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, do total previsto para o programa em 2010, destaca 9% para a região Norte. As ações para a integração da Amazônia sul-americana, associadas ao PAC, finalmente desencadearam-se nesse período.

24. Principais ações do governo federal na região

As ações aqui analisadas referem-se aos compromissos priorizados pelo governo federal em relação à Amazônia, no período 2003-2010. A contenção do desmatamento tornou-se o cerne da sustentabilidade da Amazônia – tanto para o desenvolvimento regional, do país e do continente como, em anos mais recentes, para o enfrentamento do aquecimento global. Além do combate ao desmatamento, cabe avaliar, como eixos da ação governamental, a política regional sustentável, a inclusão socioeconômica e a integração nacional e continental da região.

24.1. Contenção do desmatamento e enfrentamento da mudança climática

A estratégia do governo federal de contenção do desflorestamento, baseada na proteção e repressão, levou à criação do Plano de Combate ao Desmatamento (PPCDAM), em março de 2004, visando propor medidas e coordenar ações para reduzir os índices de desmatamento na Amazônia.

Os resultados encorajadores estimularam o lançamento recente de um plano similar para o bioma Cerrado. Na dimensão da sustentabilidade do meio natural destacam-se ainda o esforço legal e institucional, bem como a organização de pactos e parcerias que resultaram no declínio das taxas de desmatamento, principal indicador de sustentabilidade nos Objetivos do Milênio.

Entre 2005 e 2007, o desmatamento caiu sensivelmente, tendo voltado a subir ligeiramente em 2008 e se reduzido novamente, em 2009, para o menor patamar da série, de 7.464 km² (Gráfico 2)

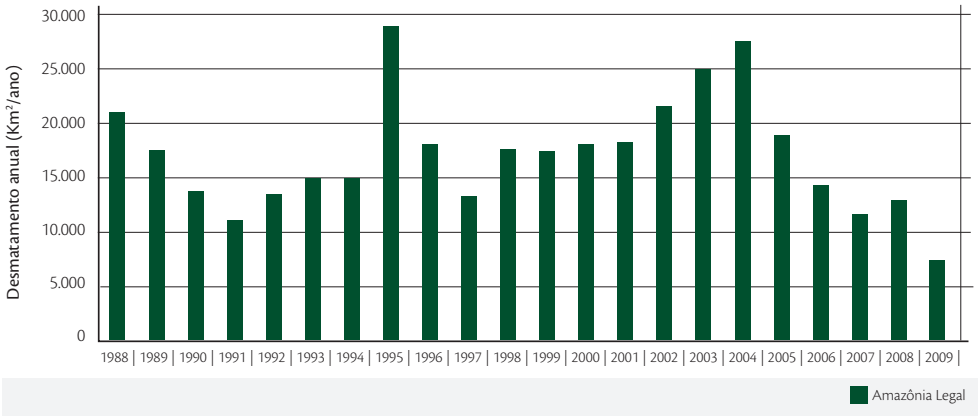


Gráfico 12 - Taxa de desmatamento anual. Amazônia Legal, 1988-2008.

Fonte: PRODES, INPE.

O INPE, assim, apontou uma redução expressiva do desmatamento por corte raso – remoção total da cobertura florestal – com base nos dados obtidos para 2009 (aproximadamente 7,5 milhões de km2 desmatados). Dados recentes, no entanto, assinalaram a evolução do desmatamento por processos não captados pelo sensoriamento remoto na metodologia adotada pelo INPE para cálculo da taxa (PRODES), por meio da retirada seletiva da floresta (brocamento).

A implantação de áreas protegidas foi menos significativa até 2006, quando as Unidades de Conservação (UCs) federais abrangiam somente 13,1% do território da região. A partir de então, foi grande o ímpeto de criação de UCs não só federais como estaduais e municipais, contribuindo para reduzir o desmatamento e os focos de calor – indicadores de queima da floresta – que caíram de 9.481 em 2003, para 3.136 em 2009. Em 2008, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi am-

pliado em 5,54 milhões de ha com a criação de unidades no bioma amazônico, propiciando a ampliação das áreas protegidas passaram cobrir 26,3% do território (figuras em anexo). Essa proporção, contudo, é menor que as da Venezuela (71,3%) e da Colômbia (26,6%) (Bucaresky, 2009).

No âmbito do Programa de Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA), foi fundamental a estratégia de criação de UCs ao longo da BR-163 e em torno da Terra do Meio, formando um "cordão sanitário" de contenção do avanço da fronteira móvel pecuária. Em 2009, as UCs perfaziam 18,7% da região, enquanto 42% da Amazônia estavam enquadrados em alguma condição de área especial. Estima-se, contudo, que entre 2000-2008, cerca de 22,5 mil km² tenham sido desmatados em UCs e Terras Indígenas.

A necessidade de contenção do desmatamento se acentua no contexto das tendências da mudança climática global. O enfrentamento do aquecimento global, precipitado pela expectativa da realização da Conferência Climática de Copenhagen (COP 15) em dezembro de 2009, mobilizou um grande debate nacional, além de importantes decisões governamentais. O aquecimento do planeta costuma ser diretamente relacionado ao desmatamento, porém com foco na emissão de gases de efeito estufa (GEEs), cujos dados são incertos e mesmo contraditórios. Um grande esforço de pesquisa foi feito no país para esclarecer a questão.

Segundo o Relatório sobre os Objetivos do Milênio, a participação da Amazônia na emissão de GEEs, em nível global, tem sido objeto de intenso debate e posições divergentes apoiadas em bases de dados distintas: o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) afirma nos debates internacionais que essa participação é de 5% do total global, enquanto os cientistas do INPE (agosto de 2009) afirmam que ela é de apenas 2,5%. Não é uma pequena discordância e elas refletem os conflitos geopolíticos associados à questão da mudança climática e do desmatamento. A alteração do contexto internacional com a aproximação da 15ª reunião do IPCC, em dezembro de 2009, exigiu uma incrivelmente rápida sucessão de compromissos pelo governo brasileiro.

Em 2008, foi criada a Política Nacional de Mudanças Climáticas, em que o país se comprometia a reduzir de maneira constante o desmatamento, sem previsão de data e obrigatoriedade de controle internacional. A insistência do Brasil em não assumir metas é coerente com o Protocolo de Quioto, que é o único instrumento legal para regular a questão. O Brasil, até este momento, não abre mão de duas posições no processo de revisão, que deve ocorrer em 2012 e vem sendo debatido nas reuniões do IPCC: a) manutenção de metas obrigatórias de redução das emissões apenas pelos países ricos, por sua responsabilidade histórica na poluição; b) não inclusão das florestas nativas no mecanismo de compensação, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

A revisão da política anunciada em 13 de novembro de 2009, às vésperas da COP 15, marcou uma verdadeira ruptura com a anterior: o Brasil assumiu metas voluntárias de redução de emissões, entre 36,1 e 38,9% das previstas para 2020, limitando a 1,6 bilhão de toneladas as emissões ao invés dos 2,7 bilhões previstos caso nada fosse feito. E 80% dessas emissões decorrerão da redução do desmatamento na Amazônia. A Comissão de Infraestrutura do Senado, que aprovou a emenda na Lei, aprovou também um fundo para financiar os cortes nas emissões, proveniente dos mecanismos financeiros derivados do Pré-Sal. Finalmente, os compromissos foram transformados em Lei, em 29/12/2009.

A geopolítica internacional foi importante fator para essa mudança. O Brasil está ciente que os países ricos não desejam propriamente a revisão do Protocolo de Quioto, único documento legal contra o aquecimento global, defendido pelo Brasil. Querem, sim, sua anulação, para eliminar as diferenças nas responsabilidades entre eles e os países pobres e emergentes. A evocação da ajuda financeira aos países pobres para que possam adaptar-se à mudança climática a partir de aportes financeiros externos a projetos que objetivam conter o desflorestamento, como o REED – Redução de Emissões por Desmatamento Evitado –, associado ao mercado do carbono, foi muito divulgada e atraiu enorme atenção no país. Sua aprovação foi solicitada por carta ao presidente pelos nove governadores dos estados da Amazônia brasileira.

Com o desempenho do presidente Lula na COP 15 e a definição de metas de redução de GEEs, o Brasil teve notável reposicionamento no cenário mundial. Até recentemente considerado vilão do meio ambiente, devido justamente ao desmatamento na Amazônia, passou a ser visto como um país autônomo e atento às suas responsabilidades no cenário global.

A ação governamental envolveu informação e transparência dos dados. O INPE, até 2003, só informava a quantidade de dados por Estado, não publicando mapas com as áreas desmatadas, o que dificultava a concepção de políticas públicas. Após 2003, passou a divulgar mapas detalhados em apoio às ações de fiscalização e à consciência ambiental. Atos legislativos e a melhoria do aparato institucional foram de grande importância, destacando-se a Resolução 3.545, do Banco Central, que limitou o crédito na região para o desmatamento ilegal, e a edição do Decreto nº 6.514 de 22/07/08, que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais de áreas protegidas. As ações emergenciais para conter a alta na devastação e a forte pressão internacional e nacional pela preservação florestal também foram fatores de peso nesse processo.

24.2. Política regional sustentável

Tornou-se característica desse governo a grande diversidade de políticas públicas e de legislação que manifestam uma iniciativa de regulação e mudança do quadro institucional. Tanto se busca inovar em políticas já existentes, como as de Habitação, do Meio Ambiente e da Biodiversidade, como se propõem novas políticas, como é o caso da Política Nacional de Turismo (Lei 11.771 de 17/09/2008) e da Política Nacional Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Presidencial 6.040 de 7/2/2007), inovadora por constituir um marco no reconhecimento pelo Estado da diversidade fundiária vigente entre as populações ditas tradicionais. A conjuntura internacional, como mencionado, ainda responde por outras, como a Política Nacional de Combate às Mudanças Climáticas, criada em 2008 e consolidada em 2009.

Tendo e vista os compromissos assumidos para uma Amazônia sustentável consideram-se aqui as políticas e ações explicitamente voltadas para o desenvolvimento regional, que integram e fazem parte de planos e estratégias centradas na perspectiva da região, em seu conjunto, e que visam, claramente, o seu desenvolvimento como espaço diferenciado. Mas consideram-se aqui, também, ações e políticas setoriais socioeconômicas, que não tem um referencial regional claro, mas possuem a capacidade de repercutir, positiva ou negativamente, e de maneira diferenciada, nas regiões.

É na escala da região que as iniciativas referem-se explicitamente a um desenvolvimento sustentável. Os compromissos da política regional pautados inicialmente na redução das desigualdades, preocupação governamental constante, tiveram como foco a construção de um aparato institucional voltado para o desenvolvimento regional ao qual se acrescentou, rapidamente, a preocupação com a sustentabilidade.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) elaborada ainda no primeiro mandato e instituída em 2007, é o cerne de tal preocupação e centro do arcabouço institucional que deveria contar ainda com um Conselho Nacional de Políticas Regionais e com um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a serem criados. A PNDR ofereceu uma proposta de organização do conjunto do território nacional baseada em algumas premissas: a abordagem de múltiplas escalas, desde a supranacional à local, com clara divisão de papéis; a amplitude nacional, reconhecendo que o combate às desigualdades exige ser tratado como uma questão nacional; o reconhecimento de que ela não é uma política de uma agência ou um ministério, mas compete a toda uma estrutura do governo. Não foram criados nem o Conselho nem o Fundo previstos. Mas, em contrapartida, desdobraram-se e atualizaram-se os instrumentos da PNDR em programas governamentais, Planos

Macrorregionais e Sub-regionais. Na Amazônia, são alvo de políticas específicas as mesorregiões do Alto Solimões, Vale do Rio do Acre e Bico do Papagaio.

Nessa direção, ganhou expressão o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 com potencial para impactar positivamente o desenvolvimento regional. O programa coordena ações setoriais nos territórios – na Amazônia são quarenta – com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania.

Outras políticas estão em gestação, como a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), ainda sem marco legal, que deverá regular as ações com impacto na distribuição da população, das atividades produtivas e em suas tendências, delimitando áreas especiais. Ela dá atenção especial à coesão nacional, à integração com países sul-americanos, e ao fortalecimento do Estado, sobretudo nas áreas de fronteira. O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal é um dos principais instrumentos da PNOT, relacionando-se também à PNDR.

A questão regional foi abordada pelo governo federal também pelo fortalecimento de órgãos e instrumentos de planejamento regional, expresso na Amazônia principalmente pela recriação da Sudam, por Lei Complementar, em 2007, e pela extensão dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus por mais 10 anos (até 2023), feito por Emenda Constitucional em 2003. Procurou-se estimular a dinamização do Pólo Industrial de Manaus (PIM) e sua articulação com os recursos da floresta e o restante do estado do Amazonas.

A diretriz do desenvolvimento sustentável ganhou força em uma série de iniciativas, como a do Plano BR-163 Sustentável (Cuiabá–Santarém) que inaugurou uma estratégia de construção de estradas com atenção especial para a proteção de áreas ao longo do seu trajeto. E, finalmente, verdadeira ofensiva pelo desenvolvimento sustentável se desencadeou no segundo mandato, tendo sua maior expressão na retomada e aprovação do Plano Amazônia Sustentável, mas que se fez presente também em inúmeros outros atos políticos e ações.

Formulado desde fins de 2003, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) expressou uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a Amazônia e não apenas de proteção e fiscalização. Foi, contudo, prematuro politicamente, permanecendo cinco anos à espera de aprovação. Aprovado, finalmente, em maio de 2008, o PAS consolidou a nova postura em relação ao meio ambiente, apontando caminhos para o desenvolvimento sustentável: modificou a percepção predominante do meio ambiente como obstáculo ao crescimento econômico, passando a entendê-lo como "uma variável qualificadora de um novo modelo, com importância equivalente à inclusão social, ao dinamismo econômico

e à redução das desigualdades regionais". Seis eixos e dezesseis compromissos atualizaram o programa e a valorização da diversidade ambiental, econômica, social, cultural e política, propondo estratégias para o desenvolvimento das áreas florestais e áreas não florestais.

Fundamental para o compromisso do PAS foi a importância atribuída, no âmbito de atuação do Estado, à regularização fundiária. Ela foi finalmente transformada em Lei, em 2009. Relevante foi também o estabelecimento de uma fronteira de legalidade ambiental mediante a elaboração do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para toda a Amazônia Legal, concluído em dezembro de 2009, mediante ampla negociação com os estados e representantes da sociedade civil e dos ministérios. Várias outras diretrizes do PAS foram incorporadas ao PPA 2008-2011 assim como o zoneamento da Amazônia Legal.

Importante, e mesmo inédita, no campo das iniciativas públicas foi a estratégia de negociação e elaboração de pactos setoriais com atores associados a atividades econômicas que provocam o desflorestamento. O mais famoso pacto foi a chamada "moratória da soja" estabelecida em 2006 por acordo entre a Associação Brasileira de Indústria de Óleos Vegetais (Abiove), a Associação Nacional das Empresas Exportadoras de Cereais (Anec) e ONGs ambientalistas, como o Greenpeace.

Por esse acordo a indústria e os exportadores comprometeram-se a não comprar soja de fazendeiros que plantam em áreas desmatadas a partir de 2006. Outros pactos foram realizados com produtores de minério, madeira e, em 2009, com os exportadores de carne e os supermercados visando repudiar a compra de carne produzida em áreas desmatadas. Tais pactos têm sido essenciais aos esforços para conter a expansão da fronteira móvel.

Na dimensão da sustentabilidade do meio natural, foram igualmente numerosas as iniciativas governamentais que gradativamente priorizaram mudar o rumo da política ambiental introduzindo medidas para estimular a produção sustentável. Elas foram consolidadas na Lei 11.284 (02/03/2006) de gestão das florestas públicas, articulada à criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), aprovados em tempo recorde e associados à criação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO, 2007), compondo um denso aparato institucional. A gestão das florestas públicas para produção madeireira sustentável compreende a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, a destinação de florestas públicas às comunidades locais, a concessão florestal – incluindo florestas naturais e plantadas – e as unidades de manejo das áreas protegidas.[2]

---

2 O governo implementou ainda o Sistema Nacional de Informações Florestais e o Inventário Florestal Nacional. Os primeiros contratos de concessão para manejo florestal foram assinados em 30 de setembro de 2008, para a Flona do Jamari em Rondônia. Em 2009, ampliou-se o número de florestas cadastradas e programa de concessões.

Essa lei constituiu-se em instrumento da estratégia de valorização e modernização do setor madeireiro, ampliando a oferta de madeira por meio de concessão de florestas públicas para fins de manejo sustentável, tanto em nível empresarial como comunitário, e assim freando o desflorestamento. Associada a essa ação, tem sido estimulada a certificação de produtos florestais. Por sua vez, o SFB lançou a proposta de Distritos Florestais Sustentáveis (DFS) como um complexo de ações coordenadas de inovação tecnológica, capacitação e comercialização de produtos florestais certificados.[3]

Passo importante no novo rumo atribuído à sustentabilidade foi o lançamento pelo governo, em abril de 2009, do Plano Nacional das Cadeias Produtivas da Sócio-Biodiversidade para incentivar a produção, industrialização, comercialização e consumo dos produtos extrativistas da agricultura familiar. O governo atendeu, finalmente, à demanda secular de apoio às populações tradicionais e de migrantes carentes. Constituem instrumentos dessa política o estabelecimento de preços mínimos e programas de aquisição de produtos. A agenda da sustentabilidade não se resumiu à atuação nas áreas florestais. Incorporou também a recuperação de áreas degradadas. No próprio lançamento do PAS, em 2008, foi aprovado o Programa Pró-Recuperação que prevê recursos de mais de R$ 1 bilhão para recuperação de áreas degradadas com plantio de espécies nativas, inclusive com finalidade comercial.

24.3. Inclusão socioeconômica

A base econômica rudimentar da região tem, em larga escala, respondido pelo desmatamento, bem como pela carência social na Amazônia. As agendas de política social têm procurado encontrar alternativas para contornar esses problemas. O esforço de sustentabilidade social na Reforma Agrária gerou alguns resultados.

A Amazônia continuou a ser a área receptora de populações no país. A região foi particularmente contemplada no processo de distribuição de terras por meio de dois tipos de medidas: assentamentos e regularização fundiária.

O número de famílias assentadas pelo Programa de Reforma Agrária cresceu, entre 2003 e 2008, sobretudo na Amazônia, onde foram assentadas 519.111 famílias. A região chegou a acolher 75% do número total de famílias assentadas em todo o país, em 2006. E, de acordo com o Incra, 48,3 milhões de hectares foram reconhecidos e acrescidos à economia camponesa – preponderantemente na Amazônia – no âmbito do Programa da Reforma Agrária (Tabela 3).

3 O primeiro DFS foi criado em fevereiro de 2006 em Novo Progresso, na área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável no Pará

Tabela 14 - Evolução do número de famílias assentadas pelo Programa de Reforma Agrária. Brasil e Amazônia, 2003-2008.

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Amazônia Legal*	24.000	53.462	85.098	102.624	42.329	47.220	354.733
Brasil	36.301	81.254	127.506	136.358	67.535	70.157	519.111
Amazônia/Brasil	66%	66%	67%	75%	63%	67%	68%

Fonte: Teixeira, G. A estrutura fundiária na Amazônia Legal. 2009, apud Miranda, 2009.

*No caso do Maranhão, foram considerados os assentamentos executados em todo o estado.

Ampliou-se a destinação das terras na região, significando menor disponibilidade para apropriações indevidas ou ilegais e, consequentemente, para o desmatamento. De acordo com o Incra, entre 2003 e 2008, foram destinados 81 milhões de hectares para assentamentos, áreas de conservação, terras indígenas e governos estaduais, correspondendo a 10% do território nacional. Merece registro o encaminhamento da demarcação de Terra Indígena Raposa – Serra do Sol (Roraima) como território contínuo, resolvendo um conflito de muitos anos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2008), em mais de uma década agricultores familiares, quilombolas, assentados de reforma agrária, pescadores artesanais e agricultores, extrativistas, silvicultores, ribeirinhos e indígenas utilizaram aproximadamente R$ 29,2 bilhões em créditos do Pronaf, totalizando 7,6 milhões de contratos.

Grande parte dos assentamentos, no entanto, teve implementação incompleta e um número elevado de famílias não têm se beneficiado de melhoria satisfatória de condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o Programa Terra Legal, iniciando a regularização fundiária em 67 milhões de hectares de terras públicas, titulando estabelecimentos de até 15 módulos fiscais, que não ultrapassem 1.500 hectares, vem expressando o empenho em atender a grande demanda social de acesso à terra. Ademais, procurou-se estimular parcerias entre as ações fundiárias e de conservação, associando os Programas Mutirão Arco Verde e Terra legal. Inovadora, a ação resultante, implementada por parceria do MDA com a Embrapa a partir de 2009, buscou atender simultaneamente à contenção do desmatamento, à regularização fundiária e ao acesso à cidadania.[4]

4 Trata-se de realizar mutirões nos 43 municípios com maiores taxas de desflorestamento para, mediante a elaboração de uma agenda de compromissos entre as três esferas de governo, mudar práticas danosas, regularizar 296 mil imóveis de até 15 módulos fiscais ocupados por posseiros nos nove estados da Amazônia, e desenvolver iniciativas de capacitação de produtores e de fornecimento de documentação básica para acesso à cidadania

Na vertente econômica ocorreram avanços, porém numa velocidade aquém da esperada. Outras políticas setoriais, no entanto, têm grande importância no esforço de redução das desigualdades regionais. É o caso do Programa Bolsa Família e da política da Previdência Social. A Amazônia é, proporcionalmente, uma grande beneficiária dessas duas políticas.

Tabela 15 - Programa Bolsa Família. Brasil, 2004-2009

Unidade da Federação	Famílias atendidas em agosto/2004		% da população do Brasil em 2004	Famílias atendidas em dezembro/2009		% da População do Brasil em 2009	Cresc. do número de bolsas entre ago/2004 e dez/2009 (%)
	Quantidade	% do Brasil		Quantidade	% do Brasil		
Rondônia	33.698	0,74	0,86	104.139	0,93	0,79	209,0
Acre	27.825	0,61	0,35	57.529	0,51	0,36	106,8
Amazonas	79.667	1,75	1,73	239.748	2,14	1,77	200,9
Roraima	11.709	0,26	0,21	39.324	0,35	0,22	235,8
Pará	187.394	4,12	3,77	583.980	5,21	3,88	211,6
Amapá	9.331	0,21	0,30	40.998	0,37	0,33	339,4
Tocantins	36.462	0,80	0,70	113.869	1,02	0,67	212,3
Maranhão	284.767	6,26	3,32	790.698	7,06	3,33	177,7
Mato Grosso	39.218	0,86	1,51	150.528	1,34	1,57	283,8
Estados Amazônia Legal	710.071	15,60	12,75	2.016.674	18,01	11,35	184,0
Total Brasil	4.550.469	100,00	100,00	11.199.862	100,00	100,00	146,1

Fonte: Programa Bolsa Família, IBGE

Em 2009, os estados da região melhoravam sua posição, contabilizando 18% dos beneficiários do Programa Bolsa Família, apesar de concentrarem 11,4% da população do país (Tabela 4). Fato semelhante ocorreu na política previdenciária, em que cresceu mais o numero de benefícios na Amazônia, em relação ao total do Brasil (Tabela 5).

Tabela 5 – Benefícios emitidos. pela Previdência Social. Brasil, 2004/2009

Unidades da Federação	Total			Clientela Urbana			Clientela Rural		
	Jan. 04	Nov. 08	Cresc. Jan04/ nov08 (%)	Jan. 04	Nov. 08	Cresc. Jan04/ nov08 (%)	Jan. 04	Nov. 08	Cresc. Jan04/ nov08 (%)
Rondônia	112.605	167.150	48,44	37.849	66.835	76,58	74.756	100.315	34,19
Acre	50.893	67.599	32,83	25.601	36.315	41,85	25.292	31.284	23,69
Amazonas	183.105	225.919	23,38	102.081	142.910	40,00	81.024	83.009	2,45
Roraima	16.329	29.422	80,18	6.814	14.262	109,30	9.515	15.160	59,33
Pará	500.099	642.076	28,39	226.644	323.225	42,61	273.455	318.851	16,60
Amapá	25.429	39.314	54,60	14.378	25.968	80,61	11.051	13.346	20,77
Tocantins	95.796	142.781	49,04	29.840	55.346	85,48	65.958	87.435	32,56
Maranhão	584.969	791.089	35,24	166.325	260.385	54,69	416.644	530.704	27,38
Mato Grosso	200.245	284.456	42,05	110.937	166.635	52,01	89.308	115.821	29,69
Estados Amazônia Legal	1.769.472	2.389.806	35,06	722.469	1.093.881	51,41	1.047.003	1.295.925	23,77
Brasil	21.866.360	26.961.577	23,30	14.832.285	18.844.325	27,05	7.034.075	8.117.252	15,40

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, Vol. 9 n.1 e Vol. 14 n.11

Tais avanços revelam que eles se devem mais a compromissos associados a políticas setoriais implicitamente regionais, do que a partir da PNDR, política regional explícita. A carência de uma política nacional de desenvolvimento regional que articule as ações dá lugar a distorções, sobretudo em relação às políticas setoriais e macroeconômicas.

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) que, envolvendo praticamente todos os setores de atividade, tornou-se o instrumento chave para a dinamização do desenvolvimento do país, com grandes repercussões na Amazônia. Na região são ainda poucas as obras de saneamento e de habitação. Os maiores investimentos são em infraestrutura de transportes – como as extensões da Ferronorte do Alto Araguaia (MT) até Rondonópolis (MT) e da ferrovia Norte-Sul até Anápolis (GO), obras em andamento – e de energia – com os investimentos previstos na construção de usinas hidrelétricas de Santo Antônio, Jirau e Estreito no rio Madeira, e Belo Monte no rio Xingu, e de linhas de transmissão de energia elétrica que deverão integrar os estados do Acre, Rondônia (já concluída), Amapá e Manaus ao Sistema Interligado Nacional.

Embora vise, corretamente, dotar a Amazônia de infraestrutura econômica e social, da qual é tão carente, ao privilegiar os grandes projetos em moldes convencionais, o PAC distanciou-se das preo-

cupações com o desenvolvimento sustentável. A infraestrutura é essencial ao desenvolvimento de qualquer país ou região, mas algumas das obras previstas pelo PAC podem exercer pressão excessiva sobre o meio ambiente e os recursos naturais. No caso do Complexo Hidrelétrico do Madeira – prioritário para o PAC e a integração continental – os médio e baixo cursos do rio ficarão extremamente vulneráveis, ainda mais com a previsão de reconstrução da BR-319, em plena floresta densa, área hoje ainda muito preservada e de alto valor em biodiversidade.

24.4. Integração nacional e continental amazônica

A idéia de criar uma identidade sul-americana é uma meta histórica do continente. Na primeira década do milênio, a integração da Amazônia sul-americana – entre Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa – começa a avançar. A inserção competitiva para assegurar um lugar econômico e político na globalização torna-se componente do projeto nacional em fins do século 20, tomando vulto, então, a idéia de integração continental. Interessa ao Brasil alargar seu espaço econômico e obter complementaridade energética, bem como ganhar força política.

Entre os compromissos de mudanças aparece, assim, com destaque, o fortalecimento das relações com a América do Sul, e se consolida a retomada do planejamento estratégico de longo prazo vinculado à integração regional, nacional e sul-americana, com base nos grandes projetos de infraestrutura. Enquanto na virada do século o Estado brasileiro procura conectar o território com Eixos de Integração e Desenvolvimento, o projeto de integração Amazônica se corporifica na proposta da Iniciativa para Integração da Infraestrutura da Amazônia Sul-americana (IIRSA) finalmente aprovada em 2004. Segundo a IIRSA, se criaria a Grande Amazônia ou Pan Amazônia, território correspondente a 40% da América do Sul e habitado por 30 milhões de pessoas. A diplomacia brasileira tem conseguido avançar na questão da integração da Amazônia sul-americana. A aceitação da estabilidade da secretaria da OTCA em Brasília revela o reconhecimento de liderança do Brasil.

Mas é na IIRSA que a ação do Brasil revela sua influência no plano econômico. O BNDES financia não só as obras do PAC, mas também as empresas brasileiras que operam em países vizinhos. Em consequência, alguns contratos da IIRSA contemplam consórcios liderados por empresas brasileiras, que têm acesso ao crédito do BNDES ou do Banco do Brasil. O BNDES opera, às vezes, em associação com a CAF (Corporação Andina de Fomento), tendo recentemente elevado o percentual de suas ações de 2,5 para 5% nesse organismo.

As empresas e os governos dos doze países sul-americanos alinharam-se, assim, para integrar mercados com base na infraestrutura como ponte de ligação entre globalização e regionalização. Objetivam implementar ações específicas para conectar fisicamente as regiões do continente através de 10 eixos, sendo os maiores investimentos em programas de infraestrutura.

A visibilidade da IIRSA no Brasil é extremamente fraca, mas a estratégia de articulação dos projetos da IIRSA com os projetos nacionais torna-se evidente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como o papel central do Brasil por meio do BNDES. Os programas previstos para a Amazônia na IIRSA centralizam-se nos eixos Arco Norte e no Madeira-Amazonas com projetos de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações. O Eixo do Amazonas é o de maior impacto na região devido à sua extensão e carteira de projetos. Como sistema multimodal cria um corredor bi-oceânico conectando portos do Pacifico (Colômbia e do Equador) e Paita (Peru) com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá através da rede hidrográfica desses países e do Brasil (6.000 km de vias navegáveis) e seus inúmeros portos fluviais.

Mas a integração Amazônia sul-americana passa a ser necessária também pela valorização e valoração do seu capital natural. À valorização da biodiversidade soma-se a da água, que se torna recurso escasso no século 21, passando a atrair projetos internacionais de pesquisa e de planejamento do conjunto da Bacia Amazônica, podendo vir a ser um risco às soberanias nacionais. É a mercantilização dos elementos da natureza que avança com a novidade histórica de valorar os serviços ambientais, isto é, as funções dos ecossistemas e não mais apenas os recursos de suas estruturas.

No momento, como mencionado, privilegia-se o mercado do carbono. O debate sobre a tendência ao aquecimento global coloca a Amazônia como um de seus focos, tendo em vista que as florestas tropicais, de um lado, são grandes sorvedouros de CO_2 e, de outro, emitem grande volume de CO_2 para a atmosfera quando cortadas e queimadas.

Além da OTCA e da IIRSA, frentes de integração de novo tipo se esboçam: apoio à criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a implantação do Comitê Franco-Brasileiro de Biodiversidade para criação de um centro virtual de formação e capacitação de recursos humanos, aproximando o Brasil com a França através do Amapá e da Guiana Francesa. Cabe destacar a atuação da Embrapa na Venezuela, iniciada em 2008, com a missão de promover a transferência de tecnologia para fortalecer a produção agrícola naquele país.

A contribuição maior para os avanços alcançados situa-se no campo da opção política: a atitude do Brasil frente à opção da Bolívia em encampar equipamentos da Petrobras e do Equador em expulsar

a Odebrecht foi reveladora de uma nova postura nas relações com os países amazônicos. Ao invés de acirramento, foi aceita com firmeza a autonomia decisória da Bolívia e, ao contrário, não foi aceita a inconveniência da posição do Equador no outro episódio citado.

25. Desafios para uma Amazônia sustentável

O deslanche da iniciativa rumo a um desenvolvimento sustentável para a região é um fato inquestionável. Assim, dois grandes tipos de desafios terão que ser enfrentados para que se possa alcançar uma Amazônia sustentável. Por um lado, há desafios conhecidos e enfrentados, mas não superados, e que demandam continuidade de ações. Por outro lado, há novos desafios, decorrentes de novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais inerentes à sustentabilidade. Na medida do possível, lições das experiências iniciadas devem ser consideradas no enfrentamento desses desafios.

Dentre os desafios que demandam continuidade de ações destaca-se a consolidação efetiva da contenção do desflorestamento, o grande feito dessa fase. Crises no mercado global retraindo a demanda de commodities foram e continuam a ser fator chave na redução do desmatamento e da emissão de GEEs. No entanto, a ação governamental integrada foi importante para a queda da taxa do desflorestamento.

Há obstáculos que continuam postergando a plena realização dos compromissos assumidos pelo governo. Em primeiro lugar, a fraca presença do Estado na região, permitindo que as ações e disputas continuem ocorrendo à margem da legislação vigente e do necessário processo regulatório. Somam-se assim a deficiência na fiscalização deficiente, a ineficácia na gestão e a desordem fundiária – objeto da recente lei para solucioná-la. As demandas por commodities do mercado global precisam ser atendidas com atenção aos requisitos de sustentabilidade. Para que não se repita o caso da prioridade atribuída no PPA 2004-2007 ao objetivo de triplicar o volume das exportações de carne que, sem indicar as áreas propícias, recaíram em grande parte sobre a região amazônica.

O mais importante obstáculo, contudo, foi e é a ambiguidade da estratégia governamental perante os objetivos da sustentabilidade. Por um lado, todas as ações positivas acima referidas; por outro lado, grandes projetos de infraestrutura convencionais, que podem favorecer a destruição da cobertura florestal.

Foi muito positivo o debate sobre a mudança climática e o sancionamento da lei que consolidou as metas de redução de emissões. Mas, dos três vetos do presidente Lula, dois tiveram por motivação

garantir a permanência de combustíveis fósseis na matriz energética. Embora compreensíveis, ensejaram a continuidade de ações convencionais que apresentam impacto ambiental. Enfim, foram pouco expressivos os avanços na implementação de um modelo de desenvolvimento que não fosse baseado meramente no consumo do capital natural, com pequena agregação de valor nas cadeias produtivas regionais.

A mesma dubiedade registrou-se na política regional sustentável e em ações para inclusão socioeconômica. Os planos elaborados foram significativamente inovadores, mas sua execução não se concretizou como desejado. Não foi propriamente a PNDR, política explicitamente regional, que respondeu pelo ocorrido na região e, sim, as políticas implícitas, setoriais. Por um lado, estas últimas melhoraram a inclusão socioeconômica; por outro lado, algumas das obras de infraestrutura mostraram contradições com os próprios enunciados dos planos de desenvolvimento sustentável. Tal problemática ficou patente na reação contra a construção da Usina de Belo Monte.

A tensão entre a necessidade de promover o crescimento econômico nacional e a de promover o desenvolvimento regional de modo sustentável manifestou-se também em contradições: entre a política de crédito e os incentivos fiscais, entre a criação de medidas de conservação e a implantação de infraestrutura convencional, além de perdurarem medidas desarticuladas entre as esferas públicas, federal e estadual, e entre estas e os planos da iniciativa privada. O governo conseguiu, no entanto, articular o nacional com o global na questão amazônica, dando-lhe maior relevância na agenda nacional.

No processo de integração da Amazônia sul-americana emergiu o aparente paradoxo entre a opção política da integração continental e os problemas de governabilidade dela decorrentes. A opção tem sido por uma integração baseada na infraestrutura convencional, o que remete à discussão do privilégio dado às rodovias. Essas terminam por segmentar grandes blocos florestais e por atrair forte migração, resultando em intenso desflorestamento, como vem ocorrendo no Peru e na Colômbia. A forte crítica ambientalista realça que a degradação ambiental provocada pela IIRSA ameaça por em risco os ecossistemas amazônicos e também os dos Andes e do Cerrado (Kileen, 2007). Ademais, movimentos sociais organizados transnacionalmente contestam o pressuposto da IIRSA de promover o desenvolvimento equilibrado dos países sul-americanos. Ao contrário, dizem, ela tende a provocar maior fragmentação socioterritorial na América do Sul, na medida em que beneficiam apenas o setor agro-mínero-exportador (Almeida e Carvalho, 2009). Cabe lembrar que a América do Sul ainda não fala ao mundo com uma só voz nas negociações multilaterais.

Essa questão torna-se ainda mais relevante considerando a continuidade das ações necessárias ao novo compromisso das metas de redução das emissões de GEEs. Dentre outros desafios, cabe intensificar o ritmo dos avanços sociais, promover a organização de cadeias produtivas, como a da pesca,

e efetivar os planos de turismo ecológico e o científico, além de concluir o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da BR-163 e inovar na Reforma Agrária, na medida em que não há como continuar a localizar os assentamentos sem acesso a estradas e aos mercados.

O contexto histórico do período 2003-2009 ficou marcado pela compatibilização possível entre os compromissos nacionais e internacionais com a preservação da Amazônia. Um grande esforço foi realizado no campo social e na infraestrutura, mas não constituiu um modelo novo como almejado. A questão central que se coloca para o desenvolvimento regional sustentável, com a qual as demais questões se relacionam, é como utilizar os recursos naturais para gerar benefícios econômicos e sociais sem destruí-los. Para tanto, é necessário compreender que o fabuloso patrimônio natural e cultural da região exige tratamento diferenciado e inovação nas formas de produzir. A essa premissa vinculam-se os novos desafios apontados a seguir.

Ampliar a presença do Estado é o desafio básico a enfrentar. A concepção e implementação de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de utilizar os recursos da natureza sem destruí-la, permitiria transformar a Amazônia numa fronteira de outro tipo, que utilizaria conhecimento para agregar valor ao capital natural. Essa pode ser a marca do futuro sustentável da Amazônia Legal, que criaria uma referência inovadora, hoje inexistente para as regiões tropicais úmidas. Destacam-se, de imediato, os serviços ambientais como a nova frente de riqueza, incidindo não só sobre o carbono, mas sim sobre os diversificados recursos naturais, tais como a água e a energia solar.

Não há como desconhecer a diversidade intrarregional da Amazônia, que representa dois grandes desafios para seu desenvolvimento. Um deles é compatibilizar as políticas públicas com o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, instrumento crucial da PNDR que estabelece regras para localização das atividades. O outro desafio é promover a integração interna da região com base numa logística especifica, com redes técnicas adequadas às condições naturais e cidades equipadas que consolidem a sua estrutura econômica e social. Cabe, sim, investir em infraestrutura, inclusive eventualmente em hidrelétricas, desde que com localização adequada e inovações urgentes, pois não se pode desprezar essa rica energia limpa. A ativação da PNDR deve potencializar os avanços e favorecer a inovação e a articulação das políticas setoriais.

Na escala continental, coloca-se o grande desafio institucional para uma gestão compartilhada da Bacia Amazônica, tendo em vista que a água tornou-se um recurso escasso no planeta, por todos disputada. Tais desafios atestam a necessidade de enfrentar outro decisivo, qual seja o efetivo engajamento das instituições de ciência, tecnologia e inovação com a problemática da Amazônia, sobretudo da pesquisa e desenvolvimento associada à intensificação do uso do rico acervo da biodiversidade e dos recursos naturais regionais.

Na medida em que todos os projetos e ações para a Amazônia têm reproduzido – até em maior escala – aqueles implementados no resto do país, que desconsideram suas especificidades, destrói-se o valioso capital natural sem gerar riqueza para a região e o país. Embora muito importante, a política baseada apenas na proteção não é suficiente para combater o desmatamento. O maior desafio para conseguir uma Amazônia Sustentável é produzir sem destruir, fundamento do novo modelo de desenvolvimento.

A Amazônia demanda um modelo singular, único, que respeite o modo com que os homens devem responder ao que a natureza dispõe, propõe e impõe. Modo que tem uma herança do passado a ser respeitada, mas que coloca novas questões continuamente. O nó da questão de como responder a esses desafios é saber onde está o limite, e este se aprende na ciência e na cultura.

26. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Promover o crescimento ambientalmente sustentável, com redução sistemática das desigualdades regionais, tendo como uma das áreas prioritárias a Amazônia.	Na Região, o produto interno bruto per capita avançou relativamente, de 60,2% para 63,2% da média nacional, entre 2002 e 2007. A Amazônia ganhou espaço nas políticas sociais nacionais. Cresceu a participação da região nos contemplados pelo Programa Bolsa Família em relação ao total do Brasil, de 15,6%, em 2004, para 18,0%, em 2009. Cresceu também a participação no número de benefícios da Previdência Social, de 8,1% em 2004 para 8,9% em 2009.
Implementar uma nova política de desenvolvimento regional.	A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída pelo Decreto 6.047, de fevereiro de 2007. Na Amazônia, a questão regional foi abordada com a recriação da Sudam, a extensão dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus até 2023 e a dinamização do Pólo Industrial de Manaus. Os estados da Região contam com 40 Territórios da Cidadania.
Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional.	Faz parte do PAC, na área da energia, a construção do gasoduto Coari-Manaus, a integração de Rondônia e Acre ao Sistema Interligado Nacional e a construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau. Nos transportes houve melhoria nos aeroportos e investimentos na ferrovia Norte-Sul e na Ferronorte, além de avanços das rodovias, como na que corta o estado do Acre em direção ao Peru, em pontes internacionais e na pavimentação de outras estradas.
Implantar efetiva reforma agrária entendida como instrumento de um novo modelo de desenvolvimento econômico do país.	Entre 2003-2008, 48.3 milhões ha foram reconhecidos e acrescidos no Programa de Reforma Agrária. Porém, grande parte dos assentamentos teve implementação incompleta, sem recursos para execução da infraestrutura básica. A melhora das condições de vida dessas populações foi pouco expressiva ou nula.
Preservar e utilizar de modo sustentável os recursos naturais e o meio ambiente, incluindo a expansão das áreas protegidas.	A estratégia do governo de contenção do desflorestamento, baseada na proteção e repressão e amparada pelo Plano de Combate ao Desmatamento (PPCDAM), foi bem sucedida. O desmatamento reduziu-se de 25.247 km², em 2003, para 7.464 km², em 2009. A área total das Unidades de Conservação quase dobrou de tamanho (crescimento de 98,5%), entre 2004 e 2008. Porém ainda persistem desmatamentos seletivos que não são captados pelos satélites. As ações de estímulo ao uso sustentável dos recursos naturais se multiplicaram, destacando-se o marco de regulação do uso sustentável das florestas públicas.
Promover a integração física e fortalecer as relações latino-americanas.	A diplomacia brasileira tem conseguido avançar na questão da integração da Amazônia sul-americana. Em 2004 foi aprovada a proposta da Iniciativa para Integração da Infraestrutura da Amazônia Sul-Americana (IIRSA). O Brasil passou a sediar a Secretaria da Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica. Criou-se a UNASUL, marco da articulação sul-americana
Combater o aquecimento global e impulsionar a redução de emissão de GEEs	O enfrentamento do aquecimento global resultou em importantes decisões governamentais. Um grande esforço de pesquisa foi feito no país para esclarecer no país a questão da redução dos gases de efeito estufa (GEEs). Ao final de 2009 foi promulgada a Lei de Mudanças Climáticas.

Referências

ALMEIDA, A. & CARVALHO, G. (Orgs). O Plano IIRSA na sociedade civil pan-amazônica. Belém: Fase, 2009.

BECKER, B. K. "Amazônia: Desenvolvimento e Soberania". In: Brasil - O estado de uma nação. REZENDE, F. & TAFNER, P. (Edit). IPEA, Rio de Janeiro: 2005, pg: 200 – 250.

_____. Articulando o Complexo Verde e o Complexo Urbano. In: Um Projeto para Amazônia no Século XXI. CGEE, Brasília: 2009, pg: 39 – 84.

_____. Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – Fundamentos conceituais, unidades territoriais e estratégias. Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (SECOM). Caderno Destaques, março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2010.

_____. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Mensagem ao Congresso Nacional. SECOM/PR: Brasília, 2009.

_____. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Pronunciamento à Nação. Secretaria de Imprensa: Brasília, 2007.

_____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR). Mais Brasil para Mais Brasileiros. SECOM/PR, Brasília: 2009.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Plano Amazônia Sustentável. SAE: Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). II Plano Nacional de Reforma Agrária. In http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf. Acesso em 7/4/2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Trabalhos do Grupo de Estudos do Cerrado. MMA: Brasília, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Plano Plurianual 2004-2007 e Plano Plurianual 2008-2011. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos: Brasília, 2003.

BUCARESKY, I. Política ambiental no governo Lula. MMA: Brasília, 2009, 23 slides, ppt.

CÂMARA, G. Transparência nos dados gera governança na Amazônia. Disponível em http://colunas.globoamazonia.com. Acesso em 08/09/2009.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no Campo – Brasil 2008. Goiânia: CPT Nacional. Brasil, 2008.

DALY, H. E. Elements of Environmental Macroeconomics. The Science and Management of Sustainability, 1991.

EMBRAPA. Desenvolvimento sustentável da Amazônia. Embrapa: Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro. Censo Agropecuário, 1985, 1995-1996 e 2006.

_____. Boletim Estatístico da Previdência Social. IBGE: Rio de Janeiro, Vol. 9, nº 01; Vol. 14, nº 11.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. www.icmbio.gov.br/. Acesso em cinco de dezembro de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Incra. www.incra.gov.br/portal/index.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2004.

KILLEEN, J. Una Tormenta Perfecta en la Amazonia: Desarrollo y conservación en el contexto de la IIRSA. Vancouver: Conservation International, 2007.

MIRANDA, M. P. A questão da terra na Amazônia. (Nota técnica) In Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios. CGEE: Brasília, 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002. Coligação Lula Presidente: São Paulo, 2002.

_____. Programa de Governo 2007-2010. Coligação Lula Presidente: São Paulo, 2007.

_____. O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil. Programa de Governo. Coligação Lula Presidente: São Paulo, 2002.

_____. Vida Digna no Campo. Programa de Governo. Coligação Lula Presidente: São Paulo, 2002.

REVISTA ÉPOCA. Entrevista do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Secretaria de Imprensa/PR, Brasil: 2009.

TEIXEIRA, G. A estrutura fundiária na Amazônia Legal. Subsídios para o Macro Zoneamento Ecológico-Econômico (MZEE). MMA: Brasília, 2009.

Anexo 1: Marcos legais e opções políticas

O resumo dos principais marcos e opções estão apresentados a seguir:

a) Leis instituindo os planos plurianuais

- PPA 2004-2007: Lei 5.233 de 06/10/2004
- PPA 2008-2011: Lei 11653 de 07/04/2008

b) Contenção do desmatamento e mudança climática

- Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006 é o mais importante marco legal na área da sustentabilidade do ambiente natural. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB: cria o Fundo Nacional de desenvolvimento Florestal - FND: altera Leis Anteriores e dá outras providências. Lei e criação do SFB foram aprovados em tempo recorde. À essas medidas junta-se a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para fortalecer a agenda de planos de uso e manejo das reservas extrativistas. Esta Lei consolida a opção pela produção sustentável, ao invés de efetuar ações apenas de proteção e controle para a sustentabilidade na Amazônia.
- Difere substancialmente de outros decretos preocupados com a conservação da biodiversidade como aquele que define regras para a identificação de áreas prioritárias para conservação (Decreto 5.092, de 21/05/04) e o que dispõe sobre o Programa Nacional de Diversidade Biológica - Pronabio (Decreto 4.703, de 21/05/2003), igualmente importantes, mas desligados da produção.
- O campo específico da contenção do desmatamento também foi considerado, destacando-se três decretos:
  - Decreto 6.321 de 21/12/07 que dispõe sobre ações relativas á prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no Bioma Amazônia e sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
  - Decreto 7.008 de 12/11/2009, que institui a Operação Arco Verde no âmbito do PPCDAM;
  - Decreto 7.029 de 10/12/2009, que institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais denominado "Programa Mais Ambiente". Seu Objetivo é promover e apoiar a regulamentação de imóveis, entendendo-se como regularização ambiental as atividades no imóvel rural que atender ao disposto na legislação ambiental, sobretudo à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal.

– No esforço de contenção do desmatamento foi crucial a Resolução 3545 de 29/02/08 do Conselho Monetário Nacional, vinculando o financiamento agropecuário no Bioma Amazônia "à observância de recomendações e restrições do zoneamento agro-ecológico e do zoneamento ecológico-econômico."

– Lei de Mudança Climática – 29/12/2009, culminando um processo político complexo nacional e internacionalmente.

c) Desenvolvimento regional

- Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 DE fevereiro de 2007.
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável –Instituído pelo Decreto nº 6.290, de 6 de dezembro de 2007. Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Instituída pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.
- Programa Territórios da Cidadania. Instituído por decreto de 25 de fevereiro de 2008.
- Prorrogação dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Emenda Constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003
- Benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na Zona Franca de Manaus que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia. Decreto nº 6.008, de 29 de Dezembro de 2006
- Instituição do Fundo Amazônia. Decreto nº 6.527, de 1º de Agosto de 2008
- Instituição do Comitê Interministerial para coordenar a implementação do projeto "Centro de Biotecnologia da Amazônia - CBA". Decreto de 04 de janeiro de 2008.
- Instituição do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI para elaborar proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT. Decreto de 12 de Fevereiro de 2007.
- Garantia de preços mínimos aos produtos da atividade extrativista: açaí, babaçu, borracha natural, castanha do Brasil. Lei nº 11.775, de 17/09/08.

d) Inovação socioeconômica

- Lei nº 11.952 de 29/10/2009 - Regularização fundiária: consolida a idéia de que a regularização fundiária está no centro do equacionamento da questão fundiária e ambiental da Amazônia Legal. É a mais importante porque enfrenta a questão do acesso à terra, cerne da reforma agrária e da melhoria de condições sociais e ambientais da Amazônia. Essa legislação representa uma opção política necessária à promoção de uma certa estabilidade às formas de ocupação regional, superando a visão até então vigente, de opção preferencial pela abertura indiscriminada de novos assentamentos, promotores de crescente instabilidade social e am-

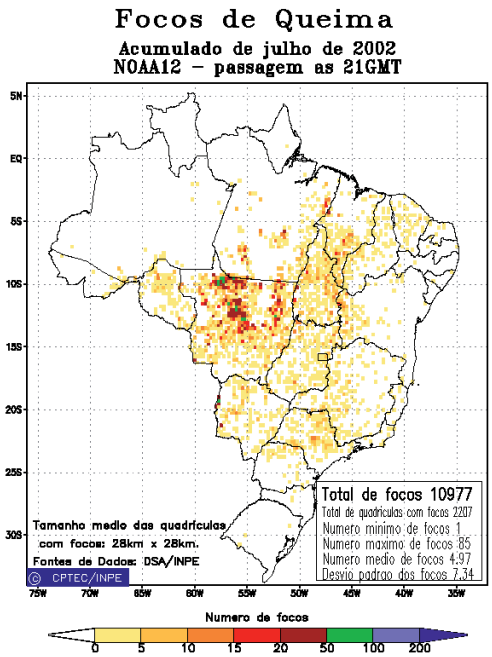
biental, refletida nas altas taxas de abandono e de uso inadequado da terra.

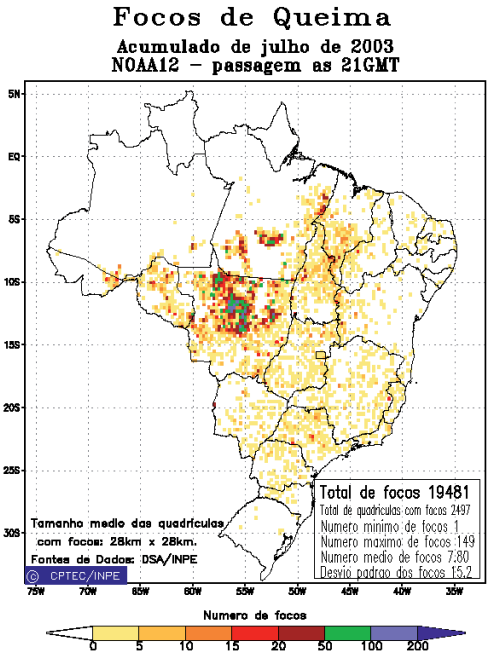
- Política Nacional Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Lei nº 11.771 de 17/09/2008, marco que reconhece formas fundiárias diferenciadas.

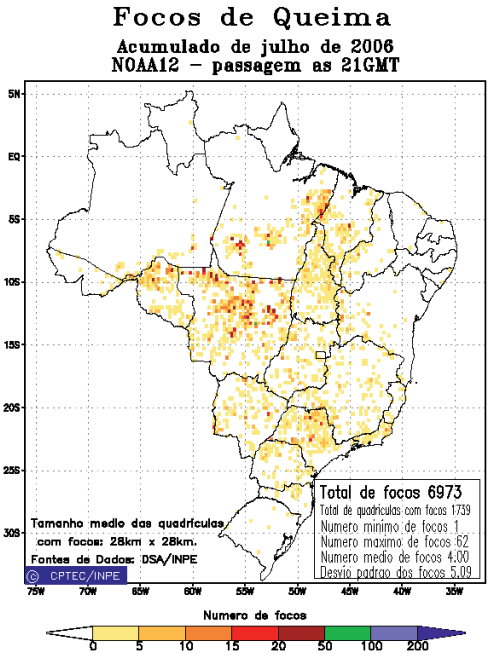
e) **Integração amazônica sul-americana,**

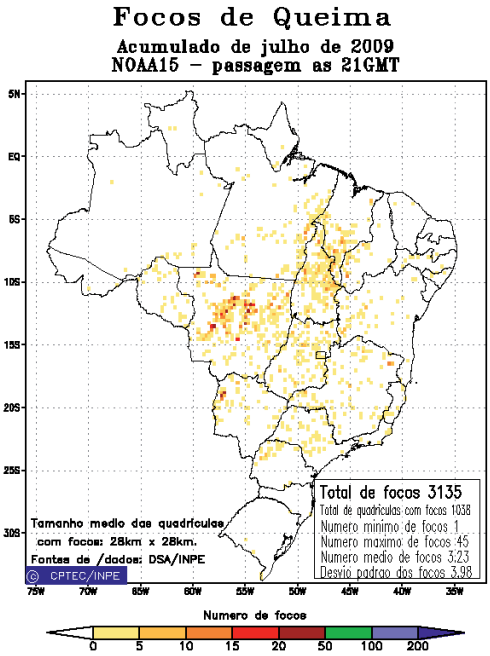
- Aprovação da IIRSA, 2004.
- Estabelecimento permanente da secretaria da OTCA em Brasília.
- Declaração de Manaus no âmbito da OTCA, de 2004, que reafirma o exercício pleno de soberania sobre os recursos da Amazônia, e afirma a necessidade de desenvolver mecanismos de incentivo nas áreas de Turismo e Ecoturismo.

Anexo 2 - Focos de calor no mês de julho dos anos de 2002-03-06-09:









Parte 4

A democracia, a justiça e a inserção internacional

Democracia, justiça e cidadania

Coordenação — Wanderley Guilherme dos Santos[1]
Colaboração — Joaquim Falcão

Resumo

O país obteve sucesso simultâneo nas políticas de distribuição de renda, de redução da pobreza, de crescimento econômico e de controle da inflação, alcançando esses resultados sob uma inovadora ampliação do envolvimento popular nas práticas da democracia.

O novo compromisso de nação assumido pelo governo federal decorreu do entendimento de que um ciclo que compatibilize crescimento econômico, controle da inflação e reestruturação da cultura do Estado não exige sacrifícios das populações mais carentes.

Um sério obstáculo à redução de todas as desigualdades consiste no acesso diferenciado ao sistema judiciário e judicial do país. A abertura do sistema judiciário e judicial brasileiro iniciou-se com a Emenda Constitucional 45, de 2004. Criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para regulamentar, fiscalizar e punir, planejar e executar a administração da Justiça. O CNJ tem tríplice competência: a normativa; a judicial; e a administrativa em sentido estrito, atuando como se fosse um tipo de Executivo. No plano jurisdicional, a emenda criou dois novos instrumentos processuais: a súmula vinculante e a repercussão geral.

A Emenda 45 foi articulada no Congresso pela Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário, no Ministério da Justiça, em 2003. Ademais, criou-se a figura do Pacto Republicano, dois deles tendo sido selados em 2004 e 2009, mediante os quais, iniciativas conjuntas dos três Poderes, concebidas como de interesse de Estado, são aprovadas. A estratégia do Pacto Republicano foi responsável pela aprovação de 24 leis entre 32 projetos selecionados originalmente pelos representantes dos três Poderes.

1 **Wanderley Guilherme dos Santos** é graduado em Filosofia (UFRJ, 1958), doutor em Ciência Política (Stanford University, 1969) e pós-doutor (UFRJ, 1986). Atualmente é professor pesquisador da Universidade Cândido Mendes, membro do corpo editorial da revista Nova Economia (UFMG) e membro de corpo editorial da revista Sociedade e Estado

Finalmente, no capítulo jurídico, é necessário assinalar a presença da Defensoria Pública no processo de facilitar o acesso das populações carentes à Justiça. A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública (outubro de 2009) permite que cidadãos sem disponibilidade de recursos para a contratação de advogados tenham condições de pleitear junto a tribunais.

A reestruturação na hierarquia de prioridades do governo se faz pela precedência e importância que adquirem precisamente negros, mulheres, quilombolas e todos os demais grupos discriminados ou desatendidos. A ação governamental tem sido profícua e extensa com relação a esses grupos. Nas áreas sociais de carências históricas e enraizadas foram instauradas políticas com o objetivo da efetiva inclusão no mercado de trabalho.

As obrigações fundamentais de um Estado moderno — Saúde, Educação, Habitação e Segurança — têm sido atendidas com atenção. Para tal foi necessário modernizar institucionalmente o Estado e reaparelhá-lo de material e de pessoal.

Para que as políticas destinadas às novas prioridades obtivessem eficiência e eficácia -como os resultados atestam que obtiveram- foi, e ainda é, indispensável dotar o Estado brasileiro de estruturas organizativas e de pessoal que o tornem capaz de assumir um enorme conjunto de responsabilidades públicas.

No Brasil, ao mesmo tempo em que se constitucionaliza o país, no sentido em que se transforma a Constituição escrita em prática efetiva das instituições públicas, expandem-se as formas de envolvimento popular nos processos de fixação e de decisão de prioridades políticas

O cumprimento da agenda prometida se reflete na pauta de inescapáveis prioridades que o ciclo de governo de 2003 a 2010 sancionou. Um olhar retrospectivo permite avaliar o caminho percorrido não somente em relação ao que foi realizado, e como o foi, mas também pela comparação entre os problemas urgentes ao início do processo e os desafios que a gestão que se encerra lega ao futuro imediato. O balanço se apresenta positivo.

27. Introdução: democracia institucional e social

Em 114 anos de República, até 2003, o Brasil não conseguiu conciliar crescimento econômico, inflação baixa, redução da miséria, da pobreza e da desigualdade econômica e social, e difusão das práticas democráticas. A Primeira República, por exemplo, atravessou ciclos de progresso material e de retração, com e sem inflação, sem alterar em nada o padrão discriminatório da economia e da política. O "milagre econômico" da ditadura militar escondeu, tanto quanto a censura permitiu, os custos inflacionários impostos à população. O desenvolvimentismo da segunda metade dos anos 1950, ainda que materialmente benéfico, foi acompanhado de crescentes índices de inflação e resultou, assim como ocorreu em períodos anteriores, no agravamento das taxas de empobrecimento urbano e rural e no aumento dos índices de desigualdade. Breves intervalos de expansão e aprofundamento das práticas democráticas organizadas no país foram seguidos por retrocessos marcados pela repressão política ou pela impotência da sociedade diante do desempenho frustrante da economia.

Dá-se por natural a associação entre crescimento e aumento da desigualdade social. Embora de modo contido, subsiste a tese de que um "excesso de participação" (democracia) e acumulação de demandas por bem-estar (redução da miséria e da pobreza) constituiriam ameaças ao sucesso de um programa consistente de desenvolvimento econômico.

É inegável, contudo, que o percurso histórico do Brasil deu razão, até recentemente, aos chamados "teoremas sombrios" da Economia, nos quais a lógica demonstraria a impossibilidade de coexistirem o crescimento sem inflação e a redução da miséria e da desigualdade, em contexto de crescente participação popular. Faz parte da singularidade nacional, inclusive, o fato de que os dois momentos de grande incorporação econômica e social tenham ocorrido durante dois governos autoritários: toda a legislação trabalhista urbana promulgada e consolidada durante a Era Vargas (1930-1945); e a extensão dos princípios da legislação trabalhista e da sindicalização ao mundo agrário com a criação do Funrural, durante a ditadura militar (1964-1985). Pertence ao saldo negativo da limitada democracia brasileira do passado o registro da incapacidade com que os liberais trataram os problemas mais visíveis da população.

O reconhecimento internacional da importância do presidente Luiz Inácio Lula da Silva como estadista não surgiu exclusivamente do brilhantismo com que o Brasil foi administrado durante a recente crise econômica mundial, a mais grave desde 1929, mas também é uma decorrência do governo federal estar desmentindo na prática as teses negativistas de muitos manuais acadêmicos. É provavelmente inédito na história econômica dos países modernos (em particular daqueles com problemas das dimensões dos brasileiros) que a administração nacional obtenha sucesso simultâneo nas políticas de

distribuição de renda, de redução da pobreza, de crescimento econômico e de controle da inflação. E é, sem dúvida, sem paralelo obter esses resultados sob uma inovadora ampliação do envolvimento popular nas práticas da democracia. Competência na gestão política e administrativa concomitante com profundos compromissos sociais e rigor democrático, eis o significado de ruptura do período 2003-2010 em relação a toda a história republicana.

28. Compromissos com os direitos da população e resultados

28.1. Direito à renda e ao acesso à alimentação

Foi objetivo explícito do governo federal, no período 2003-2010, dar a todo o povo brasileiro condições materiais suficientes para garantir três refeições diárias. Firmou-se, assim, um compromisso de nação que expressava uma alteração substancial na hierarquia de prioridades nas políticas públicas. Constando de programas de governos anteriores, a atenção aos problemas populares recebia fatia menor de recursos e era dividida com os cuidados em relação ao equilíbrio fiscal, à saúde financeira, e, eventualmente, ao crescimento econômico. Desta vez, entretanto, o compromisso foi alicerçado em diversos projetos, alguns dos quais resultaram no Programa Bolsa-Família, lançado em outubro de 2003.

Parte da rápida diminuição no índice de desigualdade do Gini, no Brasil (-4,5 segundo a World Income Inequality Database, das Nações Unidas), deve-se à implantação e difusão do Programa Bolsa Família, que abrangia, em fins de 2009, um total de 12,4 milhões de famílias.[2] Outra parte especialmente relevante refere-se à política de aumento real do salário mínimo, com incremento positivo de 53,67% entre 2002 e 2010.[3] O conjunto das políticas sociais e trabalhistas permitiu a diminuição da pobreza em 31%, com a redução de 24,1 milhões de pessoas no contingente situado abaixo da linha da pobreza em 2008, comparativamente a 2003.[4]

O novo compromisso de nação assumido pelo governo federal decorreu do entendimento de que um ciclo que compatibilize crescimento econômico, controle da inflação e reestruturação da cultura

2 BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Caderno Destaques, março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2010.

3 DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010, in: Nota Técnica Nº 86 – Janeiro de 2010, São Paulo: Dieese, 2010.

4 IBGE, PNAD 2008. De acordo com a definição para políticas públicas, a linha de pobreza equivale a ½ do salário-mínimo.

do Estado não exige sacrifícios das populações mais carentes, senão quando intermediado por políticas de renda deliberadamente concentracionistas. Embutida nas escolhas técnicas, essas políticas expressam a intenção de distribuir desigualmente os custos sociais dos programas, cabendo aos setores mais pobres a maior parte da contribuição compulsória, via impostos indiretos e contenção salarial. Na realidade, crescimento econômico, baixa inflação, competência do Estado e moralidade administrativa são condições indispensáveis para a promoção social e econômica dos pobres e miseráveis, desde que resultantes de escolhas técnicas com parâmetros sociais apropriados, isto é, visando uma distribuição de custos que desonere estes segmentos. Ou, posto de outra forma, bastava cumprir alguns dos propósitos constitucionais, até então abandonados, e a possibilidade de promover avanços econômicos com crescentes benefícios sociais, e dentro das normas democráticas, estaria dada.

28.2. Direito ao acesso à justiça

Uma desigualdade fundamental brasileira, sério obstáculo à redução de todas as demais, consiste no acesso diferenciado ao sistema judiciário e judicial do país. Os custos e as dificuldades de obter serviços jurídicos impediam, e ainda impedem em grande medida, à grande maioria da população buscar os direitos que lhes cabem por comando constitucional. A igualdade perante a lei, independente de cor, ração, religião ou condição econômica nunca foi realidade nesta parte do mundo. Consequentemente, violações de direitos econômicos (em matéria trabalhista, por exemplo), sociais (discriminações por razões de cor ou sexo) e políticas (repressão) sempre existiram, sem que as vítimas pudessem se valer do Poder Judiciário para defesa de suas prerrogativas constitucionais.

A viabilidade de uma profunda reestruturação na hierarquia de prioridades dependia da abertura do sistema jurídico aos mais carentes, permitindo que estes fizessem ouvir as suas reclamações diante de violações de direitos de que fossem vítimas. A abertura do sistema judiciário e judicial brasileiro iniciou-se com a Emenda Constitucional 45, de 2004, capítulo fundamental da Reforma do Judiciário em curso.

A Reforma visou enfrentar a lentidão, a corrupção, o nepotismo e a ineficiência operacional no Poder Judiciário. Criou, no plano administrativo, o Conselho Nacional de Justiça para regulamentar, fiscalizar e punir, planejar e executar a administração da Justiça. De acordo com o novo artigo 103-B, da Constituição, o CNJ tem tríplice competência: a normativa, atuando como legislativo administrativo; a judicial, como tribunal administrativo; e a administrativa em sentido estrito, atuando como se fosse um tipo de executivo. No plano jurisdicional, a Emenda 45 criou dois novos instrumentos processuais: a súmula vinculante e a repercussão geral.

A implementação da Reforma do Judiciário, não obstante as esperadas resistências de desembargadores e advogados, proporcionou drástica redução do número de processos à espera de decisão nos órgãos maiores do Judiciário. No Supremo Tribunal Federal, o número de processos distribuídos caiu de 112 mil, em 2007, para cerca de 42 mil, em 2009. No Superior Tribunal de Justiça, a queda foi de 313 mil, em 2007, para 277 mil, até novembro de 2009. A expansão dos juizados de pequenas causas, dos juizados especiais civis e juizados especiais criminais para o âmbito federal, com eficiência comprovada, liberou uma enorme demanda reprimida. O número de processos julgados por esses tribunais, em 2008, alcançou a marca dos 5.442.773, um crescimento de quase 1000% em relação a 2000.

A Emenda 45 foi articulada no Congresso pela Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário, no Ministério da Justiça, em 2003. Ademais, criou-se a figura do Pacto Republicano, dois deles tendo sido selados em 2004 e 2009, mediante os quais, iniciativas conjuntas dos três Poderes, concebidas como de interesse de Estado, são aprovadas. A estratégia do Pacto Republicano foi responsável pela aprovação de 24 leis entre 32 projetos selecionados originalmente pelos representantes dos três Poderes.

Finalmente, no capítulo jurídico, é necessário assinalar a presença da Defensoria Pública no processo de facilitar o acesso das populações carentes à Justiça. A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública (outubro de 2009) ampliou significativamente o atendimento aos cidadãos sem disponibilidade de recursos para a contratação de advogados, dando-lhes condições de pleitear aos tribunais. O crescimento do número de defensores públicos e de atendimentos mostra o resultado das políticas: entre 2003 e 2008 o número de defensores públicos cresceu de 3.250 para 4.525 (39%) e o total de atendimentos de 4,5 milhões para 9,6 milhões (113%). Vale dizer que a demanda acrescida tem origem precisamente nas populações carentes e abrange reclamações contra deficiências do funcionamento de órgãos públicos e deficiências na prestação de serviços, tanto quanto denúncias contra o setor privado.

28.3. Direitos de grupos específicos

Índios, crianças, negros, mulheres, deficientes físicos, idosos, quilombolas, todos têm sido tópicos recorrentes nos discursos partidários. A própria Constituição estabelece direitos específicos em relação a vários desses segmentos populacionais. Em matéria de ação de governo, entretanto, muito pouco fora alcançado até recentemente. Leis de Reforma Agrária eficazes nunca foram aprovadas nos parlamentos democráticos da República, a palavra "quilombola" nem mesmo existia nos debates políticos. A expressão constitucional de que todos os brasileiros são iguais perante a lei era

patentemente falsa. Com a Reforma do Judiciário foi possível colocar em marcha um conjunto de políticas públicas em que os grupos sociais anteriormente mencionados passaram a existir de fato na agenda governamental.

A reestruturação na hierarquia de prioridades do governo se faz pela precedência e importância que adquirem precisamente negros, mulheres, quilombolas e todos os demais grupos discriminados ou desatendidos. A ação governamental tem sido profícua e extensa, indo desde a preocupação em garantir a notificação do nascimento dos brasileiros, por meio do programa de erradicação do sub-registro de nascimento e de ampliação do acesso à documentação civil básica (RG, CPF e carteira de trabalho), até a Agenda Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência, lançada em setembro de 2007.

Em relação a crianças e adolescentes, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil entre 2003 e 2008 caiu de 23,9 mortes por mil nascidos vivos para 19 por mil, uma queda de 20,5%. O trabalho infantil diminuiu em 12,8%, enquanto aumentou em 9,2% o número médio de anos de estudo de pessoas com 15 ou mais anos. O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, criado em 2003, implantado, até agora, em sete estados (SP, RJ, MG, ES, DF, PA, PE) já atendeu a 1.375 crianças e adolescentes e 2.255 familiares. Em política preventiva e reparadora, o Programa Projovem busca recuperar adolescentes que abandonaram a escola e vêm de famílias beneficiárias do Bolsa Família, de programas de erradicação do trabalho infantil (PETI), de combate a abuso e exploração sexual, egressos ou em cumprimento de medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente, oferecendo vagas em atividades socioeducativas durante 24 meses e adicional de até dois benefícios de R$ 30 por família. No biênio 2008/2009 foram oferecidas 509.675 vagas.[5]

Nas áreas sociais de carências históricas e enraizadas foram instauradas políticas com o objetivo da efetiva inclusão no mercado de trabalho e, especialmente, no convívio social e político respeitoso com o resto da sociedade. Tratou-se, em particular, de extinguir os laços de discriminação persistentes no Brasil, não obstante os preceitos constitucionais, não apenas em relação a adolescentes desencaminhados ou crianças, mas também em relação a mulheres, índios, negros, deficientes, idosos, quilombolas e minorias sexuais. As inovações legislativas e a implantação de políticas em áreas em que praticamente não havia ação governamental anterior alcançaram, por exemplo, os povos indígenas, com a retirada de posseiros e madeireiros de suas terras ilegalmente ocupadas, assim como a oferta de capacitação e treinamento, dentro da Agenda Social dos Povos Indígenas, de setembro de 2007.

5 BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Caderno Destaques, novembro/ dezembro de 2009 e março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2009. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008 do IBGE. Dados de 2008 harmonizados com 2003 (exclui Região Norte rural) para permitir comparação.

O governo federal inovou institucionalmente quando, em 2003, ao criar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ao lado da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, adotou como política de Estado a erradicação de processos discriminatórios. O objetivo amplo foi o de proteção a todas as minorias étnicas, no caso da igualdade racial, aí incluídos os quilombolas e os ciganos. Por igual, a permanente atenção a barreiras discriminatórias contra as mulheres ofereceu um nicho institucional em que a violação de direitos constitucionais pôde ser tratada.

28.4. Obrigações fundamentais do Estado moderno

Evidentemente, as obrigações fundamentais de um Estado moderno — Saúde, Educação, Habitação e Segurança — têm sido atendidas em ritmo de crescimento acelerado. O Programa Saúde da Família está presente em 94,2% dos municípios e expandiu, entre 2003 e 2009, em 56,8% sua cobertura, passando de 62,3 milhões para 96,1 milhões o total de brasileiros atendidos. O Programa de Farmácias Populares facilitou o acesso a 107 medicamentos destinados ao tratamento de doenças com elevada incidência, como hipertensão e diabetes, vendidos com descontos de até 90%. Em 2009, o programa abrangeu 529 unidades próprias e 10.790 parcerias com farmácias privadas, atendendo a 11,4 milhões de pessoas. O número de usuários, em 2004, era de 470 mil. O inovador programa Brasil Sorridente elevou o número de equipes de Saúde Bucal de 6.170 para 18.982, entre 2003 e 2009, possibilitando a realização, no ano passado, de 145,3 milhões de procedimentos básicos (95,6 milhões em 2003) e 17,5 milhões de tratamentos especializados (5 milhões em 2003).

A oferta de Educação é realidade conhecida: o programa ProUni deu início à abertura das universidades aos estudantes pobres, concedendo 596 mil bolsas em 1.252 municípios entre 2005 e 2009. Do total de bolsistas, mais de 72 mil já concluíram seus cursos. O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) transferiu R$ 4 bilhões e meio de reais, em 2009, fazendo a União ser responsável por 7,8% dos gastos públicos totais nesse nível educacional, visando atingir a 10% entre 2010 e 2020. Creches, laboratórios, ônibus escolares e escolas profissionais e tecnológicas obtiveram recursos para expansão sustentada. Finalmente, ao nível elementar da alfabetização o programa Brasil Alfabetizado registrou 10 milhões de inscritos entre 2003 e 2008. Na Habitação, o programa Minha Casa, Minha Vida; construído no diálogo com os agentes financiadores, o setor imobiliário e a construção civil; adicionou velocidade ao aumento de oportunidades para aquisição de casa própria por pessoas de baixa renda. Até março de 2010, foram contratadas 340.872 unidades habitacionais, 60% das quais destinadas a famílias com renda até 3 salários mínimos.[6]

---

6 BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Caderno Destaques, março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2010..

28.5. Reposicionamento, modernização institucional e reaparelhamento material do Estado

Inovações legislativas e institucionais tornaram-se necessárias para a implantação e a difusão de políticas. Deve ser registrado, contudo, que a maioria das políticas sociais do governo, seja na criação e na disseminação de direitos, seja na institucionalização de meios para garanti-los, obedeceu a preceitos constitucionais que até então não tinham sido devidamente observados. Em realidade, em nenhuma região do Brasil a Constituição vale 100% para 100% das pessoas. Discriminações e violências difusas ou explícitas já se encarregaram, muitas vezes, de esterilizar diversos comandos constitucionais, fazendo da Carta Maior nada mais do que uma declaração de intenções a serem realizadas em prazo não fixado. O governo federal está constitucionalizando o país e isto, claro, equivale a uma revolução histórica. A Constituição brasileira está saindo do papel e se tornando matéria viva em instituições e políticas válidas para todos, em todos os quadrantes da República. É isso o que significa constitucionalizar o país: fazer com que todos sejam, de fato, iguais perante a lei e os direitos.

Eficiência governamental significa obter resultados com o uso mínimo de recursos, inclusive de tempo. Por isso ela refere-se à comparação dos resultados obtidos, ainda que de modo eficiente, com os objetivos pretendidos. Propagandear iniciativas cuja implementação se dava de modo desnecessariamente lento, nas vezes em que eram de fato implementadas, ou cuja eficácia era no mínimo controversa, foi e ainda é característica de governos cujos programas constituem material descartável após as eleições. Assim ocorreu no Brasil com uma série de prescrições legais, inclusive constitucionais, em áreas de enorme relevância: Reforma Agrária, desequilíbrios regionais, perversões federativas, leis de greve, direitos associativos, participação nos lucros — eis alguns dos tópicos do que poderia ser denominada de a não-agenda da política brasileira, temas interditados ao debate e à proposição de políticas sérias.

A efetiva execução de políticas de constitucionalização do país contemplou tanto a eficiência quanto a eficácia da ação governamental. Para tanto, a racionalização das ações políticas exigiu uma constante renovação do Estado brasileiro, cuja capacidade operacional encontrava-se em decadência desde o final do regime militar. O diagnóstico de que a Constituição não vale 100% para 100% dos brasileiros pôde ser estendido para a verificação de que, do total de ações decididas pelos sucessivos governos, raras foram executadas integralmente e ainda mais raras aquelas cujos resultados foram compatíveis com a eficácia desejada, ou seja, cujos objetivos foram atingidos. O acompanhamento da execução das diversas políticas sofria do mesmo mal da própria execução, isto é, não era levado a efeito todo o tempo nem em todas as etapas. Em parte por negligência administrativa, sem dúvida, mas em grande parte pela concepção então prevalecente de que os gastos correntes com

os organismos estatais, principalmente seus funcionários, eram sempre um desperdício. Tratava-se de uma concepção peculiar, em que se criticava o Estado por ser ineficiente ou por tomar, quando tomava, decisões para aumentar sua eficiência.

Introduzir a nova hierarquia de prioridades governamentais na dinâmica socioeconômica requeria modernização institucional do Estado e reaparelhamento material e de pessoal. Programas como Saúde da Família, de Saúde Bucal, ou de democratização do acesso à Justiça, para mencionar uns poucos itens, precisam de grande número de profissionais qualificados, tamanhas são as carências do país. O Estado brasileiro necessita estar à altura dos problemas que enfrenta e aos quais deve dar solução. Ao considerar que os problemas sociais não eram parte obrigatória da agenda de governo, assim como incumbia ao mercado organizar e realizar o crescimento econômico de que fosse capaz, o Estado brasileiro, oligárquico, nunca esteve adequadamente munido dos recursos para a execução de políticas que, obviamente, não existiam. Do mesmo modo, ao transformar o Estado em inimigo do progresso e da modernidade, os últimos governos desarticularam uma estrutura de defesa e de ação de governo no sentido de auxiliar a sociedade a enfrentar seus problemas. Na década de 1990, em função da série de privatizações e ajustes ocorridos, o quadro de funcionários do Poder Executivo foi bastante reduzido. Para que as políticas destinadas às novas prioridades obtivessem eficácia (como os resultados atestam que obtiveram) foi, e ainda é, indispensável dotar o Estado brasileiro de estruturas organizativas e de pessoal que o tornem capaz de assumir um enorme conjunto de responsabilidades públicas.

Além de pobremente capacitadas, as estruturas operacionais herdadas pelo governo federal sofriam de grave perversão: o excessivo número de funcionários administrativos, quando comparados ao pessoal de execução final. Também era notório o desnecessário número de servidores para certas ocupações (motorista, ascensorista, vigilante, porteiro) dado o número de carros, elevadores, entradas, etc., disponíveis. Reduzido e disforme, o Estado brasileiro passou por importante reorganização administrativa e de distribuição de pessoal. Ao contrário do que se divulga, entretanto, a capacitação do Estado para atendimento da nova hierarquia de prioridades do governo não indicou favorecimento classista, mas sim a aquisição de talentos que pudessem garantir tanto a eficiência quanto a eficácia das políticas públicas. É necessário registrar que a participação do funcionalismo público brasileiro no total da população ocupada só era superior, em 2005, às taxas da Coréia, Japão e Suíça, sendo inferior, entre outros países, às da Alemanha, Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Uma iniciativa recente veio constituir um excelente laboratório para a elevação da eficiência e eficácia do Estado. Em fevereiro de 2008, o governo federal criou o Programa Territórios da Cidadania, definindo áreas carentes de múltiplos serviços (aquelas com menores Índices de Desenvolvimento Humano, piores resultados no IDEB e maiores concentrações de quilombolas, indígenas ou pescadores artesanais, entre outros critérios) nas quais se procurou racionalizar a ação governamental pela

via da cooperação entre vários municípios, basicamente rurais, e o executivo federal, sobretudo pela coordenação dos esforços dos ministérios e demais agentes públicos envolvidos. Em 2009, o programa passou a abranger 120 territórios. As ações integradas já possuem resultados a apresentar, mas o que interessa assinalar é a inovação institucional de dotar o Estado brasileiro de uma capacidade operacional apropriada às ações que são esperadas dele, tendo em vista a revolução na hierarquia de prioridades.

28.6. Diálogo democrático para a reorientação e construção de políticas públicas

O governo federal tem demonstrado que é falsa a tese dos manuais de que é impossível crescer economicamente com redistribuição de renda. Na verdade, a prova é ainda mais forte e sólida: a gestão 2003-2010 está comprovando que é perfeitamente possível crescer com redução drástica da miséria e, além disso, com inflação sob controle e expansão das práticas democráticas. A experiência recente brasileira é de extraordinário valor e nenhuma de suas dimensões relevantes deve ser esquecida.

Em primeiro lugar, deve ser registrado que este é o primeiro governo da República em que não existe repressão oficial contra movimentos populares, opinião ou manifestação política. Até pouco tempo atrás as manifestações das populações carentes eram não apenas consideradas criminosas pelos conservadores e seus órgãos de comunicação, mas assim tratadas pelo governo central. Mesmo governos com maior apelo popular, como o de Getúlio Vargas (1950-1954) e de Juscelino Kubitschek (1956-1960), não só mantiveram na ilegalidade inúmeros partidos e correntes políticas como, em diversas ocasiões, confrontaram movimentos de greve ou de reivindicações populares com a violência policial. A Constituição de 1946 também não foi uma constituição de todos, nem estavam os sucessivos governantes comprometidos a fazer com que valesse indistintamente. As centrais sindicais eram proibidas, bem como as organizações camponesas. A violência não era apenas privada, mas patrocinada pelo poder público. Embora não fosse de esperar que o governo do presidente Lula reprimisse a população mais pobre, uma coisa é a teoria, outra a prática. Nenhum grupo social do Brasil contemporâneo tem seus direitos de manifestação política cerceados. Sejam popular, sejam conservador.

Promover redistribuição de renda em contextos democráticos, sob instituições civis ainda arcaicas, tem obrigado a muitos governantes latino-americanos, do passado e do presente, a violar normas tradicionais da democracia. Esses governantes servem de pretexto às correntes conservadoras em sua propaganda anti-redistributivista. No Brasil, ao mesmo tempo em que se constitucionaliza o país, no sentido em que se transforma a Constituição escrita em prática efetiva das instituições pú-

blicas, expandem-se as formas de envolvimento popular nos processos de fixação e de decisão de prioridades políticas. A agenda de políticas públicas vigente hoje no país deriva de dezenas de conferências nacionais sobre todos os assuntos relevantes para a população. Entre 2003 e 2010, foram realizadas 67 conferências com mais de 5 milhões de participantes em suas etapas municipais, estaduais e nacionais. Existem 62 conselhos nacionais voltados para a participação da sociedade civil na administração dos problemas históricos da população, 18 dos quais criados a partir de 2003.[7] Ao contrário de produzir obstáculos ao crescimento econômico ou à administração pública, tais conselhos e suas ramificações estaduais e municipais, quando é o caso, têm auxiliado a máquina pública no ordenamento das prioridades e na execução das políticas públicas. Os dados do governo, em exposição no Portal da Transparência, permitem o acompanhamento das ações oficiais e a verificação de suas contas. Merece registro também a criação, em 2007, do Comitê de Articulação Federativa, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, articulando 19 representantes do governo e 18 representantes de associações municipalistas na definição de estratégias e ações coordenadas entre essas duas esferas de governo. De modo semelhante, as prioridades do PAC foram definidas com base no diálogo com os governos estaduais.

Nova camada de administradores, formados na administração de sindicatos e organizações voluntárias, foi incorporada aos órgãos de formulação e implementação de políticas governamentais. Levantaram-se as barreiras à participação de representantes qualificados das camadas populares em instituições de governo ou paraestatais. A expansão do Estado, por via de instituições oficiais destinadas a constitucionalizar o país, no sentido aqui definido, tem proporcionado, por outro lado, a invasão desse mesmo Estado por segmentos sociais até então alijados da coisa pública. A sociedade está invadindo o Estado, agora permeável às faixas majoritárias da população, e já ajuda a administrar parte considerável da agenda que essa mesma população vem fixando. Nenhum direito anterior foi amputado, inclusive os direitos das classes mais abastadas, exceto o direito de impedir os compatriotas de usufruírem a mesma Constituição.

Um marco distintivo da atuação do governo foi o estabelecimento de um diálogo federativo de novo tipo, em especial com os Municípios. Essa mudança teve importante impacto na consolidação das políticas públicas, inclusive as mais abrangentes, como o Bolsa Família e o Programa Saúde da Família. Assim, aumentaram muito os repasses da União. O Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, era de R$ 22,7 bilhões em 2003 e atingiu R$ 51,3 bilhões em 2008. A criação do Comitê de Articulação Federativa, a aprovação da Lei dos Consórcios Pùblicos, e a criação do

7 BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Caderno Destaques, março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2010.

Portal Federativo e do Portal dos Convênios na Internet foram algumas das iniciativas da administração federal visando o fortalecimento institucional do Municípios.

No período 2003-2010, o governo federal foi sustentado pela adesão da maioria absoluta da população (vide índices de aprovação do governo e do presidente), a qual respondeu positivamente às suas solicitações e apelos. Se o mercado interno ajudou o país a superar com brilhantismo a última crise foi porque a população, em extraordinária manifestação de confiança, aderiu à convocação governamental para que não deixassem de comprar porque seria isso que iria garantir o emprego de todos.

29. Desafios

Eliminar o analfabetismo e prevenir a disseminação da poliomielite entre recém nascidos são objetivos realistas e factíveis em sociedades modernas. Nenhum país, entretanto, contém no interior de suas fronteiras nacionais recursos suficientes para sanar 100% das necessidades de sua população. Esta é uma das limitações que o Estado nacional impõe aos governantes contemporâneos. O exercício aritmético da divisão perfeitamente igualitária da renda nacional pelos habitantes mascara a extensão dos bens reais a que tal divisão daria acesso. Trata-se, na realidade, de admitir o constrangimento de que o número de aparelhos para hemodiálise normalmente requeridos em grandes populações, por exemplo, ultrapassa o poder de compra dos indivíduos que os necessitem. O cuidado exigido por males similares aponta para a multiplicação do mesmo tipo de dificuldade.

No somatório dos problemas encontra-se um dos principais critérios para identificar os valores a que os diferentes governos estão obedecendo. Em diversos momentos, governar consiste em fazer escolhas trágicas: quantos aparelhos de hemodiálise podemos instalar, por exemplo, comparados aos que necessitamos para atender às vítimas de tumores letais? Sabendo que, ao final, nenhuma das duas demandas será 100% atendida, o perfil de um governo se revela nas opções que faz diante de escolhas trágicas: quem pagará o que para quem?

A drástica mudança na hierarquia das prioridades governamentais efetuada pela gestão 2003-2010 implicou na extensa substituição dos critérios utilizados para decisões dessa natureza. A oferta de tratamento bucal a milhões de cidadãos pobres, entre outros exemplos, exigiu a reorientação do uso dos tributos recolhidos pelo governo federal entre os mais bem aquinhoados. As conquistas sociais realizadas podem ser revertidas, todavia, em alguma medida, sendo indispensável, portanto, que se transformem em política de Estado, via Consolidação das Leis Sociais. Do mesmo modo, é

imperioso que se criem condições para o aperfeiçoamento irreversível de várias políticas inauguradas ou expandidas por este governo.

30. Síntese dos compromissos e resultados

É natural que ciclos de governo leguem uma constelação de problemas a seu sucessor. Alvissareiro é que sejam desafios de quantidade e qualidade diferentes dos que herdaram. Entre 2002, eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e 2010, quando encerra o segundo de seus dois mandatos, os desafios que se apresentam no futuro imediato em nada se equivalem àqueles que recebeu. Não existiam carências de infraestrutura logística, pois a economia brasileira mal produzia para utilizar a infraestrutura existente. Nenhum problema nos gargalos das escolas técnicas e das universidades porque a taxa de escolarização da população etária correspondente não pressionava os portões das escolas preparatórias. Aliás, havia relativamente escassa demanda efetiva por Ensino Fundamental, agora estimulada pela redução acentuada nas taxas de mortalidade infantil. Os bebes sobreviventes aos anos 2003 e 2004, por exemplo, são os novos meninos e meninos que buscam, hoje, os bancos das escolas públicas.

A pressão sobre a indústria de bens de consumo durável constitui o reverso da moeda da redistribuição de renda. A profunda reestruturação do orçamento doméstico das populações carentes – com a redução proporcional no gasto familiar dos itens alimentação, serviços de luz, água e saneamento, além de transporte – liberou renda para a diferenciação da pauta de consumo dessas populações. O PIB potencial da produção deixa rapidamente de ser o PIB potencial do consumo, produzindo repercussões na política fiscal e na política industrial. Ou seja, o círculo virtuoso do crescimento com redistribuição de renda e inflação controlada gera problemas tanto quanto o círculo vicioso da pobreza. A diferença está em que o círculo virtuoso é civilizatório, e, o da pobreza, aviltante.

O ciclo dos últimos oito anos de governo deve ser avaliado tanto pelo que realizou como pelo que gerou como problemas à frente para a futura administração. Serão ineficazes medidas que tenham como alvo desafios que já desapareceram ou que foram significativamente alterados em sua magnitude e composição. A interação entre as diversas dimensões dos problemas provoca consequências inesperadas a exigir dos governantes capacidade de inovação e de respostas ausentes dos manuais acadêmicos. O bom governante se faz no diálogo com os problemas e com os que os padecem, não com exercícios de demonstração de teoremas. O bom governante não repete fórmulas, inventa-as. Por isso, e pela riqueza natural do mundo, o legado de problemas dos bons governos é atraente e inédito.

O quadro de temas e resultados exposto abaixo é meramente ilustrativo, posto que o desempenho do governo, comparado com o prometido, excede, em praticamente em todos os exemplos, a lista dos compromissos assumidos. Não caberiam, no espaço razoável disponível, sínteses exaustivas das tarefas cumpridas. Vale, simultaneamente, tentar atrair a atenção para a relevância das questões geradas pelo ciclo que termina.

O cumprimento da agenda prometida se reflete na pauta de inescapáveis prioridades que o ciclo de governo de 2003 a 2010 sancionou. Um olhar retrospectivo permite avaliar o caminho percorrido não somente em relação ao que foi realizado, e como o foi, mas também pela comparação entre os problemas urgentes ao início do processo e os desafios que a gestão que se encerra lega ao futuro imediato. O balanço se apresenta positivo.

31. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Garantir o acesso à eletricidade para todos os brasileiros.	Até dezembro de 2009, o Programa Luz Para Todos alcançou a marca de 2.235 mil ligações em todo o país, atendendo a 11,1 milhões de brasileiros e superando a meta inicial. Porém, a demanda era maior que a prevista e há ainda cerca de 800 mil domicílios sem acesso à energia elétrica.
Fortalecer o Estado nacional, consolidando sua presença em segmentos estratégicos como petróleo, energia, saneamento e bancos.	Os projetos relativos ao pré-sal, o programa de energia hídrica e a regulamentação do setor bancário, em curso, encaminham a abordagem dos recursos naturais e não-naturais do país em perspectiva de futuro soberano. A questão que se imporá, entre outras, é inédita: como administrar a riqueza potencial mobilizada do país?
Fortalecer o pacto federativo, por meio de ações conjuntas com estados e municípios.	O programa Territórios da Cidadania formula complexo e relevante problema para os administradores públicos: se as carências não respeitam fronteiras jurídico-administrativas (município, estado, União), a resposta das políticas públicas não poderia ficar aquém da formulação do desafio. A coragem de inovar administrativamente foi fortemente introduzida nas relações entre os diferentes entes da Nação.
Ampliar o combate à corrupção, fortalecendo a Controladoria Geral da União e Polícia Federal, e aprofundando a articulação com o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Judiciário.	A vigilância do governo, por meio de suas unidades responsáveis, em coordenação com os demais poderes da República, inaugurou um processo de combate ao crime, em todas as suas formas, que está deixando um recorde exemplar de processos e punições. Ficou esclarecido que, em sociedades modernas, o problema do crime e da corrupção não é matéria de desvio individual, mas sistêmico, embutido, como oportunidade, nas relações sociais e econômicas do mercado. A abordagem mais produtiva à matéria é assunto que virá a ocupar a atenção de todos os setores sociais e do próximo governo.
Fortalecer o funcionamento dos conselhos nacionais de políticas públicas como espaço privilegiado de elaboração e avaliação de políticas.	Conselhos e Conferências introduziram uma dinâmica extraordinária e responsável nas relações entre o governo e os segmentos organizados da sociedade. Amputar este recurso de governo, no futuro, é algo impensável, torná-lo cada vez mais amplamente utilizado e com maior eficácia, eis outro bom desafio para o governo que virá.
Criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade brasileira.	O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social transformou-se em importante fórum de discussão normativa e, eventualmente, instrumental sobre os padrões de avaliação do trabalho do governo e das metas a que este deve se propor. Várias de suas sugestões foram acatadas pelo governo central e o convite, agora, é o de integrá-lo de forma eficaz aos demais instrumentos de participação.
Ampliar e consolidar o acesso da população à Justiça, via fortalecimento das defensorias públicas e incentivo à aplicação de soluções alternativas de conflitos.	Tornar a Justiça efetivamente accessível a todos se transformou em processo praticamente irreversível. Com ele estão comprometidos todos os níveis de governo (ainda que em diversos graus) e o próprio aparelho judiciário. Trata-se de uma das áreas em que os próximos governos encontrarão um conjunto de necessidades à altura de um país que avançou a passos largos em direção à igualdade jurídica.
Consolidar a concepção de Segurança Pública Cidadã, articulada pelo Sistema Único de Segurança Pública.	Em associação ao item anterior, uma política de Segurança que coloque efetivamente o cidadão como o principal beneficiário dela gera políticas operacionais de importante impacto social. A oportunidade e obrigação de inovar politicamente fazem parte do legado da ação governamental nos últimos oito anos.

Compromissos	Resultados
Promover ações que assegurem a igualdade racial, de gênero, de etnias e o direito à diversidade sexual, visando a inclusão social e a cidadania plena.	O combate a todo tipo de discriminação estabeleceu-se como política de Estado, exigindo aparelhamento, políticas complementares, regulação e ação judicial inovadora. A agenda de qualquer futuro governo não poderá descurar das demandas liberadas pela efetiva implementação de políticas anti discriminatórias.
Garantir direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, aprofundando a transversalidade da política de direitos humanos nas diversas políticas setoriais.	Tornar a Constituição absolutamente viva em todos os quadrantes da República é algo a que nenhum governo poderá fugir. As garantias democráticas de participação têm assegurado que as denúncias de violação de direitos serão cada vez mais atendidas, sanando-se os agravos mediante políticas específicas e com os instrumentos necessários. A agenda resultante das ações do ciclo de governo 2003-2010 é substancial e atraente às inovações de governo.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (SECOM). Caderno Destaques, novembro/ dezembro de 2009 e março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (SECOM). Caderno Destaques, março/abril de 2010, Brasília: SECOM, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (SECOM). Caderno Destaques, maio/junho de 2010, Brasília: SECOM, 2010.

DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010, in: Nota Técnica Nº 86 – Janeiro de 2010, São Paulo: Dieese, 2010..

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008.** Brasília: IBGE, 2009

Reposicionamento estratégico do Brasil no cenário mundial

Coordenação — Francisco Carlos Teixeira da Silva[1]
Colaboração — Olímpio de Arrouxelas Galvão

Resumo

A política externa brasileira constituiu-se, nos últimos anos, em um dos setores onde ocorreram importantes mudanças em relação a velhos paradigmas herdados do tempo da Guerra Fria (1945-1991). Ao mesmo tempo, as profundas transformações ocorridas na política mundial, como o fim do comunismo soviético, entre 1989-1991, a busca de afirmação de uma política unilateral por parte dos Estados Unidos, as chamadas novas ameaças e a generalização e aprofundamento da globalização exigiram respostas e reposicionamentos rápidos por parte do Brasil. Coube, nestes anos, ao Ministério das Relações Exteriores, construir caminho para reposicionar ativamente o Brasil no mundo. Para isso, a diplomacia brasileira buscou a afirmação de uma postura soberana, desempenhando um papel atuante na nova arquitetura mundial. Assim, a busca das reformas necessárias dos organismos mundiais, a redistribuição mais democrática do poder de decisão global e a recusa de qualquer tipo de hegemonismo tornaram-se eixos centrais da diplomacia brasileira. Da mesma forma, o governo brasileiro entendeu que a política externa é um instrumento de garantia da segurança do país e, fundamentalmente, da geração de renda e de empregos para todos os brasileiros. Foi nesse sentido que o Brasil buscou uma extrema diversificação da sua pauta de comercio externo, evitando todo tipo de dependência, ampliou seus relacionamentos e buscou construir na América do Sul – a partir do Mercosul – uma base sólida de cooperação harmônica com seus vizinhos. Tal política de inserção global, com forte atuação nos diversos fóruns internacionais e de defesa inteligente dos interesses nacionais é uma nova característica da política externa brasileira.

1 F**rancisco Carlos Teixeira da Silva** é graduado em História (UFRJ, 1976), mestre em História do Brasil (UFF, 1980), e doutor em História Social (Universidade de Berlin/UFF, 1990). É professor titular de História Moderna e Contemporânea da UFRJ e coordenador do Laboratório de Estudos do Tempo Presente/TEMPO (www.tempopresente.org). É também professor conferencista da Escola de Guerra Naval e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército brasileiro.

32. Introdução:

O processo de globalização em curso caracterizou-se no Brasil, entre outros aspectos, pela vigorosa inserção do país no contexto mundial, como ator de grande relevância e de ampla visibilidade. Sua melhor expressão é a atual presença no grupo dos principais países emergentes, o chamado BRIC. Os últimos acontecimentos e as grandes questões internacionais em curso tocam fortemente a formulação da política externa, de defesa e segurança do Brasil. Nosso país é ator em praticamente todos esses processos. Contudo, é na América do Sul, naturalmente, que a ação brasileira tem sido mais intensa e visível.

Assim, a política externa brasileira praticada desde 2003 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Itamaraty. levou a alguns resultados bastante importantes, como a recente vitória do país na OMC, com a condenação dos subsídios norte-americanos para o açúcar, algodão e soja; o reconhecimento da distribuição injusta da representação mundial e a necessidade de reformas de instituições como o FMI; e o protagonismo brasileiro na Cúpula Ambiental COP15, em 2009. O eixo central de atuação do governo reforçou a necessidade de uma distribuição mais democrática de poder em escala mundial.

A escolha do Brasil para receber o Campeonato Mundial de Futebol de 2014 e da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 evidenciou a boa condução da política externa do país e atestou o novo prestígio internacional do Brasil. Também foram alcançados êxitos relevantes nas relações comerciais e financeiras do Brasil com o exterior nos anos recentes.

33. Uma inserção soberana

A política externa praticada pelo governo brasileiro no período 2003-2010 distanciou-se radicalmente da política exercida anteriormente pelo país, que se baseava na dependência comercial e financeira do mercado norte-americano e na centralidade no eixo do Atlântico Norte (Europa e EUA). A principal consequência dessa mudança foi que o Brasil passou a aproveitar com eficiência as oportunidades de diversificação e ampliação de seu o comércio exterior..

33.1. Princípios norteadores

A política posta em prática pelo Itamaraty no período 2003-2009 sustentou-se nos seguintes princípios de independência e soberania:

1) A diversidade mundial e a multiplicação de centros de poder como o melhor caminho para a paz e a democratização das relações políticas e econômicas internacionais;

2) A política externa como instrumento de promoção da paz, no plano externo, e de geração de desenvolvimento sustentável, renda e empregos, no plano interno;

3) A defesa e a articulação da reforma dos organismos internacionais para dar-lhes maior representatividade na gestão das questões globais;

4) Prioridade para as relações externas com a Argentina, demais países do Mercosul e países da América Central;

5) Expansão do intercâmbio político, cultural e comercial com países da África e do Oriente Médio;

6) Defesa mundial do combate à fome e à pobreza.

33.2. Principais compromissos

Em linha com os princípios apontados, a atual política externa brasileira teve suas principais diretrizes expressas nas campanhas presidenciais e nos documentos oficiais do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Elas foram reafirmadas pela ação política do Brasil nos diversos fóruns internacionais e se configuram nos seguintes compromissos::

1) Defender o princípio do respeito à soberania, da não agressão e não ingerência nos assuntos de outros países;

2) Privilegiar o processo de integração sul-americana e o fortalecimento das relações Sul-Sul, sem abandonar os parceiros tradicionais da diplomacia e do comércio brasileiro;

3) Atuar para constituir relações internacionais, políticas e econômicas, mais democráticas, por meio da reforma dos organismos mundiais, tais como o Conselho de Segurança da ONU, o FMI e o Banco Mundial, entre outros;

4) Consolidar a vocação de multilateralidade no comércio externo por meio da diversificação dos mercados, do fortalecimento do Mercosul, e do estabelecimento de cooperação econômica e tecnológica com os países emergentes;

5) Reorientar seletivamente o investimento direto externo (IDE) para aumentar as exportações, substituir importações, expandir e integrar a indústria de bens de capital, e fortalecer a capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico.

34. O Brasil no ambiente geopolítico

O êxito da política externa brasileira expressou-se de modo significativo na diversificação das parcerias no comércio externo do Brasil, importante mecanismo anti-crise na turbulência econômica mundial de 2008/9. E também na diversificação das relações, contratos e acordos internacionais, bem como numa decidida política de cooperação e solidariedade internacional concretizada em missões de paz, como em Timor e no Haiti, e no acordo Brasil-Turquia-Irã de 2010.

34.1. Em busca de um posicionamento soberano

Um passo central na consolidação do novo posicionamento brasileiro foi a criação do G-20. Na reunião de Cancún, México, em 2003, o Brasil articulou os países emergentes para que assumissem uma posição comum na Rodada de Doha, da OMC. Nesse contexto, o Brasil assumiu a liderança da proposta de reforma das relações econômicas mundiais, exigindo maior igualdade e equilíbrio. O G-20 consolidou-se como interlocutor central nas negociações agrícolas graças, ganhamdo peso inclusive pela proporção expressiva da população rural e da produção agrícola de seus membros no total mundial.

Ao lado do G-20 dos países emergentes, o Brasil desenvolveu também relações especiais com a China Popular, Índia e Rússia, criando mecanismos especiais de consulta e cooperação, como as reuniões periódicas dos países do BRIC. Já em 2003, por meio da declaração de Brasília, foi criado o Grupo de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul – o G-3 ou IBAS –, reunindo três pujantes democracias, marcadas pelo respeito à diversidade social, religiosa e política e visando uma participação comum nos assuntos mundiais, com ênfase na democratização das relações internacionais e de seus organismos. Da mesma forma, o Brasil intensificou a cooperação com os jovens países da África e com seus vizinhos da América do Sul. Importantes centros de pesquisa nacionais – como Embrapa, USP, CNPq, CAPES, INPA, UFRJ, Fiocruz estabeleceram relações de cooperação com seus congêneres.

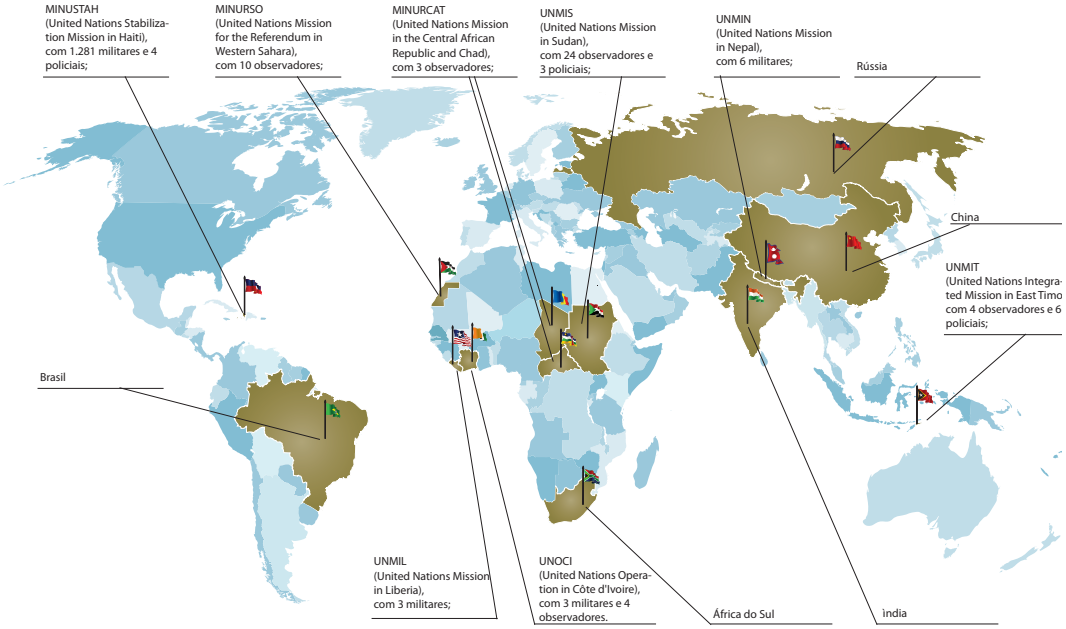
Por outro lado, tanto na administração Bush (2001-2008), quanto na administração Obama, o Brasil tem desempenhado um papel central nos cálculos de estabilidade regional dos Estados Unidos para América do Sul. A consolidação democrática e institucional do país, seu peso econômico, a legitimidade de sua ação internacional, bem como o respeito pelo marco jurídico vigente no país, transformaram-no em um ator primordial nas relações regionais. Tal reconhecimento foi expresso, com clareza nos primeiros encontros entre Lula e Obama.

34.2. Em busca de uma nova arquitetura mundial

A nova orientação da política externa do governo federal opôs-se à centralidade e ao unilateralismo noste-americano. Após o fim da Guerra Fria – com a queda do Muro em 1989 e a derrocada da URSS, em 1991 – ampliou-se de modo incontestável a superioridade dos Estados Unidos no cenário mundial. Além de sua economia em expansão, a expressão tecnológica de seu poderio militar fascinava e intimidava grande parte do mundo. A política externa brasileira, entretanto, passou a expressar, a partir de 2003, a visão de que a paz mundial estaria mais bem assegurada com a multiplicidade e a diversidade competitiva de centros de poder econômico, militar e político no mundo, em lugar de estar subordinada às estratégias e interesses de um poder unipolar.

A proposta brasileira de reforma da ONU, muito especialmente de seu Conselho de Segurança, decorreu dessa visão. Daí a formação, em 2004, sob égide do Brasil, do chamado G-4 (Japão, Alemanha, Brasil e índia) como países que deveriam fazer parte de um processo de redemocratização do poder em escala global. O país mantém-se firme na busca da maior representatividade dos organismos mundiais. A emergência do Grupo das 20 maiores economias mundiais, o G-20, como um fórum de decisão global em 2008, foi um passo importante na direção de uma gestão global mais representativa e democrática.

Coerente com o novo protagonismo brasileiro, o Itamaraty e o Ministério da Defesa intensificaram o envio de tropas, policiais e elementos civis de apoio a missões de paz no exterior. Hoje, o Brasil mantém, solidariamente, contingentes em missões internacionais, como mostra o mapa abaixo.



Com a crise econômica mundial, de 2008/09, ficou patente que o melhor fórum para as negociações internacionais não podia mais ser o G-7 (ou ampliado G-8, com a Rússia). Assim, as teses brasileiras sobre a ampliação da gestão mundial, bem como da reforma da ONU, ganharam uma nova ressonância, sendo incorporadas pelos EUA e pela França. Em 15 de novembro de 2008, pela primeira vez, os chefes de Estado ou de governo se reuniram no âmbito do G-20 Sua amplitude e maior representatividade daí decorrente servem de referência para a reforma da própria ONU.

A descoberta das imensas reservas de petróleo no Pré-Sal veio dar um sentido de urgência ao processo de modernização das Forças Armadas brasileiras. Assim, surgiu mais uma dimensão das necessidades imperiosas da defesa nacional: a proteção do Oceano Atlântico na costa brasileira. Entre outras consequências, o Veículo Lançador de Satélites e o Submarino de Propulsão Nuclear passaram a ser vistos como elementos centrais da construção de uma política "nacional" de defesa.

34.3. O Tabuleiro Tridimensional

Podemos imaginar que, no período 2003-2010, a política externa do Brasil moveu-se num tabuleiro tridimensional, onde as ações foram simultâneas e conectadas Num primeiro nível do tabuleiro localizaram-se nossas relações com o núcleo duro da globalização: Estados Unidos, União Européia e Japão. São relações tradicionais, arraigadas e fundamentais não só em termos comerciais, como também de fluxos financeiros e de cooperação em Ciência e Tecnologia.

No segundo patamar do tabuleiro tridimensional esteve o G-20, a associação informal de países emergentes, uma vez que não se trata de uma aliança institucionalizada.

Por fim, o terceiro nível do tabuleiro tridimensional foi ocupado pelo Mercosul, quase que inteiramente "platino" até a admissão da Venezuela em 2009, e a Casa (Comunidade Sul-Americana dos países do Grupo Andino). O Mercosul tem sido uma pedra fundamental da política externa brasileira. O Brasil manteve relações comerciais e de serviços extremamente positivas com todos os membros – plenos e associados – do grupo. Ao mesmo tempo desempenhou um papel de mediação e solidariedade com seus vizinhos.

O papel moderador nas relações internacionais assumido pelo Brasil nos últimos anos expressou-se claramente na firme posição de resolver os litígios internacionais através das negociações, como no caso do Irã, evitando o recurso imediato à guerra e a violência nas relações internacionais. Essa posição, reforçou a relevância do Brasil no conjunto das relações internacionais. Ao mesmo temo, o país conseguiu manter excelentes relações com Israel (com quem assinou, em 2010, o primeiro tratado de livre comércio de sua história) e com os Estados Unidos.

As relações com Washington evoluiram positivamente nos últimos anos e culminaram, em 2010, na assinatura de um acordo internacional de combate ao narcotráfico e em um amplo acordo de cooperação militar, bem como em posições comuns em questões como meio-ambiente e direitos humanos. O papel moderador exercido pelo Brasil tem merecido o respeito da comunidade internacional.

O Brasil possui hoje uma política externa diversificada, sem "questões" radicalizadas com qualquer um dos grupos de nações significantes do moderno mundo globalizado. Exatamente a diversificação, a autonomia e a defesa de nossos interesses possibilitaram o estreitamente de laços em todas as dimensões do tabuleiro diplomático brasileiro.

35. A política externa e a inserção comercial

Na dimensão comercial, mudanças importantes também ocorreram ao longo do período 2003-2009 e elas se situam num ambiente marcado pela intensificação da globalização. Nesse contexto, o crescimento do comércio exterior tem sido apontado, nas últimas décadas, como uma das explicações mais importantes da evolução econômica, social e política de um grande número de países. Além das profundas alterações na composição e na direção dos fluxos do comércio e dos investimentos, tem sido registrado, em tempos mais recentes, o início do deslocamento do centro de gravidade da economia mundial e o crescente papel assumido pelas economias emergentes, com destaque para a China, a Índia e o Brasil.

As mudanças em curso também evidenciaram a crucial importância do papel dos estados nacionais e dos governos na administração do fenômeno da globalização. É cada vez mais consensual que os resultados da globalização dependem, essencialmente, da condução dos governos de cada país nos processos de internacionalização das economias nacionais. O papel dos governos e a ação soberana das nações são cada vez mais vistos por muitos analistas contemporâneos como mais importantes nos dias atuais do que eram antes da nova era da globalização.

Nesse sentido, é absolutamente fundamental que os governos nacionais assumam o papel de formuladores de políticas e estratégias de comércio exterior voltadas para a melhor inserção da economia de seus países no contexto internacional, como tem feito o Brasil.

35.1. Avanços recentes da diplomacia comercial

Nos dias atuais, o comércio ocorre num contexto em que o sucesso de uma economia nacional, tanto na conquista de mercados quanto na preservação de seus mercados internos, depende cada vez mais de ações estratégicas dos governos, das empresas, das associações patronais e dos sindicatos de trabalhadores. Ou seja, uma parcela muito maior e crescente do comércio não é mais determinada por vantagens competitivas tradicionais (abundância de recursos naturais, mão-de-obra barata), mas por vantagens socialmente construídas.

Isto significa dizer que as vantagens comparativas decorrem cada vez mais de decisões que as sociedades tomam, através, por exemplo, da melhoria de seus sistemas educacionais; da ampliação da aprendizagem técnica e da acumulação do conhecimento científico; da absorção de novas e modernas tecnologias; da ação e reação de empresas e dos governos com respeito a mudanças ocorridas nos mercados mundiais; da imitação ou adaptação de experiências que deram certo

em outras economias do mundo; e de uma prática pró-ativa e afirmativa das nações, tanto no que diz respeito a exportações, quanto no que se refere à concepção de estratégias inteligentes de defesa comercial.

A área da diplomacia comercial avançou muito no período 2003-2010. A capacitação dos quadros técnicos do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio propiciou ganhos nas negociações internacionais, seja de natureza bilateral, seja multilateral. Como exemplos, vale mencionar as vitórias em duras e complexas disputas comerciais: a segunda rodada de negociações com o Canadá (caso da Embraer versus Bombardier), as relativas ao algodão brasileiro nos mercados dos Estados Unidos, a comprovação da concessão de subsídios ilegais conferidos às exportações de açúcar por alguns países da União Européia e o reconhecimento da cachaça como uma marca registrada de um produto tipicamente brasileiro.

A afirmação do papel do Brasil no grupo dos maiores exportadores de *commodities*, por sua participação na criação e no fortalecimento do G-20, destaca-se como outra grande conquista da diplomacia comercial brasileira. Também foi resultado da atuação afirmativa do Brasil a cuidadosa revisão de algumas tarifas de importações, negociadas durante os anos finais da Rodada Uruguai. Nessa época, o Brasil havia firmado compromissos de aplicação de tarifas de importações nos níveis mais baixos dentro de um intervalo estabelecido pelos negociadores do novo GATT, que surgiu após as longas negociações da Rodada Uruguai. A mudança das alíquotas de importações, feitas pelo governo federal dentro do marco legal permitido pela OMC, corrigiu muitos defeitos de uma estrutura tarifária mal negociada, reintroduzindo-se novas alíquotas tarifárias para níveis mais consistentes com os interesses nacionais.

Ainda dentro desse contexto, o Brasil tem se destacado em três áreas de crucial importância para os interesses nacionais:

1) Na vigilância permanente quanto à violação dos compromissos assumidos pelas nações industrializadas, com relação à concessão de subsídios – o que tem resultado em inúmeras decisões favoráveis ao país, no sentido da remoção de subsídios ilegais ou, dentro do espírito das regras da OMC, da autorização de aplicação, pelo Brasil, de direitos compensatórios;

2) Na estrita observação de práticas de *dumping*, contra as quais o país tem respondido prontamente com a aplicação de direitos anti *dumping*, também dentro dos marcos regulatórios da OMC. Nesse sentido, e preventivamente, o Brasil reconheceu a China como economia de mercado, o que permite ao país tomar iniciativas anti *dumping* contra práticas chinesas, no âmbito da OMC; e

3) No monitoramento de casos particulares da evidência de surtos de entrada de volumosas importações, em curto período de tempo, o que tem levado o governo a exigir a assunção de compromissos de redução dessas exportações de nações exportadoras, ou, em caso de não cumprimento de tais exigências, a aplicação de medidas de salvaguardas, também dentro do respeito aos regulamentos da OMC, que permitem a adoção de tais medidas quando comprovados graves danos ou ameaça de danos aos segmentos industriais do país.

35.2. A reversão nas tendências do comércio exterior

Desde o pós-guerra e até os primeiros anos da década de 2000, o Brasil sofreu fortes crises de instabilidade, tanto internas quanto externas, recorrendo frequentemente a ajudas de agências governamentais estrangeiras e aos socorros do FMI. Durante quase todo o período, a introversão da economia foi acompanhada por políticas de comércio exterior que não colocavam a expansão e a diversificação das exportações como uma prioridade nacional.

A partir de 2003 ocorreu uma clara inflexão nos resultados do comércio exterior brasileiro. Os dados disponíveis sobre a evolução dos fluxos comerciais do país mostram que nos oito anos do período 1995 a 2002 as exportações brasileiras evoluíram em pouco mais de 20% (de US$46,5 bilhões para tão somente US$60,4 bilhões), enquanto nos seis anos seguintes (2003-2008), as exportações mais que triplicaram de valor, passando de US$60 bilhões em 2002 para cerca de US$198 bilhões em 2008 – uma extraordinária expansão.

Refletindo a retomada de crescimento da economia nacional, as importações cresceram a taxas ainda maiores, elevando-se de U$47 bilhões, em 2002, para cerca de US$173 bilhões, em 2008. As correntes totais de comércio (exportações mais importações) evoluíram de pouco mais de US$ 107 bilhões, em 2002, para quase US$ 371 bilhões em 2008, ampliando significativamente a presença do país no cenário das relações internacionais de comércio, com destaque em mercados importantes como se verá a seguir.

Desde 2003, e em particular no segundo mandado,iniciado em 2007, os esforços governamentais visaram a consolidação, em linha com os compromissos assumidos, da multilateralidade no comércio internacional, contando para isso com o fortalecimento do Mercosul e da cooperação econômica e tecnológica com os países emergentes.

Tendo em vista esse objetivo e considerando-se o destino das exportações, o Brasil diversificou e ampliou significativamente a sua posição de global trader, reduzindo ainda mais a dependência com relação a seus parceiros tradicionais (Estados Unidos e Europa), abrindo novos e crescentes merca-

dos em outros continentes ou blocos de países. O bloco NAFTA, apesar de quase ter duplicado as suas importações do Brasil, no período 2002 a 2008, registrou um expressivo declínio na participação da absorção de produtos brasileiros, de cerca de 30%, em 2002, para apenas 17%, em 2008. Dentro desse bloco, a contribuição dos Estados Unidos como importadores, embora quase duplicando suas compras ao Brasil, declinou de mais de 25%, em 2002, para menos de 14%, em 2008.

A Europa, embora com menor intensidade, registrou também um declínio de sua posição relativa como área de destino das exportações nacionais. Embora quase que triplicando as compras ao Brasil, a União Europeia reduziu sua participação como importadora de produtos brasileiros, de perto de 26%, para pouco mais de 23%. A Ásia, a África, o Mercosul e um vasto número de países classificados como "outros", todos mais que quadruplicaram as suas importações do Brasil.

O Mercosul foi o grande destaque como parceiro comercial, multiplicando suas importações do Brasil em cerca de 6,6 vezes, aumentando a sua participação de 5,5% para 11%, e ampliando suas compras de produtos brasileiros de pouco mais de US$3 bilhões para quase 22 bilhões entre 2002 e 2008, com ampla predominância da Argentina, entre os três parceiros desse bloco comercial.

Em suma, pode ser considerado notável o processo de diversificação das exportações brasileiras com relação aos seus destinos. Se o mundo apresentou uma conjuntura extremamente favorável para a expansão do comércio exterior no período acima analisado, e de modo particular o comércio "Sul-Sul", não se pode deixar de atribuir parte do mérito pelo sucesso do país aos esforços da diplomacia comercial brasileira.

Outra dimensão importante na apreciação do comércio exterior brasileiro diz respeito à diversificação da pauta de exportações e ao conteúdo tecnológico dos produtos exportados. Nessa área o país evoluiu pouco. De 1995 a 2008, segundo informações da SECEX, houve uma clara tendência de comoditização da pauta brasileira de exportações. Nesse período, a participação das exportações de produtos básicos aumentou de 22,6% em 1995 para 37% em 2008, declinando a contribuição de produtos industrializados de 76,1% em 1995 para 60,6% em 2008.

As exportações de produtos industrializados, inclusive os manufaturados, quase triplicaram de valor. no período 2003-2008. Entretanto, a expansão dos produtos de menor valor agregado se deu em ritmo ainda mais veloz do que o das demais exportações brasileiras.

Nesse periodo, o Mercosul foi, porporcionalmente, o maior comprador de produtos brasileiros industrializados. Do valor total que importou do Brasil, 95% corresponderam a produtoas industriali-

zados e 92% a manufaturados. O NAFTA veio a seguir, com participações respectivamente de 80 e 63%. A África, embora seja um comprador marginal, registra 78% de suas importações do Brasil na forma de produtos industrializados e 65% de manufaturados. A Ásia, por outro lado, é definitivamente um comprador de *commodities*, tendo somente 37% de sua importação do Brasil relativos a produtos industrializados, sendo apenas 14% manufaturados.

As informações disponiveis evidenciam que o governo federal vem cumprindo com seus principais compromissos, sendo os grandes destaques na diplomacia comercial a expressiva expansão do comércio exterior do país e a diversificação por destino das exportações.

35.3. A inserção no mercado de capitais e regulação do sistema financeiro

Desde os anos do pós-guerra e até o final dos anos 1990, o Brasil defrontou-se com um quadro quase permanente de crise nas suas contas externas, sendo obrigando a realizar operações de regularização de seus déficits no balanço de pagamentos, recorrendo a volumosos empréstimos junto a agências governamentais e ao FMI. Durante a década de 1990, o país foi forçado a elevar substancialmente a taxa de juros Selic a patamares acima de 40% para atrair capitais privados externos de curto prazo. O resultado dessas políticas foi uma expansão extraordinária das dívidas externa e interna, e a realização de um enorme esforço para saldar compromissos do endividamento, o que provocou uma imensa drenagem de recursos produtivos da economia, na forma de transferência externa de riqueza financeira, para o pagamento do serviço da dívida.

A partir de 2003, porém, o Brasil começou a colocar a economia em ordem, reinvertendo a posição das contas comerciais e gerando crescentes superávits no seu balanço de transações correntes, que registrou, pela primeira vez naquele ano depois de longo intervalo, valores positivos da ordem de mais de US$ 4 bilhões. Tanto do ponto de vista das relações comerciais, quanto na perspectiva das contas financeiras, o governo obteve grandes avanços, entre os quais a redução apreciável da dívida externa, a acumulação de volumosas reservas cambiais (atualmente em cerca de US$250 bilhões), a redução das taxas básicas de juros, a diminuição da emissão de títulos públicos indexados à taxa de juros de curto prazo ou à taxa de câmbio, o retorno à atratividade do país em relação a investimentos diretos e, principalmente, o aumento da credibilidade externa do Brasil, do que resultaram melhorias muito expressivas na classificação do risco do país por instituições financeiras internacionais.

O governo federal, em consonância com os compromissos assumidos, tem adotado políticas inteligentes de incentivos, que estão sendo capazes de exercer influência no direcionamento dos investi-

mentos diretos através de critérios de seletividade, propiciando que tais investimentos escolham atividades que gerem, por exemplo, o aumento das exportações, a substituição de importações com adensamento de cadeias produtivas e que promovam uma melhor integração com a indústria de bens de capital existente no país e a transferência de tecnologias modernas.

Em 2009, o governo brasileiro reinstituiu o imposto sobre operações financeiras – IOF – com vistas a desestimular o ingresso de capitais especulativos. A solidez do sistema bancário brasileiro, tanto pela firme atuação do Banco Central, quanto pela presença dominante de bancos públicos no sistema financeiro nacional, constitui um aspecto muito positivo do setor financeiro brasileiro, no sentido de aumentar a sua capacidade de absorção de choques eventuais que possam atingir a economia brasileira – como ficou demonstrado na grande crise ainda em curso.

36. Desafios para o futuro

Durante toda a Guerra fria (1947-1991) o Brasil esteve à parte dos grandes conflitos internacionais, não participando – em termos de política externa e de defesa – dos grandes eventos políticos, diplomáticos e bélicos internacionais. De certa forma, esta exterioridade do país aos grandes conflitos acabou por gerar um "complexo de ilha", segundo o qual estaríamos ao largo dos grandes conflitos.

Contudo, desde o final da Guerra Fria (com o colapso da União Soviética em 1991) a ordem mundial evolui intensamente em direção a uma ampla conexão de interesses, fluxos e redes, promovendo uma importante unificação, sob a denominação de globalização. O paroquialismo de interesses – ou ao menos o regionalismo – foi largamente superado, com a assunção crescente por parte do Brasil de um dsetacado protagonismo internacional.

36.1. Nas relações internacionais e de defesa

Os desafios físicos de integração e defesa do território são imensos e merecem ser tratados no âmbito de programas de longa e longuíssima duração. Devemos sempre lembrar que o Brasil, país continental, com 8.514.877 km2 e com mais 198 milhões de habitantes, está entre os maiores e mais populosos países do mundo, junto com China, Rússia, Canadá e Estados Unidos. Possuímos, e isto é um dado fundamental, um litoral aberto, de fácil abordagem, com 7.408 km de extensão. E se contarmos baías, enseadas e ilhas temos 9.198 km de linha de costa para vigiar e cuidar. Da mesma forma, possuímos 16.885 km de fronteiras terrestres, com dez diferentes países sul-americanos, alguns

nem sempre estáveis e com controle eficaz da ordem interna, e por onde o chamado crime transfronteiriço faz sua aparição nos grandes centros urbanos do país.

O Oceano Atlântico, em função da imensa extensão sob responsabilidade nacional e por suas riquezas, foi a própria origem do Brasil. Para o país que se fez através dos mares, o Atlântico é uma área vital do funcionamento. Quase 85% de todo o comércio externo do país, importação e exportação, usam o Atlântico como via principal de acesso. São cerca de US$ 300 bilhões/ano de riquezas (sobre um total de US$ 359 bilhões) que fluem do/para o Brasil através das águas do Atlântico. Além disso, cerca de 90% de todo o petróleo e gás do país encontra-se em zonas off shore do oceano confrontante. Ao mesmo tempo, cerca de 86% da população brasileira encontra-se em cidades, das quais a maior parte fica às margens do Oceano Atlântico, dependendo dele diretamente para sua alimentação, transporte, lazer e bem-estar.

A nossa Zona Econômica Exclusiva, onde buscamos a pesca – fundamental na produção de alimentos para nossa população – até a exploração de petróleo em águas ultraprofundas, corresponde a cerca de 4,4 milhões de quilômetros quadrados. Esta "outra" Amazônia, a chamada "Amazônia Azul", necessita de imediato patrulhamento e proteção. Precisamos de meios eficazes para proteção de nossas reservas de piscicultura e dos santuários que queremos construir no Atlântico Sul, incluindo aí a área livre da caça de baleias.

O Brasil, além disso, possui cerca de 12% de todas as reservas mundiais de água potável no planeta – sem referência aos lençóis freáticos – o que permite, entre outros processos, uma brilhante agricultura industrial. Os chamados CAIs (Complexos Agroindustriais) combinam, no Brasil, a oferta de boas terras, água e insolação abundantes com uma moderna indústria mecânica, indústria química e centros de pesquisa da excelência, como a Embrapa. Assim, somos uma potência mundial na produção de alimentos, enquanto outros países e continentes, como a China Popular ou a África, não conseguem produzir o mínimo necessário para manter suas populações alimentadas. Desta forma, devemos garantir a segurança de nossas áreas agrícolas, a integridade do território e, fundamentalmente, a segurança de portos – incluindo aí a emergência da chamada "nova pirataria" – e de rotas marítimas de transporte de tais riquezas.

Da mesma forma, a produção de energia no país tem sido cada vez maior, combinando a busca de autonomia energética – possível através do sistema ***swap*** de tipos de petróleo (a produção brasileira em 2007 foi de 2.277 milhões de barris/dia, o que nos colocou como o 15º. produtor mundial) – com a junção de grandes obras de hidrelétricas, baseadas em tecnologia não-agressiva, como no Rio Madeira, em Rondônia, e, possivelmente, Belo Monte, as descobertas do chamado Pré-Sal e a crescente identificação de jazidas de urânio e outros minerais radioativos. Boa parte dessas riquezas

ou estão localizadas no litoral, como a usina de Angra dos Reis e muitas refinarias, ou dependem de transporte – via navios ou dutos – dependentes do mar. Em suma, é responsabilidade nossa e um grande desafio a defesa de tais riquezas e sua preservação para as gerações seguintes, num mundo marcado pela instabilidade e o caráter difuso das "novas ameaças".

Podemos assim apresentar razões econômicas, sociais e mesmo ambientais para o desenvolvimento de um projeto nacional que busque eficácia na proteção de nosso território e em especial da nossa costa atlântica, a chamada "Amazônia Azul". Na verdade, as riquezas do país, extensivas ao off shore brasileiro, são antigas e confirmadas a cada momento. Mas, na defesa do país, de suas fronteiras e de seu território, a função constitucional das Forças Armadas, ao lado das ações de manutenção da lei e da ordem no território quando assim sejam convocadas, antecede e transcende a própria existência de tais riquezas. Um obstáculo nessa direção é o constante axioma do senso comum de que o Brasil é um país pacífico e distante dos principais cenários de conflitos bélicos atuais.

Para um eficaz planejamento brasileiro visando distribuir de forma equânime as novas riquezas (em condições de unificação global e da emergência de novos centros de poder no mundo) precisamos de nova geopolítica para o Brasil, que se manterá pacifica, harmonizadora, porém, capaz de defender com eficácia a segurança do território. Uma nova geopolítica deverá, portanto, considerar como desafios as novas necessidades, a existência de "novas ameaças" e o crescente papel mundial do país. De um país grande e respeitado, mas excêntrico ao conjunto dos decisores mundiais, o Brasil caminha aceleradamente para ser um país central no exclusivo clube dos *global players*.

É dessa forma que o Brasil entende hoje a noção de "redistribuição de poder" na nova ordem mundial e os desafios daí decorrentes, obrigando o país a assumir maiores tarefas nas suas relações internacionais. São um exemplo claro disso as exigências internacionais em torno da presença do país em forças internacionais de manutenção da paz e da ordem – ou mesmo observadores para o cumprimento das decisões da ONU.

36.2. Nas relações comerciais e financeiras

Assim como no contexto das relações internacionais e de defesa, o Brasil deverá enfrentar também, no plano das relações comerciais e financeiras com a comunidade internacional, alguns importantes desafios, que irão ocupar boa parte da energia, da criatividade e firmeza das políticas governamentais no futuro.

Embora o Brasil tenha registrado um notável avanço em termos de diversificação do seu comércio exterior por destino das exportações e origem de suas importações, o desempenho brasileiro tem ficado muito aquém do desejável, no que tange à diversificação de sua pauta de exportações e ao conteúdo tecnológico dos produtos exportados. A despeito de todos os itens de seu comércio com o exterior terem se expandido a taxas elevadas ao longo da década de 2000, a pauta do comércio de exportações tem se concentrado cada vez mais em commodities, com participações declinantes de exportações de produtos industrializados. Um desafio, portanto, é o de se contrapor à tendência à comoditização da pauta de exportações.

Não que se deva questionar que o Brasil deixe de se aproveitar das enormes oportunidades da conquista de mercados mundiais, que refletem nossa posição privilegiada em termos de água, energia e outros recursos naturais abundantes no país e em relação aos quais a grande maioria dos outros países é crescentemente carente. É importante levar em conta que o Brasil é competitivo em produtos do agronegócio porque tem uma agricultura moderna e sofisticada, e utiliza os conhecimentos gerados por centros avançados de pesquisa na área agrícola. Ademais, o agronegócio brasileiro mobiliza uma ampla e diversificada cadeia de insumos, máquinas e equipamentos, em grande parte produzidos no país, gerando expressivo volume de empregos nas esferas industrial e de serviços. Todavia, o país não pode se contentar em ser apenas o fornecedor de produtos primários (alimentos e minérios) para o mundo. Desenvolver novas competências, associadas à fronteira do conhecimento, não apenas na produção de commodities, mas sobretudo no campo industrial e de serviços, por meio da criação de um novo perfil produtivo e tecnológico, é uma necessidade imperiosa para o país ingressar mais rapidamente no grupo das nações desenvolvidas e industrializadas.

Um novo problema que começa a surgir no cenário financeiro do Brasil é o reaparecimento do déficit nas suas transações correntes do balanço de pagamentos. Livrando-se de um fantasma que assustou a economia brasileira por todos os anos 1990 e os dois primeiros anos da década de 2000, o Brasil passou a registrar a partir de 2003 expressivos superávits nessa conta, até 2007. No biênio 2008-2009, porém, retornaram os déficits em conta corrente, com valores expressivos: US$28 bilhões e US$24 bilhões, respectivamente.

O déficit na conta corrente do balanço de pagamentos (que significa que o país despendeu mais em bens e serviços no exterior do que estrangeiros despenderam nesse país) pode ser preocupante para uma economia, pois tende a sinalizar uma relativa perda de competitividade em relação aos nossos parceiros internacionais. E, sobretudo, que o país será obrigado a financiar esse excesso de dispêndio em importações com o recurso a capitais estrangeiros (ou, em casos extremos, com o uso de suas reservas cambiais). Essa situação pode ser agravada com o retorno esperado do crescimento da eco-

nomia brasileira nesta década que se inicia, pois, historicamente, o Brasil tem revelado uma grande sensibilidade com relação ao crescimento das importações de bens e serviços, quando a economia registra elevados níveis de expansão do seu Produto Interno Bruto.

Por outro lado, essa situação também pode expressar uma tendência apenas temporária, que pode ser revertida por diversos fatores: pelo retorno à normalidade da economia mundial, com a retomada da demanda por commodities, sobretudo alimentares, e pela elevação de seus preços aos patamares de antes da grande crise; pelo início das exportações de petróleo e derivados, resultantes das descobertas das novas reservas do Pré-Sal; e por um maior compromisso das autoridades do governo em continuar conferindo prioridade à expansão e à diversificação das exportações brasileiras. Todavia, mesmo com a visão otimista acima, é necessário ficar atento à reversão de uma tendência que, caso se torne permanente, tenderá a tornar a economia do país mais dependente de capitais estrangeiros para promover o equilíbrio de suas contas externas. Esse não é um desafio trivial porque seu enfrentamento depende não apenas das condições comerciais e financeiras do país frente ao resto do mundo, mas pode também ser o resultado de uma tendência de forte crescimento econômico.

A grande questão é que o Brasil apresenta um cenário muito particular, que encoraja o ingresso maciço de capitais de curto prazo. A Bolsa de Valores de São Paulo registrou, após os primeiros impactos negativos da crise financeira, e continua registrando nos dias atuais, a melhor rentabilidade dentre todas as bolsas de valores mobiliários de todo o mundo (mais de 86% em 2009). Por outro lado, apesar das grandes reduções da taxa Selic, as taxas de juros que o país oferece para a venda de seus títulos públicos, continuam entre as mais elevadas do mundo – mais de 8,75%, em confronto com taxas de 0 a 0,5%, pagas pelos títulos dos tesouros nacionais dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão. Como a expectativa para o futuro próximo é de elevação da Selic – por conta das boas perspectivas de crescimento da economia brasileira já para 2010 – e, como a Bolsa de Valores de São Paulo deve continuar com a sua trajetória de bons resultados, mantém-se ainda aberta uma longa avenida para volumosos ingressos de capitais especulativos no país – a não ser que o governo encontre instrumentos criativos e aceitáveis pelas instâncias internacionais, de regulação de tais fluxos de capitais.

Finalmente, cabe apontar o desafio relativo ao câmbio. Um câmbio sobrevalorizado (ou seja, o Real forte), traz repercussões sobre todas as variáveis das contas externas brasileiras, sejam comerciais ou financeiras. As exportações de bens e serviços perdem competitividade, tornando-se mais caras para os importadores (ou desestimulando os exportadores, pela redução de sua remuneração em moeda nacional), enquanto as importações se tornam mais competitivas, tendendo, no longo ou mesmo no médio prazo, a reduzir os saldos do balanço comercial e de serviços e estimular a vola-

tilidades de capitais de curto prazo na economia. A solução do desafio do câmbio sobrevalorizado apresenta grande complexidade.

A taxação de capitais de curto prazo é uma medida que o Brasil já vem tomando, de forma tímida. A criação de fundos soberanos ou de fundos de estabilização, voltados para evitar que o excesso de recursos externos entre na economia, é um expediente que está sendo tentado pelo governo, embora também de forma muito incipiente. Outra medida que o governo tem adotado no rumo certo é permitir que parte dos recursos dos exportadores possa ficar depositada em instituições financeiras no exterior.

37. Síntese dos compromissos e resultados

Compromissos	Resultados
Defender o princípio de respeito à soberania nacional, de não agressão e de não ingerência nos assuntos internos de outros países.	A diplomacia brasileira buscou a afirmação de uma postura soberana. A busca das reformas necessárias dos organismos mundiais, a redistribuição mais democrática do poder de decisão global e a recusa de qualquer tipo de hegemonismo tornaram-se eixos centrais da diplomacia brasileira.
Privilegiar o processo de integração sul-americana, em especial o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações.	O Mercosul tem sido uma pedra fundamental da política externa brasileira. Mantivemos relações comerciais e de serviços extremamente positivas para o país com todos os membros do grupo. Ao mesmo tempo desempenhamos um papel moderador e de solidariedade com nossos vizinhos.
Fortalecer as relações Sul-Sul, com ênfase nas relações com os países africanos.	Um passo central na direção da consolidação do protagonismo brasileiro foi a criação do G-20 dos países emergentes. O Brasil assumiu a liderança desse grupo pela reforma das relações econômicas mundiais, exigindo maior igualdade nas relações internacionais.
Aprofundar e aperfeiçoar as relações comerciais bilaterais com os Estados Unidos – o mais importante parceiro comercial do Brasil – e com a União Européia, o melhor exemplo de integração supranacional exitosa (ênfase proposta no primeiro governo)	No período 2002 a 2008, os Estados Unidos quase duplicaram suas importações do Brasil, mas registraram um forte declínio na participação no total de exportações brasileiras, de 25% para menos de 14%. A Europa, embora quase que triplicando as suas compras ao Brasil, declina sua participação como importadora de produtos brasileiros, de perto de 26%, para pouco mais de 23%.
Consolidar a vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro, mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de integração latino-americana.	Pode ser considerado notável o processo de diversificação das exportações brasileiras com relação ao seus destinos. Se o mundo apresentou uma conjuntura extremamente favorável para a expansão do comércio exterior , não se pode deixar de atribuir parte do mérito do sucesso do país aos esforços da diplomacia comercial brasileira. A Ásia e a África mais que quadruplicaram as suas importações do Brasil. O Mercosul foi o grande destaque, multiplicando suas importações do Brasil em cerca de 6,6 vezes.
Estabelecer programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul.	O Brasil intensificou a cooperação com os jovens países da África e com seus vizinhos da América do Sul. Importantes centros de pesquisa nacionais – como Embrapa, USP, CNPq, CAPES, INPA, UFRJ, Fiocruz estabeleceram relações de cooperação com seus congêneres.
	Tornar a Justiça efetivamente accessível a todos se transformou em processo praticamente irreversível. Com ele estão comprometidos todos os níveis de governo (ainda que em diversos graus) e o próprio aparelho judiciário. Trata-se de uma das áreas em que os próximos governos encontrarão um conjunto de necessidades à altura de um país que avançou a passos largos em direção à igualdade jurídica.
Implantar mecanismos de regulação da entrada de capital especulativo.	A taxação de capitais de curto prazo é uma medida que o Brasil já vem tomando, embora talvez de forma tímida.Em 2009, o governo brasileiro reinstituiu o imposto sobre operações financeiras – IOF .
Promover ações que assegurem a igualdade racial, de gênero, de etnias e o direito à diversidade sexual, visando a inclusão social e a cidadania plena.	O combate a todo tipo de discriminação estabeleceu-se como política de Estado, exigindo aparelhamento, políticas complementares, regulação e ação judicial inovadora. A agenda de qualquer futuro governo não poderá descurar das demandas liberadas pela efetiva implementação de políticas anti discriminatórias.

Compromissos	Resultados
Garantir direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, aprofundando a transversalidade da política de direitos humanos nas diversas políticas setoriais.	Tornar a Constituição absolutamente viva em todos os quadrantes da República é algo a que nenhum governo poderá fugir. As garantias democráticas de participação têm assegurado que as denúncias de violação de direitos serão cada vez mais atendidas, sanando-se os agravos mediante políticas específicas e com os instrumentos necessários. A agenda resultante das ações do ciclo iniciado em 203 é substancial e atraente às inovações de governo.

Referências

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror. Rio de Janeiro: Apicuri,** 2010.

AMORIM, Celso. "O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU". In: **Revista Política Externa**. São Paulo, Paz e Terra, março de 1995.

ARAUJO, Rafael. **A história do Tempo Presente venezuelana de 1950 ao século XXI.** Olinda: Livrorapido, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1945-1995).** Brasília: FUNAG, 1995.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Política externa, democracia e desenvolvimento: gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty: agosto de 1993 a dezembro de 1994.** Brasília: FUNAG, 1995.

CHANG, Há-Joon. P**or que os países em desenvolvimento precisam de tarifas?** South Perspectives Series, Genebra, 2009.

CHAVES, Daniel; SÁ, Miguel & ARAUJO, Rafael. **Bolívia Passos das Revoluções**. Niterói: Muiraquitã, 2009.

DENT, David. **U.S.-Latin American Relations**. Washington: Greenwood Press, 2005.

GALVÃO, O.A. Reposicionamento Estratégico do Brasil no Cenário Mundial. (Nota Técnica). (Nota Técnica). In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios.** Brasília: CGEE, 2010.

ONU. A MORE SECURE WORLD: **Our shared responsibility: Report of the Secretary-General's high level panel on threats, challenges and change.** Nova Iorque: Department of Public Information, 2004.

PATRIOTA, Antônio. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.** Brasília: FUNAG, 1998.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. et alii. **Os Impérios na História**. São Paulo: Campus, 2009.

VIDIGAL, Armando. Amazônia Azul. **O mar que nos pertence.** Prefácio e Introdução de Francisco Carlos Teixeira da Silva. Rio, Record, 2003.

cgee

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Ciência, Tecnologia e Inovação

SAE

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

ISBN - 978-85-60755-30-1